

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

CURSO DE EXTENSÃO EM ECONOMIA E GESTÃO PÚBLICA
CONTEMPORÂNEAS

A utilização do SGO (Sistema de Gerenciamento de Obras) como ferramenta eficiente e eficaz no planejamento, execução e controle das Obras no âmbito do Estado do RS

ÉLINTON ALVES CORREIA

ORIENTADOR: Dr Paulo Zawislak

Porto Alegre, RS

Maio de 2014

*“De tanto ver triunfar a maldade,
De tanto ver crescer as injustiças,
De tanto ver agigantar-se o poder nas mãos dos
homens,
O homem chega desanimar-se da virtude,
A rir-se da honra
e ter vergonha de ser honesto...”*

Rui Barbosa

Este trabalho é dedicado para Paola e Amanda.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
2. DESENVOLVIMENTO	6
2.1. Conceitos	6
2.2. Aspectos Legais.....	7
2.2.1 Constituição Federal	8
2.2.2 Legislação Federal	10
2.2.3 Legislação Estadual	14
2.3. Outros Instrumentos de Transparência.....	19
2.3.1. Portais na Internet	19
2.3.2. Sistemas Referenciais de Custos	19
2.3.3. Portais de Acompanhamento de Obras e Contratos	20
3. SISTEMA SGO.....	21
3.1. Histórico	21
3.2. Sistemas Existentes	22
3.2.1. AFE – Módulo Contratos	22
3.2.2. PGP – Programa de Gerenciamento de Projetos	25
3.2.3. FPE – Módulo Contratos	27
3.3. A importância do sistema SGO	28
3.3.1. Estratégia de Desenvolvimento	29
3.3.2. Implantação do Sistema SGO	29
3.3.3. Fases do Projeto.....	30
3.3.4. Benefícios do Projeto.....	31
4. CONCLUSÃO	33
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	35
LISTA DE ABREVIATURAS	37
ANEXO I.....	38

1. INTRODUÇÃO

O Estado é, e sempre foi o impulsionador na economia de qualquer país, uma vez que na maioria das Nações somente este ente suporta a realização de grandes obras necessárias ao desenvolvimento, em especial no que se refere à infraestrutura (rodoviária, aeroportuária e hidroviária). Infelizmente, em especial nos países do 3º Mundo ou em desenvolvimento – caso do Brasil -, as notícias de escândalos envolvendo a gestão de obras públicas tem se tornado uma constante. Estudos indicam que estes escândalos estão intimamente ligados a casos de corrupção, o que ocorre por sua vez devido à fraca transparência existente na gestão pública.

A transparência na gestão pública é um tema que adquiriu grande importância no Brasil, em parte após o processo de redemocratização. Com a promulgação da Constituição Federal (CF/1988), houve um inegável aumento da participação dos cidadãos na implementação de políticas públicas e também o fortalecimento das instituições de controle. Segundo Mendes (2009), o princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Esse princípio opera em mão dupla: o acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia, do mesmo modo que o fortalecimento dessa última estimula um maior acesso àquelas informações.

A implementação desse princípio pode ser observada, principalmente, na publicidade dos atos estatais e, também, nos instrumentos de transparência na gestão fiscal, estatuídos pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pela legislação correlata aos instrumentos de transferência de recursos, dentre outras normas.

Por sua vez, o tema obras públicas também tem adquirido bastante relevância junto à sociedade, por diversos motivos, dentre os quais destacamos:

- i. Incremento significativo no montante de recursos destinados a investimentos nos últimos anos.

ii. Os investimentos públicos inserem-se no âmbito das políticas fiscais dos governos e são indutores da demanda agregada da economia. Segundo Mankin (2009) existe uma relação direta entre crescimento econômico e investimento. A produção de bens de capital aumenta o estoque de capital da nação e, conseqüentemente, leva a uma produtividade crescente e a um crescimento mais rápido do Produto Interno Bruto (PIB).

iii. Previsão de um montante elevado de investimentos públicos e privados, em decorrência de um grande evento mundial que ocorrerá no Brasil (Copa do Mundo 2014), nas áreas de mobilidade urbana, infraestrutura aeroportuária, saneamento e outros.

No quesito escândalos e/ou desvios de recursos públicos, em especial no Estado do Rio Grande do Sul, em janeiro de 2014 a polícia civil deflagrou operação contra esquema suspeito de superfaturar obras (Anexo I). Em uma pequena amostra na Secretaria da Educação, a investigação apurou que alguns contratos com irregularidades somavam R\$ 12 milhões, e que o valor desviado seria apurado no prosseguimento da investigação.

Diante desse quadro, a CAGE¹ tem aperfeiçoado e aumentado o esforço de fiscalização de recursos destinados a obras, o que culminou na identificação da necessidade de um sistema que possibilitasse, de forma eficaz e eficiente, o controle na utilização desse tipo de recurso, originando o módulo Contrato de Obras do Sistema FPE². Entretanto, somente este sistema seria insuficiente para efetuar todo o gerenciamento da obra, desde a sua concepção até a entrega, motivo pelo qual conjuntamente com outros órgãos deliberou pelo desenvolvimento de um novo sistema: SGO – Sistema de Gestão de Obras.

Como contribuição do presente trabalho, pretende-se além de apresentar o Sistema SGO como uma ferramenta eficiente e eficaz, que ele não sofra descontinuidade em sua concepção de forma a possibilitar o

¹ CAGE - é o órgão constitucional do sistema de Controle Interno, atuando com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes do Estado – Art 76 da CE/RS. Tem como missão institucional zelar pela boa aplicação dos recursos públicos.

² FPE – Finanças Públicas do Estado – Sistema orçamentário e financeiro do Estado do Rio Grande do Sul, o qual será apresentado ao longo do trabalho.

desperdício de recursos públicos, assim como estimular o nível de transparência na gestão de obras públicas no Estado do Rio Grande do Sul.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Conceitos

Sistema de Gestão: Um sistema de gestão é uma estrutura comprovada para gerenciar e continuamente melhorar as políticas, procedimentos e processos de sua organização.³

Eficiência: é fazer certo um processo qualquer, é o meio de fazer certo um processo correto de boa qualidade, em curto prazo, com o menor número de erros.

Eficácia: a relação entre os resultados almejados e os previstos, e também o processo de atingimento das metas propostas, aproveitando as oportunidades oferecidas.

Obras Públicas: segundo a Lei nº 8.666/93, que rege as licitações e contratações públicas, obra pública é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público, a ser realizada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como nos órgãos da Administração Direta e Indireta.

Metodologia Ágil: é um processo diferenciado utilizado para desenvolvimento de software, que promete aumentar a satisfação do cliente agregando maior valor ao seu processo de negócio, produzindo software de alta qualidade, de forma modular e acelerando os prazos de desenvolvimento de projetos. Nesta metodologia, um projeto é particionado em miniprojetos (*sprints*⁴), com prazos de duração pequenos (30/40 dias), possibilitando

³ [http://www.bsibrasil.com.br/certificacao/sistemas_gestao/visao_geral/sistemas_gestao/], acessado em 10/01/2014

⁴ Sprints: São os micro processos de desenvolvimento do sistema, correspondendo cada um a entrega de uma parte do sistema para uso pelo usuário final.

entregas de produtos completos e prontos para uso, desde que resultem em algum valor agregado real ao negócio do cliente.⁵

2.2. Aspectos Legais

A necessidade de adoção de sistemas de gestão voltados à administração pública decorre principalmente dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, que marcou a passagem de um regime totalitário para um regime democrático, e também da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, lei com forte viés de controle dos gastos e aumento da transparência na gestão fiscal, editada após um momento de crise fiscal.

A crescente onda de escândalos envolvendo desvios de recursos públicos trouxe a tona dois assuntos importantíssimos para a administração pública: gestão fiscal e corrupção; e por conseguinte um maior envolvimento da sociedade, a qual passou a cobrar efetivamente uma correta aplicação dos impostos que lhe são cobrados. Isso posto, podemos afirmar que a literatura que relaciona transparência à corrupção decorre do fato que esta última encontra-se associada a baixos níveis de transparência, de modo que o aumento da visibilidade das ações públicas levaria, em tese, à queda nos níveis de corrupção. Entretanto para termos visibilidade, temos que ter os instrumentos de transparência adequados, os quais por sua vez devem ser alimentados com dados confiáveis, ou seja, que possuam integridade.

