



Encontro Internacional sobre Gestão
Empresarial e Meio Ambiente

ISSN: 2359-1048
Dezembro 2016

LICITAÇÃO E FISCALIZAÇÃO COMO PRÁTICA CONTRIBUTIVA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS PROVENIENTES DAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR NO NORTE PAÍS

CLEVERTON REIKDAL

tom.reik@gmail.com

EDUARDO YUKIO OKAMOTO

okamoto.eduardo@unir.br

MARLENE VALERIO DOS SANTOS ARENAS

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

marlenearenas@unir.br

VALMIR BATISTA PRESTES DE SOUZA

valmir@unir.br

ÁREA TEMÁTICA:
RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

**LICITAÇÃO E FISCALIZAÇÃO COMO PRÁTICA CONTRIBUTIVA DA
POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS PROVENIENTES DAS OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO
SUPERIOR NO NORTE DO PAÍS**

Resumo: Trata-se de pesquisa realizada em Instituição de Ensino Superior para verificação da efetiva aplicação ou cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A PNRS prevê uma atuação em conjunto dos entes federados para a prática de condutas que visem reduzir os impactos ambientais, tendo como uma das diretrizes é o gerenciamento dos resíduos sólidos oriundos das atividades da construção civil. Nesta perspectiva, selecionou-se uma instituição federal localizada na região norte do Brasil, para verificar a aplicação de um procedimento prático e legal referente à instituição de práticas que visem atender a PNRS, assim, mediante a análise documental de procedimentos licitatórios da instituição, no período de agosto/2010 a dezembro/2015, os quais tinham como objeto à contratação de empresas para realização de serviços e obras de engenharia, bem como com a aplicação de um questionário fechado aos fiscais destes contratos. Verificou-se no estudo que há uma participação mínima desta instituição no que diz respeito à aplicação de diretrizes e incentivos à melhoria no gerenciamento dos resíduos sólidos advindos dessas obras e serviços de engenharia realizadas, pela instituição. Para tanto, uma das considerações finais que esta pesquisa sugere é o treinamento e desenvolvimento da equipe de planejamento, elaboração dos projetos de engenharia e fiscais para adquirirem maior conhecimento e engajamento sobre as políticas nacionais e municipais e gerenciamento dos resíduos sólidos provenientes dos contratos executados.

Palavras-Chave: Resíduos Sólidos. Obras de Engenharia. Meio Ambiente.

**BIDDING AND SUPERVISION AS CONTRIBUTION PRACTICE NATIONAL
SOLID WASTE POLICY FROM THE WORKS AND ENGINEERING SERVICES IN
AN INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION IN FEDERAL COUNTRY NORTH**

Summary: This is research performed in the higher education institution to verify the effective implementation or enforcement of the National Solid Waste Policy (PNRS). The PNRS provides a performance together of federal entities to practice behaviors that reduce environmental impacts, and as one of the guidelines is the management of solid waste from the construction activities. In this perspective, we selected a federal institution located in northern Brazil, to verify the application of a practical procedure and legal relating to the institution of practices designed to meet PNRS thus by documentary analysis of bidding procedures of the institution in from August / 2010 to December / 2015, which had as object to hiring companies to perform services and engineering works, as well as the application of a closed questionnaire to tax these contracts. It was found in the study that there is a minimum contribution of this institution as regards the implementation of guidelines and incentives to improve the management of solid waste arising from these works and engineering services carried out by the institution. Therefore, one of the final considerations that this research suggests is the training and development planning team, preparation of engineering projects and tax to gain greater knowledge and engagement on national and local policies and management of solid waste from executed contracts.

Keywords: Solid Waste. Engineering works. Environment.

INTRODUÇÃO

A realização de construção de obras e serviços de engenharia geram resíduos sólidos que devem ser destinados de forma a reduzir o seu impacto ambiental. Souza *et al.*, (2004) afirma que resíduos da construção de obras e serviços de engenharia causam grande impacto ao meio ambiente e que podem ser reduzidos pela aplicação de medidas indutivas à reutilização de material, uso de material reciclado, desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, e o descarte de forma apropriada dos resíduos, entre outras.

O governo federal, ciente dos efeitos, criou e desenvolveu uma Política Nacional específica para reduzir os impactos dos resíduos sólidos. Para verificar como esta política vem sendo aplicada na prática, desenvolveu-se uma pesquisa para verificar a contribuição de uma Instituição Federal para o efetivo gerenciamento dos resíduos obras e serviços de engenharia de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) vigente no país.

Por ser a PNRS uma política pública a ser desenvolvida em parceria dos entes federativos, sociedade civil e sociedade empresária, selecionou-se uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) que está localizada na região norte para verificar como a Administração Pública, em um pequeno recorte, vem aplicando na prática a política criada.

