

Obras Públicas

em 10 Passos



TCU+Cidades

Programa de apoio à gestão
municipal responsável

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **TCU**





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministra Ana Arraes, Presidente
Ministro Bruno Dantas, Vice-presidente
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Raimundo Carreiro
Ministro Vital do Rêgo
Ministro Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro André Luis de Carvalho
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

Obras Públicas

em 10 Passos

Brasília, 2021

Obras Públicas

em 10 Passos

Introdução

Concluir uma obra pública e usá-la com sucesso depende de uma série de etapas que se iniciam muito antes da licitação. Cumprir cada uma dessas etapas reduz o risco de desperdício de recursos públicos e possibilita o atendimento de necessidades da sociedade.

A presente abordagem não envolve apenas a construção da obra, mas todo o ciclo de vida do investimento público em infraestrutura, desde o conhecimento de demandas prioritárias da população até a capacidade de manutenção e custeio após a entrega, passando por planejamento, financiamento, contratação, execução e prestação de contas.

A seguir, são abordadas essas etapas em dez passos, de forma resumida, indicando referências e fontes para aprofundamento do assunto.

SUMÁRIO

	1. Levantamento de Necessidades Locais de Infraestrutura	.9
	2. Planejamento e Definição de Ações Prioritárias	.10
	3. Realização de Estudo Técnico Preliminar	.11
	4. Obtenção de Licenciamento Ambiental, Autorizações e Alvarás	.13
	5. Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública	.14
	6. Captação de Recursos	.17
	7. Realização de Licitação	.18
	8. Contratação, Fiscalização e Recebimento da Obra	.19
	9. Prestação de Contas	.21
	10. Operação e Manutenção	.23



1

Levantamento de Necessidades Locais de Infraestrutura

O primeiro passo para planejar a demanda por obra e aquisição de equipamento e serviço para a população é identificar as necessidades locais.

O planejamento de obras começa pelo mapeamento da necessidade local por obras e serviços em todas as áreas, como educação, saúde e transporte. Essa atividade envolve mapeamento do plano de governo, levantamento de projetos propostos e identificação, com secretários e técnicos das secretarias e autarquias, de demandas dos diversos setores.

Um trabalho relevante nesse tema é realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mediante a **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)**, que fornece informações variadas sobre a gestão pública municipal, incluindo legislação vigente e instrumentos de planejamento existentes nessa esfera da Administração.



2

Planejamento e Definição de Ações Prioritárias

Uma vez conhecida a necessidade por empreendimentos de infraestrutura, é preciso definir quais obras serão priorizadas, estabelecendo o que fazer primeiro e as demais entregas ao longo do tempo. Com essa definição, o município pode buscar recursos e fontes de financiamento adequadas às obras priorizadas.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) publicou o documento **Transferências Voluntárias da União** – O que são, como acessar, executar e prestar contas, no qual destaca que o mapeamento e a priorização de demandas são atividades que envolvem decisões técnicas e políticas. Por envolver interesses de uma coletividade, o processo possui caráter específico, que requer planejamento estratégico ordenado e sistematizado, para nortear tomadas de decisões que combinem as duas dimensões.



3

Realização de Estudo Técnico Preliminar

Essa etapa contempla o estudo técnico preliminar, que deve caracterizar o interesse público envolvido e sua melhor solução e dar base ao anteprojeto, termo de referência ou projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O estudo antecede a licitação e é fundamental para decidir o que deve ser licitado. Ele tem o objetivo de identificar necessidades, estimar recursos e escolher a melhor alternativa para o atendimento da demanda da sociedade. Passar para as demais fases de uma licitação sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento pode resultar no desperdício de recursos públicos, pela impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou utilização futura. Antes de iniciar um novo empreendimento, é importante lembrar o que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece em seu art. 45: “Art. 45. [...] a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público [...]”.

