

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## As Obras Públicas e o Município

FRANCISCO BURKINSKI

### 1. OBRAS PÚBLICAS E SEUS SISTEMAS DE EXECUÇÃO

AS definições de obras públicas variam muito. Não é nosso objetivo debatê-las aqui. Vamos apenas enunciar a de MARCELO CAETANO, administrador português. Dada a simplicidade da definição, acreditamos satisfaça plenamente:

“São Obras Públicas, os trabalhos de construção e conservação de bens imóveis, feitos por conta da administração para fins de utilidade pública”. (\*)

As obras públicas podem ser executadas por três processos :

- 1.<sup>a</sup>) administração;
- 2.<sup>a</sup>) empreitada;
- 3.<sup>a</sup>) concessão.

No primeiro caso a própria administração arca com todas as despesas, tanto de pessoal como de material. Esse sistema foi adotado pelo Brasil na construção de alguns quartéis, nas vilas proletárias “Marechal Hermes” e “Orsina da Fonseca”, e em alguns portos.

Pelo segundo sistema, o mais usual, geralmente a União, o Estado ou o Município abrem concorrência pública, cujos requisitos obedecem mais ou menos ao processo da concessão de serviços públicos. O Código Civil Brasileiro, do artigo 1.237 a 1.247, regula o contrato de empreitada.

A concessão geralmente é usada para grandes obras, correndo a construção da obra por conta e risco do concessionário.

Conhecem-se dois sistemas para a construção de obras públicas :

- 1.<sup>o</sup>) anglo-americano;
- 2.<sup>o</sup>) continental europeu ou alemão.

Pelo primeiro sistema, a função do Estado é intervir mediante adiantamentos reembolsáveis feitos às empresas privadas.

Pelo sistema alemão, a empresa particular se obriga a executar a obra pelo preço X, podendo fornecer os materiais e a mão-de-obra, ou somente a mão-de-obra.

Os preços podem ser fixados no contrato de empreitada em conjunto ou em globo, em série, ou por unidade.

Pelo sistema alemão o Estado é o empreiteiro, exercendo os particulares as funções de auxiliares.

### 2. DESPESAS DO MUNICÍPIO COM OBRAS PÚBLICAS

A partir do momento em que o Estado sai de sua posição absenteísta e começa a intervir na ordem econômica e social, a construção de obras públicas aumenta consideravelmente.

Nos Estados Unidos, as despesas com obras públicas cresceram sobremodo entre os anos de 1919 e 1929. Em 1928, as dotações totais do governo relativas a obras públicas correspondiam de 25% a 30% do orçamento.

Algumas cidades dos Estados Unidos, como Cincinnati e Schenectady, têm feito tentativas de planejamento de suas obras públicas a longo prazo, tendo em vista um programa de melhoramentos locais, elaborando para isso um orçamento de capital ou de investimento. Entretanto, a maioria das cidades seguem a prática de New York, que age sem plano preestabelecido.

De um modo geral as despesas municipais nos Estados Unidos, no que tange a obras públicas, tem consistido na construção e manutenção de estradas, ruas e pontes. Os grandes gastos com estradas se deve ao crescente desenvolvimento trazido pelo transporte por automóvel. Diga-se de passagem que os Estados Unidos possuem 75% dos automóveis em circulação no mundo.

Em ordem de vulto seguem as despesas com edifícios escolares, hospitais, edifícios públicos e construções destinadas a abastecimento de água e esgoto.

As despesas com iluminação pública, portos e parques têm sido relativamente pequenas.

A cidade de New York, de 1919 a 1929, gastou dois terços do montante de sua despesa em construção de “subways”.

Antes da depressão, quase 50% do volume total das obras públicas nos Estados Unidos constituíram empreendimentos das municipalidades.

De 1932 para cá o governo federal tem gasto muito mais.

Deve-se o crescimento dos melhoramentos locais após a 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial à pressão feita pela população urbana que, à medida que melhorava seu *standard* de vida, exigia mais ruas e facilidades de transporte, melhores sistemas sanitários e de iluminação pública, mais escolas, hospitais, edifícios públicos, etc.

(\*) MARCELO CAETANO — *Direito Administrativo*  
— Lisboa — pág. 376.

Durante o período que se seguiu à 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial, 30% das despesas municipais, em 40 cidades, correspondiam à construção de escolas públicas. A mesma percentagem abrangia estradas e pontes. Já na cidade de New York predominam as despesas com a construção de "subways".

Atualmente o sistema de subsídios do governo federal e estadual aos governos municipais, como estímulo à construção de estradas, é largamente usado nos Estados Unidos.

Nos Estados-membros grande parte da renda destinada à construção de obras públicas tem sua origem na cobrança da taxa de veículos a motor e taxas sobre consumo de gasolina.