Quando realizada a pesquisa investigativa *in loco* com servidores da IFES, verificou-se a existência de certa dificuldade e insatisfação por parte dos fiscais de contratos de obras e serviços, na destinação dos resíduos sólidos provenientes das diversas construções que estão sendo realizadas. Pergunta-se: A IFES está cumprindo seu papel no que se refere a PNRS no sentido de diminuir a poluição do meio ambiente no que diz respeito a esses rejeitos gerados por esses investimentos?

Com o objetivo de verificar como é realizada a fiscalização da execução do contrato no que tange aos resíduos sólidos até o seu destino final, esta pesquisa analisou se existe nos editais de licitação da IFES a aplicação da PNRS, quando o objeto for obras e serviços de engenharia. Também, buscou-se aprender qual é o conhecimento e qual a atuação do fiscal designado na execução dos contratos decorrentes das obras e serviços de engenharia executados até a destinação final, como forma de não poluição do meio ambiente. E, por fim, encontrar atos que demonstrem a existência de fiscalização pela IFES com base nas orientações da PNRS instituída pela Lei 12.305/2010.

Este artigo está estruturado iniciando por esta introdução, seguido da contextualização sobre dessa política de resíduos sólidos, com as normas, princípios e conceitos das licitações públicas e o desenvolvimento nacional sustentável, procedimentos metodológicos, análise dos dados e resultados, e por fim as considerações finais.

2 CONTEXTUALIZANDO LICITAÇÃO VISANDO A SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Planejamento em seu sentido amplo é considerado como a elaboração das diretrizes em conformidade com a necessidade da instituição (SPITZCOVSKY, 2011) no caso das contratações públicas que visam a terceirização de serviços, o planejamento se faz imprescindível para o atingimento das demandas com a contratação mais vantajosa.

Na administração o planejamento é ferramenta de gestão estratégica que pode ser aplicado na alta cúpula até em níveis setoriais, Virzi e Heraldo (1999), considera o planejamento como ferramenta capaz de auxiliar nas decisões, na escolha e fixação de metas para que o planejamento se torne um instrumento hábil. O planejamento, também tem importância na engenharia, é como ferramenta dinâmica capaz de traçar um plano, comportamentos em etapas a serem atingidas para que se possa realmente conquistar o fim

almejado (BIEZUS, PROSPERO, ROCHA, 1986), logo o planejamento é ferramenta que integra os fatores que compõem um empreendimento. Ser este fim, no caso da administração pública, pautado na efetivação do princípio da eficiência, princípio consagrado na Constituição Federal que exige do Estado um serviço realizado com presteza. Gasparini (2006), afirma que o planejamento é a perfeição e rendimento funcional, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade.

Para atender as demandas sociais, ao fim público, o Estado pode prestar o serviço diretamente ou por meio de terceirização, mediante contratações. Nas contratações, na modalidade de contratos administrativos, Di Pietro (2010) afirma que existe um ajuste formalizado entre particulares e a Administração para a consecução de fins públicos, nestes casos caberá ao particular a execução de um determinado objeto vinculado a um contrato com permanência de vínculo contratual e legal, Mello (2010) reforça que as condições preestabelecidas são imposições de interesse público.

Planejamento e contratação, ainda, necessitam de acompanhamento de resultados das etapas, para tanto, verifica-se a existência na legislação e prática nacional a criação de duas funções para exercer esta tarefa, o gestor e o fiscal do contrato. Vareschini (2013) classifica que o gestor com a função de administrar todo(s) o(s) contrato(s), pode ser exercido por uma pessoa ou setor e o fiscal, um representante da administração, com a competência e responsabilidade a ser exercida sobre a realização e execução do objeto do contrato. Para Biezus, Prospero e Rocha (1986, p. 15) na engenharia a função de fiscalização “é designada por controle do projeto, supervisão de obras e inspeção de qualidade”, assim, verificamos similaridade entre a função do fiscal nas áreas de administração e engenharia.

Ainda que, os contratos administrativos tenham objetos específicos a serem executados, estes podem perseguir a finalidade social da contratação administrativa. Ferreira (2012) analisa a presença da capacidade do Estado em influenciar e modelar o mercado, a dimensão macroeconômica, ultrapassando a esfera das necessidades administrativas e servindo como estímulo para adaptação do mercado privado à satisfação dos interesses públicos gerais, na direção do desenvolvimento nacional sustentável.

Enquanto verifica-se o andamento operacional do Estado, também é relevante perceber as estratégias criadas e elaboradas para a persecução do interesse público. Entre tantas, desenvolveram estudos ambientais que resultaram na Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, estabelecendo a Política Nacional de Resíduos Sólidos. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), esta política estabelece princípios, objetivos, diretrizes, metas e ações alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implantação, articulada entre os três entes federados, a sociedade civil e o setor produtivo, visando a busca de soluções para os grandes problemas ambientais, sociais e econômicos causados pelos resíduos sólidos e, no seu artigo 25, especificamente prevê que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância dada PNRS.

A PNRS estipula a obrigatoriedade das empresas de construção civil em elaborar o plano de gerenciamento de resíduos sólidos e será parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente. Inobstante a tarefa ser da empresa, a lei admite contratação de serviços de coleta e tratamento por terceiros, mas isso não retirará a responsabilidade pelo gerenciamento inadequado.

