

OBRA 
TRANSPARENTE

manual para _____
**CONTROLE SOCIAL
DE OBRAS PÚBLICAS**

Apoio



Parceria



A Transparência Brasil é uma associação sem fins econômicos ou lucrativos, destinada a promover a defesa do interesse público por meio da edificação da integridade do estado brasileiro e o combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático.

transparencia.org.br

Equipe Executiva

Manoel Galdino (*Diretor-executivo*)
Juliana Sakai (*Diretora de operações*)
Bianca Vaz Mondo
Jessica Voigt
Lorena Cardoso
Bianca Berti
Elisa Tobias

Conselho Deliberativo

Eduardo Capobianco (*Presidente*)
Kavita Miadaira Hamza (*Vice-presidente*)
Augusto Miranda
Bruna Santos
Francisco Soares Masculo
Guilherme Alpendre
Marcela Cristina Arruda Nunes
Marcelo Kalil Issa
Maria Goretti Dal Bosco
Raymundo Magliano Filho
Rubens Naves

Autores: Bianca Vaz Mondo, Edivan Correa e Celso Dias

Edição: Mariana Delfini

Diagramação: Eduardo Alvarado

Material produzido pela Transparência Brasil
com financiamento do Fundo de Democracia
das Nações Unidas (UNDEF).



Este trabalho está licenciado com uma Licença Attribution 4.0 International, com exceção de logos, marcas e termos.

ÍNDICE

Agradecimentos	04
Apresentação	05
Módulo I: Monitoramento de editais e licitações de obras públicas	07
Parte I: Fundamentos legais para a licitação e contratação de obras públicas	08
Parte II: Adequação técnica do instrumento licitatório e do projeto	16
Parte III: Manipulação de elementos técnicos do edital para restrição da competitividade	33
Módulo II: Monitoramento da execução de obras públicas	42
Parte I: Fiscalização da execução de contratos de obras e serviços de engenharia	43
Parte II: Monitoramento e acompanhamento <i>in loco</i> de obras em execução	52
Parte III – Monitoramento e acompanhamento de obras concluídas	64
Referências bibliográficas	70
Anexos	71
Anexo I – Orientações e exemplos de pedidos de acesso a informação	
Anexo II – Guia prático para a vistoria do terreno	
Anexo III – Orientação para consulta aos dados das obras do SIMEC	
Anexo IV – Guia prático para a vistoria da obra	

AGRADECIMENTOS

Este material é resultado não apenas dos esforços dos autores, diretamente envolvidos no Projeto Obra Transparente, como também da colaboração com outros profissionais que contribuíram com sua vasta experiência para compor um material completo e abrangente para orientar o controle social de obras públicas.

Registramos aqui um agradecimento especial a Rodrigo Márcio de Medeiros Paiva, auditor da Controladoria-Geral da União (CGU) na Paraíba, que contribuiu com materiais, comentários e sugestões para o aprimoramento e a revisão do material. Agradecemos também à engenheira Fátima Santana, da FS Consultores, e ao arquiteto Diogo Ribeiro, voluntário do Observatório Social de Goioerê, por seus comentários sobre o conteúdo.

Este material não seria possível sem o apoio do Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF), que financiou o projeto Obra Transparente e a produção deste manual em particular. Agradecemos também a todos os participantes dos cursos online e presenciais, que nos permitiram testar na prática o conteúdo aqui apresentado.

APRESENTAÇÃO

A contratação de obras públicas é uma área de grande importância para a Administração Pública, em que projetos de grande materialidade costumam estar em questão. Além de representarem partes expressivas do orçamento público, tais projetos são muitas vezes parte importante da implementação de políticas públicas em diversas áreas, com grande impacto sobre a vida da população.

Diversos problemas, no entanto, cercam a realidade das obras públicas em nosso país, como falhas de planejamento, atrasos e paralisações, superfaturamentos e desvios. Essa situação é retratada recorrentemente pelos resultados de auditorias e investigações dos órgãos de controle e pela cobertura jornalística, em que imagens de obras abandonadas e notícias de suspeitas de corrupção são corriqueiras.

A Transparência Brasil partiu desse panorama para desenvolver projetos voltados a fortalecer o controle social de obras públicas. Em uma primeira iniciativa, desenvolvemos e lançamos o aplicativo Tá de Pé¹, ganhador do Desafio Google de Impacto Social 2016. De maneira complementar, iniciamos o projeto Obra Transparente², em parceria com o Observatório Social do Brasil e 21 observatórios sociais locais. Apresentamos neste manual o fruto desse trabalho.

Buscando impactar positivamente a implementação das obras como políticas públicas voltadas à melhoria do bem-estar da população, este manual se dirige a organizações da sociedade civil e cidadãos em geral que desejem exercer seu papel como agentes de controle social. Nosso objetivo é oferecer informações e orientações para que se possa entender melhor o funcionamento de uma obra pública e, assim, acompanhar sua implementação em todas as fases relevantes, desde o planejamento, passando pela licitação, contratação e execução, até a entrega para usufruto da população.

¹<https://www.transparencia.org.br/projetos/tadepe>

²<https://www.transparencia.org.br/projetos/obratransparente>

QUEM PODE MONITORAR UMA OBRA PÚBLICA?

A princípio, qualquer cidadão pode exercer o controle social de políticas públicas. Isso também vale para as obras públicas. Porém, obras envolvem certo grau de complexidade, o que impõe um desafio maior para o seu acompanhamento por agentes do controle social.

Este manual parte da premissa de que, a despeito da complexidade técnica, muitos aspectos de uma obra pública podem ser analisados por qualquer cidadão, com ou sem formação técnica. Por isso, o material aqui apresentado traz orientações para uma análise abrangente da obra, ressaltando condições elementares de seu planejamento, da elaboração do projeto e da sua execução para seu bom funcionamento no futuro.

Nosso objetivo é oferecer aos leitores, sobretudo àqueles sem formação técnica nas áreas de engenharia e arquitetura, embasamento conceitual e prático para poderem avaliar aspectos essenciais de uma obra. Porém, também os leitores com formação técnica, mas sem experiência direta com obras públicas, encontrarão aqui reunidas informações relevantes sobre todo o ciclo de vida de uma obra pública, incluindo os procedimentos e requisitos legais para a sua regular licitação e contratação, e para a fiscalização de sua execução, por exemplo.

Buscamos capacitar cidadãos de modo a familiarizá-los com o contexto das obras públicas, proporcionando-lhes ferramentas para uma análise de componentes centrais da obra. Um monitoramento completo exigirá, em alguns casos, uma análise mais aprofundada, com o envolvimento de profissionais com conhecimento técnico, e o manual indica quais procedimentos de análise devem ser preferencialmente realizados por engenheiros ou arquitetos.

Assim, destacamos que o monitoramento de uma obra pública pode ser mais eficaz se realizado por grupos de trabalho, idealmente com a colaboração de pelo menos um profissional da área de engenharia ou arquitetura. Para organizações da sociedade civil que queiram implementar um programa de monitoramento de obras e não tenham profissional ou voluntário de perfil técnico em sua equipe, sugere-se que busquem parcerias com universidades ou associações profissionais.

MÓDULO I

**MONITORAMENTO
DE EDITAIS
E
LICITAÇÕES DE
OBRAS PÚBLICAS**

PARTE I

FUNDAMENTOS LEGAIS PARA A LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Autores: Edivan Correa e Bianca Vaz Mondo

1 :: DEFINIÇÕES E REQUISITOS BÁSICOS

A legislação que rege as licitações públicas estabelece de maneira ampla diversas regras e princípios gerais aplicáveis às contratações públicas³. Contudo, pode haver peculiaridades e exigências legais específicas a serem consideradas, a depender do objeto a ser contratado. Este é o caso das obras públicas.

Por isso, nesta primeira parte nos dedicamos a contextualizar as especificidades legais referentes à contratação de obras e serviços de engenharia em todas as suas fases.

A Lei Geral de Licitações nº. 8.666/93 (art. 6) traz as seguintes definições para os objetos considerados como obra ou serviços de engenharia:

- **Obra:** toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta (própria Administração) ou indireta (empresa contratada por meio de licitação);
- **Serviço de engenharia:** serviço executado por profissional qualificado, devidamente registrado no órgão regulamentador – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) –, no qual a participação deste profissional é obrigatória por norma legislativa.

Embora o enfoque deste manual seja o monitoramento de licitações de obras públicas, é essencial ressaltar a relevância da etapa anterior à ocorrência da licitação propriamente dita, ou seja, o planejamento da contratação. Como veremos adiante, um monitoramento eficaz da licitação de uma obra pública envolve a verificação de requisitos importantes do planejamento, o que tem implicações fundamentais para a etapa posterior, isto é, a execução da obra.

A contratação de uma obra pública começa pelo seu planejamento, que deve incluir um conjunto de estudos prévios analisando, por exemplo, a demanda por aquele serviço, bem como a relação custo-benefício e a viabilidade de sua contratação. É com base nesses estudos preliminares que a Administração Pública pode então definir com mais precisão o que precisa ser contratado e as condições para essa contratação.

Somente depois do planejamento, e contemplando uma série de requisitos, se inicia a licitação de fato, para que a Administração Pública contrate terceiros com condições de prestar os serviços de execução da obra. Após a formalização do contrato com o fornece-

³ Para uma visão geral sobre os fundamentos legais gerais das licitações públicas, consulte o documento complementar “Material de referência: Estudo sobre licitações”.

dor selecionado, terá início a execução dos serviços, que deverá ser fiscalizada pela Administração contratante de modo a garantir o cumprimento das condições contratuais e a adequação dos serviços prestados. Por fim, uma vez concluído o objeto, a obra é formalmente recebida (provisória e definitivamente) pela Administração contratante, encerrando o vínculo contratual.

A tabela a seguir sintetiza as principais etapas de todo o ciclo de contratação de uma obra pública e as atividades relacionadas a cada uma delas.