Entre nós, tanto os Estados como os Municípios, têm direito ao recebimento de uma parte, a ser fixado em lei especial, da arrecadação anual do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, recolhido ao Fundo Rodoviário Nacional, destinado a estimular a construção de estradas de rodagem.

Na Inglaterra, pelo menos 1/3, e às vezes mais, das despesas referentes ao orçamento de investimento, tanto das autoridades centrais como locais, nos últimos anos, têm sido atribuídas à construção de moradias.

Na Itália as despesas locais com estradas são as maiores.

De um modo geral, na maioria dos países, as obras públicas são financiadas pela aplicação de fundos públicos disponíveis e por empréstimos.

Nos Estados Unidos, 3/5 das verbas das cidades destinadas a obras públicas provêm de fundos públicos e 2/5 de empréstimos constituídos pela emissão de bônus.

As obras públicas das cidades de New York e Buffalo tem sido levadas a efeito mercê da emissão de títulos; já quanto a Boston, elas são atacadas com empréstimos que são resgatados à medida que os fundos públicos aumentam.

Recentemente as idéias para a utilização dos departamentos que constroem obras públicas como agências de estabilização econômica, têm merecido especial atenção.

Não é por acaso que se pretende debelar o desemprego, como já o fez ROOSEVELT com o "New Deal", através da construção de obras públicas onde os "chomeurs" são aproveitados.

Quase todos os países capitalistas reservam a aplicação de verbas para obras públicas em épocas de depressão, quando aumentam consideravelmente.

### 3. AEROPORTOS MUNICIPAIS

Entre nós, os aeroportos não são construídos pelos municípios, mas pela União e pelos Estados. A única relação que se pode ver entre a administração municipal e os aeroportos, é o fato de sua localização obedecer ao plano diretor da cidade.

Vejamos, porém, qual é a situação dos aeroportos municipais nos Estados Unidos, uma vez

que seus ensinamentos nos podem servir para o futuro.

Nesse país as municipalidades têm construído ultimamente aeroportos. Em 1936 já havia 750, ultrapassando, pois, o número dos aeroportos de empresas privadas, que montavam a 650.

As grandes cidades acham que os aeroportos constituem melhoramentos locais, sendo pois a municipalidade obrigada a construí-los.

Em virtude do tamanho dos aviões modernos, vários aeroportos municipais têm sido reconstruídos ou inteiramente abandonados.

As estatísticas de 1939 acusaram a existência de 1.907 aeroportos civis, dos quais 1.046 mantidos pelas municipalidades, 74 pelo Estado e agências federais, e 787 por empresas privadas.

Em 1932 o investimento nos Estados Unidos para construção de aeroportos foi aproximadamente de 145.000 dólares, dos quais 70.000 de dólares, ou seja 48%, consistiram em despesas municipais.

Sob o ponto de vista comercial, o aeroporto constitui prejuízo para o município.

A maneira de resolver esta questão é criar taxas ou então fazer do aeroporto um centro de recreação. Os aeroportos da Europa têm hotéis, restaurantes, piscinas, campos de futebol e ringues de patinação.

### 4. SERVIÇOS DE ENGENHARIA

A Engenharia é, sem dúvida, de tôdas as atividades técnicas, a que mais aplicação tem na órbita municipal.

FLÁVIO LEME, da Companhia Brasileira de Engenharia, em tese apresentada ao 1.<sup>o</sup> Congresso Brasileiro de Municípios Brasileiros, aponta as seguintes atividades municipais dependentes da Engenharia:

- a) zoneamento geral;
- b) a reserva de áreas para alargamento, desapropriações, construções futuras de interesse coletivo, etc.;
- c) a urbanização municipal;
- d) o código de obras municipais públicas e particulares;
- e) o projeto, a construção e localização de escolas, hospitais, cemitérios, cadeias, repartições, matadouros, mercados, praças públicas, represas, aeroportos, estações, túneis, canais, diques, açudes, usinas, pontes, estradas;
- f) o estudo das áreas de reservas para crescimento;
- g) a pavimentação em geral;
- h) a prestação de serviços públicos, luz e força, gás, esgotos, abastecimento de água, etc.;
- i) a conservação em geral e manutenção das obras realizadas.

Conforme informa o engenheiro FLÁVIO LEME, no curso expositivo da aludida tese, o Brasil conta com apenas 16 municípios de renda anual supe-

rior a Cr\$ 10.000.000,00, quantia julgada necessária para que suas municipalidades, consideradas de grande capacidade, possam manter um Departamento de Engenharia, capaz de atender às variadas espécies de trabalhos que um grande município possa necessitar, sem recorrer ao auxílio de firmas especializadas.