É com base no estudo técnico preliminar que são definidas as diretrizes básicas da obra (dimensão, padrão, tecnologia, equipamentos, métodos construtivos, prazo de execução, entre outras) e é feita a avaliação do custo-benefício do empreendimento, a partir de estimativas simplificadas de custo.

Deve-se ter em mente que a obra, uma vez concluída, requer recursos para custeio e manutenção, razão pela qual esses aspectos devem ser obrigatoriamente considerados na escolha da solução mais adequada.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui publicação sobre esse assunto – **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**, que oferece orientação quanto aos procedimentos a serem adotados na execução de obras públicas, desde a licitação até a construção, passando pela elaboração de projetos e fiscalização.

Outro referencial importante é o **Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura do Ministério da Economia**, que traz conceitos e exemplos práticos para orientar a escolha dos gestores quando planejam implantar obras.





4

Obtenção de Licenciamento Ambiental, Autorizações e Alvarás

Nas contratações de obras e serviços de engenharia em que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental é da Administração, deve-se obter a manifestação ou licença prévia do órgão responsável, quando cabível, antes da divulgação do edital.

Em conjunto com o estudo técnico preliminar do passo anterior, é necessário verificar se o empreendimento necessita de autorização ou licenciamento ambiental, conforme dispõem as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 1/1986 e 237/1997 e a Lei 6.938/1981, além de possível legislação estadual ou municipal.

O TCU possui **Cartilha sobre licenciamento ambiental**, e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) também dispõe de **Cartilha sobre o assunto**.

Autorizações e alvarás necessários para a execução da obra também devem ser providenciados nesta fase.



5

Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública

O termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso, é o elemento mais importante na execução de uma obra pública e traz a definição do objeto para atendimento da necessidade. Falhas na definição do objeto dificultam ou inviabilizam o alcance do resultado desejado pela Administração. Essa definição deve ser elaborada antes da licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente.

O TCU tem identificado, ao longo dos anos, que falhas na definição do objeto prejudicam o andamento das obras, exigindo estudos e projetos complementares ou, até mesmo, refazimento de etapas no decorrer do contrato, o que causa atrasos ou paralisações, como foi detalhado no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, o órgão fez amplo diagnóstico das obras paralisadas no país financiadas com recursos federais. Para saber mais, consultar a **Auditoria operacional sobre obras paralisadas**.

A definição do objeto contempla o orçamento estimado, que serve como referência para a Administração estabelecer os critérios de aceitabilidade de preços das propostas dos licitantes. Dependendo do regime de execução escolhido para a contratação, também deve ser elaborado o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, nos termos do art. 6º, inciso XXV, alínea “f”, da Lei 14.133/2021.

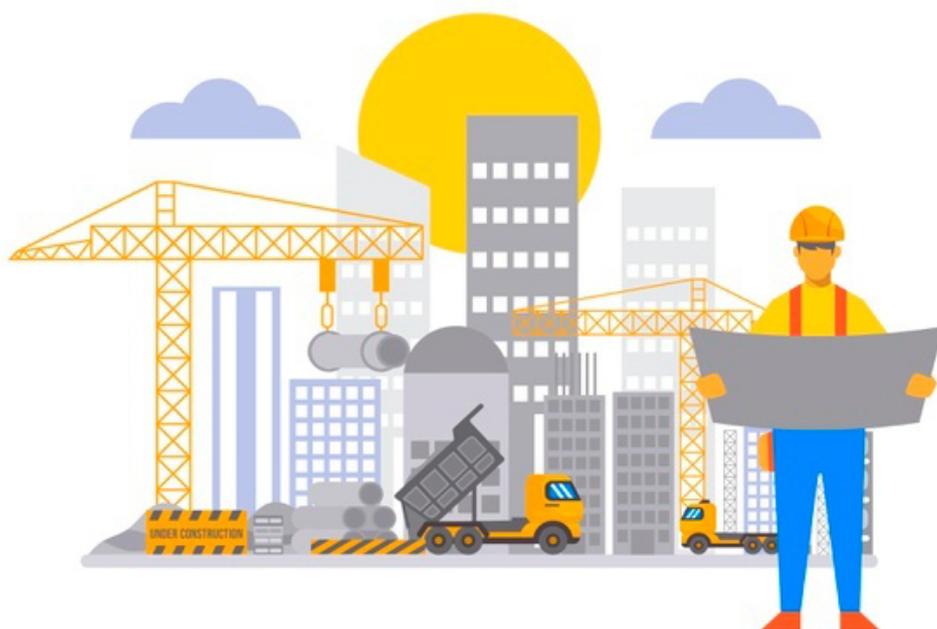
No Portal de Compras do governo federal, há um conjunto de publicações chamado **Obras Públicas – Edificações – Práticas da SEAP**. Um dos volumes trata de projeto e objetiva estabelecer diretrizes gerais para a elaboração de projetos de construção, complementação, reforma ou ampliação de edificação ou conjunto de edificações.