TABELA 1. FASES DA CONTRATAÇÃO DE UMA OBRA PÚBLICA

PLANEJAMENTO	Fase Preliminar à Licitação	Programa de necessidades e estudo de demanda	
		Estudos de Viabilidade	Viabilidade Técnica
	Viabilidade Econômica		
	Viabilidade Ambiental		
Fase Interna da Licitação	Anteprojeto	Elaboração ou Contratação do Projeto Básico (e/ou Executivo)	
		Aprovação do Projeto Básico (e/ou Executivo)	
	Definição dos Recursos Orçamentários		
	Edital	Elaboração do Edital de Licitação ⁴	
Parecer jurídico autorizando publicação do edital			
LICITAÇÃO	Fase Preliminar à Licitação	Publicação do Edital	
		Composição da Comissão de Licitação	
		Recebimento de Propostas	
		Procedimento da Licitação	
EXECUÇÃO	Execução Contratual	Formalização do Contrato	
		Execução do Contrato	
		Fiscalização do Contrato	
		Recebimento da Obra	

No caso de execução de obras e serviços de engenharia, a legislação determina que as licitações somente poderão ser realizadas quando houver:

- **Projeto Básico** aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- **Orçamento detalhado** em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários;
- **Previsão de recursos orçamentários** que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma de desembolso;

⁴ O edital de uma licitação, também chamado de ato convocatório, funciona como uma espécie de “lei interna” de licitações públicas. Ele fixa todas as condições necessárias para a participação dos licitantes, para o processo da licitação e para a futura contratação. Com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as exigências editalícias devem ser cumpridas integralmente, ressalvadas apenas aquelas consideradas ilegais. Um edital bem elaborado em todas as suas partes integrantes é uma condição essencial para o sucesso da licitação (TCU, 2010).

- **Inclusão da obra ou serviço** nas metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), se for o caso.

2 :: TIPOS E REGIMES DE EXECUÇÃO

A execução de obras e serviços deve ser programada sempre em sua totalidade, com previsão de seus custos anual e final, levando em conta o prazo total da execução, e será realizada sob a forma de:

- **Execução direta:** quando a Administração utiliza meios próprios;
- **Execução indireta:** quando a Administração contrata terceiros para a execução das obras e dos serviços.

Na execução indireta, a contratação é feita sob os seguintes regimes:

- **Empreitada por preço global:** É utilizada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Seu uso se verifica, geralmente, em contratações de objetos mais comuns, quando os quantitativos de materiais empregados são pouco sujeitos a alterações durante a execução da obra ou da prestação dos serviços e podem ser aferidos mais facilmente.
- **Empreitada por preço unitário:** É usada quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo de unidades determinadas. É empregada com mais frequência em projetos de maior complexidade, cujas quantidades dos serviços e dos materiais relativos às parcelas de maior relevância e de valor significativo não são definidas de forma exata nem no ato convocatório nem no orçamento apresentado junto à proposta.
- **Tarefa:** É utilizada quando se contrata a mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.
- **Empreitada integral:** É usada quando se pretende contratar o objeto em sua totalidade, ou seja, compreendendo todas as etapas da obra, serviços e instalações necessárias. Nesse regime, o contratado assume inteira responsabilidade pela execução do objeto até a respectiva entrega ao órgão ou entidade da Administração em condições de ser utilizado. Devem ser atendidos os requisitos técnicos e legais para o uso do objeto. Esse uso diz respeito à segurança estrutural e operacional e deve ter as características adequadas às finalidades para as quais o objeto foi contratado.

A empreitada por preço global e a empreitada por preço unitário são os regimes de contratação mais utilizados e determinam como se dará o pagamento pelos serviços:

- **Na empreitada por preço global,** o pagamento deve ser efetuado após a conclusão dos serviços ou de etapas definidas em cronograma físico-financeiro (Exemplo: fundações, estrutura, cobertura, revestimentos, pintura etc.);
- **Na empreitada por preço unitário,** o pagamento deve ser realizado por unidades executadas e medidas, geralmente quando seus quantitativos são estimados com menos exatidão e estão mais sujeitos a alterações (Exemplo: metragem executada de paredes, piso, pintura etc.).



FIQUE ATENTO

Muitas vezes, uma obra é contratada pelo regime de empreitada por preço global, porém os pagamentos são realizados de acordo com as unidades medidas, como se fosse uma empreitada por preço unitário. Contudo, segundo o regime por preço global, o pagamento deve ser feito de acordo com o cumprimento das etapas definidas no cronograma de execução da obra. Como parte do controle social da obra, vale cobrar que a Administração respeite essa distinção, de modo a evitar que os fornecedores sejam pagos quando há descumprimento do cronograma. Isso poderia oferecer mais incentivos às empresas executoras para evitar atrasos na execução das obras.

A licitação sob o regime de empreitada por preço unitário é mais indicada quando o objeto incluir o fornecimento de materiais ou serviços cujos quantitativos possam divergir das previsões originais do Projeto Básico ou Executivo. Embora estes devam retratar com alguma precisão a realidade da execução da obra, há casos em que a estimativa das quantidades contratadas é mais complexa, como as reformas ou a retomada de obras inacabadas que sofreram alguma deterioração. Por isso, o fornecedor dos serviços é pago de acordo com o quantitativo realmente executado para cada serviço, verificado em medições periódicas, de acordo com os termos do edital e do contrato.

Independentemente da modalidade adotada, a Administração deverá fornecer, obrigatoriamente, junto com o ato convocatório, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

3 :: MODALIDADES DE LICITAÇÃO

As modalidades de licitação⁵ aplicáveis para a contratação de obras e serviços de engenharia são basicamente aquelas aplicáveis a qualquer licitação. A única exceção é a modalidade pregão (regida pela Lei nº 10.520/2002 e pelos Decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005), que é vedada para a contratação de obras. Nos últimos anos, porém, o pregão tem sido admitido para a contratação de serviços comuns de engenharia, isto é, aqueles de fácil caracterização e de execução pouco diversificada (Súmula 257 e Acórdão 2079/2007 do TCU).

A estimativa do valor da contratação é o critério determinante para a seleção da modalidade adequada para a licitação de uma obra ou serviço de engenharia (quando não aplicável a modalidade pregão), como para qualquer licitação. Para cada modalidade de licitação, a legislação determina limites máximos para o valor de contratação previsto, conforme a seguinte ordem⁶:

- **Dispensa:** até R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais);
- **Convite:** até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

⁵ Para uma visão geral sobre os fundamentos legais gerais das licitações públicas, consulte o documento complementar "Material de referência: Estudo sobre licitações".

⁶ Limites reajustados pelo Decreto nº 9.412/2018, que entrou em vigor em 19/07/2018. Os novos limites se aplicam como referência a todos os entes federativos, os quais, contudo, podem editar legislação própria para recepcionar as novas regras localmente ou, em caso de justificada inadequação dos limites gerais à realidade local, para definir limites próprios dentro dos parâmetros estabelecidos nacionalmente. Para as empresas públicas e sociedades de economia mista, valem as disposições da Lei nº 13.303/2016.

- **Tomada de Preços:** até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);
- **Concorrência:** acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).

4 :: PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO

A Lei Geral de Licitações estabelece, em seu artigo 7º, a elaboração do Projeto Básico e do Projeto Executivo como etapas essenciais para contratação de obras e serviços. É importante compreender as características desses dois tipos de projetos, no caso de obras públicas, para avaliar se a Administração cumpre os requisitos necessários para a sua devida elaboração. Para isso, examinaremos em detalhe seus elementos constitutivos.

4.1 PROJETO BÁSICO

Toda licitação de obra ou serviço deve ser precedida da elaboração do Projeto Básico. A lei estabelece que ele deve estar anexado ao ato convocatório, dele sendo parte integrante, e deve ser elaborado segundo as exigências contidas na Lei nº 8.666/1993. A exigência também se aplica a eventuais contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A legislação também estabelece alguns requisitos a serem considerados na elaboração do Projeto Básico – e do Projeto Executivo –, quais sejam:

- Segurança;
- Funcionalidade e adequação ao interesse público;
- Economia na execução, conservação e operação;
- Possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- Facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- Adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- Impacto ambiental.

Complementarmente à Lei de Licitações, o TCU também conta com ampla jurisprudência ressaltando a importância de que o Projeto Básico seja baseado nos devidos estudos prévios de viabilidade das obras e serviços a serem contratados. Além disso, as normas para licenciamento ambiental também determinam que seja expedida licença prévia anterior à elaboração do Projeto Básico. O TCU também possui entendimento de que a contratação de obras sem que essa última condição seja cumprida, isto é, com base em um Projeto Básico sem a licença ambiental prévia, constitui irregularidade grave.

A Lei de Licitações também orienta que obras e serviços destinados aos mesmos fins tenham projetos padronizados de acordo com o tipo de construção, sempre que possível.



Apesar do nome, o Projeto Básico 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, ou complexo de obras ou serviços. Ele deve:

- (a) ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares;
- (b) ter por objetivo assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;
- (c) possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

A legislação determina que o Projeto Básico relativamente a obras deve conter os seguintes elementos:

- Desenvolvimento da solução escolhida;
- Soluções técnicas globais e localizadas;
- Identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- Informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos;
- Subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra;
- Orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

A fim de uniformizar o entendimento da legislação pertinente, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) editou a Orientação Técnica (OT) IBR 001/2006, que sintetiza o entendimento quanto à definição de Projeto Básico para obras públicas. Por meio do Acórdão 632/2012, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu aplicar o conceito dessa orientação em seus entendimentos. A OT – IBR 001/2006 define o Projeto Básico da seguinte forma:

“Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento”.

Portanto, essa noção deve servir de referência para analisar se o Projeto Básico constante do edital de licitação de uma determinada obra contempla esses requisitos técnicos.



Em qualquer licitação de obras e serviços, se o Projeto Básico for falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração. Segundo o TCU, a imprecisão do Projeto Básico em processo licitatório pode, inclusive, ensejar penalidades ao agente responsável.

O Projeto Básico, além de ser peça imprescindível para execução de uma obra ou prestação de serviços, é o documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Deve oferecer ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração, a que estará sujeito.