Acerca da transparência na aplicação de recursos em obras públicas, não há publicações que tratem especificamente dessa perspectiva. Os trabalhos relacionados às obras públicas, quando existentes, abordam questões afetas à Lei de Licitações e o respectivo procedimento licitatório, orçamento e projeto básico. Isso porque os principais problemas relacionados à fiscalização de obras públicas estão associados aos preços das obras (sobrepço e superfaturamento), às deficiências de projetos e à restrição da competitividade nos certames licitatórios.

⁵ Fonte: PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul)

Da mesma forma, a literatura acerca da existência de sistema de gestão de obras públicas também é carente, limitando-se a alguns trabalhos de conclusão de cursos, ou referência a alguns sistemas referencias que serão abordados nesse trabalho.

Os instrumentos de transparência atualmente existentes decorrem dos princípios gerais dos direitos e do arcabouço jurídico, que contemplam normas constitucionais, legais, infra legais, bem como a jurisprudência firmada pelos tribunais pátrios. Verifica-se, também, a ocorrência de boas práticas conduzidas pela Administração Pública no tocante à administração dos recursos públicos, as quais, embora não decorram necessariamente desse arcabouço jurídico supracitado, ganham relevância como exemplos de condutas a serem seguidas. Dentre essas práticas, a Administração do Estado do Rio Grande do Sul sempre buscou alternativas para ter os controles adequados, contudo essas tentativas nunca possibilitaram a prestação de uma informação consistente.

Destarte, para suprir a escassa literatura sobre o tema, recorreu-se, principalmente, aos princípios e normas que disciplinam a contratação de obras públicas, assim como aos estudiosos dessas normas. Buscou-se, também, referência na legislação infraconstitucional referente à transparência e nos atos normativos da CAGE.

2.2.1 Constituição Federal

Dentre os instrumentos de transparência previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, destacam-se dispositivos relacionados aos direitos fundamentais, à administração pública e também ao orçamento e finanças públicas, a exemplo dos seguintes:

*Art. 5º (...)
XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
(...)*

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (destaques acrescidos)

Especificamente no tocante à aplicação de recursos em obras públicas, não existe previsão constitucional explícita de instrumentos de transparência. Não obstante, além da aplicação dos dispositivos supracitados, que atribuem ao cidadão a possibilidade de buscar informações junto aos órgãos públicos, ou por meio da publicidade das leis orçamentárias, que permitem identificar as obras destinatárias de recursos públicos, a interpretação sistemática de outros dispositivos conduz a conclusão pela necessidade de transparência das ações do Estado relativas à consecução desses investimentos.

Art. 37 [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente

*permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
[...]*

A eficácia desses dispositivos, relacionados à contratação de obras públicas, dependerá, também, da transparência que se dará aos processos de licitação, de modo a permitir o controle interno, externo e social e a garantia de que os órgãos e entidades públicas estejam agindo em estrita consonância com preceitos constitucionais. Como se verá adiante, normas infraconstitucionais e legais disciplinaram os referidos dispositivos, contendo tratamento específico à transparência desses atos, por meio da sua publicidade, da realização de audiências públicas, pela possibilidade de impugnação dos atos, ou da realização de representações e denúncias acerca dos mesmos.

2.2.2 Legislação Federal

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispôs que a transparência será assegurada também mediante: a) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; c) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e a padrões mínimos de informações acerca de despesas e receitas, nos termos do art. 48-A da referida lei.

Como se observa, quanto à transparência na gestão fiscal, a LRF trouxe uma série de comandos normativos com intuito de possibilitar uma prestação positiva do Estado no tocante à disponibilização de informações por meio de instrumentos de amplo acesso ao público, em especial a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e

financeira, em meios eletrônicos de acesso público, de todos os entes da federação, a exemplo do que é feito por meio do portal da transparência do governo federal⁶.

Além da LRF, outras normas estabelecem a obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas disponibilizarem informações à sociedade, por meio da publicação de informações em periódicos, promoção de audiências públicas, realização de chamamentos públicos e divulgação de informações em portais na internet criados especificamente para esse fim. Dentre essas normas, algumas têm relevante interesse na gestão de obras públicas, dentre as quais se destacam a Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (União e Estado) editadas anualmente, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a qual instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. O art. 3º dessa lei estabelece que a licitação será processada e julgada em estrita conformidade com uma série de princípios básicos, dentre os quais, o da publicidade.

Essa lei também estabelece que serão publicados: a) os preços provenientes de atas de registro de preço, com periodicidade trimestral (art. 15, § 2º); b) a relação de todas as compras feitas pela Administração Pública, com periodicidade mensal (art. 16); c) os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, na imprensa oficial e em jornal de grande circulação (art. 21), cujos comprovantes deverão ser juntados ao procedimento administrativo; d) a realização de audiência pública relativa à licitação ou ao conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas que seja superior a cem vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" da referida lei, atualmente, R\$ 150 milhões (art. 39); e) vedação à utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade

⁶ [www.transparencia.gov.br]

entre os licitantes (art. 44, § 1º); e) resumo do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, condição indispensável para sua eficácia (art. 61).

Justen Filho (2010) defende a tese que a existência de site oficial de órgão/entidade na internet acarreta obrigatoriedade de sua utilização para divulgação das licitações, pois, o sítio oficial não se destina a promoção dos interesses dos agentes públicos, mas sim assegurar a transparência administrativa a todos os interessados.

Quanto à vedação à utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes (art. 44, § 1º), relaciona-se ao princípio da transparência na medida em que, quanto maior o acesso da sociedade aos procedimentos licitatórios, maior a possibilidade que a tentativa de utilização desses fatores venha a ser inibida, por meio do controle social.

A Lei de Licitações também estabelece que o projeto básico deverá contemplar o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (art. 6º, inciso IX, alínea "f"), e que as obras somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º, §2º, inciso II).

Tais dispositivos são essenciais para a elaboração das propostas financeiras dos licitantes e para análise dessas propostas pela Administração, bem como para a avaliação dos custos das obras pelos órgãos de controle e também pela sociedade. A inexistência do detalhamento dos custos é campo fértil para a ocorrência de outras irregularidades, a exemplo do sobrepreço, superfaturamento e desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração.

Outro requisito para se promover a licitação de obras públicas é o de que o produto dela esperado esteja contemplado nas metas estabelecidas no plano plurianual, quando a sua execução ultrapassar um exercício financeiro.

Todas as normas relativas à inserção dos projetos nos planos plurianuais e das despesas nas leis orçamentárias são, essencialmente, instrumentos de transparência, dado a natureza desses dispositivos.

A Lei 8.666/1993 estabelece ainda que qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada (art. 7º, § 8º), bem como ser parte legítima para impugnar o edital de licitação (art. 41 § 1º), ou para representar aos tribunais de contas e órgãos do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitações (art. 113 § 1º). Tais dispositivos constituem-se medidas de controle social cuja eficácia depende da transparência das ações relacionadas às licitações e aos contratos promovidas pela Administração e pelo interesse do cidadão em zelar pelo bom cumprimento das políticas públicas.

A Lei Federal n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, prevê em seu texto:

(...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

(...)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

(...)

A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a qual instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, prevê que o orçamento estimado, de forma prévia, para a contratação seja sigiloso, tornando-se público tão somente após o encerramento da licitação, que ocorre com a adjudicação do objeto, sem prejuízo da divulgação no instrumento

convocatório, de forma detalhada, dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas e ao desenvolvimento regular do procedimento licitatório.

2.2.3 Legislação Estadual

Outra norma de conteúdo relevante para a transparência na gestão de obras públicas, no âmbito estadual, são as leis de diretrizes orçamentárias, expedidas anualmente. Essas leis têm estabelecido procedimentos de fiscalização e controle dos recursos destinados a obras públicas que contemplam.