Os custos diretos e a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), que engloba os custos indiretos e o lucro estimado, compõem o preço final estimado para a obra. A ausência ou o cálculo incorreto de um deles pode levar ao insucesso da licitação ou desperdício de recursos públicos.

O **Decreto 7.983/2013** estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

Ainda, o **Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário** define faixas aceitáveis para valores de taxas de BDIs específicas para cada tipo de obra pública e aquisição de materiais e equipamentos relevantes, com utilização de critérios contábeis e estatísticos e controle da representatividade das amostras selecionadas, para que suas unidades técnicas utilizem como referência nas análises do orçamento de obras públicas. O Acórdão, também pode ser utilizado como referência para subsidiar orçamentos elaborados pelos demais entes.

O TCU possui, ainda, a publicação **Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas**, que apresenta as principais disposições legais e a jurisprudência do TCU sobre o orçamento de referência para licitação de obras públicas, expondo, de forma didática, cada passo a ser seguido pelos gestores públicos para calcular o preço final de uma obra.





6

Captação de Recursos

O processo de captação de recursos é um conjunto de atividades continuadas de mapeamento das fontes de recursos federais, estaduais, internacionais e privados para a ampliação dos investimentos, desde a elaboração de projetos para a captação desses recursos até a fase de contratação.

Para auxiliar a gestão municipal na execução de projetos e políticas públicas, a CNM disponibiliza ferramenta que concentra oportunidades de captação de recursos das mais variadas fontes, sejam governamentais ou privadas, nacionais e internacionais, de forma personalizada, de acordo com o perfil de cada ente, chamada de **Plataforma Êxitos**.

A publicação da CNM Transferências Voluntárias da União – O que são, como acessar, executar e prestar contas, já citada, também permite aprofundar o assunto.

Já a **Plataforma +Brasil** traz um conjunto de informações importantes para caracterizar os programas federais que disponibilizam recursos para a execução de obras, por meio de transferências a municípios e estados.



7

Realização de Licitação

Definido o empreendimento e a fonte de recursos, é necessário iniciar os preparativos para a contratação, que deve ocorrer, usualmente, por meio de licitação.

Em convênios e contratos de repasse, pode ser que haja cláusulas suspensivas, o que significa que o convênio ou contrato de repasse celebrado pelo município ou estado com a União apresenta alguma pendência de documentação, frequentemente relacionada à definição do objeto, à comprovação da propriedade do imóvel ou ao licenciamento ambiental. Superadas as cláusulas suspensivas, no prazo determinado pelo concedente ou pela mandatária, de acordo com a Portaria Interministerial 424/2016, abre-se caminho para a licitação.

As etapas preparatórias para a publicação do edital de licitação constituem a fase interna do certame. É nela que se detalha o objeto a ser contratado e definem os requisitos para o recebimento de propostas dos interessados em contratar com a Administração, observadas regras que possibilitem a máxima competitividade e garantam a isonomia entre os participantes, com o fim de obter a proposta mais vantajosa para a Administração.

A fase externa inicia-se com a divulgação do edital e é sucedida pela habilitação, pela apresentação de propostas e documentos, pela classificação e pelo julgamento, pela homologação e pela adjudicação.