4.2 PROJETO EXECUTIVO

Nas licitações para contratação de obras também se exige um Projeto Executivo, que é o conjunto de elementos necessários e suficientes à realização do empreendimento a ser executado com nível máximo de detalhamento possível de todas as suas etapas.

No ato convocatório deve ser informado se há Projeto Executivo disponível, a data da sua publicação e onde ele pode ser examinado e adquirido.

Para realização do procedimento licitatório, a existência prévia de um Projeto Executivo não é obrigatória, uma vez que este poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que autorizado pela Administração. Nesse caso, a licitação deverá prever a elaboração do competente Projeto Executivo por parte da contratada ou por preço previamente fixado pela Administração.



As soluções técnicas adotadas no Projeto Básico deverão estar suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de serem reformuladas durante a fase de elaboração do Projeto Executivo.

É importante também ressaltar que a permissão legal para a elaboração do Projeto Executivo após a contratação visa apenas a um detalhamento das soluções já definidas no Projeto Básico e não se confunde com a possibilidade de alterações significativas, que modifiquem elementos constitutivos do objeto licitado. Isso é destacado em jurisprudência do TCU, como exemplificado abaixo:

Acórdão 1428/2003 - Plenário

Não se alegue que não houve alteração do Projeto Básico, mas apenas o seu detalhamento no Projeto Executivo, pois, apesar de reconhecer que este possa fazer algumas correções naquele, não pode alterá-lo de modo a se constituir objeto completamente distinto do inicialmente licitado.

Alterações significativas, antes de iniciada a obra, exigem a realização de novo procedimento licitatório, e não assinatura de termo aditivo.

5 :: RESTRIÇÕES À PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

A legislação, visando atender aos princípios da legalidade e da igualdade entre os proponentes, trouxe algumas restrições quanto à participação nos processos licitatórios de empresas e/ou pessoas que possam de alguma forma obter vantagens sobre os demais.

Não podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço:

- O autor de Projeto Básico ou Executivo, pessoa física ou jurídica;
- A empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração de Projeto Básico ou Executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
- O servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Somente é permitido ao autor do projeto a participação na licitação de obra ou serviços, ou na execução, na qualidade de consultor ou técnico, desde que nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, e exclusivamente a serviço da Administração.



Considera-se participação indireta a **existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto**, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários. Esse entendimento se aplica também aos membros da comissão de licitações.

PARTE II

ADEQUAÇÃO TÉCNICA DO INSTRUMENTO LICITATÓRIO E DO PROJETO

Autores: Bianca Vaz Mondo e Celso Dias

1 :: INTRODUÇÃO

Como exposto na Parte I, a licitação e a contratação de uma obra pública envolvem certa complexidade, sobretudo na fase de planejamento. Um bom planejamento é decisivo para que uma obra pública seja bem executada e atenda adequadamente às necessidades da população.

Por isso, o exercício do controle social de uma licitação de obra pública passa não apenas pela análise do cumprimento dos requisitos legais do processo de licitação discutidos na seção anterior, mas também pela verificação da adequação técnica de elementos fundamentais oriundos de etapas preliminares, ainda na fase de planejamento. Isso porque muitas vezes os problemas identificados em obras públicas remontam a falhas em sua concepção, de forma que o propósito da construção e a sua utilidade no futuro podem ser prejudicados ou até mesmo a realização do projeto pode ser inviabilizada.

Para orientar o acompanhamento de obras públicas por agentes do controle social, propomos aqui alguns procedimentos de verificação dos elementos mais relevantes de uma licitação de obra pública, como a seleção de um terreno adequado, a elaboração do projeto e a estimativa dos custos da obra.

Parte dessa análise requer conhecimento técnico e pode demandar a participação de profissionais com formação em engenharia ou arquitetura, porém alguns procedimentos podem ser também realizados por leigos, com base nas informações deste manual. Para facilitar a organização da equipe de monitoramento, sinalizamos os procedimentos em que é recomendável a participação de um profissional.

2 :: PRIMEIRO PASSO: COMO OBTER INFORMAÇÕES RELEVANTES

Informação é pré-condição do controle social. Para o acompanhamento de obras públicas em uma determinada localidade – dependendo da esfera de atuação ou interesse de quem exerce o controle social –, o primeiro passo é identificar as obras a serem monitoradas e obter informações básicas sobre elas.

2.1 COMO IDENTIFICAR OBRAS PARA MONITORAMENTO

Neste material, tratamos especificamente do monitoramento de licitações de obras públicas. Vale lembrar que a Lei nº 8.666/1993 estabelece expressamente a publicidade de atos relativos às licitações públicas e garante a qualquer cidadão o direito de acompanhar o desenvolvimento de uma licitação:

Lei Geral de Licitações nº 8666/1993

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. [...]

§ 3º - A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura. [...]

Art. 4º - Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

A maneira mais objetiva de obter informações é identificar a abertura de um edital de licitação para uma obra. As fontes básicas para isso são aquelas previstas na legislação vigente para a publicidade das licitações, cujos requisitos variam de acordo com a modalidade de licitação adotada⁷. De maneira geral, avisos de editais de licitação são publicados em:

- Portais de transparência dos órgãos contratantes;
- Diários oficiais das circunscrições relevantes (município, estado ou União);
- Jornais de ampla circulação nas circunscrições relevantes (município ou estado);
- Publicação física em mural da repartição contratante.

Há também diversas plataformas privadas de divulgação de licitações na internet, algumas das quais podem ser consultadas sem custos.

A publicação da licitação nessas fontes indica que a obra em questão já está na etapa correspondente à fase externa da licitação. Uma vez iniciada essa fase, valem certos prazos para o andamento do processo licitatório e também para eventuais contestações do edital⁸. Isso impõe algumas limitações aos procedimentos de análise e verificação da adequação do instrumento licitatório e de aspectos técnicos elementares para a realização da obra, como veremos nas seções seguintes.

⁷ Para uma visão geral sobre os requisitos de publicidade das licitações públicas, consulte o documento complementar "Material de referência: Estudo sobre licitações".

Algumas das análises descritas a seguir referem-se a etapas da fase de planejamento da obra e podem, portanto, ser feitas antes do início formal da licitação. É o caso, por exemplo, de uma avaliação da adequação do terreno escolhido, do processo de licenciamento ambiental ou do projeto adotado.

Eis algumas fontes de informação sobre obras em planejamento:

- **Plano Plurianual (PPA)** vigente do órgão responsável pela execução da obra: é uma peça do planejamento administrativo de uma gestão, e a inclusão de uma obra no PPA, sempre que sua execução ultrapasse um exercício financeiro, é um requisito para a futura licitação;
- **Lei Orçamentária Anual (LOA)** vigente do órgão responsável pela execução da obra: a previsão de recursos orçamentários suficientes também é um requisito para a licitação de uma obra, portanto o orçamento do exercício atual deverá incluir a alocação de recursos para a sua execução, se prevista para aquele exercício;
- Reportagens jornalísticas sobre investimentos públicos previstos na localidade.

Uma parcela grande das obras públicas, mesmo quando executada por estados e municípios, recebe financiamento da União. Alguns portais do Governo Federal, como o Painel de Obras, do Ministério do Planejamento, e o Programa Avançar, reúnem dados sobre essas obras⁹.



FIQUE ATENTO

Como parte do controle social dos recursos destinados a uma obra, é importante verificar se estão garantidas as condições para o cumprimento da finalidade do empreendimento quando pronto. São muitos os casos noticiados de obras concluídas que permanecem fechadas, sem utilização pela população, por falta de recursos para financiar a sua operação. É o caso de dezenas de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) em todo o Brasil, por exemplo. Por isso, é relevante a análise da previsão de destinação orçamentária não apenas para a execução de uma determinada obra, mas também para o custeio do posterior funcionamento da unidade (incluindo equipamentos, mobiliário e pessoal).

2.2 INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA O MONITORAMENTO

Uma vez identificada(s) a(s) obra(s) que se pretende(m) monitorar, é importante ter acesso à documentação relevante, que costuma estar reunida em um processo administrativo relativo à obra e à licitação futura ou em andamento. Entre os documentos mais importantes para a análise, podemos mencionar:

⁸ A Lei nº 8.666/1993 também prevê a possibilidade de impugnações por cidadãos (art. 41, § 1º): "Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis [...]".

⁹ O Painel de Obras (www.paineldeobras.planejamento.gov.br) agrega dados sobre obras em todo o Brasil, incluindo também informações sobre obras em "ação preparatória", isto é, ainda em fase de planejamento. O Programa Avançar (www.avancar.gov.br/avancar-web/empreendimentos) também permite o acompanhamento de obras em todo o Brasil e dispõe de aplicativo para dispositivos móveis. Há também o SISMOB (www.sismobcidadao.saude.gov.br), o sistema de monitoramento de obras do Ministério da Saúde, e o SIMEC (www.simec.mec.gov.br/painelObras), para monitoramento de obras do Ministério da Educação.

- Fase de planejamento:
 - a) Estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra;
 - b) Parecer técnico favorável à execução da obra;
 - c) Projeto Básico e seus componentes¹⁰;
 - d) Projeto Executivo e seus componentes, se houver;
 - e) Licença ambiental prévia (quando necessária);
 - f) Orçamento detalhado do empreendimento;
 - g) Designação do local do empreendimento e registro de posse do terreno;
 - h) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), respectivamente para os engenheiros e/ou arquitetos responsáveis pelos projetos;
- Fase de licitação:
 - a) Edital e seus anexos;
 - b) Parecer(es) jurídico(s);
 - c) Comprovantes de publicação de aviso do edital;
 - d) Atos de designação da comissão de licitação e do responsável pela fiscalização da obra.

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação) determina que sejam publicados em transparência ativa, isto é, independentemente de solicitação, informações e documentos relativos a licitações nos portais de transparência dos órgãos públicos (para municípios com mais de 10.000 habitantes) ou em outros meios públicos. Porém, muitas administrações não costumam disponibilizar todos os documentos integrantes de um processo licitatório, mas apenas aqueles julgados relevantes para a fase externa da licitação, mais precisamente, para potenciais licitantes.