O edital de licitação para Vareschini (2012) será um reflexo da execução do planejamento elaborado para a sua formação, e a etapa interna tem como marco final a publicação do edital, determinando uma relação com terceiros interessados que se vinculam por meio deste instrumento convocatório, o edital. O instrumento convocatório é a norma criada pela administração para a execução do certame licitatório, ele é vinculado às regras estabelecidas nas leis nacionais (JUSTEN FILHO, 2012).

Desta forma compreende-se que o instrumento seguirá inalterado, fazendo lei entre as partes e exigindo o seu fiel cumprimento. Não só por possuir força de vinculação, mas também por ter sido o próprio instrumento que levou à publicidade de como iria se proceder ao julgamento e análise das propostas, vinculando tanto a administração como os administrados, Niebuhr (2008), afirma, ainda, que é na leitura do edital que os licitantes deverão tomar conhecimento de todas as regras.

O consultor jurídico Oliveira Filho (2012) assim elucida como gestor aquele que atua como representante da Administração, com autoridade e competência para iniciar o procedimento licitatório, assinar o contrato, autorizar alterações, dentre outras, e o fiscal de contratos é aquele designado para as tarefas operacionais para acompanhar e fiscalizar a execução, mediante a emissão de relatórios, análises em campo do andamento, entre outras.

Tem-se, portanto, que a presença de duas funções distintas está estruturada para que a execução do contrato seja realizada de forma efetiva; reforça-se, ainda, com a previsão de responsabilização dos agentes envolvidos quando não adotam as providências para sanar as irregularidades, conforme entendimento do Tribunal de Conta da União no Acórdão nº 839/2011¹.

Na visão de Abrucio (2007) a gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores. E estes indicadores somente podem ser medidos se tiverem orientações, diretrizes e sistemas de coleta de dados.

Um dos facilitadores a incorporar a gestão por resultados é o fiscal dos contratos. Justen Filho (2012) afirmar que nem a licitação nem o contrato são um fim em si mesmo, eles possuem repercussões sociais que extrapolam a execução do contrato e refletem impactos na sociedade, desta forma, parte-se da hipótese que ampliando o conhecimento técnico dos fiscais e expandindo o campo de gestão para a fase de descobrimento da demanda até a terceira e final fase, da entrega do objeto é possível que se ampliem os resultados sociais das contratações e com isso contribuam ao desenvolvimento nacional.

No caso da pesquisa, substituiu-se esta fase da satisfação do demandante para uma fase de satisfação e cuidado ambiental da execução do contrato que, de forma legal e assertiva, previu em seu edital e no projeto básico, a observância às diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil estabelecidos na Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, Resolução nº 307, de 05/07/2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010,

O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) apresentou um plano para a sociedade através de um histórico e contextualização sobre as compras sustentáveis. Nele, constam informações sobre o processo, discorrendo sobre os objetivos, diretrizes e prioridades do plano. O PPCS vem para complementar a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009 enfatizando o papel do consumidor na demanda por produtos sustentáveis.

A expectativa do plano é ser um movimento de mudança em relação ao consumo (demanda), e a produção nacional (oferta), abarcando tanto a sociedade civil como o governo. Como o próprio plano informa, ele é um convite para passar da reflexão para a ação, para

¹ Tribunal de Contas da União – **Acórdão 0839-11**, consultado em 10 de abr. de 2016, disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3930373634&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>

concretizar a ‘utopia da cidade sustentável’, deixando para trás a produção e sociedade insustentável.

Ademais, o PPCS em união com o Programa de Reciclagem de Resíduos Sólidos engrandece as discussões acerca das cidades sustentáveis² e estabelece algumas ações, como a) promover um programa nacional de capacitação de gestores públicos para aplicar a nova legislação em compras públicas sustentáveis, b) consolidar a legislação federal que normatiza as compras públicas sustentáveis; c) assegurar avanços e trabalhar para a disseminação da prática de compras públicas sustentáveis; d) realizar discussões que possam se beneficiar das compras públicas sustentáveis; e) publicar materiais de cunho informativo que possam auxiliar na disseminação das políticas existentes atuais e previstas de compras sustentáveis por parte de organismos públicos. (BRASIL, 2010, p.51 e 52).

Este plano traz uma reversão no pensamento de quem induz a sustentabilidade. As reflexões que este plano de ação busca trazer é no sentido de que sim, o consumo também é ato que induz a sustentabilidade. A análise objetiva da produção do bem ou serviço que virá a ser contratado deve ser pautada no ciclo da manufatura. (BRASIL, 2010). O ciclo de manufatura de bens e serviços esta diretamente envolvido com a sustentabilidade da aquisição.

Assim sendo, tanto a análise da real necessidade da própria aquisição como ato de consumo e o acompanhamento da execução e término do contrato estariam diretamente relacionados com o desenvolvimento sustentável. Por sua complexidade cabe ao momento do planejamento verificar se o consumo é consciente e ao gestor do contrato se a execução e finalização do contrato atendem ao ciclo de produção sustentável.