A Lei Estadual nº 14.266, de 18 de julho de 2013 (LDO/2014), trouxe em seu texto:

Art. 5.º A Proposta Orçamentária que o Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa conterá as receitas e as despesas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Estado.

§ 1.º Integrarão a Proposta Orçamentária e a respectiva Lei Orçamentária, além dos quadros exigidos pela legislação federal:

(...)

IV - o demonstrativo dos investimentos em obras, discriminados por projeto e por obra, bem como a indicação da origem dos recursos necessários para cada projeto e para cada obra; e

V - o demonstrativo dos investimentos e dos serviços de interesse regional.

Art. 14. A programação de investimentos da Administração Pública Estadual, Direta e

Indireta, observará os seguintes critérios:

I - preferência das obras em andamento e paralisadas em relação às novas;

(...)

Parágrafo único. As obras dos acessos asfálticos municipais que estejam em fase de conclusão, em andamento e que tenham projetos de executivos concluídos serão priorizadas.

ANEXO I - PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

I.F. – PODER EXECUTIVO:

(...)

42. qualificar a gestão de obras públicas;

(...)

O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos do Estado seguem as regras gerais da União, ou seja, são obtidos a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no SINAPI⁷ e, para o caso de obras e serviços rodoviários, no SICRO⁸, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil. A existência de sistemas referenciais de preços de acesso livre ao público é condição necessária para possibilitar a avaliação dos preços de obras públicas não só pelos órgãos de controle, mas também pela sociedade. No Estado do Rio Grande do Sul, ainda temos o uso do *software* FRANARIN⁹, o qual serve para: orçamentos de obras; cronogramas físico-financeiros; curvas ABC; relação de insumos; cadernos de encargos; gerenciamento; e consultoria de obras.

A Lei Complementar n.º 11.299, de 29 de dezembro de 1998, a qual dispõe sobre os contratos celebrados pela administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes do Estado e regulamenta os artigos 24, inciso v, 53 e 70, caput, da Constituição do Estado. prevê em seu texto:

(...)

SEÇÃO III
A PUBLICIDADE DOS CONTRATOS

Art. 3º - A publicidade dos contratos, determinada pelo artigo 24, inciso V, da Constituição do Estado, será assegurada com:
I - a publicação, no Diário Oficial do Estado, da súmula de cada instrumento de contrato, antes do início de sua execução;
II - o acesso irrestrito, para qualquer pessoa, à íntegra do contrato.

§ 1º - As disposições do inciso I deste artigo não se aplicam aos convênios administrativos, firmados com entidades públicas de qualquer espécie ou com entidades privadas sem finalidade lucrativa, para a conjugação de interesses comuns e convergentes.

§ 2º - A súmula do contrato, publicada no Diário Oficial do Estado, conterà, pelo menos:

I - o nome e a qualificação das partes e de todos intervenientes;

⁷ SINAPI é o sistema nacional de pesquisa de custos e índices da construção civil, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, disponibilizado em http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/SINAPI/index.asp.

⁸ SICRO é o Sistema de Custos de Obras Rodoviárias, elaborado e mantido pelo Dnit, disponibilizado em <http://www.dnit.gov.br/servicos/sicro>.

⁹ Empresa Franarin Orçamentos e Custos S/C Ltda, com sede em Porto Alegre/RS.

II - o objeto do contrato, com as especificações que permitam sua cabal caracterização;
III - o prazo e as etapas de cumprimento;
IV - o valor, os juros, os critérios de reajuste, a forma, o prazo e as condições de pagamento;
V - o número do processo administrativo em que se decidiu ou autorizou, motivadamente, a contratação;
VI - o número do processo de licitação ou de declaração de sua dispensa ou inexigibilidade, indicando-se, nestas hipóteses, os dispositivos legais em, que se fundamentam;
VII - a informação do local onde se assegurará o acesso irrestrito:
a) à íntegra do instrumento do contrato e dos documentos que o integram;
b) aos processos referidos nos itens IV e V deste parágrafo.

Art. 4º - O acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, é assegurado a qualquer pessoa, física ou jurídica, a quem serão fornecidas todas informações e, a suas expensas, cópias de processos e documentos relativos a contratos celebrados pela administração pública e a sua execução, no prazo máximo de 5 (cinco) dias.

Por sua vez a Lei Estadual nº 14.006, de 5 de junho de 2012, que veio ao encontro da Lei Federal n.º 12.527 (Lei da Transparência), traz claramente a obrigatoriedade da divulgação dos dados no portal da transparência¹⁰:

Art. 1º - As súmulas dos contratos pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e locações celebrados pelos órgãos ou entidades da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul com particulares serão publicadas no Portal da Transparência de que trata a Lei n.º 13.596, de 30 de dezembro de 2010.

§ 1º - A determinação prevista no "caput" deste artigo visa conferir maior publicidade às contratações realizadas pelo Estado do Rio Grande do Sul.

§ 2º - Nas súmulas dos contratos de que trata o "caput" deste artigo, deverão constar informações referentes ao valor, ao objeto, à finalidade, à duração ou ao prazo de vigência do contrato, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do produto, obra ou serviço.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 14.203, de 9 de janeiro de 2013 adotou o RDC para licitações e contratos do Estado que atendam aos requisitos previstos na Lei nº 12.722/12.

Art. 1º - Ficam os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual autorizados a contratar, mediante delegação da Secretaria de Obras, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, em

¹⁰ [www.transparencia.rs.gov.br]

caráter excepcional, a elaboração e a execução de obras e serviços de arquitetura e de engenharia relacionados às áreas de suas competências.

Parágrafo único - Poderão, também, ser contratadas empresas para suporte e apoio operacional e técnico às atividades de supervisão, de acompanhamento e de avaliação das obras e serviços referidos neste artigo.

Art. 2º - As obras e serviços de que trata o art. 1º desta Lei são as consideradas pela Administração Pública Estadual como prioritárias ou estratégicas, conforme regulamentação, para o desenvolvimento do Estado, bem como as complementares às ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC -, instituído pela União.

(...)

Art. 4º - Fica adotado, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC -, na forma e nos termos previstos na Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

No intuito de possibilitar um efetivo controle sobre os contratos existentes com a Administração, e em função do advento das leis que dispuseram sobre a transparência governamental, foi editado o Decreto nº 50.152, de 14 de março de 2013, dispondo sobre o módulo contratos do Sistemas de Finanças Públicas do Estado – FPE:

Art. 1º - O Módulo Contratos do Sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE, gerenciado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, com implantação gradativa, objetiva o controle sobre a execução e a transparência de todos os contratos celebrados pela Administração Direta, autarquias e fundações do Estado.

Art. 2º - O cadastramento no Módulo Contratos do Sistema FPE ocorrerá de acordo com a implantação dos submódulos por tipo de contrato, conforme cronograma a ser divulgado.

Art. 3º - Deverão ser cadastradas todas as súmulas dos novos contratos no Módulo Contratos do Sistema FPE a partir de 2 de abril de 2013, bem como dos contratos firmados antes desta data, quando houver celebração de aditivos ou alterações contratuais, independentemente da disponibilização dos submódulos por tipo de contrato.

Parágrafo único. O cadastramento das súmulas dos novos contratos e aditivos no Sistema FPE é condição para a respectiva publicação, que será efetuada de forma eletrônica por meio de sistema de envio de matérias à Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas – CORAG, para o Diário Oficial.

Art. 4º - A partir do cadastramento da súmula ou do próprio contrato e seus aditivos, os instrumentos passarão a ser identificados pelo seu número de cadastro no Módulo

Contratos, o qual deverá ser obrigatoriamente informado em todas as transações do Sistema FPE relativas ao contrato.

Art. 5º - É de responsabilidade do ordenador de despesa providenciar o cadastramento das súmulas, dos contratos, os seus aditivos e as demais alterações no Sistema FPE.

Art. 6º Os dados registrados no Módulo Contratos deverão ser disponibilizados nos Portais de Transparência e de Acesso à Informação do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 7º Os contratos e seus termos aditivos só poderão ser executados após o cadastramento no Módulo Contratos por meio da respectiva súmula.

(...)

Art. 10 - Os processos administrativos para contratação de obra ou serviço de engenharia deverão ser cadastrados no módulo Contratos do Sistema FPE.