Por isso, segundo a experiência da Transparência Brasil e de seus parceiros, é preciso, via de regra, solicitar o acesso a um processo de licitação em sua íntegra. Havendo a possibilidade de consulta física, um cidadão interessado pode solicitar vistas ao processo correspondente em repartição pública do órgão de interesse.

Outro caminho possível, que pode ser realizado também à distância, é enviar um pedido de acesso a informação pelos canais regulamentados pelo órgão em questão. Segundo a Lei de Acesso a Informação, é facultado ao órgão público cobrar do solicitante os custos de reprodução dos documentos solicitados. Algumas orientações para a elaboração de pedidos de acesso a informação, bem como dois exemplos, são apresentados no Anexo I¹¹.

¹⁰ O TCU adota como referência para obras sob sua fiscalização a orientação técnica do IBRAOP – OT IBR 01/2006 (www.ibraop.org.br/media/orientacao_tecnica.pdf), que indica os componentes essenciais para o projeto básico de diferentes tipos de obras. Esses elementos também são listados no *Roteiro de auditoria de obras públicas* do TCU.

¹¹ Orientações adicionais sobre o uso da Lei de Acesso a Informação estão disponíveis na página do projeto Achados e Pedidos, iniciativa da Transparência Brasil em parceria com a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) (www.achadosepedidos.org.br/faq).

3 :: SELEÇÃO DO TERRENO

Um dos aspectos mais críticos para a realização de uma obra diz respeito às condições oferecidas pelo terreno em que ela será construída.

Embora isso possa parecer óbvio, a experiência com as atividades de monitoramento do projeto Obra Transparente, realizado pela Transparência Brasil em conjunto com 21 observatórios sociais, revela que inadequações relativas ao terreno selecionado para as obras monitoradas são falhas comuns. Foram identificados terrenos sem as dimensões mínimas necessárias para os projetos previstos, ou com condições inadequadas para uma boa execução da obra (por exemplo, desnível acentuado com relação à rua de acesso, declividade excessiva). Também verificamos terrenos selecionados cuja posse estava em disputa judicial, ou cujo zoneamento não era adequado para o tipo de construção¹².

Vale ressaltar que uma boa verificação das condições do terreno escolhido para uma obra, como parte de um monitoramento por atores do controle social, tem um enorme potencial para prevenir possíveis problemas durante a execução da construção e até mesmo mais tarde, no funcionamento do prédio. Trata-se, portanto, de uma etapa prioritária, que pode detectar problemas ainda remediáveis.

Aqui, levantamos algumas das questões mais importantes que podem ser analisadas como parte do monitoramento de uma obra¹³.

3.1 ESTUDOS PRELIMINARES

Primeiramente, o local para a realização de uma obra pública deve atender à lógica do interesse público. A sua escolha deve, portanto, estar baseada em critérios objetivos, orientados por uma análise das necessidades locais a serem atendidas pelo empreendimento. Por isso, os estudos preliminares de viabilidade são essenciais para o planejamento de uma obra e a seleção de um local adequado.

a) Estudo de impacto

Um planejamento adequado para uma obra deve incluir um estudo de impacto para a localidade. Deve considerar, por exemplo, aspectos ambientais e socioeconômicos, incluir uma descrição da topografia e da arborização da região, e considerar questões relativas à sustentabilidade do projeto, no que diz respeito ao potencial de poluição e degradação ambiental. Além

¹² Informações mais detalhadas sobre resultados preliminares do projeto estão disponíveis no relatório *Monitoramento de obras de escolas e creches financiadas pelo governo federal*, publicado pela Transparência Brasil em setembro de 2018 (https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/18082018_relatorioOT.pdf).

¹³ Para uma discussão mais detalhada e abrangente, um material de referência útil é o *Manual de orientações técnicas. Volume I – Seleção de terrenos para edificações escolares e implantação de obras*, disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as obras que financia. Muitos dos aspectos discutidos são relevantes para outros tipos de obra.

disso, devem ser levadas em conta as consequências para o trânsito local, de acordo com as tendências de urbanização e evolução demográfica do bairro, incluindo previsão de melhorias e alterações no planejamento viário para o entorno da obra.

O estudo de impacto faz parte de um conjunto mais amplo de estudos preliminares essenciais para o bom planejamento de uma obra pública. Estes devem incluir também uma análise da demanda pelos serviços a serem supridos pela obra proposta, estudos de viabilidade técnica, considerando as alternativas para suprir aquela demanda, e um anteprojeto da alternativa selecionada no caso.

b) Licenciamento ambiental

Para toda obra pública, é necessário verificar se o licenciamento ambiental é exigido, conforme a legislação vigente. São de especial relevância os seguintes dispositivos legais¹⁴:

Resolução CONAMA nº 001/1986

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental-RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente [...].

Resolução CONAMA nº 237/1997

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Para obras que requerem licenciamento ambiental, é necessária a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) como parte do Projeto Básico.

Aqui convém esclarecer que há diferentes licenças para diferentes fases do projeto. A primeira é a **Licença Prévia (LP)**, que atesta a viabilidade da obra e pode determinar medidas mitigadoras de impacto ambiental que deverão ser levadas em conta na elaboração dos elementos integrantes do Projeto Básico. Para o início da execução da obra, é exigida a **Licença de Instalação (LI)**, e após sua conclusão é necessária também a **Licença de Operação (LO)**, que autoriza o funcionamento do prédio.

¹⁴ Mais informações sobre os requisitos para o licenciamento ambiental estão disponíveis na página do Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (<http://pnla.mma.gov.br/>).

Para o monitoramento de cada fase, recomenda-se que os agentes do controle social verifiquem, na documentação relevante da obra monitorada, a avaliação da necessidade de licenciamento ambiental, bem como a regularidade das licenças exigidas. Problemas nessa área também podem gerar sérios entraves para a realização da obra, trazendo atrasos de muitos anos ou levando ao embargo de obras já iniciadas.



O TCU considera irregularidades graves:

- a) a contratação de obras com base em Projeto Básico elaborado sem a existência da Licença Prévia;
- b) o início de obras sem a devida Licença de Instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a Licença de Operação.

3.2 CARACTERÍSTICAS DO TERRENO



As características do terreno têm grande impacto sobre o custo da obra. Terrenos mais acidentados, por exemplo, requerem soluções técnicas mais complexas, podendo exigir obras de contenção de terras que tendem a encarecer significativamente o empreendimento. É fundamental analisar, do ponto de vista técnico, se foi selecionado um terreno adequado ou se são necessárias adaptações para torná-lo apto a receber a obra.

Para essa avaliação, sugere-se consultar um profissional qualificado, que possa, de preferência, participar de uma vistoria ao local onde será executada a obra. Algumas sugestões de ordem prática para a realização da vistoria *in loco* são apresentadas no Anexo II.

a) Dimensões

É importante verificar se o terreno selecionado possui dimensões apropriadas para a obra a ser executada – as dimensões necessárias constam da planta baixa do projeto aprovado. Deve-se, então, analisar a documentação do terreno e as plantas identificando o posicionamento da edificação no terreno. Também se recomenda realizar uma vistoria ao terreno para medir ou estimar as dimensões da área útil.



FIQUE ATENTO

Quando o terreno selecionado possuir exatamente as dimensões mínimas exigidas para o projeto, isso pode sinalizar que não foi feita uma análise detalhada da adequação do terreno para a obra. Afinal, raramente as dimensões do terreno representam a área útil final de construção, já que comumente são necessárias adaptações para seu nivelamento ou para a contenção de aterros em áreas mais acidentadas, por exemplo. Por isso, procure verificar se estão documentadas análises técnicas realizadas para verificar a compatibilidade do terreno com a obra a ser construída.

b) Topografia

Uma questão de extrema importância para a viabilidade de uma obra e o cálculo de seus custos são as características topográficas do terreno escolhido. Terrenos com muita declividade requerem serviços complementares de terraplenagem para o nivelamento da área onde será edificada a construção, além de eventuais obras de contenção para as encostas das áreas aterradas.

Além disso, vale lembrar que, para fins de acessibilidade, a inclinação máxima recomendada para rampas de acesso é de 8,33%, portanto o ideal é que sejam selecionados terrenos com declividade reduzida.

Para verificar esse aspecto, o primeiro passo é realizar uma vistoria no local para observar as condições do terreno escolhido. Assim, será possível verificar em que medida a sua inclinação está adequada (através de medição no local), se já foram feitos serviços de nivelamento (identificação visual de áreas aterradas, por exemplo) ou se estes ainda serão necessários (desnível natural do terreno ainda presente).

Outro ponto relevante associado à topografia do terreno diz respeito ao seu impacto para o escoamento de águas pluviais, aspecto importante a ser verificado na vistoria. Caso a visita ocorra em época de chuvas, é possível observar se há acúmulo de água em alguma parte do terreno. Senão, é interessante perguntar a moradores da vizinhança se alagamentos e enxurradas são comuns no local.

Para uma análise detalhada desse aspecto e da necessidade de serviços de drenagem, por exemplo, recomenda-se consultar um profissional da área.

CONTROLE SOCIAL EM AÇÃO

Como parte de suas atividades no projeto Obra Transparente, o Observatório Social de Araucária (PR) acompanhou licitações para a construção de três creches no município. Ao se analisarem os serviços previstos, identificou-se a inclusão de muros de arrimo para a contenção de grandes volumes de terra nos terrenos das três obras, aumentando significativamente os custos de construção. Questionada, a prefeitura não apresentou pareceres técnicos justificando a inclusão dos muros nos projetos. A equipe do observatório, junto com engenheiros da Câmara Técnica do Obra Transparente, realizou vistorias nos terrenos e concluiu que os muros de arrimo não eram imprescindíveis e que havia soluções técnicas melhores, de custo mais baixo, para os desníveis verificados nos terrenos. Um parecer com os resultados da análise foi enviado à prefeitura, que desconsiderou os argumentos e as sugestões apresentadas e manteve os termos da licitação. Após o encaminhamento da questão aos órgãos de controle competentes, o TCU decidiu pelo cancelamento dos certames e solicitou à prefeitura que reavaliasse os projetos antes da abertura de novas licitações para as obras.

c) Condições do solo

O tipo de solo do terreno influencia na elaboração do projeto de fundações de uma obra, pois a composição do solo determina a sua resistência e as soluções técnicas necessárias para que ele suporte a construção que será executada. Normalmente, faz-se uma análise por meio de um estudo de sondagem realizado por empresas especializadas.