Ficou esclarecido, outrossim, na tese apresentada que, no Brasil, 1.098 municípios são totalmente incapazes, contando 597 deles com uma renda anual inferior a Cr\$ 200.000,00, 252 arrecadam menos de Cr\$ 100.000,00 anuais e os restantes menos de Cr\$ 500.000,00 anuais. A solução dos serviços de engenharia referentes a essas 1.098 comunas, sem condições de sobrevivência, seria o auxílio da União e do Estado. 242 municípios há considerados pobres, com renda anual superior a Cr\$ 500.000,00 e inferior a Cr\$ . . . . . 1.000.000,00. Estes poderiam resolver seus problemas de Engenharia admitindo uma organização de engenheiros, pagos mensalmente.

Em seguida ficou demonstrado que 200 municípios há, cuja renda varia de Cr\$ 1.000.000,00 a Cr\$ 5.000.000,00, podendo já dispor de um embrionário departamento de planos e projetos e 19 existem com renda superior a Cr\$ 5.000.000,00 e inferior a Cr\$ 10.000.000,00, os quais podem realizar os planos que projetaram.

O engenheiro ALEXANDRE MARTINS RODRIGUES, em artigo estampado na "Fôlha da Manhã" de São Paulo, de 19 de junho de 1935, assinala que em 257 municípios paulistas, com exclusão da Capital e Santos, as rubricas cobertas pelo título serviço de Engenharia (Obras públicas, água e esgotos, iluminação pública, limpeza pública), representaram 36,63% do total, isto sem contar, como explicou, que cerca de 4% de Diversos, deveria ser distribuído a serviços de Engenharia.

Basta isto para constatar a importância que os Serviços de Engenharia desempenham na administração dos municípios, mesmo tendo-se em vista a escassez de recursos que dispõem.

##### 5. ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DAS OBRAS PÚBLICAS

Os serviços referentes a obras públicas são realizados pela União, Estados e Municípios.

Para fins de administração municipal podemos separar as funções relacionadas com obras públicas em três grupos:

- a) funções comuns;
- b) funções ocasionais; e
- c) funções incidentais.

No primeiro grupo se incluem as funções executadas pelo departamento de obras públicas da maioria das cidades, tais como: construção, conservação e melhoramento de ruas; limpeza de ruas; construção e conservação de calçadas; iluminação das ruas; levantamento e conservação dos

postes de sinalização; numeração de casas; construção e conservação de pontes; construção e manutenção de esgotos; manutenção de todos os veículos a motor de sua propriedade; e, inspeção e construção de melhoramentos locais.

Fazem parte do segundo grupo as funções não executadas na maioria das cidades pelo Departamento de Obras Públicas, mas as mais das vezes tratadas por este Departamento e não por qualquer outro departamento separado, e incluem: operação e supervisão dos serviços de utilidade pública municipais; inspeção de edifícios públicos e terrenos, equipamentos, exclusive veículos a motor; fontes de água; estações de veraneio; e inspeção de iluminação pública.

As funções incidentais se referem às prestadas pelo Departamento de Obras Públicas de alguns municípios, mas executadas as mais das vezes por outro departamento. Incluem o cuidado com árvores das ruas, cemitérios e campos de turistas; o planejamento, melhoria e conservação de parques e "playgrounds"; a manutenção de casas de banho; inspeção de compras e todos os serviços de fiscalização.

A razão justificativa do agrupamento dos serviços de obras públicas em um único departamento, reside no fato de, em maior ou menor grau, implicarem na necessidade de pessoal especializado em determinados ramos da engenharia civil.

O planejamento das obras públicas municipais assume tamanha importância que muita gente, quando se fala em planejamento das atividades municipais, pensa logo no plano da cidade referente a obras públicas.

##### 6. FINANCIAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

De um ano para cá, tem havido, entre nós, na esfera federal, um amplo movimento tendente a proporcionar recurso às municipalidades para ampliação e construção de obras públicas, sobretudo destinadas ao abastecimento d'água.

O plano elaborado pela Comissão do Governo Federal prevê empréstimos, até o máximo de Cr\$ 5.000.000,00, para cada Prefeitura, com recursos oriundos das Caixas Econômicas Federais, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e reservas técnicas das Companhias de Seguro. Caso o orçamento do projeto seja superior a Cr\$ . . . . . 5.000.000,00 (exceto no caso de Duque de Caxias), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico indicará ao Presidente da República a rubrica orçamentária por onde será atendida a diferença, sob a forma de auxílio federal.

A Lei n.º 2.134, de 14 de dezembro de 1953, assegura o financiamento a longo prazo de serviços públicos às comunas com renda própria inferior a Cr\$ 15.000.000,00, com recursos provenientes das Caixas Econômicas Federais, dos Institutos e Caixas de Aposentadoria, e da Caixa Econômica do Distrito Federal.