Parágrafo único - Até que ocorra a substituição integral dos processos físicos (em papel) pelos processos eletrônicos, o fluxo de andamento do expediente administrativo será concomitante ao fluxo do sistema FPE.

A CAGE por sua vez para regular, especificamente no que tange a contratação de obras públicas, editou a INSTRUÇÃO NORMATIVA CAGE Nº 01, DE 15 DE MARÇO DE 2013, a qual dispõe sobre contratação, execução e fiscalização de Obras Públicas no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências.

Após essa breve análise sobre a legislação, podemos afirmar que a publicidade e transparência das ações estatais são necessárias para assegurar a participação dos cidadãos nos negócios públicos, possibilitando desta forma mais uma frente no enfrentamento à corrupção e desperdício dos recursos públicos. Entretanto, sem um sistema de gestão eficiente, não há possibilidade de disponibilizar os dados de forma adequada, motivo pelo qual a adoção de sistemas informatizados corroboram com a idéia de inovação na gestão pública.

2.3. Outros Instrumentos de Transparência

2.3.1. Portais na Internet

Ambiente atualmente de grande relevância na transparência da gestão administrativa é a internet. Conforme tratado anteriormente, existe uma série de atos administrativos que devem ser disponibilizados na internet, a exemplo do cadastro dos contratos e de informações sobre licitações.

O objetivo do portal é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a sua fiscalização. Observa-se que o portal tem forte apelo de controle popular.

No entanto, uma vez que não existe disciplina específica acerca das informações a serem disponibilizadas na página dessas instituições, o conteúdo, a qualidade e atualidade ficarão a critério dos gestores, de modo que o nível de informações disponibilizadas terá grande variabilidade. Verifica-se, por vezes, que o conteúdo é mais abrangente do que aquele constante dos sistemas gerenciais, o que se constitui boa prática de gestão.

2.3.2. Sistemas Referenciais de Custos

Elemento adicional de transparência pública é a elaboração de sistema referencial de custos por órgãos/entidades da administração pública e, especialmente, a disponibilização de seu acesso ao público. Exemplo desses sistemas são o SINAPI e o SICRO, citados anteriormente, os quais são mantidos por órgãos da União. Além desses, existem diversos outros sistemas mantidos por outros órgãos e entidades. Da mesma forma que os portais institucionais, a forma de disponibilização sofre grande variabilidade a depender da instituição gestora. Enquanto algumas disponibilizam amplo acesso ao público, outras restringem o acesso à sua intranet, dificultando a obtenção de informações pelos cidadãos que assim o desejarem.

2.3.3. Portais de Acompanhamento de Obras e Contratos

Alguns órgãos e entidades estão disponibilizando portais na internet específicos para o acompanhamento de obras e contratos.

Nessa categoria, cita-se o sistema Geoobras¹¹, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT). Nesse sistema, em plataforma web, é possível fazer pesquisa por tipo de obras, período de início do empreendimento, setor de governo beneficiado e situação da obra. Como resultado da busca, o sistema retorna informações como, por exemplo, órgão público, objeto, regime e modalidade de licitação, assinatura do contrato, prazo de execução, valor inicial, valor atual, etc.

Outro portal de natureza semelhante é o Sistema Integrado de Controle de Obras Públicas (SICOP)¹², software desenvolvido pelo governo do estado de Santa Catarina para gerenciar as informações das obras executadas em todos os órgãos da esfera estadual. Da mesma forma que o Geoobras, permite fazer consultas estruturadas acerca do período, tipo, natureza da obra, localização e situação atual do contrato. Como resultado das buscas, o software apresenta dados da obra, do contrato e também fotografias.

No âmbito do governo federal, desenvolveu-se o portal Obrasnet¹³ que disponibiliza informações sobre projetos com recursos do orçamento geral da União. Esse sistema foi desenvolvido pelo MPOG¹⁴ em parceria com a Caixa Econômica Federal. Consta do portal que o seu objetivo é promover a transparência do processo de planejamento, aprovação, contratação e acompanhamento das obras públicas. O portal disponibiliza as seguintes informações: unidade da federação, contrato de repasse, município, programa/ação, data de assinatura do contrato, vigência, valor contratado, percentual de execução, valor do financiamento, valores repassados, situação atual, data da última medição e fotografias. Disponibiliza, também, um link para acesso à página do SINAPI.

¹¹ <http://geoobras.tce.mt.gov.br/cidadao/Default.aspx>

¹² <http://www.sicop.sc.gov.br/mapavivo>

¹³ <http://www.obrasnet.gov.br/obrasnet.asp>

¹⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

3. SISTEMA SGO

3.1. Histórico

O advento de toda legislação supracitada, aliado às inovações que o Estado do Rio Grande do Sul sempre teve em buscar uma melhor eficiência e eficácia na gestão pública, fez com que órgãos distintos buscassem soluções para efetuar o devido controle dos seus contratos, e neste caso especificamente os de obras. Entretanto, a dificuldade em integrar sistemas distintos impossibilitou responder as recorrentes perguntas: Quantos contratos de obras foram assinados em um determinado ano? Quanto foi empenhado/liquidado/pago no que se refere às obras públicas? Qual empresa tem maior quantidade de contratos de obras com o Estado?

No segundo semestre de 2012 a SOP¹⁵ procurou a PROCERGS para que esta assumisse a manutenção de um sistema de sua propriedade (PGP) o qual, após alguns anos de uso e passar por vários desenvolvedores tinha ficado sem continuidade de suporte e manutenção.

Após uma avaliação técnica¹⁶, a PROCERGS concluiu que não seria de seu interesse assumir a responsabilidade da manutenção desse sistema em virtude das tecnologias da aplicação e do banco de dados não fazerem parte do *framework*¹⁷ atual da empresa. Além disso, o sistema estava bastante prejudicado tanto em sua lógica quanto na sua estrutura de dados, tornando-o de difícil manutenção.

Como tanto a aplicação quanto o banco de dados estavam hospedados na PROCERGS, a empresa fez uma contra proposta: desenvolver um novo sistema, que melhor se adequasse às necessidades atuais da gestão de obras do estado do RS.

¹⁵ SOP – Secretaria Estadual de Obras Públicas

¹⁶ Nota Técnica – Avaliação do Sistema de Obras Públicas (PGP/SOP) de 22/08/2012

¹⁷ *Framework*, em desenvolvimento de software, é uma abstração que une códigos comuns entre vários projetos de software provendo uma funcionalidade genérica.

Nesse sentido, delineou-se uma proposta de solução informatizada, cujo sistema deveria ter características tais como:

- Automatizar o processo de gestão de obras públicas do estado do RS;
- “Transversal”: atender aos diversos órgãos do estado;
- Integrado: aproveitar os demais sistemas e bancos de dados do estado e evitar redundâncias de dados e de processos;
- Possibilitar implantação gradativa, modular e imediata;
- Adotar tecnologias vigentes;
- Possibilitar a substituição futura de sistemas vigentes que tenham as mesmas funcionalidades (PGP da SOP e CFO¹⁸ da SE¹⁹).

Nesse momento houve a integração da CAGE ao processo de desenvolvimento do novo sistema, atuando fortemente no Grupo composto: PROCERGS, SOP, SE e CAGE. Importante destacar que a participação da SE se deu por dois motivos: a) volume de obras; e b) existência de um sistema naquele órgão (CFO).

3.2. Sistemas Existentes

Como discorrido anteriormente, os sistemas até então existentes para o controle de obras públicas além de precários, eram segregados, não integrados, e desta forma não permitiam uma informação consistente aos gestores públicos.

3.2.1. AFE²⁰ – Módulo Contratos

O AFE 1 foi o primeiro grande sistema da CAGE e, juntamente com o BDP²¹, o primeiro sistema desenvolvido pela PROCERGS a utilizar as

¹⁸ CFO (Cadastramento de Fornecedor de Obras), sistema desenvolvido por funcionário da Secretaria da Educação.