A construção civil encontra-se nesta área com relevância interferência na economia nacional, setor é responsável por 5,8% do PIB nacional (dados IBGE de 2012³), o MMA afirma que ao mesmo tempo em que esta área é importante segmento econômico também é uma atividade geradora de impactos ambientais e seus resíduos sólidos representam um grande problema a ser administrado.

A preocupação legal com os resíduos sólidos teve regulamentação, encontra-se desde 2002 na Resolução CONAMA 307, onde constam as responsabilidades e segregações dos tipos de resíduos em diferentes classes e necessidades particulares e específicas para descarte e reciclagem. Souza *et al.* (2004), afirmam que uma política por redução dos resíduos gerados decorre da preocupação ambiental e competitividade entre as construtoras, desde 1990.

Os resíduos sólidos da construção civil são definidos no artigo 13 da PNRS como sendo os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, necessitam de um tratamento específico para fomentar o desenvolvimento sustentável e reduzir os impactos ambientais e promover a execução da política pública estabelecida para tanto.

² O conceito de cidades sustentáveis definido pelo ICLEI é “A sustainable city is marked by a green economy, a healthy and happy community, smart infrastructure, and are biodiverse, low-carbon, resilient and resource-efficient.”.Uma cidade sustentável é marcada por uma economia urbana verde, visando a concretização de comunidades saudáveis e alegres, um infraestrutura adaptável e inteligente, elas são resilientes, e com uso eficiente dos recursos, possuem e promovem a biodiversidade e com baixa produção de carbono.

O ICLEI é uma associação mundial de cidades e governos locais destinados ao desenvolvimento sustentável, a sigla ICLEI significa International Council for Local Environmental Initiatives, também denominado Local Governments for Sustainability. Em português é o denominado como ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. Esse conselho promove ações locais para a sustentabilidade global, compreendendo que as ações sobre o meio ambiente são de repercussões além das fronteiras.

³ Conforme dados coletados no sítio da Câmara Brasileira de Indústria e Construção (CBIC) disponível em <<http://www.cbicdados.com.br/menu/home/participacao-da-construcao-civil-no-pib-brasil>>. Consultado em 10 de junho de 2016.

Verifica-se, com base no disposto acima, que as obras e serviços de engenharia causam impacto considerável no meio ambiente e podem ter este impacto minorado mediante a esmerada e efetiva aplicação da política de resíduos sólidos implementada pela Lei 12.305/2010. Para tanto, deve o contrato ser fiscalizado de forma a certificar que o contratado dará a destinação correta e exigida por lei e pelo instrumento vinculatório, sob pena de incorrer nas penalidades previstas na legislação nacional.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para compreender o fenômeno abordado, a pesquisa utilizada tem, enquanto objetivo metodológico, descrever e caracterizar o comportamento da IFES sobre a institucionalização das práticas de gerenciamento dos resíduos sólidos, assim, classifica-se como descritiva (SOUZA, 2015). Por fim, a abordagem do problema pesquisado foi realizada mediante uma perspectiva quantitativa, em razão do interesse dos pesquisadores em descrever o fenômeno atual, sem adentrar de forma intensa às causas ou motivos de comportamento, há, conforme Souza (2015), compatibilidade entre os procedimentos escolhidos com a abordagem quantitativa.

Como o objetivo da pesquisa versa sobre cumprimento da PNRS e reconhecer a prática institucional acerca do tema, foi realizada uma pesquisa visando quantificar quantos projetos básicos e contratos possuem as orientações de descarte de resíduos sólidos e como foram realizadas as fiscalizações no decorrer da execução do contrato.

Quanto ao tipo de procedimento, este se baseou em um método de pesquisa documental e documental *on line*, na análise dos editais de processo de contratação de licitação nas modalidades de concorrência, publicados posteriormente a vigência da lei 12.305/2010. A pesquisa documental foi realizada no *site* da instituição pesquisada e *in loco* nos departamentos responsáveis pela fiscalização do contrato e, no caso dos contratos encerrados, nos departamentos responsáveis pela guarda. A pesquisa documental é reconhecida como fonte de pesquisa onde se baseia em um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos (SÁ-SILVA, ALMEIDA E GUINDANI, 2009). A lei que versa sobre resíduos sólidos, já está em vigor e deveria estar expressamente incluída nos editais de licitação, anexos, ou contrato, assim, investigar esses documentos é imprescindível para o estudo.

Selecionou-se editais de Concorrência e Regime Diferenciado de Contratação (RDC), realizados cujo objeto era a contratos de serviços e obras de engenharia, abertos posteriormente a data da promulgação da Lei 12.305, portanto 02 de agosto de 2010, mediante um procedimento licitatório na modalidade de concorrência e RDC e com contratos formalizados, encerrados ou ativos.

