

Coleção

COLETÂNEA DE GUIAS

CONTROLE SOCIAL DE OBRAS PÚBLICAS

ÍNDICE

| | | |
|---|---|-----------|
|  | #GUIA 1 CONTROLE SOCIAL DE OBRAS PÚBLICAS | 4 |
|  | #GUIA 2 MONITORANDO A CONTRATAÇÃO DE UMA OBRA | 8 |
|  | #GUIA 3 PONTOS CRÍTICOS DO PROJETO BÁSICO | 12 |
|  | #GUIA 4 EXECUÇÃO DA OBRA | 16 |
|  | #GUIA 5 OS CUSTOS DA OBRA | 20 |
|  | #GUIA 6 FISCALIZAÇÃO DA OBRA | 24 |
|  | #GUIA 7 RECEBIMENTO DA OBRA | 28 |

GUIAS PARA CONTROLE SOCIAL DE OBRAS PÚBLICAS

Esta coleção de guias oferece uma orientação introdutória e direcionada das fases da construção de uma obra pública para o exercício do controle social.

Ela foi desenvolvida no âmbito do projeto Obra Transparente, uma parceria entre a Transparência Brasil e o Observatório Social do Brasil, com base no **Manual de Controle Social de Obras Públicas** utilizado pelos participantes do projeto.

Como o manual é um material bastante completo e extenso, esta coleção composta por sete guias foi desenvolvida para oferecer uma visão ampla do acompanhamento de obras públicas, de seu planejamento à entrega.

Para se aprofundar em um determinado assunto, basta clicar no título do texto de interesse para ser direcionado à parte correspondente do manual. Boa Leitura!

Coleção

**CONTROLE
SOCIAL DE
OBRAS
PÚBLICAS**

GUIA 1

QUEM PODE MONITORAR UMA OBRA PÚBLICA?

Qualquer cidadão pode exercer o controle social das políticas públicas, e isso também vale para obras públicas. Apesar da complexidade técnica, muitos aspectos de uma obra podem ser analisados também por pessoas sem formação técnica em engenharia ou arquitetura.

Para fomentar o controle social nesta área, a Transparência Brasil e o Observatório Social do Brasil oferecem recursos para capacitar cidadãos para o monitoramento das obras públicas, trazendo embasamento conceitual e prático para a avaliação dos aspectos essenciais de uma obra.

Um desses recursos é o *Manual para Controle Social de Obras Públicas*, com orientações para uma análise abrangente da obra, incluindo todas as suas fases relevantes desde o planejamento, passando pela licitação, contratação e execução, até a entrega para usufruto da população.

Nesta série de guias, destacamos de maneira didática as informações mais importantes do manual para o monitoramento de todo o ciclo de implementação de uma obra. Não deixe de consultá-lo no link

bit.ly/manualcontroleot ou acessando a seção de Publicações do site da Transparência Brasil para obter mais detalhes.

Mãos à obra!

PRIMEIRO PASSO: INFORMAÇÃO

Para poder monitorar uma obra pública, o primeiro passo é saber de sua existência ou planejamento e obter informações básicas sobre ela. Pode ser que você se interesse em monitorar uma obra que tenha visto em construção no seu bairro ou na sua cidade, por exemplo.

Segundo a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011), dados gerais para o acompanhamento de obras devem ser disponibilizados pela administração responsável independente de requerimentos, isto é, pela chamada transparência ativa, no Portal de Transparência do órgão. Quando obras públicas recebem financiamento da União, suas informações também estão disponíveis em portais do Governo Federal, como o Painel de Obras e o Programa Avançar, mantidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Para obras em planejamento ou processo de contratação, as seguintes fontes de informação podem ser úteis:

- Plano Plurianual (PPA) - obras cuja execução deverá se estender por mais de um exercício financeiro devem constar do PPA;
- Lei Orçamentária Anual (LOA) - a LOA vigente deve prever recursos para que uma obra possa ser contratada e iniciada no exercício correspondente;
- Avisos de licitação publicados em diários oficiais, portais de transparência e jornais.

QUAIS INFORMAÇÕES SÃO NECESSÁRIAS?