¹⁹ SE – Secretaria Estadual de Educação

²⁰ AFE – Administração Financeira do Estado

²¹ BDP – Banco de Dados de Pessoal

tecnologias de processamento *on line / real time*. Pelo seu caráter inovador e modernista foi destaque nacional e internacional, modelo para a maioria dos Estados e da própria União e que colocou a CAGE, por muito tempo, em posição de destaque nacional.

Mas o maior ganho na implantação desse sistema foi uma espetacular mudança nos processos de trabalho nas áreas orçamentária, financeira e contábil da Administração Direta dos três Poderes, possibilitando o processamento de um volume muito grande de informações de forma rápida e precisa, executando em cadeia diversas operações automaticamente, gerando inúmeras informações tanto operacionais quanto gerenciais. Foi uma verdadeira revolução na época já que o AFE 1 veio para substituir um processamento feito de forma mecanizada. O AFE 1 funcionou durante exatos 11 anos e meio: de 1983 até junho de 1994, quando foi implantada uma nova versão do sistema, chamada de AFE 2.

Em meados da década de 90 foi desenvolvido um módulo para cadastramento dos contratos. Não obstante os ganhos advindos com a utilização do AFE 1 e 2, estes são sistemas considerados retrógrados em termos de tecnologia: desenvolvidos em alta plataforma, sendo necessário a emulação de terminal *mainframe* para o seu uso; assim como necessário a utilização de mnemônicos para aproveitamento de suas funções, o que dificulta a interação com o usuário.



Figura 1: Tela de Comandos do módulo Obras no Sistema AFE

Apesar das limitações, o Sistema AFE permitia um controle acerca das obras públicas, pois já estava integrado à Execução da Despesa, assim como permitia a geração de relatórios (contratos de um determinado Órgão/UO, de uma determinada empresa, etc.).

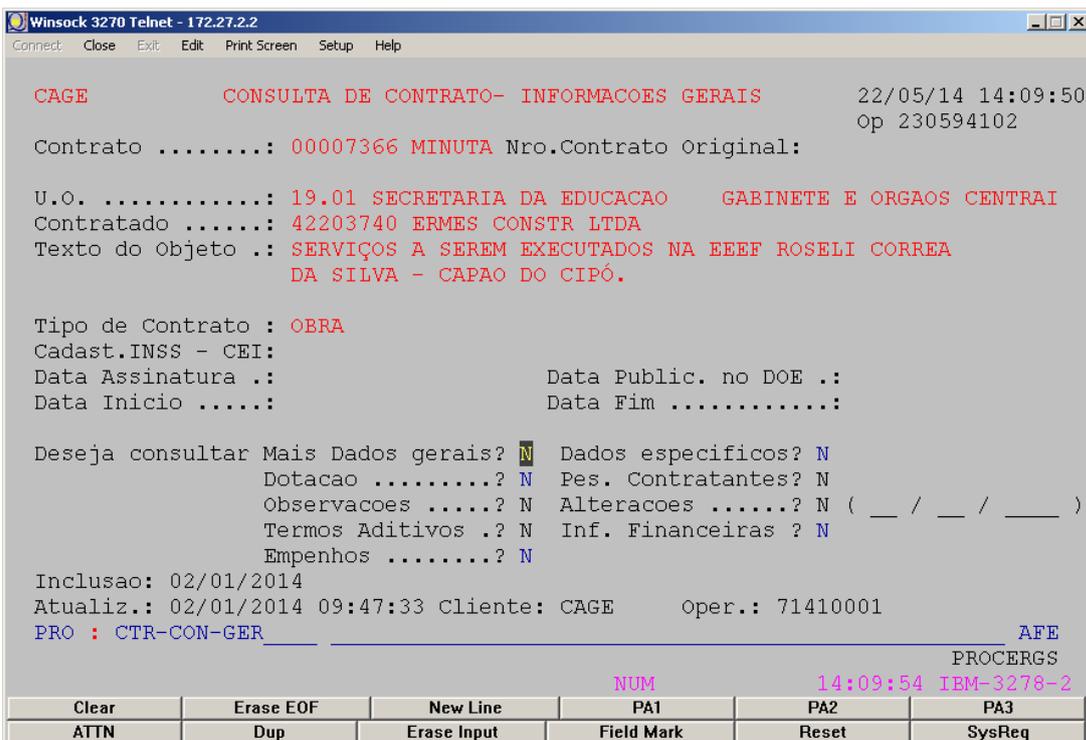


Figura 2: Tela de informações gerenciais do Sistema FPE

3.2.2. PGP – Programa de Gerenciamento de Projetos

O PGP é um sistema desenvolvido de forma doméstica por estagiários e técnicos da SOP, voltado ao cadastramento das obras e seus processos referentes à licitação, contratos, aditamento, fiscalização, pagamentos e indicadores. Este sistema não é integrado, por exemplo, ao sistema FPE no qual é executado a despesa, motivo pelo qual depende de alimentação manual dos dados de empenho, liquidação e pagamento.

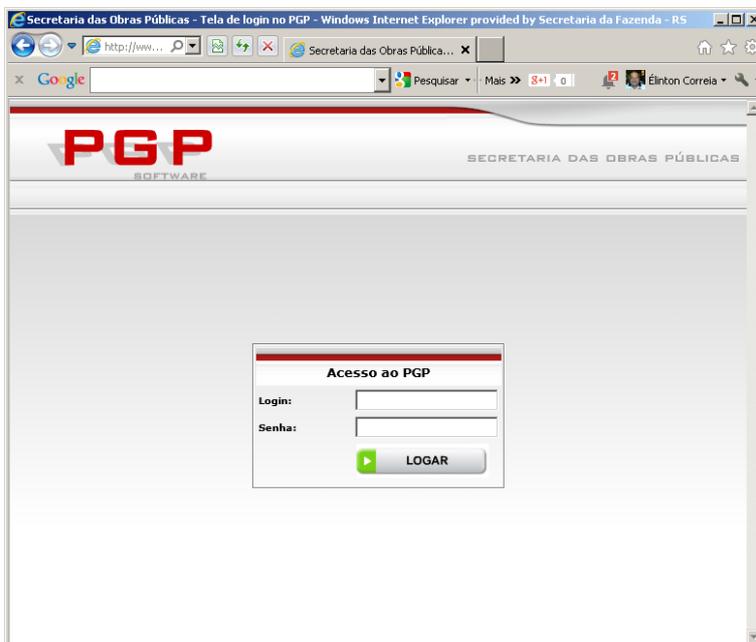


Figura 3: Tela de acesso ao sistema PGP.

Estruturado de forma a simplesmente permitir o gerenciamento dos dados, não possui em suas funções qualquer mecanismo que auxilie na tramitação ou acompanhamento das obras, não fornecendo listas de tarefas ou tramitação condicional para o acompanhamento das situações das obras. Por esta razão, cabe ao gestor o ônus de organizar manualmente (portanto passível de erros), os encaminhamentos dados para cada projeto. Possui como vantagem o fácil acesso pela *internet*, não necessitando o usuário utilizar equipamento dentro da REDE-RS²².

²² Rede de compartilhamento de canal de comunicação exclusivo para os órgãos públicos do governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Não obstante as limitações já referidas, possibilita consultas pelo número do expediente administrativo (SPI²³), n.º da licitação, n.º do contrato, etc.

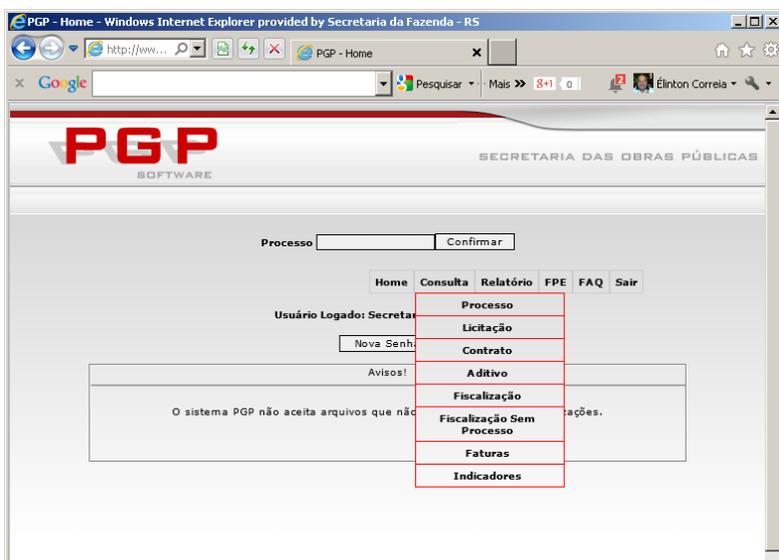


Figura 4: Tela de consultas possíveis no sistema PGP.