O resultado da sondagem, bem como um projeto de fundações levando em conta as características específicas do solo, devem integrar o Projeto Básico de uma obra pública. Verificar se esses requisitos técnicos foram cumpridos é uma parte importante do trabalho de monitoramento.

Diversos aspectos do histórico do terreno podem ser relevantes para o sucesso da obra e a utilização do espaço pela população depois de concluído. É importante, por exemplo, investigar se o terreno foi usado anteriormente como área de aterro ou depósito de dejetos, ou se é resultante da demolição de galpões industriais. Esse tipo de situação também gera impactos para o custo da fundação, além de trazer riscos de umidade, mau cheiro ou até mesmo contaminação.

Por isso, uma análise adequada do solo também deve investigar possíveis contaminações e suas implicações para o projeto de fundações, além de apontar a presença de rochas ou tubulações antigas, que podem se revelar obstáculos à construção.

Para o monitoramento de obras, a consulta a moradores do bairro durante a vistoria ao terreno pode ser muito produtiva para obter informações sobre o histórico do terreno e alterações geográficas relevantes no passado, como rebaixamento do nível do lençol freático, canalizações, desvio de cursos de água ou outras intervenções de interesse técnico.

3.3 REGULARIDADE DA POSSE

Para garantir segurança jurídica para a futura utilização do prédio a ser construído como bem público, é essencial que a posse do terreno pelo órgão contratante esteja em situação regular. Há casos em que o terreno destinado a uma determinada obra é alvo de disputas judiciais, ou às vezes até já foi destinado pelo órgão público para outro fim ou doado a outra instituição. Ainda que o imóvel não seja de propriedade do órgão público, e sim cedido por algum outro proprietário para fins de utilidade pública, também é necessário haver um registro dessa cessão em cartório.

Por isso, recomenda-se que os agentes do controle social verifiquem, como parte do processo de monitoramento, se a documentação de posse pelo órgão público está em ordem e se consta do processo administrativo referente à obra algum documento atestando a posse do imóvel. Outra opção é consultar a informação de propriedade do terreno nos cartórios de registro de imóveis, solicitando acesso a uma certidão atualizada do imóvel a partir do endereço do terreno. Essa consulta costuma envolver custos adicionais.

CASO CONCRETO: SEM TERRENO NÃO HÁ OBRA

Levantamento preliminar realizado pelos 21 observatórios sociais participantes do projeto Obra Transparente demonstrou que problemas relacionados à escolha do terreno são causas comuns de atrasos no início de diversas das obras monitoradas. Em Paranaguá (PR), 7 de 8 obras não saíram do papel devido à indefinição acerca dos terrenos. Em outros casos em Ponta Grossa (PR), Chapecó (SC) e Pelotas (RS), os terrenos indicados para as obras não possuíam sequer as dimensões mínimas necessárias para a implantação dos projetos, o que também inviabilizou o início das obras por vários anos. Esses e outros exemplos destacam a importância desse tema para a concretização dos projetos em questão, razão pela qual a verificação da adequação dos terrenos escolhidos é parte fundamental das atividades de monitoramento social de obras públicas.

3.4 INFRAESTRUTURA

A existência de infraestrutura prévia no entorno da localidade escolhida também deve ser levada em consideração no planejamento da obra. É preciso verificar se o local do terreno conta com a infraestrutura básica não apenas para a realização da obra, mas também para o funcionamento posterior do prédio a ser construído. A garantia dessas condições, via de regra, fica a cargo da Administração responsável pela execução.

Para obras financiadas pelo Governo Federal, por exemplo, os termos de compromisso firmados geralmente estabelecem como pré-requisito a necessária infraestrutura de redes (água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica e telefonia), e as despesas necessárias para a instalação dessas condições integram a contrapartida do órgão que executará o objeto do convênio¹⁵.

Atualmente, também se tornou primordial a disponibilidade de rede para serviço de internet, então convém verificar com fornecedores desse serviço a existência no local de redes de cabo ou, eventualmente, fibra ótica. Aqui também é interessante conversar com moradores vizinhos para verificar se há problemas no fornecimento de energia e água.

Como muitas das obras públicas estão relacionadas à construção de áreas para a oferta de serviços à população, é fundamental observar como se dará o acesso dos usuários ao local. Portanto, informe-se sobre rotas de transporte público na localidade e, caso elas ainda não estejam em circulação, questione o órgão público a respeito da implantação de novas rotas que possam atender a região de maneira adequada.

4 :: REQUISITOS E CARACTERÍSTICAS DO PROJETO

A análise de algumas características do projeto na fase anterior à execução previne o surgimento de problemas posteriormente, que talvez só fossem identificados depois de concluída a obra, quando medidas para correção são de mais difícil implementação e de alto custo, se ainda forem viáveis.

Portanto, recomenda-se que os procedimentos de monitoramento incluam a avaliação de alguns pontos cruciais do projeto como parte da análise da documentação técnica relevante. Esta costuma ser disponibilizada com o edital de uma licitação de obra, então pode ser acessada a partir da sua publicação, ou consultada antes da abertura da licitação, caso seja possível iniciar o monitoramento ainda durante a fase de planejamento.

Para uma análise aprofundada dos desenhos e da documentação técnica, recomenda-se a participação de um profissional da área (engenheiro civil ou arquiteto). Porém, alguns temas relevantes podem também ser objeto de verificação por pessoas sem formação técnica.

Pode-se fazer uma análise preliminar de elementos mais básicos do projeto a ser implementado a partir da leitura do memorial descritivo da obra, por exemplo, onde é possível verificar os componentes gerais previstos para a obra e suas especificações, muitas vezes em linguagem mais acessível para quem não tem formação técnica¹⁶. Também pela leitura do memorial descritivo anexado ao edital é possível verificar que medidas estão previstas no projeto e se algum elemento importante foi negligenciado.

4.1 ELEMENTOS RELEVANTES DO PROJETO



Erros de projeto são problemas comuns em obras públicas. Obras são licitadas e contratadas com base em projetos inadequados, muitas vezes devido a falhas na etapa de planejamento, o que acarreta, entre outros problemas, o aumento do custo da obra durante a sua execução. Em casos mais extremos constroem-se verdadeiros “elefantes brancos” que sequer cumprem seu propósito devido a erros no projeto técnico. Por essa razão, recomenda-se uma análise da adequação do projeto como parte do monitoramento de uma obra pública em planejamento ou em processo de licitação.

¹⁵ Alguns exemplos de termos de compromisso podem ser consultados na base de dados do FNDE (simec.mec.gov.br/par/carregaTermos.php).

¹⁶ Um bom exemplo de memorial descritivo bastante detalhado e completo são os documentos disponibilizados pelo FNDE para os projetos padronizados do Programa Proinfância. Podem servir de referência para a identificação dos componentes principais a serem contemplados em um projeto de edificação, por exemplo, pois cobrem um vasto leque de especificações relevantes e boas práticas e já adotam todos os requisitos necessários de acordo com a legislação vigente. Esses documentos podem ser consultados como parte da documentação de referência para cada tipo de projeto na página do FNDE (<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquiteticos-para-construcao>).

a) Respeito às normas de segurança

É essencial que o projeto seja submetido à aprovação pelo Corpo de Bombeiros quanto às regras de segurança. Isso deve ser providenciado pela Administração contratante com antecedência, de preferência antes da licitação, para evitar que seja preciso corrigir erros na obra depois de pronta, acarretando custo elevado e atraso em sua disponibilização à população.

As normas do Corpo de Bombeiros podem variar em cada estado, então convém consultar as normas vigentes no seu estado. Recomenda-se que se verifique se essa etapa foi levada em conta pelo órgão contratante. O não cumprimento de normas de segurança é um entrave para a emissão de alvará e pode inviabilizar o uso da construção após a conclusão.

Outro ponto relevante no quesito segurança são considerações específicas de acordo com o tipo de público que será atendido pelo prédio. O exemplo de edificações escolares é útil para se vislumbrar a importância desse tema, pois diversas medidas devem ser previstas no projeto para garantir a segurança das crianças. Aqui listamos alguns exemplos:

- Posicionamento das tomadas, preferivelmente fora do alcance das crianças;
- Altura das janelas e espessura dos vidros suficiente para evitar ferimentos;
- Telhas fixadas nas extremidades, para evitar quedas e possíveis ferimentos.

b) Requisitos de acessibilidade

A implementação de medidas de acessibilidade para portadores de necessidades especiais é orientada pela NBR 9050/2015, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Os requisitos incluem rampas de acessibilidade, banheiros com barras de apoio e salas de aula em ângulos e largura compatíveis com os critérios de acessibilidade. Há exigências também de dimensões mínimas para vãos de portas, por exemplo, e de sinalização com piso podotátil em aberturas e passagens.

c) Desnível da construção

É importante observar o desnível do prédio em relação à rua de acesso. Muitas vezes a construção é feita muito abaixo do nível da rua, para economizar nos custos do aterramento, e isso pode dificultar a implementação de medidas de acessibilidade (como rampas de inclinação adequada) ou exigir a construção de escadas, que dificultam o acesso ao prédio.

Dependendo do tipo de prédio a ser construído e da sua finalidade, o acesso inadequado pode trazer sérios problemas depois. A construção deve estar idealmente acima do nível da rua, o que auxilia no funcionamento dos sistemas de esgoto e de escoamento de água, evitando pequenos alagamentos em caso de chuva forte.