Para certificar a confiabilidade da documentação, foi acessado o *-site na internet* da instituição onde é feita a divulgação oficial dos editais, para neles identificar a presença de regras editalícias que poderiam ser suficientes para exigir do contratante a prática correta do descarte dos resíduos sólidos das obras, conforme demanda a legislação apontada. Como método investigativo, os editais foram lidos na sua integralidade, salvos em arquivos virtuais para posterior conferência e, em alguns casos, realizadas fotocópias de páginas de processos administrativos.

Como os editais possuem certa similaridade entre si, após localizar a primeira ocorrência da cláusula que prevê o descarte dos resíduos sólidos com base na Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Resolução nº 307, de 05/07/2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010, passou-se a buscar o mesmo texto em todos os outros

editais. Ademais, não houve fixação apenas no texto supracitado, também se buscou analisar na leitura integral dos editais outras obrigações ao contratante que tivesse relevância com os impactos ambientais dos resíduos sólidos provenientes da obra, busca de indicação de leis e outros atos normativos sobre a coleta, descarte e reutilização destes resíduos, entre outras palavras, termos e expressões associados ao meio ambiente e gerenciamento de resíduos sólidos.

Ademais, para certificar se nos editais constam a inserção de normas referente à aplicação da PNRS foi elaborado um questionário com base na pesquisa do tipo *survey* para a coleta de dados junto aos fiscais que atuam e/ou atuaram nesses contratos. É o tipo de questionário indicado para obtenção de dados, ações ou opiniões de um determinado grupo alvo (FREITAS *et al.*: 2000). Este tipo de pesquisa é utilizado como recurso exploratório e descritivo da situação, no caso o público alvo foram os fiscais e os serviços de obras e engenharia da instituição (FREITAS *et al.*, 2000).

A coleta de dados foi feita em um momento único (corte transversal), mediante um questionário com perguntas abertas e fechadas. Quanto ao universo pesquisado, o questionário foi aplicado a todos os fiscais da instituição relacionados com os serviços e obras de engenharia. Foi dispensado, portanto, a análise amostral em razão do tamanho do universo explorado, porque foi analisada a totalidade de editais existentes no período, os 23 editais de licitação nas modalidades de concorrência e regime diferenciado de contratação para obras e serviços de engenharia publicados após agosto de 2010. O total de contratos analisados foram 19, e a *survey* foi aplicada aos três e únicos fiscais de contrato habilitados na instituição. Assim poder-se-á reconhecer quantitativamente o fenômeno e utilizar-se de informações contidas nos documentos e informações adicionais mediante a escuta dos fiscais.

4 ANÁLISE DOS DADOS, RESULTADOS E DISCUSSÃO

As diretrizes determinadas pela PNRS são coerentes com a perspectiva de modernização, gestão e desburocratização da administração pública gerencial. Para tanto, reforça-se a presença dos fiscais de contrato, possuindo obrigações legais e específicas de acompanhar etapas episódicas e determinadas da execução do contrato, contudo, em razão da vinculação ao edital, os fiscais somente poderão verificar as orientações, obrigações, diretrizes e metas estipuladas no contrato e no projeto básico e/ou termo de referência. Como nos editais da instituição somente encontrou-se obrigações e orientações sobre normativas ambientais de forma genérica, bem como poucos temas relacionados à gestão de resíduos sólidos provenientes da construção civil, o resultado da análise dos documentos e do questionário demonstram pouca atividade relacionada à efetividade da PNRS, portanto a não observância a legislação vigente pela IFES.

Como forma de abordar as instruções e obrigações às contratadas, verifica-se que os editais de licitação, somente posteriores ao ano de 2015 se adequam ao exigido, minimamente, pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. A instituição não inseriu em seus editais obrigações claras e precisas sobre o gerenciamento de resíduos sólidos, verificou-se que em um dos editais analisados, RDC, encontrou-se referência ao Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil de um município localizado a 3 mil quilômetros de distancia, desrespeitando princípios diretrizes gerais acerca do tema.

Ao analisar os documentos buscou-se encontrar itens e orientações que estivessem favorecendo o desenvolvimento efetivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Bem como, também procurou verificar se há alguma disposição promotiva da atuação proposta como diretriz dos resíduos da construção civil, estipulado nas diretrizes e estratégias relacionadas aos resíduos sólidos que compõem a Versão Preliminar do Plano Nacional de

Resíduos Sólidos. Dentre as seis diretrizes estabelecidas neste Plano verifica-se que duas poderiam ser contempladas nos projetos básicos e exigidas pela administração pública sem ferir os princípios e regras normativas constitucionais e legais das contratações públicas. A Diretriz nº 05 a qual prevê a criação de um inventário quantificando os resíduos sólidos provenientes da contratação civil, e Diretriz nº 06 referente a criação de metas e indicadores de redução, coleta, destinação e disposição de resíduos e rejeitos. Contudo, em nenhum edital foi encontrado. O desenvolvimento sustentável, um dos objetivos da licitação, não pode ser atingido integralmente se a IFES deixar de contemplar os impactos ambientais de suas obras e serviços de engenharia.