Outra funcionalidade do PGP é a possibilidade de gerar relatórios, com base nos dados cadastrados no sistema.

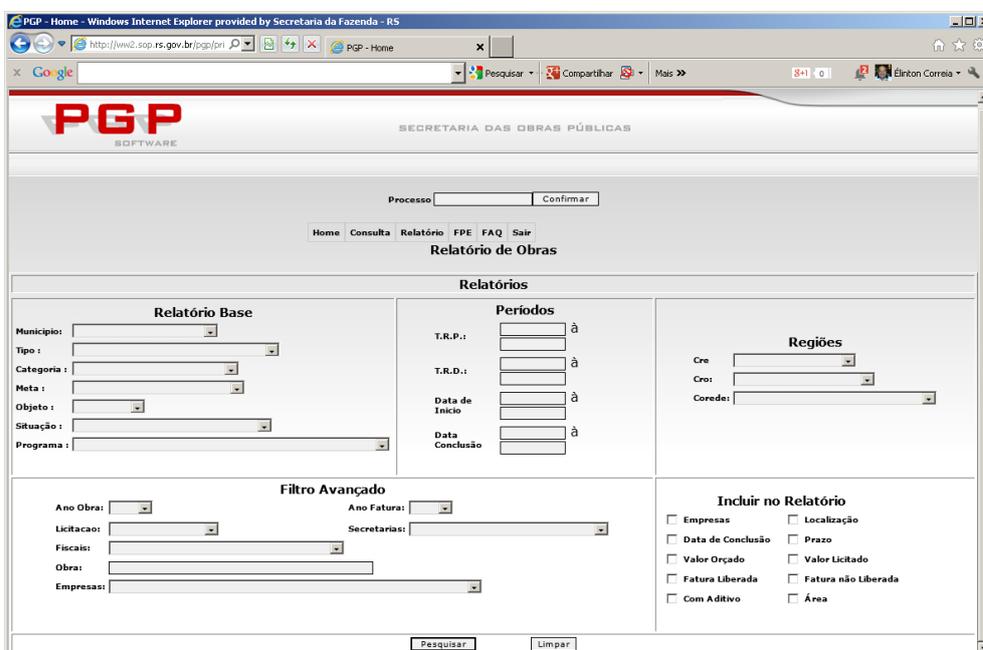


Figura 5: Tela de relatório possíveis no sistema PGP.

²³ SPI – Sistema de Protocolo Integrado: Sistema que gerencia os expedientes administrativos do governo do Estado do Rio Grande do Sul

3.2.3. FPE – Módulo Contratos

Preliminarmente se faz necessário apresentar o sistema FPE (Finanças Públicas do Estado). Este sistema é o equivalente ao SIAFI²⁴ na União. É um grande ERP²⁵ das áreas Administrativa, Financeira e Contábil do Estado do Rio Grande do Sul.

Sistema totalmente desenvolvido em plataforma WEB, entrou em funcionamento no ano de 2003, sendo uma verdadeira inovação na gestão pública. O primeiro módulo a ser utilizado foi o Orçamento, sendo que o Módulo de contratos foi criado em 2012.

Módulos do Sistema FPE



Figura 6: Módulo do Sistema FPE
Fonte: CAGE/DTP

Dentro do módulo de contratos priorizou-se num primeiro momento o de Terceiros (Serviços Terceirizados) integrando-o com a Execução da Despesa.

²⁴ SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

²⁵ Do inglês *Enterprise Resource Planning*, significa Sistema Integrado de Gestão Empresarial

Na sequência foi desenvolvido e colocado em funcionamento o de Locações de Imóveis, assim como o fluxo para o de Obras. Infelizmente, por questões já explanadas anteriormente não foi possível a plena utilização do módulo de Obras, o que corroborou com a necessidade do desenvolvimento de um novo sistema, o qual seria concebido para integração aos sistemas existentes.

The screenshot displays the 'Editar Contrato Obras' form within the FPE system. The interface includes a navigation menu on the left with options like 'Contratos', 'Infraestrutura', and 'Contrato Obras'. The main form area contains various input fields and dropdown menus for contract details. The browser window title is 'FPE - Finanças Públicas do Estado do RS - Windows Internet Explorer provided by Secretaria da Fazenda - RS'. The page title is 'IntraSEFA' and the user is identified as '22/5/2014 - Einton Alves Correia'. The form title is 'Editar Contrato Obras: 2014/007366'. The form includes buttons for 'Limpar', 'Imprimir', and 'Fechar'. The form fields are as follows:

Enpenho	Contrato	Municípios	Histórico	Contratantes	Centro Custo	Parcela Obra	Item Contrato Obra	Orçamentários	Documento	Aditivo	Financeiros
	*Contrato:	2014	007366								
	*Órgão:	19	SECRETARIA DA EDUCACAO								
	*UO:	19	01	GABINETE E ORGAOS CENTRAI							
	*UE:	19	001	GABINETE E ORGAOS CENTRAI							
	*Situação Cadastro:	Em Cadastramento									
	*Processo:	066996.1900.13-5 *Data Assinatura:									
	*Objeto Contrato:	SERVIÇOS A SEREM EXECUTADOS NA EEEF ROSELI CORREA DA SILVA - CAPAO DO CIPÓ.									
	*Valor Orçamento:		*Valor Contrato:	112.386,48							
	*Tipo Obra:	Reforma									
	*Obra:										
	*Classe Objeto:										
	*Requisição:		*Valor Requisição:								
	*SRO:										
	*Forma Extinção:		Data Extinção:								
	*Contratante:										
	*E-mail:										
	*Formato Licitação:										
	*Motivo Dispensa Licitação:	0004 Emergência ou calamidade pública - Art. 24, IV, 8666/93									
	*Família:										
	*Regime Licitação:										
	*Tipo Objeto:										
	*Contratada:	42203740 ERMES CONSTR LTDA									

Figura 7: Tela de consulta de dados de obras no sistema FPE

3.3. A importância do sistema SGO

O Projeto SGO, tem como objetivo automatizar o processo de gestão de obras do estado do RGS, a partir de um Sistema de Gestão de Obras informatizado e altamente integrado com os demais sistemas do estado. Na sequência se tornar uma ferramenta eficiente e eficaz no planejamento, execução e controle das obras públicas do Estado Rio Grandes do Sul.

3.3.1. Estratégia de Desenvolvimento

Logo no início, para atender à pressão dos clientes, uma vez que a SE passou a integrar o grupo de interessados junto com a SOP, já que tinha a maior parte das necessidades de obras do estado, bem como para atender a características - tal como a possibilitar implantação gradativa, modular e imediata -, a PROCERGS resolveu adotar a metodologia de desenvolvimento denominada Metodologia Ágil.

3.3.2. Implantação do Sistema SGO

A estratégia adotada para implantação e uso do sistema SGO, conforme já citado anteriormente, foi baseada em dois critérios: 1º) Identificar o órgão com maior demandas de obras; e 2º) escolher para qual tipo de contratação das previstas na Lei n.º 8.666/93 seria montado o primeiro fluxo.

Baseado nos critérios elencados foi identificado como órgão com maior volume de obras a Secretaria da Educação, e no que se refere à forma de contratação foi o de montar o fluxo para os processos de contratação por dispensa de licitação, o que de pronto: 1) atenderia demandas surgidas do PNO²⁶; 2) facilitaria a fácil adesão ao sistema; e 3) possibilitasse o seu emprego imediato.

Dentro dos critérios descritos acima elencou-se princípio da territorialidade para que a metodologia usada no desenvolvimento do sistema tivesse um retorno mais rápido por parte de seus usuários. Foram escolhidas as 1ª e 28ª CRE's²⁷, abrangendo os seguintes municípios: a) 1ª CRE – Porto Alegre; e b) 28ª CRE – Alvorada, Cachoeirinha, Glorinha, Gravataí, e Viamão.