¹⁷ Uma referência interessante é a cartilha *Edifícios Públicos Sustentáveis*, publicada em 2010 pelo Senado Federal, reunindo uma série de medidas de sustentabilidade (https://www12.senado.leg.br/institucional/programas/senado-verde/pdf/Cartilhaedificios_publicos_sustentaveis_Visualizar.pdf).

CONTROLE SOCIAL EM AÇÃO

Em Goioerê (PR), o observatório social acompanhou a construção de uma UPA. Constatou-se que o prédio estava sendo construído 0,90 metro abaixo do nível da rua e com espaço limitado entre a frente do terreno e a entrada da edificação. O observatório questionou a prefeitura sobre o projeto de rampas de acessibilidade, bem como sobre a inadequação da construção de uma unidade de atendimento emergencial com dificuldades de acesso para os pacientes. Em resposta, a prefeitura apresentou projeto para a construção das rampas no espaço entre o prédio e a rua, porém as dimensões do projeto ainda eram incompatíveis com a normas vigentes. Após nova contestação pelos observadores sociais, o projeto foi readequado e foi possível a implementação das rampas conforme as exigências técnicas aplicáveis.



d) Medidas de sustentabilidade

Uma boa prática de projetos modernos é a inclusão de medidas de sustentabilidade ambiental¹⁷, como a construção de reservatórios e cisternas para reutilização de água para descargas ou ajardinamento e a implantação de equipamentos de geração de energia renovável, como placas de aquecimento solar.

Considerações de eficiência energética também são muito importantes, como projetos de iluminação inteligente que aproveitem luz e ventilação naturais e dispensem a climatização artificial, por exemplo. Caso o uso de ar-condicionado se faça necessário, o projeto deve prever que a área de instalação externa do equipamento seja ventilada e com sombra, para reduzir o consumo de energia.

A instalação de batentes com vedação de borracha também contribui para a redução do consumo de energia em ambientes climatizados, além de contribuir para a segurança.

¹⁷ Uma referência interessante é a cartilha *Edifícios Públicos Sustentáveis*, publicada em 2010 pelo Senado Federal, reunindo uma série de medidas de sustentabilidade (https://www12.senado.leg.br/institucional/programas/senado-verde/pdf/Cartilhaedificios_publicos_sustentaveis_Visualizar.pdf).

Ainda no que diz respeito ao impacto ambiental, é importante, no caso de obras que requeiram licenciamento ambiental, verificar se eventuais medidas mitigadoras exigidas na licença foram de fato contempladas nos projetos.

4.2 RESPONSABILIDADE TÉCNICA



Todo projeto deve identificar claramente o seu autor, o qual deve também registrar ART ou RRT junto ao órgão responsável pela fiscalização da atividade profissional no estado em questão – respectivamente, o CREA para engenheiros e o CAU no caso de arquitetos. Esse 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. Informações sobre o registro de profissionais ou de ARTs e RRTs podem também ser obtidas diretamente com o CREA ou CAU responsável em suas plataformas de consulta pública ou via pedidos de acesso a informação, uma vez que esses órgãos também estão sujeitos à Lei de Acesso a Informação.

5 :: ORÇAMENTO E PLANILHA DE CUSTOS

Outro documento de referência essencial para se analisar a adequação técnica e financeira de uma obra é a planilha de custos que acompanha o edital de licitação. Apesar de sua complexidade, é importante que os agentes do controle social que atuam no monitoramento de obras públicas se familiarizem com esse documento para entender melhor os elementos integrantes de uma obra.

Uma avaliação detalhada do orçamento requer conhecimento técnico dos componentes de cada serviço e suas especificações. Portanto, o ideal é que essa análise seja realizada por um profissional qualificado. Porém, uma análise preliminar por um leigo já familiarizado com esse tipo de documento pode também verificar a presença ou ausência de alguns serviços de identificação mais fácil (por exemplo, inclusão de itens de acessibilidade, previsão de instalações de proteção contra incêndio etc.). Destacamos aqui dois pontos centrais a serem considerados na análise do orçamento.

5.1 SERVIÇOS PREVISTOS NO ORÇAMENTO

Um dos pontos fundamentais a se verificar no orçamento de uma obra pública é se os itens previstos para a sua execução incluem todos os serviços necessários para a sua completude. Essa análise pode ser feita de maneira mais aprofundada por um engenheiro civil ou um arquiteto, em complemento à avaliação da adequação do projeto.

A ausência de previsão de serviços necessários para a adequada execução da obra provavelmente ocasionará aditivos contratuais que tendem a encarecer e retardar significativamente a obra; em alguns casos, pode haver até mesmo a necessidade de novas licitações para a contratação dos serviços faltantes, gerando atrasos ainda maiores para a conclusão da obra.

Uma falha muito comum, por exemplo, é a não inclusão de itens para o cercamento do terreno, de modo a garantir a segurança do empreendimento e do prédio em funcionamento mais tarde. Serviços complementares de drenagem às vezes também não são devidamente considerados.

Dependendo do local selecionado para a obra, serviços de terraplenagem para o nivelamento do terreno também podem ser necessários. Caso se verifique que adaptações dessa natureza ainda não foram realizadas, é essencial observar se estão contempladas na planilha de custos e no memorial descritivo anexos ao edital, quando aberta a licitação. A ausência de previsão desses serviços inevitavelmente gerará entraves para o início da obra, especialmente se tiverem alto impacto no seu custo e demandarem recursos adicionais.

CASO CONCRETO: NOVA LICITAÇÃO PARA SERVIÇOS FALTANTES

Em Caçador (SC), a conclusão da obra de uma creche demandou serviços complementares de contenção, drenagem e cercamento, que tiveram que ser contratados por meio de novo processo licitatório devido à não previsão desses serviços na contratação original. Situação semelhante foi verificada em Cascavel (PR), onde o observatório social acompanhou, pelo projeto Obra Transparente, a execução e conclusão da Escola do Campo Zumbi dos Palmares. A prefeitura chegou a receber oficialmente a obra da construtora em setembro de 2017, porém abriu licitação posteriormente para contratar serviços complementares não previstos no contrato anterior. Os serviços licitados no novo processo incluíam elementos básicos para o funcionamento da unidade, como a instalação de entrada de serviço para fornecimento de energia elétrica e a perfuração de poço artesiano para abastecimento com água potável. Esses exemplos evidenciam a ocorrência de lacunas significativas nos processos de contratação das obras, acarretando atrasos para a sua conclusão. Trata-se de falhas que poderiam ter sido evitadas por um melhor planejamento das obras em questão.

Para projetos padronizados, como das escolas e creches financiadas pelo Governo Federal e monitoradas pelo projeto Obra Transparente, já existem modelos de planilhas orçamentárias de referência que devem ser utilizados como base para a contratação das obras. Contudo, o ente federativo que executará a obra é responsável por fazer todos os ajustes necessários de acordo com eventuais alterações no projeto (como mudanças no projeto estrutural, adaptações climáticas etc.), além de incluir todas as itens de calçamento externo, fechamento do terreno e paisagismo, entre outros. Muitas vezes, os órgãos contratantes iniciam a licitação aplicando a planilha padronizada sem as devidas adaptações.

5.2 COMPATIBILIDADE COM PREÇOS DE MERCADO

Quanto à composição dos custos, é importante também que a análise da planilha de custos inclua uma avaliação da sua compatibilidade com o nível de mercado. Embora seja possível fazer essa análise a partir de uma pesquisa de mercado, a consulta a um profissional pode agilizar a identificação de preços potencialmente acima da margem aceitável, devido à sua familiaridade e experiência com custos de insumos da construção.

Via de regra, as normas pertinentes para a estimativa de custos de uma obra pública determinam que esta deve seguir sistemas de referência de preços aplicáveis à Administração Pública, como o SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), para obras e serviços de engenharia, ou o SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras), para obras de infraestrutura de transportes¹⁸. Portanto, convém verificar se essas normas foram respeitadas na composição de custos da obra.

Para os itens que não estão inseridos nesses sistemas de referência, sugere-se a realização de uma pesquisa de preços. Pode-se utilizar de amostragem, priorizando os itens de maior peso no custo total, por exemplo. Para essa análise, há diversos outros sistemas referenciais mantidos por órgãos da Administração Pública federal e em estados e municípios, sendo necessário verificar as fontes mais adequadas para informar o nível de preços do mercado de interesse¹⁹.



Na ausência de preços de referência, uma opção é consultar licitações e contratos anteriores do mesmo órgão, ou de órgãos da mesma Administração, para obras e serviços similares. Alternativamente, podem-se consultar preços de licitações de órgãos em localidades próximas. No caso de uma prefeitura, por exemplo, as licitações passadas ou contemporâneas de municípios vizinhos podem ser uma referência útil. Essas informações costumam estar disponíveis nos portais de transparência do órgão em questão ou nas bases de dados dos tribunais de contas.

¹⁸ Decreto nº 7983/2013.

¹⁹ Uma relação detalhada de fontes para a verificação de preços de mercado para obras públicas é apresentada no *Roteiro de auditoria de obras públicas* do TCU.

De maneira geral, o orçamento de uma obra costuma incluir:

- discriminação de cada serviço especificado;
- quantitativo a ser contratado e a respectiva unidade de medida;
- custos unitário e total (custo unitário multiplicado pela quantidade) estimados;
- parcelas referentes ao custo de material e de mão de obra;
- preço total estimado, calculado com a aplicação do BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) definido.

O BDI consiste em uma taxa percentual correspondente às despesas indiretas, aos impostos e ao lucro do construtor, e é aplicado sobre o custo total dos insumos de uma obra (materiais, mão de obra e equipamentos) para se obter o preço final dos serviços²⁰. A planilha orçamentária de referência, disponibilizada pelo órgão contratante, indica um BDI “paradigma” para o cálculo dos preços estimados, mas cada empresa licitante apresentará proposta com BDI próprio, e normalmente exige-se que a proposta inclua também uma planilha detalhando os componentes do BDI aplicado pela empresa.