De acordo com a Quadro 1 a seguir, foi verificado que em 41,66% os editais analisados da Instituição não contemplam qualquer orientação sobre o gerenciamento de resíduos sólidos, o que demonstra obras sendo executadas com contratos que não dispõem de cláusulas que viabilizem o fiscal a aplicar sanções em razão de descumprimento da PNRS.

Quadro 1 - Resultado da análise dos editais.

| Itens encontrados referenciados à aplicação da PNRS | Editais e Contratos analisados. | Modalidade |
|--|--|---|
| Não possuem qualquer menção a cláusulas que se referenciam a aplicação da PNRS. | 41,66% | Concorrência, editais publicados nos anos de 2010 e 2013. |
| Possuem, apenas, a previsão de a coleta seletiva dos resíduos nos canteiros de obras. | 13,43% | Concorrência, editais publicados nos anos de 2014 e 2015. |
| Possuem a inclusão de regras de observação da legislação ambiental pertinente, em especial a Resolução CONAMA 307 que dispõe sobre gestão dos resíduos da construção civil, bem como proibição de destinação de material em áreas não licenciadas e obrigação de seguir Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil aprovado no SEMASA. | 13,43% | RDC, editais publicados nos anos de 2014. |
| Possuem cláusula para o contratado observar as diretrizes da Resolução nº 307, de 05/07/2002 do CONAMA, o obedecer às diretrizes técnicas e procedimentos do PMGRCC Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e cláusula para o contratado providenciar a destinação ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil. | 17,39% | Concorrência, editais publicados nos anos de 2015 e 2016. |

Fonte: elaborado pelos autores

Contudo, em análise transversal verifica-se que esta falha é corrigida a partir dos editais de obras e serviços realizados no ano de 2015. Posteriormente a este ano, fora encontrado no Projeto Básico de todos os editais analisados, a minuta de contrato a qual prevê na cláusula nona orientações e obrigações à contratada sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos provenientes da execução do objeto⁴, esta inserção está em acordo com a PNRS e viabiliza o trabalho dos fiscais para garantir a execução da obra com menores impactos ambientais.

Verificou-se que os itens a respeito do gerenciamento dos resíduos sólidos dos editais de concorrência não guardam relação com os itens dos editais de RDC. Como se tratou de uma pesquisa quantitativa, os pesquisadores não possuem dados suficientes para compreender o motivo da discrepância nas regras dos editais.

⁴Como informado na etapa metodológica, embora os todos os editais não contemplem referência à PNRS, localizou-se outros itens que estariam relacionados ao gerenciamento destes resíduos..

Ademais, não foi encontrado em nenhum edital a quem caberia a responsabilidade de elaborar o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, para fins de atender o exigido no art.3º, item X⁵. na Lei 12.305/2010

A fiscalização na IFES é realizada por uma equipe de três profissionais técnicos da área de engenharia, esta equipe hoje é responsável por 26 contratos, espalhados por oito municípios do Estado de Rondônia. Com base no questionário aplicado, foi verificado que há um excesso de contratos a ser fiscalizados pelos servidores, o que prejudica a atuação dos fiscais e afasta a possibilidade de verificação dos resultados atingidos, fator que gera deficiência aos serviços de fiscalização e minimizam os resultados da PNRS.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União já se manifestou no Acórdão 184-2012⁶ e Acórdão 1094-2013⁷ ao apontar que se um fiscal ficar responsável por uma quantidade excessiva de contratos haverá prejuízo na qualidade da fiscalização. Logo, o tema da gestão de contratos de obras e serviços, por ser um contrato complexo e com diversos detalhes, os fiscais devem deter mais tempo para a visitação e análise das obras *in loco*.

Outro ponto relevante sobre o questionário aplicado é que os fiscais em sua totalidade reconheceram a ausência de capacitação para o exercício da função de fiscal de contrato, este tipo de constatação pode configurar que as atividades fiscalizatórias não são exercidas de forma satisfatória e impedem que a IFES cumpra com seu papel de fiscalizar o gerenciamento dos resíduos sólidos de suas obras e serviços de engenharia. Esta ausência de capacitação fere orientação do Tribunal de Contas, Acórdão 594/2012⁸, o qual recomenda que o órgão adote medidas para que os fiscais possuam conhecimentos adequados para desenvolver suas atividades, e pode ensejar transferência de responsabilidade para a Instituição. O fiscal negligente, conforme o Acórdão 859-2006⁹ e Acórdão 1181-2013¹⁰ poderá ser responsabilizado pessoalmente, mas mister é trazer a tona a necessidade de um treinamento mínimo e adequado para que os reflexos da negligência não atinjam a responsabilidade da instituição e tragam prejuízo as obras, conseqüentemente ao Erário.

Assim, deve a IFES implantar um sistema de treinamento e capacitação de seus fiscais relacionados ao desenvolvimento sustentável. Para Amorim e Silva (2012), o treinamento e capacitação nas instituições públicas é deixado em segundo plano e isso pode levar a má prestação dos serviços, no caso, verifica-se que não há treinamento o que reduz a capacidade de fiscalizar em razão do desconhecimento.