²⁶ Plano Nacional de Obras

²⁷ Coordenadoria Regional da Educação, subdivisão administrativa da Secretaria Estadual da Educação

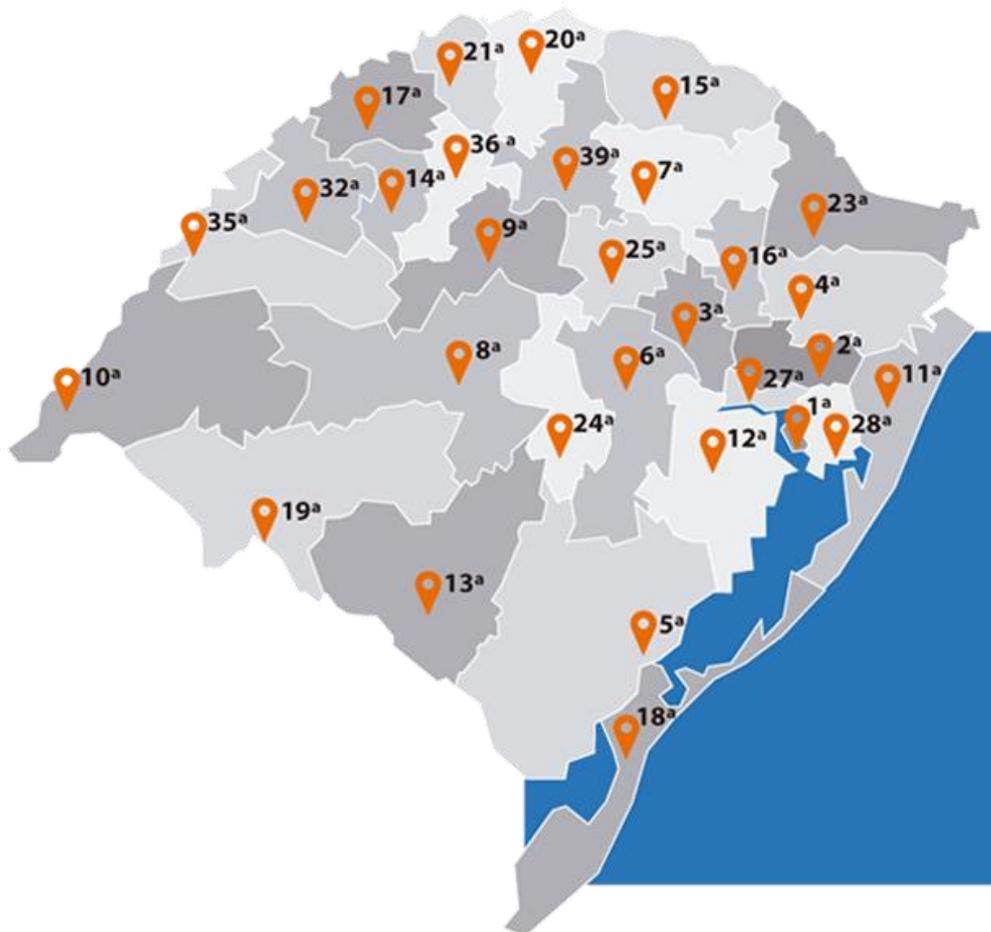


Figura 9: Mapa das Coordenarias Regionais de Educação.
 Fonte: [www.seduc.rs.gov.br]

3.3.3. Fases do Projeto

No projeto SGO o processo de gestão de obras foi particionado em cinco macroprocessos: Demandas, Projetos, Seleção e Contratação, Execução e Pós-ocupação. Cada um deles foi subdividido em ciclos menores (*sprints*) de desenvolvimento, de acordo com a complexidade, resultando no total de sete *sprints* até o momento²⁸.

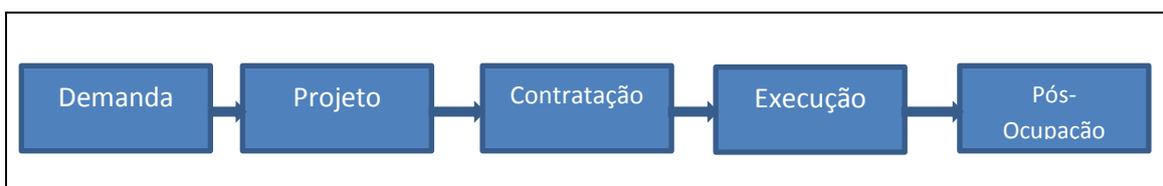


Figura 8: Fluxo de desenvolvimento do sistema
 Fonte: Elaborado pelo autor

²⁸ Dados de fevereiro de 2014.

Demanda: Compreende as funcionalidades necessárias à inclusão, manutenção e envio, diretamente pelos órgãos demandantes, das novas demandas de obras, bem como das análises e encaminhamentos das coordenadorias regionais e divisões de obras/planejamento para a SOP.

Projeto: Compreende as funcionalidades relacionadas com a execução de vistorias e a elaboração de projetos, realizadas pelas CROPs, no atendimento de demandas identificadas como urgentes pelas Coordenadorias Regionais.

Contratação: Compreende as funcionalidades relacionadas com o procedimento de contratação (inexigibilidade, dispensa ou licitação), desde a cotação de preços até a assinatura do contrato e publicação da respectiva súmula no DOE²⁹.

Execução: Compreende as funcionalidades relacionadas com a execução do contrato: reunião preliminar, emissão da ordem de início do serviço, visitas técnicas, medições e faturamento das parcelas.

Pós-ocupação: Compreende as funcionalidades relacionadas com a garantia da obra após sua conclusão.

3.3.4. Benefícios do Projeto

Fundamentalmente, a implantação de sistemas de gestão devem trazer benefícios aos seus usuários, sejam eles iniciais, intermediários ou finais. Dentro dessa ótica podemos elencar os principais benefícios do Sistema SGO:

Minimização do uso de papel: A adoção de fluxo virtual possibilita inicialmente que alguns documentos deixem de serem impressos, gerando uma economia na utilização desse recurso.

Substituição do processo material por virtual: idéia de vanguarda das maiorias das organizações. A troca de processos físicos por processos virtuais.

Economia de tempo: através da agilização das operações e atividades, permitindo que os processos sejam mais ágeis do que em um fluxo burocrático, os quais normalmente consomem recursos desnecessários.

²⁹ Diário Oficial do Estado

Rastreabilidade: possibilidade de identificar em cada etapa do fluxo, quem é o responsável, quanto tempo está com determinada tarefa.

Avaliação de tempos de atividades: cada etapa mapeada do fluxo terá sua duração medida, podendo ser avaliada se corresponde àquela necessidade específica.

Adoção de alertas: serão gerados periodicamente, para usuários com perfis pré-determinados, repassando informações do fluxo do processo para fins de acompanhamento e/ou necessidade de intervenção.

Confiabilidade e integridade das informações: sistema desenvolvido em tecnologia compatível com as existentes, possibilitando garantir que a informação é proveniente da fonte correta e não sofreu mutação durante o fluxo, assim como garantia que vai conter todas as informações originais juntamente com as alterações realizadas.

Gerenciamento de documentos: os documentos gerados a partir do Sistema SGO, assim como daqueles com que for integrado, ficará disponível em uma base única³⁰ gerenciada pela PROCERGS.

Avaliação da carga de trabalho: identificar quantas obras foram demandadas, quanto projetos foram elaborados por cada engenheiro/arquiteto, quantas fiscalizações foram efetuadas, dentre outras.

Estrutura de auditoria: possibilidade de auditar todas as fases do processo, assim como dos usuários que geraram eventos relacionados ao processo.

Integração com outros sistemas/órgãos: tema abordado ao longo deste trabalho. Possibilitará, em especial, a integração com os sistemas: FPE, SEO³¹, GPE³², SISPLAG³³, SPI, SGM³⁴

Controle de acesso: uso do sistema de autenticação de usuário SOE-WEB³⁵, com definição de perfis e responsabilidades.