Finalmente, é importante mencionar que o orçamento-base de obras e serviços de engenharia deve incluir também uma ART ou RRT específica, atestando a responsabilidade técnica por sua elaboração por um profissional qualificado, além de declaração deste quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes das planilhas orçamentárias com os quantitativos do projeto de engenharia.

²⁰ Definição com base na Orientação Técnica IBR 05/2012 da IBRAOP (www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf)

PARTE III

MANIPULAÇÃO DE ELEMENTOS TÉCNICOS DO EDITAL PARA RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE

Autores: Bianca Vaz Mondo e Celso Dias

1 :: INTRODUÇÃO

Na contratação de obras públicas, são frequentes irregularidades que podem trazer grandes prejuízos aos cofres públicos, tanto durante o processo licitatório como na fase de execução. Nosso foco neste Módulo I é o primeiro caso, portanto vamos tratar de alguns dos problemas que podem ser verificados durante a licitação e como alguns elementos técnicos dos editais de licitação para a contratação de obras públicas podem contribuir para distorcer e restringir a competitividade do processo.

O objetivo é chamar a atenção dos agentes do controle social para práticas e cláusulas que, à primeira vista, podem parecer inofensivas, ou que até são adotadas de maneira corriqueira por vários órgãos públicos, porém podem trazer impacto negativo sobre a competitividade do certame. Em muitos casos, isso também está fundamentado em entendimento dos órgãos de controle, em especial com respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para ajudar a orientar o trabalho de monitoramento de editais de obras públicas, destacamos alguns itens relevantes aos quais é necessário dar atenção redobrada, verificando se as condições do edital de fato promovem a competitividade e a participação da maneira mais ampla possível ou se podem estar restringindo a competição e/ou direcionando a contratação de modo a favorecer algum licitante específico.

2 :: A DEFINIÇÃO DO OBJETO

Um dos elementos fundamentais de um edital de licitação é a definição do objeto a ser contratado. A maneira como isso é especificado tem um impacto enorme sobre o número de licitantes que irão participar do processo e pode ser manipulada buscando reduzir esse número.

2.1 NÃO PARCELAMENTO DE OBJETOS DIVISÍVEIS

A legislação de licitações estabelece como regra geral o parcelamento das contratações sempre que possível e viável, de modo a ampliar a competitividade. Isso pode ser feito com múltiplas licitações (quando justificável) ou com um único processo licitatório com adjudicação por lotes ou itens, em vez da totalidade dos itens contratados, seguindo orientação da Súmula 247 do TCU.

A ausência indevida de parcelamento pode restringir a competitividade, limitando o universo de possíveis competidores na medida em que nem todos os fornecedores no mercado podem ofertar todos os itens ou tipos de serviços contratados ou nem todos têm capacidade técnica ou financeira para tal. No caso da contratação de obras públicas, o não parcelamento de objetos divisíveis pode privilegiar grandes fornecedores e afastar do certame pequenos competidores.

Consideremos um caso hipotético em que uma prefeitura pretende contratar serviços de reforma de três escolas semelhantes, cada uma orçada em R\$ 300 mil. Um processo licitatório para a contratação dos serviços com base no preço global para as três escolas, em vez de dividir o objeto em itens, poderia afastar empresas que cumprissem os requisitos de habilitação para uma empreitada de R\$ 300 mil, porém não de R\$ 900 mil, ou para a área de construção em parte das escolas, porém não para a área total prevista para as reformas.

Podemos dar outro exemplo: uma licitação, sem o devido parcelamento, para serviços de engenharia de naturezas distintas, incluindo serviços de terraplenagem do terreno, a construção de uma escola e a pavimentação da rua do entorno da escola, todos na mesma empreitada. Seguramente, há no mercado empresas que poderiam executar parte dos serviços porém não a sua totalidade, e que seriam excluídas do certame somente pela caracterização do objeto dessa forma.

Por isso, é importante ter atenção à ocorrência de situações em que o parcelamento do objeto em itens divisíveis não tenha sido adotado no processo licitatório monitorado, embora ele seja viável e possa contribuir para ampliar a competitividade do certame.



É possível que o parcelamento do objeto não seja viável ou vantajoso para a Administração contratante. Há situações em que um ou mais itens podem ser menos atrativos para potenciais licitantes, por exemplo, o que resultaria em uma licitação deserta. Em casos como esse, o órgão contratante pode optar pelo não parcelamento, porém a decisão deve estar justificada no processo licitatório.

2.2 FRACIONAMENTO INDEVIDO

O fracionamento indevido ocorre quando vários processos licitatórios são realizados para a contratação de objetos que poderiam ser licitados em conjunto, porém o gestor usa do artifício do fracionamento para limitar o valor total da licitação de modo a enquadrá-la em uma modalidade licitatória menos competitiva (ou até mesmo a dispensa de licitação) e, conseqüentemente, de publicidade mais restrita. Essa prática é vedada pela legislação, sendo possível o parcelamento da contratação em mais de um processo licitatório desde que mantida a modalidade adequada para o valor total contratado.

Retomando um dos exemplos mencionados no item anterior, imaginemos que a contratação dos serviços de reforma das três escolas fosse feita por meio de três processos na modalidade Convite. Seria um caso de fracionamento indevido, uma vez que o valor total contratado, R\$ 900 mil, é superior ao limite para essa modalidade. O objetivo da contratação nesse formato poderia ser privilegiar um fornecedor específico, o qual seria o vencedor dos três certames, ou também possibilitar o conluio de participantes, de modo que as mesmas empresas participassem de todas as licitações, loteando os contratos entre si para que cada uma saísse vencedora em uma das licitações.

No caso mencionado, o parcelamento da contratação seria admissível desde que adotada a modalidade exigida, no mínimo a Tomada de Preços, para todos os processos licitatórios. Contudo, vale ressaltar que o parcelamento deve ser justificável do ponto de vista técnico e também da eficiência, uma vez que cada processo licitatório também implica em custos para a Administração; o gestor, aqui, teria que justificar a não adoção de uma única licitação com a contratação por itens, por exemplo.

Para prevenir contratações por meio de fracionamento indevido, deve-se observar o conjunto das licitações realizadas no município, analisando se múltiplos processos licitatórios para objetos da mesma natureza estão sendo contratados de maneira irregular, com a modalidade de licitação inadequada. Além disso, é importante observar se há indícios de direcionamento ou conluio, por exemplo com a participação dos mesmos licitantes.

2.3 ESPECIFICAÇÃO DIRECIONADA OU INSUFICIENTE

A especificação direcionada ocorre quando o objeto é caracterizado de forma restritiva, geralmente correspondendo a especificações de produtos ou serviços oferecidos por um fornecedor específico, visando, assim, favorecer o fornecedor em questão.

No caso da contratação de obras públicas, isso pode ocorrer, por exemplo, com a inclusão de marcas específicas para os materiais contratados, o que é vedado pela legislação – só pode haver indicação de marca como referência de padrão de qualidade, desde que ela seja acompanhada pela expressão “ou equivalente”.

A especificação insuficiente, por sua vez, é verificada quando o detalhamento do objeto não inclui todos os elementos necessários para que um potencial licitante possa elaborar uma proposta de maneira adequada. Esse tipo de situação restringe a competitividade ao permitir a participação no certame somente de licitantes que possuem acesso a informações privilegiadas, não constantes do edital.

Sobre a definição adequada do objeto licitado, é relevante o posicionamento do TCU:

Súmula 177

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é

subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação.

A restrição à competitividade pela especificação insuficiente do objeto pode se dar também quando o aviso do edital é publicado com caracterização do objeto muito sucinta, sem indicar com precisão a natureza dos serviços contratados, o que também afastaria possíveis interessados.

Nas atividades de monitoramento dos editais de obras, é essencial verificar se o Projeto Básico constante do edital inclui todos os elementos exigidos pela legislação e se a publicidade caracteriza de maneira adequada o objeto, para garantir a isonomia de participação a todos os potenciais licitantes.

3 :: VÍNCULO ENTRE RESPONSÁVEIS TÉCNICOS E LICITANTES

Outra situação irregular que pode ainda ocorrer na contratação de obras públicas é a existência de vínculo entre o autor ou responsável técnico do projeto, ou de algum dos projetos implementados, e algum licitante que venha a participar do certame. Evidentemente, esse tipo de vínculo favoreceria o licitante em questão, atentando contra a isonomia do processo.

É vedada pela legislação a participação do autor do Projeto Básico ou Executivo, direta ou indiretamente, bem como de empresa responsável pela sua elaboração, em licitação para a contratação da execução do projeto em questão.

Para saber se esse é o caso, deve-se primeiramente verificar se todos os projetos têm indicação do responsável técnico, pois uma das maneiras de se encobrir um vínculo irregular desse tipo é ocultando a autoria do projeto. Tendo sido identificado(s) o(s) autor(es) do projeto, recomenda-se que se faça uma breve pesquisa sobre ele e sobre cada um dos licitantes, em busca de uma eventual conexão indevida.

4 :: CONDIÇÕES RESTRITIVAS DE PARTICIPAÇÃO E HABILITAÇÃO

Muitas vezes, os editais de licitação de obras públicas incluem cláusulas de habilitação ou participação que restringem a competitividade do certame. Abaixo descrevemos alguns exemplos mais comuns.

4.1 EXCLUSÃO DE CONSÓRCIOS SEM JUSTIFICATIVA

É comum que a participação de consórcios seja vedada em alguns editais. Em muitos casos, isso é justificável do ponto de vista técnico, mas é necessário que se documente a motivação para esse tipo de cláusula. Sobretudo na contratação de obras de maior complexidade, essa proibição pode limitar o universo de potenciais licitantes e afastar participantes de menor porte.

4.2 EXIGÊNCIA DE VISTA TÉCNICA PRÉVIA

Muitas licitações de obras públicas incluem, como exigência para a habilitação do licitante, a apresentação de comprovante de visita técnica emitido pela Administração.

Essa exigência tem sido considerada excessiva pelo TCU. A visita técnica é permitida ao licitante mas, sempre que ela não for indispensável, a jurisprudência do TCU estabelece que é suficiente a apresentação de declaração do licitante de que conhece as condições do local de execução do objeto em questão.