Somado a isso, nos dados levantados, verificou-se que somente um dos fiscais declarou conhecer a PNRS, enquanto os demais se manifestaram de forma negativa. Pode-se inferir que não há na Instituição um programa educacional para os fiscais referente ao desenvolvimento sustentável da Região, o que prejudica significativamente a atividade fiscalizatória, e, em conjunto com os demais pontos vistos acima, não poderá o poder público, mediante esta IFES contribuir de forma efetiva nas ações voltadas a assegurar a observância da PNRS, conforme determina o artigo 25 da Lei 12.305/2010.

⁵ Art. 3º, inciso X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

⁶ Tribunal de Contas da União – **Acórdão 0184-12**, consultado em 10 de abr. de 2016, disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>.

⁷ Tribunal de Contas da União – **Acórdão 1094-13**, consultado em 10 de abr. de 2016, disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>> Acesso em 10 de maio de 2016.

⁸ Tribunal de Contas da União – **Acórdão 0594-12**, consultado em 10 de abr. de 2016, disponível em Disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>

⁹ Tribunal de Contas da União – **Acórdão 0859-06**, consultado em 10 de abr. de 2016, disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>

¹⁰ Tribunal de Contas da União – **Acórdão 1181-2013**, consultado em 10 de abr. de 2016, disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>

Em contraponto positivo, verificou-se que todos os fiscais de obras entrevistados participaram da etapa para a definição das especificações técnicas dos serviços contratados, um dos fiscais informa que participou de quase todas as reuniões de planejamento. Pode-se inferir, caso os fiscais demonstrassem maior conhecimento sobre a PNRS esta poderia estar nos Editais de forma mais clara e precisa. Os fiscais de planejamento e a fase de execução do objeto do contrato, o que reflete a aplicação da integração do planejamento e isto favorece uma administração pública de cunho mais gerencial e menos burocrática (ABRUCIO 2007).

Por outro lado, em razão de ferramentas para levantar a quantificação e especificação dos resíduos sólidos que serão provenientes da obra, os fiscais não poderão criar um sistema de metas ou de análise para saber se os resultados foram atingidos, assim, reduzindo a capacidade de fornecer dados para a comunidade sobre a redução do impacto ambiental ou não promovidos por suas obras.

Nos itens finais do questionário, buscou-se compreender se os fiscais são cobrados dos seus superiores sobre a fiscalização do gerenciamento dos resíduos sólidos, para tanto, perguntou-se se havia no diário de fiscalização algum dado relacionado a destinação e disposição de resíduos e rejeitos da obra, e se o fiscal é cobrado pela administração central da instituição ou do gestor sobre metas e indicadores de redução e coleta dos resíduos sólidos. Para estas perguntas a resposta foi negativa para todas, inferindo-se deste resultado, que não há por parte da IFES interesse sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos dos serviços e obras que acontecem na sua unidade.

Em que pese existir cláusulas sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos em alguns contratos, projetos básicos e no RDC, os fiscais afirmaram não existir nos contratos regras claras sobre o tratamento dos resíduos sólidos provenientes das obras e serviços de engenharia, o que vai de encontro ao objetivo da licitação em reduzir o impacto ambiental. Compreende-se que essas informações dicotômicas são reflexos da ausência de conhecimento e capacitação dos fiscais sobre o tema e demonstram falha no planejamento do serviço ou obra a ser executada. Os resultados do questionário apontam que a ausência de efetiva aplicação das regras previstas no contrato e edital, demonstram estas cláusulas contratuais e a nomeação de fiscais servem, em alguns momentos, apenas para cumprir o princípio da legalidade e não o da efetividade.

De qualquer sorte, os fiscais responderam em unanimidade positiva, que se encontram alguma irregularidade na execução do contrato, notificam a empresa para que seja atendido o que está previsto no contrato e regularize a situação, o que, em sentido favorável ao cumprimento da lei e das orientações do TCU, os fiscais demonstram que vem agindo com seriedade e visando atingir o interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/2010, é uma ferramenta governamental que visa atender a aplicação do gerenciamento dos resíduos sólidos voltado para o desenvolvimento nacional sustentável. Embora as suas normativas tenham sido criadas para reverter um quadro negativo do impacto que os resíduos sólidos vêm causando no país, verifica-se na pesquisa, que existe uma instituição que não detém conhecimento e prática como cultural organizacional suficiente para fiscalizar a política criada.

Nada obstante, a instituição possui, em mínimo, ciência da existência de regulamentações do CONAMA sobre o tema, como é o caso da inclusão do atendimento da Resolução nº 307 em quase todos os Editais e a inclusão de referência da Lei 12.305 – PNRS, nos editais que utilizam o Regime Diferenciado de Contratações. Verifica-se que há divergência entre os Editais de Concorrência e de RDC no que tange a utilização da PNRS,

conforme visto no Quadro 1, contudo, não foi o foco da pesquisa, neste momento, compreender por qual motivo isso ocorre na instituição analisada.