Para o efetivo controle social, recomendamos também a consulta a informações e documentos adicionais sobre as obras monitoradas. Se necessário, faça um pedido de acesso a informação. Uma lista da documentação relevante e dicas para a formulação de um pedido de acesso à informação estão disponíveis no *Manual para Controle Social de Obras Públicas*.

Os guias da coleção **Obra Transparente** são baseados no Manual para Controle Social de Obras Públicas, disponível no link: bit.ly/manualcontroleot

Transparência Brasil

Site: www.transparencia.org.br

e-mail: contato@transparencia.org.br

Tel.: (11) 3259 6986

 [transparencia_brasil](https://www.instagram.com/transparencia_brasil)

 [brasil.transparencia](https://www.facebook.com/brasil.transparencia)

 [@trbrasil](https://twitter.com/trbrasil)

Apoio

Realização

Coleção

**MONITORANDO
A CONTRATAÇÃO
DE UMA OBRA**

GUIA 2

TransparênciaBrasil

ENTENDA AS FASES DA CONTRATAÇÃO DE UMA OBRA



PLANEJAMENTO É TUDO

Um bom planejamento é decisivo para que uma obra pública seja bem executada e atenda adequadamente às necessidades da população. Por isso, monitorar a contratação de uma obra passa não apenas por acompanhar as fases de uma licitação, por exemplo, mas também pela análise de elementos relacionados à fase de planejamento, que tem implicações fundamentais para a etapa posterior, isto é, a execução da obra.

Para o controle social dessa fase da implementação de uma obra pública, destacamos a relevância de se avaliar, entre outros elementos, a adequação do terreno selecionado, dos projetos e do orçamento da obra. Veja mais informações sobre estes elementos nos demais Guias desta coleção.

ANALISANDO O PROJETO BÁSICO

O Projeto Básico é requisito para que qualquer obra seja licitada e deve integrar o edital da licitação conforme as exigências da Lei nº 8.666/1993. Apesar do nome, não é um projeto único, e sim o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço a ser contratado. Ele expressa o resultado do processo de planejamento e deve refletir o resultado de estudos técnicos preliminares, além de possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Os guias da coleção **Obra Transparente** são baseados no Manual para Controle Social de Obras Públicas, disponível no link: bit.ly/manualcontroleot

Transparência Brasil

Site: www.transparencia.org.br

e-mail: contato@transparencia.org.br

Tel.: (11) 3259 6986

 [transparencia_brasil](https://www.instagram.com/transparencia_brasil)

 [brasil.transparencia](https://www.facebook.com/brasil.transparencia)

 [@trbrasil](https://twitter.com/trbrasil)

Apoio

Realização

Coleção

**PONTOS
CRÍTICOS
DO PROJETO
BÁSICO**

GUIA 3

SELEÇÃO DO TERRENO

Uma análise do terreno selecionado é fundamental no acompanhamento do planejamento e da contratação de uma obra. É conveniente uma vistoria ao local, se possível com a participação de um profissional qualificado, para verificar condições como dimensões, topografia, condições do solo e infraestrutura local. Além disso, é importante verificar se a regularidade da posse do terreno está documentada.

Voluntários do projeto Obra Transparente vistoriam obra de creche em Gravataí (RS) (Nov/2017)



ORÇAMENTO E PLANILHA DE SERVIÇOS

O orçamento de uma obra em fase de contratação deve incluir todos os serviços necessários para a completa execução da obra, evitando assim atrasos futuros, ocasionados pela necessidade de contratações adicionais, e aumento desnecessário dos custos da obra. É importante analisar se os custos previstos são compatíveis com preços de mercado e com as tabelas de custos referenciais normalmente utilizadas para obras públicas (ex. SINAPI, SICRO).

Também convém observar se a modalidade de licitação adequada foi adotada, com base no custo estimado do objeto licitado. Atualmente, a legislação permite a dispensa de licitação em contratação de até R\$ 33 mil, convite de até R\$ 330 mil e a tomada de preços de até R\$ 3,3 milhões; para contratações de obras com custo estimado acima de R\$ 3,3 milhões, a modalidade exigida é a concorrência. Via de regra, a modalidade pregão não é aplicável para a contratação de obras.

RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Todo projeto deve identificar claramente o seu autor, que deve também registrar a responsabilidade técnica junto ao conselho profissional pertinente. O profissional responde tecnicamente pela adequação do projeto e é passível de responsabilização em caso de falhas graves. O registro que comprova a responsabilidade técnica deve integrar a documentação do processo licitatório.

Os guias da coleção **Obra Transparente** são baseados no Manual para Controle Social de Obras Públicas, disponível no link: bit.ly/manualcontroleot

Transparência Brasil

Site: www.transparencia.org.br

e-mail: contato@transparencia.org.br

Tel.: (11) 3259 6986

 [transparencia_brasil](https://www.instagram.com/transparencia_brasil)

 [brasil.transparencia](https://www.facebook.com/brasil.transparencia)

 [@trbrasil](https://twitter.com/trbrasil)

Apoio

Realização

Coleção

**A EXECUÇÃO
DA OBRA**

GUIA 4

MONITORANDO A OBRA EM EXECUÇÃO

Após o acompanhamento do planejamento e da contratação, uma etapa fundamental do controle social de obras públicas é o monitoramento da sua execução. Isso é essencial para verificar a correta aplicação dos recursos envolvidos, pois na execução ocorrem muitas situações de ineficiência - atrasos e paralisações - ou mesmo irregularidades graves, como o superfaturamento.

Dada a complexidade da execução contratual no contexto da obra pública, recomenda-se que o monitoramento seja feito por um grupo de trabalho - 3 a 4 pessoas -, com pelo menos um integrante com formação em engenharia ou arquitetura, ainda que parte das atividades possa ser realizada por pessoas sem formação técnica. Para a formação desse grupo, parcerias com universidades e associações profissionais podem ser úteis.

ANÁLISE PRELIMINAR: DOCUMENTAÇÃO RELEVANTE

Como parte do monitoramento da obra em execução, é importante verificar se foram cumpridos requisitos formais para o início da obra. Após assinado o contrato com a empresa selecionada na licitação, são necessários os seguintes documentos para que os serviços possam ser iniciados:

- a) Registros de responsabilidade técnica do engenheiro responsável pela execução da obra, do lado da empresa executora, e por sua fiscalização, do lado do órgão contratante;
- b) Alvará de construção;
- c) Cadastro Específico do INSS (CEI);
- d) Licença ambiental de instalação, emitida pelo órgão competente (se exigível);
- e) Designação de servidor(es) para fiscalização da obra;
- f) Ordem de serviço emitida pela contratante.

Também é essencial familiarizar-se bem com informações relevantes sobre o respectivo contrato e a prestação dos serviços. Para isso, é importante analisar documentos como:

- a) Contratos, anexos e eventuais aditivos;
- b) Projeto executivo aprovado;
- c) Cronograma físico-financeiro da obra;
- d) Boletins de medição, discriminando os serviços executados e medidos ao longo da execução;
- e) Empenhos e notas fiscais emitidas.

DICAS PARA VISTORIAS IN LOCO

Conhecendo o histórico e a documentação da obra, o grupo de trabalho deve complementar o monitoramento com visitas periódicas ao local da obra, para acompanhar a execução dos serviços. Para isso, sugerimos:

- a) Notificar ou obter autorização para viabilizar a entrada no canteiro de obras;
- b) Portar os equipamentos de segurança exigidos (sobretudo capacete e sapatos adequados);
- c) Fazer registro fotográfico detalhado do que for observado no local (materiais utilizados, trabalhadores, medições realizadas, entre outros aspectos relevantes);
- d) Consultar moradores no entorno sobre o andamento da obra.

Os guias da coleção **Obra Transparente** são baseados no Manual para Controle Social de Obras Públicas, disponível no link: bit.ly/manualcontroleot

Transparência Brasil

Site: www.transparencia.org.br

e-mail: contato@transparencia.org.br

Tel.: (11) 3259 6986

 [transparencia_brasil](https://www.instagram.com/transparencia_brasil)

 [brasil.transparencia](https://www.facebook.com/brasil.transparencia)

 [@trbrasil](https://twitter.com/trbrasil)

Apoio

Realização

Coleção

**Os
CUSTOS
DA OBRA**

GUIA 5

CONTROLANDO PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS

O monitoramento de uma obra deve acompanhar também a documentação dos serviços realizados e os pagamentos efetuados. O fiscal responsável registra periodicamente boletins de medição atestando os serviços executados a cada etapa da execução. O contrato costuma determinar os intervalos em que essa verificação deve ocorrer (ex. mensalmente).