³⁰ Sistema *Alfresco* – Gerenciador Eletrônico de Documentos

³¹ SEO – Sistema de Elaboração do Orçamento

³² GPE: Gestão de Patrimônio de Imóveis do Estado

³³ SISPLAG: Sistema de Informações de Planejamento e Gestão (elaboração do Plano Plurianual)

³⁴ SGM: Sistema de Gerenciador de Matérias (utilizado para publicação no Diário Oficial do Estado)

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou apresentar o sistema SGO (Sistema de Gerenciamento de Obras) como ferramenta eficiente e eficaz no planejamento, execução e controle das obras públicas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Os objetivos específicos foram: a) Identificar o sistema SGO como uma ferramenta de inovação na gestão pública do Estado do Rio Grande do Sul; e b) Apresentar as fases a serem desenvolvidas e implementadas no sistema, assim como enumerar os ganhos para a administração pública e seus gestores.

Através de uma revisão bibliográfica da importância dos instrumentos de transparência, identificamos a necessidade de a Administração Pública possuir sistemas de gestão aptos a gerar informações precisas à comunidade. Isso posto, a partir de um referencial teórico, principalmente por meio dos normativos que regem a matéria transparência, buscou-se identificar o porquê do desenvolvimento deste sistema, assim como a técnica e metodologia utilizadas.

Da análise e exposição realizada podemos concluir que a utilização do sistema SGO, possibilitará uma gestão de recursos transparentes em relação às obras públicas, assim como inúmeros cruzamentos de informações mais diversas, verificando se os órgãos e/ou entidades demandantes cumprem a legislação, desde a demanda por uma obra até os cuidados decorrentes de sua pós-ocupação.

Temos ainda que, a utilização de um sistema de uso obrigatório por todos os órgãos, possibilitará uniformidade na divulgação de informações à população, em especial nos portais de transparência. Tal assertiva nos permite afirmar que o Sistema SGO como uma ferramenta de inovação na gestão pública, vem atender os ditames legais referidos neste trabalho.

³⁵ Sistema de Controle de Acesso e Autorização, utilizado pela PROCERGS para autenticação de usuários nos sistemas desenvolvidos em plataforma *internet*.

Por fim, não obstante este trabalho ter atingido seus objetivos, sugere-se ainda:

- i) Continuidade no desenvolvimento do Sistema SGO, assim como das integrações necessárias com outros sistemas da Administração Pública, em especial com o SICONV da União;
- ii) Ampliação do uso para os demais órgãos da Administração Pública do Estado do RGS, sejam da Administração Direta ou Indireta;

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em [<http://www4.planalto.gov.br/legislação>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas**. Apresentação e histórico. Disponível em [<https://www.dnocs.gov.br/>]. Acesso em 13 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [<http://www4.planalto.gov.br/legislação>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em [<http://www4.planalto.gov.br/legislação>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei n.8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em [<http://www4.planalto.gov.br/legislação>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações - RDC. Disponível em [<http://www4.planalto.gov.br/legislação>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em [<http://www4.planalto.gov.br/legislação>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, de 03 de outubro de 1989**. Disponível em [<http://www.al.rs.gov.br/legis>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 14.006, de 05 de junho de 2012**. Dispõe sobre a publicação das súmulas dos contratos celebrados pelos órgãos ou entidades da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul com particulares. Disponível em [<http://www.al.rs.gov.br/legis>]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 14.266, de 19 de julho de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2014. Disponível em [http://www.al.rs.gov.br/legis]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar n.º 11.299, de 29 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre os contratos celebrados pela administração pública direta, indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e regulamenta os artigos 24, inciso V, 53 e 70, caput, da [Constituição do Estado](#). Disponível em [http://www.al.rs.gov.br/legis]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 14.203, de 09 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a contratação, em caráter excepcional, para a elaboração e a execução de obras e serviços de arquitetura e de engenharia e adota o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC - no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em [http://www.al.rs.gov.br/legis]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 50.152, de 14 de março de 2013.** Dispõe sobre o Módulo Contratos do Sistema de Finanças Públicas do Estado - FPE. Disponível em [http://www.al.rs.gov.br/legis]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Instrução Normativa CAGE n.º 01, de 15 de março de 2013.** Dispõe sobre contratação, execução e fiscalização de Obras Públicas no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências. Disponível em [http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/]. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** São Paulo: Dialética, 2010.

LEITÃO, Antônio Jorge. **Obras Públicas.** Rio de Janeiro: LEUD (2013, 4ª Edição).

MANKIN, N. Gregory. **Introdução à Economia.** São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arts 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (organizadores). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Saraiva (2009)

OLIVEITA, Ricardo de. **Gestão pública: democracia e eficiência – uma visão prática e política.** São Paulo: FGV (2012)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas.** Brasília: TCU, SECOB, 2002.

LISTA DE ABREVIATURAS

AFE	Administração Financeira do Estado
BDP	Banco de Dados de Pessoal
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CFO	Cadastro de Fornecedor de Obras
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DOE	Diário Oficial do Estado
DOU	Diário Oficial da União
FPE	Finanças Públicas do Estado
GPE	Gestão de Patrimônio de Imóveis do Estado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PGP	Programa de Gerenciamento de Projetos
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SE	Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
SEO	Sistema de Elaboração do Orçamento
SGM	Sistema de Gerenciamento de Matérias
SGO	Sistema de Gestão de Obras
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SICOP	Sistema Integrado de Controle de Obras Públicas
SICRO	Sistema de Custos de Obras Rodoviárias
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SISPLAG	Sistema de Informações de Planejamento e Gestão
SPI	Sistema de Protocolo Integrado
SOP	Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UO	Unidade Orçamentária

ANEXO I

(Reportagem do Jornal Zero Hora³⁶)

Polícia realiza operação contra esquema suspeito de superfaturar obras - Notícias - ... Página 1 de 1

Menu

Canal ZH



Notícias

Operação Kilo watt

Polícia realiza operação contra esquema suspeito de superfaturar obras

Ação tem como objetivo combater crimes contra a administração pública e processos licitatórios

09/01/2014 | 07h37 Atualizada em 09/01/2014 | 12h01

Correção: Das 7h37min até as 11h37min, este site informou equivocadamente que o valor desviado teria sido de R\$ 12 milhões. Na verdade, a polícia esclareceu que o volume dos contratos com irregularidades soma R\$ 12 milhões e que o valor desviado deve ser esclarecido com o prosseguimento da apuração. O texto foi corrigido.

A Polícia Civil gaúcha deflagrou, na manhã desta quinta-feira, uma operação que busca desarticular quadrilha responsável por superfaturar obras e cometer crimes contra a administração pública e licitações. Foram cumpridos oito mandados de prisão, 34 mandados de busca e apreensão em órgãos públicos, empresas e residências no Rio Grande do Sul e São Paulo. As seis obras apuradas somam contratos no valor de R\$ 12 milhões.

Leia mais

Desvio de R\$ 12 milhões foi em obras públicas do Estado, afirma delegado

Polícia encontra itens de obras com 1000% de superfaturamento

Após escândalo, secretaria de obras afasta pelo menos três servidores

Os alvos principais são contratos com a Secretaria Estadual de Obras, mas há repercussão em contratos de obras nas secretarias da Saúde e Educação. São cumpridos oito mandados de prisão e 34 mandados de busca e apreensão em órgãos públicos, empresas e residências nas cidades de Porto Alegre, Ivoti, Nova Petrópolis, Canela, além de Limeira e Campinas, em São Paulo.

Entre os presos há servidores e empresários, sujeitos à apreensão de veículos e bloqueio de bens dos investigados. Ao todo, cerca de 150 policiais civis participam da operação, que é realizada pela Delegacia Fazendária do Departamento Estadual de Investigação Criminal. Coordenada pelo delegado Joeberth Nunes, a operação terá mais informações divulgadas somente em coletiva de imprensa.

<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/01/policia-realiza-operacao-contr-esquema-suspe...>

³⁶ Jornal Zero Hora digital, acesso em [http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/01/policia-realiza-operacao-contr-esquema-suspeito-de-superfaturar-obras-4385175.html]