Como as políticas públicas não se aplicam por si, necessita de atitudes por parte da administração pública e da sociedade civil para serem efetivamente aplicadas, compreendeu-se do estudo realizado que há falta de convergência entre as orientações e diretrizes da PNRS com o aplicado pela IFES, ademais, outro possível descaminho que se verificou, o qual se indica para futura pesquisa, é o tratamento final dado pelas contratadas aos resíduos sólidos considerando que algumas prefeituras do Estado ainda não possuem aterros sanitários criados para o recebimento adequado dos resíduos provenientes dos serviços e obras de engenharia.

Desta forma, combinando uma leitura atenta da Lei 12.305/2012 e da Versão Preliminar da PNRS, que são textos os quais aparecem como orientações e instruções para se ampliar o desenvolvimento sustentável, encontra-se neste ambiente situações e características que refletem um Estado brasileiro com boas intenções legislativas e com precária aplicação de uma gestão administrativa voltada para resultados, em que pese a existência de diversos estudos sobre o tema realizados no Brasil e no exterior (SOUZA *et al.*, 2004).

Por fim, compreende-se que há falta de desenvolvimento de uma cultura de aprendizado na instituição, podendo a IFES reduzir o *gap* com a aplicação e desenvolvimento de treinamento para seus servidores que planejam, elaboram os projetos básicos e editais, bem como os fiscais de contrato, com isso melhor desenvolver a aplicação da PNRS na prática, aplicando suas diretrizes e normas nos contratos realizados, corroborando com o conceito de que os contratos não são um fim em si, o planejamento a sua execução podem ampliar a efetividade do desenvolvimento sustentável da região em análise.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, São Paulo: FGV, Edição Especial Comemorativa, 2007.

AMORIM, Tania N. G. F., SILVA, Ladjane B. Treinamento no Serviço Público: Uma Abordagem com os Servidores Técnico-Administrativos de Universidade. **Periódico Teoria e Prática em Administração**, v. 2, n. 1, pp 1-28 (2012). Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/12253/8613>> Acesso em 20 de jun. de 2016.

BIEZUS, Ladi; PROSPERO, Flavio Correa; ROCHA, Antonio J. Oliveira. **O papel do planejamento e do controle físico-financeiro na implantação de empreendimentos**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 26, n. 2, p. 13-28, Junho 1986. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901986000200002&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 28 de junho de 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901986000200002>.

BRASIL, **Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002**, disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>> Acesso em 11 de jan. de 2016.

_____, **Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009**, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm> Acesso em 11 de jan. de 2016.

_____, **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010**, disponível em <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>> Acesso em 20 de maio de 2016.

_____, **Plano de Ação para Produção de Consumos Sustentáveis - PPCS**. 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/243/_arquivos/plano_de_ao_para_pcs_documento_para_consulta_243.pdf> acesso em 11 de jan. 2016.

_____, **Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em 10 de jan. 2016.

_____, **Lei n. 12.462 de 4 de agosto de 2011**, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/l12462.htm> Acesso em 11 de jan. de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Henrique *et al.* O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p.105-112, jul. 2000. Trimestral. Disponível em: <<http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/3503105.pdf>>. Acesso em: 26 de abr. 2016

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 21.

JUSTEN FILHO, **Comentários à lei de licitações e contratos administrativo**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____, **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes, **Licitação pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite Editora, 2008.

OLIVEIRA FILHO, Gilberto Bernardino. **CONSULTA/4254/2012/G**, promovida pelo NDJ em favor da secretaria do planejamento e da modernização da gestão pública – TO.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo/RS, v. 1, n. 1, p. 1-15. jul. 2009. Disponível em: http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf . Acesso em: 10 meio. 2016.

SOUZA, U. E. L. *et al.* **Diagnóstico e combate à geração de resíduos na produção de obras de construção de edifícios: uma abordagem progressiva**. Ambiente construído, Porto Alegre, v. 4, n. 4, p. 33-46. Outubro/Dezembro 2004. Porto Alegre, 2004. Consultado em 05 de jun. de 2016. Disponível em www.seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/download/3573/1978

SOUZA, W. A. da R. de. **Guia do Trabalho de Conclusão Final – TCF: modelo para o TCF do PROFIAP**. Brasília, junho de 2015.

SPITZCOVSKY, Celso. Princípios do Direito Administrativo Econômico. In: CARDOZO, Jose Eduardo Martins; QUEIROZ, Joao Eduardo Lopes; SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos (orgs.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Licitações Públicas**. 2ª ed. Curitiba: JML, 2013.

VIRZI, Alexandre Hansen; VASCONCELLOS, Heraldo. Planejamento financeiro. **Rev. adm. empresa**, São Paulo, v. 30,n.2, p. 79-90, Junho 99. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901990000200008&lng=en&nrm=iso>. acessado em 28 jun. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901990000200008>