É importante verificar se os serviços medidos correspondem à realidade e se os pagamentos estão de acordo com os boletins de medição. Qualquer divergência (como pagamentos adiantados, pagamentos por serviços não executados) deve ser averiguada, questionada perante a autoridade contratante e eventualmente reportada às autoridades de controle para investigação.

ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

É importante acompanhar eventuais alterações nos serviços contratados. Em caso de supressão ou acréscimo de serviços, vale observar se os limites definidos pela legislação foram respeitados. Para serviços acrescidos que não estavam previstos no contrato, e portanto não integravam a planilha orçamentária da licitação, vale verificar também se os preços unitários acordados estão compatíveis com as tabelas de referência de obras públicas e/ou com o nível de mercado.

Uma irregularidade comum em obras públicas é o **“jogo de planilha”**. Esse artifício geralmente envolve manipulação de quantitativos e preços já no orçamento da licitação, com quantitativos superestimados de itens que serão posteriormente reduzidos ou suprimidos na execução e subestimados para outros itens que serão majorados após a contratação. Uma empresa em conluio com a administração e com conhecimento da manipulação apresenta preço baixo para os itens que serão reduzidos e preço alto para os que serão acrescidos, tornando o contrato mais lucrativo no futuro, após as alterações contratuais. Uma verificação cuidadosa dos aditivos contratuais pode identificar indícios desse tipo de esquema.

VERIFICAÇÕES IN LOCO

Para orientar as visitas *in loco*, é útil identificar nos boletins de medição as quantidades e os percentuais executados acumulados, que devem estar em formato de fácil leitura. Pode-se selecionar uma amostra de itens e verificar no local se foram executados conforme registrado nas medições. Podem ser itens de fácil identificação (como portas e janelas, que são facilmente “contáveis”) ou cujo percentual de execução facilite a verificação (itens que já constam como executados por completo, por exemplo).

Os guias da coleção **Obra Transparente** são baseados no Manual para Controle Social de Obras Públicas, disponível no link: bit.ly/manualcontroleot

Transparência Brasil

Site: www.transparencia.org.br

e-mail: contato@transparencia.org.br

Tel.: (11) 3259 6986

 [transparencia_brasil](https://www.instagram.com/transparencia_brasil)

 [brasil.transparencia](https://www.facebook.com/brasil.transparencia)

 [@trbrasil](https://twitter.com/trbrasil)

Apoio

Realização

Coleção

FISCALIZAÇÃO DA OBRA

GUIA 6

FISCALIZANDO A FISCALIZAÇÃO

A legislação exige que o órgão contratante designe servidor para fiscalizar a execução de todos os contratos firmados, o que também vale para as obras públicas. No caso dos fiscais de obras, é necessária a formação técnica em engenharia ou arquitetura, bem como o registro da responsabilidade técnica para o exercício da fiscalização. O controle social da execução de uma obra pública pode também verificar se esses requisitos legais estão sendo adequadamente cumpridos. Muitas irregularidades na execução e entrega de obras públicas ocorrem devido a falhas na fiscalização e podem, portanto, ser evitadas por uma atuação mais eficaz da administração contratante. O controle social dessa função pode contribuir para isso.

CONTROLE DO FISCAL DE OBRAS

É fundamental que o fiscal tenha capacitação e qualificação técnica necessárias para realizar o acompanhamento da execução do objeto contratado, bem como disponibilidade para desempenhar a função fiscalizadora de maneira adequada, caso exerça outras responsabilidades.

Uma dificuldade comum das prefeituras é a existência de poucos fiscais para muitas obras. Muitas vezes o fiscal é o próprio secretário de Obras. Assim, esses fiscais raramente acompanham as obras com regularidade.