8

Contratação, Fiscalização e Recebimento da Obra

Após deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto de licitação, é celebrado contrato administrativo, para realização da obra. O art. 89 da Lei 14.133/2021 trata das cláusulas dos contratos de obras.

A fiscalização é uma atividade que deve ser realizada de modo sistemático pelo contratante e por seus prepostos, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos. O contratante deve manter, do início dos serviços ao recebimento definitivo, profissional ou equipe de fiscalização constituída de profissionais com experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de obra que está sendo executada. Os fiscais podem ser servidores do órgão da Administração ou pessoas contratadas para esse fim.

O TCU possui publicação sobre o assunto, chamada **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**, que se destina a oferecer orientação aos órgãos e às entidades da Administração Pública quanto aos procedimentos a serem adotados na execução de obras, desde a licitação até a construção, passando pela elaboração de projetos e respectiva fiscalização.

Outra fonte é a publicação disponível no Portal de Compras do governo federal chamada **Obras Públicas – Edificações – Práticas da SEAP – Construção**, que estabelece diretrizes gerais para a execução de serviços e obras de construção, complementação, reforma ou ampliação de edificação ou conjunto de edificações .

Ao final da construção do empreendimento, é importante que a Administração receba a documentação que retrate fielmente o que foi construído. Essa documentação é conhecida como as built, que significa “como construído”, e deve incluir plantas, memoriais e especificações, com detalhes do que foi executado e de quais insumos foram utilizados na execução. A exigência para entrega do as built deve constar do edital de licitação.



9

Prestação de Contas

Todos aqueles que recebem transferência de recursos públicos para executar ações descentralizadas da função estatal em regime de mútua colaboração, seja por meio de convênio ou outro instrumento que lhe é congêneres, têm a obrigação de prestar contas ao Poder Público concedente dos recursos, nos termos preconizados no parágrafo único do art. 70 da Constituição federal de 1988, art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 59 da Portaria Interministerial 424/2016.

Se houver utilização de recursos federais transferidos, com o objetivo de simplificar e dar transparência à execução, os gestores municipais e estaduais devem utilizar a Plataforma +Brasil, um sistema do governo federal capaz de operacionalizar desde a formalização da proposta até a prestação de contas final.

A Portaria Interministerial 424/2016 traz, como condição para a celebração de instrumentos, a ser cumprida pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar 101/2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas demais normas aplicáveis, a apresentação de declaração expressa atestando que o conveniente possui setor específico com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas dos instrumentos celebrados com a União, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo.

A prestação de contas não executada ou feita de forma incorreta pode levar a processo de Tomada de Contas Especial (TCE), que resulta na inscrição de inadimplência do respectivo instrumento na Plataforma +Brasil, fator restritivo em novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios e contratos de repasse.

A TCE é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano.





10

Operação e Manutenção

Concluída e recebida a obra e sendo iniciada sua utilização, devem ser realizadas atividades técnicas e administrativas para sua manutenção e custeio. Esses custos devem ser previstos na fase de planejamento, para reduzir o risco de a obra pronta não gerar benefício para a sociedade.

O ideal é que todo órgão público possua um programa de manutenção, que é um conjunto de inspeções periódicas realizadas para evitar o surgimento de problemas. Esse programa deve ser montado em função dos componentes do empreendimento e sempre seguir a orientação técnica dos fabricantes e fornecedores dos materiais e equipamentos instalados, bem como as normas técnicas.

O Anexo II da publicação **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas** do TCU relaciona procedimentos e rotinas de serviços que devem ser adotados na conservação e manutenção de cada componente e/ou sistema de uma edificação.

Outra fonte é o a publicação, disponível no Portal de Compras do governo federal, chamada **Obras Públicas – Edificações – Práticas da SEAP – Manutenção**, que estabelece diretrizes gerais para a execução de serviços de conservação e manutenção de edificação ou conjunto de edificações.