Uma forma de controlar isso é fazer um pedido de acesso a informação sobre quem são os fiscais de obras, a formação dos fiscais, os cargos ocupados, a quantidade de obras que cada um acompanha, e o registro de boletins de medição e ocorrências relevantes no acompanhamento das obras, conforme exigidos pela legislação. Essas informações podem revelar indícios de fiscalização falha, com base nos quais se pode cobrar o poder público ou reportar as falhas para órgãos de controle.

SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Um tema relevante na designação de fiscais de contratos e obras é o princípio da segregação de funções. Não se devem nomear servidores vinculados a outras atividades administrativas que possam fragilizar o processo de fiscalização. Vale a seguinte regra de ouro:

*“Quem seleciona não analisa;
Quem analisa não aprova;
Quem aprova não contrata;
Quem contrata não libera;
Quem libera não fiscaliza;
Quem fiscaliza não recebe;
Quem recebe não paga.”*
(Fonte: CGU-SC)

Os guias da coleção **Obra Transparente** são baseados no Manual para Controle Social de Obras Públicas, disponível no link: bit.ly/manualcontroleot

Transparência Brasil

Site: www.transparencia.org.br

e-mail: contato@transparencia.org.br

Tel.: (11) 3259 6986

 [transparencia_brasil](https://www.instagram.com/transparencia_brasil)

 [brasil.transparencia](https://www.facebook.com/brasil.transparencia)

 [@trbrasil](https://twitter.com/trbrasil)

Apoio

Realização

Coleção

RECEBIMENTO DA OBRA

GUIA 7

RECEBENDO UMA OBRA

O controle social de obras pode verificar também o cumprimento dos requisitos para o recebimento regular da obra concluída. São eles:

- Formalização do recebimento provisório pelo fiscal do contrato;
- Formalização do recebimento definitivo por um servidor ou uma comissão designados;
- Realização, pelo órgão contratante, de vistoria prévia ao recebimento definitivo da obra, atestando que o objeto foi executado de maneira adequada;
- Realização de vistoria pelos órgãos públicos competentes para a emissão de “Habite-se” da obra, quando necessário;
- Cumprimento das cláusulas contratuais para o recebimento do objeto;
- Emissão da licença ambiental de operação antes do início do funcionamento do prédio, se exigida;
- Emissão das licenças de funcionamento necessárias;
- Efetivação de ligações definitivas de água, luz, telefone e gás, entre outras;
- Aprovação do Corpo de Bombeiros.

CONTROLE APÓS A ENTREGA DA OBRA

Mesmo após o recebimento definitivo do objeto, a empresa executora dos serviços responde pela segurança e solidez da edificação. Segundo o Código Civil brasileiro, há o compromisso pela garantia dos serviços por pelo menos cinco anos após a conclusão da obra, devendo a reparação de qualquer defeito ou vício identificado ser feita sem ônus para a Administração contratante, desde que o problema seja comunicado dentro do prazo de 180 dias após o seu surgimento.

Durante esse período, o controle social também pode exercer um papel importante a partir de um monitoramento continuado, para observar possíveis falhas ocultas no momento do recebimento.

Problemas como rachaduras ou comprometimento da vida útil de algum serviço (ex. pintura descascando, infiltrações) podem indicar que houve má execução, e a empresa deverá ser cobrada para realizar as correções necessárias.

RESPONSABILIDADES DO GESTOR PÚBLICO

De acordo com orientação técnica (OT IBR 03/2011) do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), devem ser feitas avaliações anuais da qualidade das obras após o seu recebimento. Os gestores são obrigados a notificar os responsáveis por defeitos de execução verificados nas obras públicas durante o período de garantia. A omissão ou a realização de quaisquer despesas para as correções pelo erário podem ser consideradas como ato de improbidade administrativa.

Os guias da coleção **Obra Transparente** são baseados no Manual para Controle Social de Obras Públicas, disponível no link: bit.ly/manualcontroleot

Transparência Brasil

Site: www.transparencia.org.br

e-mail: contato@transparencia.org.br

Tel.: (11) 3259 6986

 [transparencia_brasil](https://www.instagram.com/transparencia_brasil)

 [brasil.transparencia](https://www.facebook.com/brasil.transparencia)

 [@trbrasil](https://twitter.com/trbrasil)

Apoio

Realização