A exigência de visita técnica prévia, sobretudo quando associada a data e horário pré-definidos, restringe a participação no certame, pois pode afastar licitantes de localidades mais distantes, para os quais os custos e a dificuldade de atender a esse requisito seriam maiores. Além desse efeito negativo sobre a competição, essa prática também pode facilitar o conluio entre licitantes, propiciando o contato entre eles antes da abertura das propostas.

Outro problema associado a esse tipo de cláusula é que a Administração conhecerá os prováveis licitantes antes da abertura das propostas, potencialmente violando o sigilo da licitação.



FIQUE ATENTO

Embora não seja sempre o caso, muitas vezes as situações em que há conluio ou a intenção em distorcer a competição e fraudar o processo licitatório envolvem a participação do órgão contratante. Quando isso ocorre, comumente o edital prevê situações que possibilitam à contratante conhecer de antemão quem participará da licitação, o que viola o sigilo do processo. A visita técnica prévia obrigatória é um desses artifícios. Outro exemplo são condições que permitem à Administração registrar quem obteve o edital, seja pela cobrança (muitas vezes excessiva) para a sua aquisição, seja por meios de identificação na retirada do mesmo. Outra forma ainda mais eficaz que a Administração tem de saber previamente quem participará do certame é a exigência do pagamento de garantia de proposta também antes da abertura das propostas. É necessário ficar atento a situações desse tipo e assinalá-las para correção do edital, pois essas práticas são irregulares sempre que limitarem a competitividade.

4.3 CRITÉRIOS EXCESSIVOS PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Toda licitação para obras e serviços de engenharia define alguns critérios de qualificação técnica para a habilitação dos licitantes. Para isso, a Lei de Licitações estabelece um rol exaustivo das exigências que são permitidas, e o entendimento do TCU é que o edital não deve incluir nenhuma exigência além dos limites estabelecidos pela legislação.

Muitas vezes, porém, os critérios para a qualificação técnica estabelecidos no edital são excessivos e contribuem, intencionalmente ou não, para restringir a competitividade. Abaixo listamos alguns exemplos de como isso pode ocorrer:

a) Restrição do número de atestados para comprovação de capacidade técnico-operacional

A exigência de número mínimo, máximo ou fixo de atestados para comprovar a capacidade técnico-operacional da empresa não encontra respaldo na legislação e comumente visa direcionar o processo licitatório de modo a favorecer um fornecedor específico que, já se sabe de antemão, será capaz de cumprir o requisito definido.

b) Comprovação da execução de quantitativos mínimos excessivos

Para a comprovação de capacidade técnico-operacional das licitantes, a exigência de quantitativos mínimos para a execução de uma obra não deve exceder 50% dos quantitativos a serem contratados pela licitação em questão, nem deve se referir a serviços especializados que constituam parcela irrelevante dos itens contratados ou de valor não significativo em face do objeto da licitação.

Para a comprovação de capacidade técnico-profissional do responsável técnico indicado pela empresa, não podem ser exigidos quantitativos mínimos.

c) Responsável técnico do quadro permanente da licitante

Comumente, os editais para contratação de obras exigem que seja indicado pela licitante como responsável técnico um profissional do “quadro permanente” da empresa. Contudo, não existe respaldo para limitar os critérios para que o responsável técnico indicado cumpra esse requisito, como por exemplo exigir que seja funcionário registrado da empresa ou que já tenha sido contratado por algum período específico.

O edital deve prever diferentes formas de se comprovar o vínculo entre o profissional indicado e a licitante, sem restrições desnecessárias, lembrando que não se pode esperar de uma licitante arcar com o ônus de uma contratação antes de saber se obterá o contrato em disputa.

d) Visto do CREA local

A exigência de que os atestados apresentados pela licitante de outro estado sejam vistos pelo CREA do local onde será executada a obra também é irregular como critério de habilitação. Essa exigência somente pode ser feita para a assinatura do contrato.

5 :: MANIPULAÇÃO DOS CUSTOS

Outras irregularidades que se podem verificar em licitações de obras públicas são artifícios de manipulação dos custos estimados, tanto no orçamento de referência apresentado pela Administração como nas propostas apresentadas pelas licitantes.

Embora aqui não se trate tanto de restringir a competitividade, mas de ocasionar perdas na forma de sobrepreço e, posteriormente, superfaturamento, é importante mencionar essas situações que ocorrem com frequência. Assim, busca-se familiarizar os agentes do controle social com as suas características e possibilitar que elas sejam identificadas ainda antes da contratação, evitando prejuízos para os cofres públicos.

5.1 "JOGO DE PLANILHA"



Esse tipo de artifício envolve a manipulação da planilha de custos do edital, geralmente superestimando os quantitativos de alguns itens que serão posteriormente reduzidos ou suprimidos na execução e subestimando os quantitativos de outros que serão majorados após a contratação.

Dessa forma, o licitante que detém conhecimento da manipulação pode cotar um preço unitário baixo para os itens que serão suprimidos e um preço unitário elevado para os itens que serão aumentados em um futuro aditivo, de modo que o preço global ofertado seja competitivo e propicie a vitória na licitação.

Uma análise cuidadosa da planilha orçamentária por um profissional qualificado pode ajudar a identificar quantitativos incoerentes com os projetos, por exemplo, ou distorções nos preços de algum serviço. Essa é uma etapa importante também para que qualquer questionamento direcionado ao órgão contratante possa ser tecnicamente fundamentado.

Os exemplos hipotéticos abaixo ilustram situações de "jogo de planilha". No primeiro caso, o orçamento é composto sabendo-se que não será necessária escavação em rocha, isto é, esse item será suprimido na execução dos serviços, e a escavação em terra está com o quantitativo subestimado. A Licitante A não dispõe dessa informação e cota os serviços de acordo com a sua estrutura real de custos. A Licitante B, que será favorecida na situação, detém a informação sobre a futura alteração nos quantitativos contratados e cota o item que será suprimido (ou seja, a escavação em rocha) com preço unitário bastante abaixo da estimativa da prefeitura; por outro lado, sabendo que o quantitativo do outro item será acrescido, cota este com valor acima da estimativa, portanto com considerável sobrepreço. No valor global, a proposta da Licitante B ainda sai vencedora.

CASO 1: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ESCAVAÇÃO

		ORÇAMENTO PREFEITURA		PROPOSTA LICITANTE A		PROPOSTA LICITANTE B	
ITEM	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
ESCAVAÇÃO em TERRA	20.000 m ³	R\$ 12,00	R\$ 240.000,00	R\$ 10,00	R\$ 200.000,00	R\$ 24,00	R\$ 480.000,00
ESCAVAÇÃO em ROCHA	10.000 m ³	R\$ 750,00	R\$ 7.500.000,00	R\$ 675,00	R\$ 6.750.000,00	R\$ 500,00	R\$ 5.000.000,00
TOTAL			R\$ 7.740.000,00		R\$ 6.950.000,00		R\$ 5.480.000,00

No segundo caso, demonstrado abaixo, temos uma situação em que o quantitativo de dois itens é invertido na execução. Novamente, a licitante vencedora, detendo informação de que isso ocorrerá, oferece um preço unitário baixo para o item que terá quantitativo reduzido e um preço bem mais alto para o item que terá quantitativo acrescido. Na execução dos serviços, a substituição dos quantitativos ocasiona superfaturamento significativo.

		ORÇAMENTO PREFEITURA		PROPOSTA LICITANTE VENCEDORA		QUANTITATIVOS EXECUTADOS	
ITEM	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL	QUANT.	TOTAL
PISO TIPO 1	50 m ²	R\$ 20,00	R\$ 1.000,00	R\$ 5,00	R\$ 250,00	10 m ²	R\$ 50,00
PISO TIPO 2	10 m ²	R\$ 40,00	R\$ 400,00	R\$ 80,00	R\$ 800,00	50 m ²	R\$ 4.000,00
TOTAL			R\$ 1.400,00		R\$ 1.050,00		R\$ 4.050,00

FIQUE ATENTO



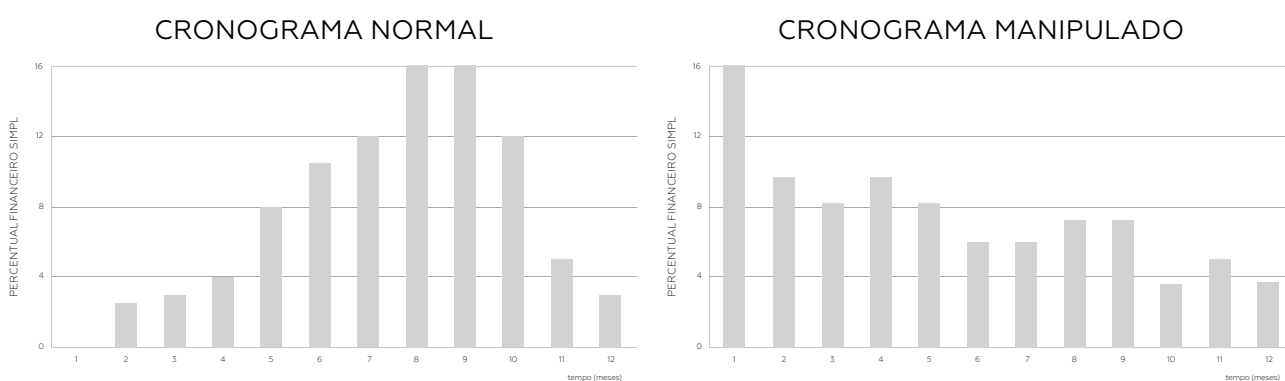
Em ambos os casos ilustrados acima, o prejuízo ocasionado é possível porque a administração não definiu critério de aceitabilidade para os preços unitários, aceitando preços bem superiores ao custo unitário estimado para os itens que acabam superfaturados. Contudo, há determinação do TCU (Súmula 259) para que sejam sempre adotados critérios de aceitabilidade não apenas para o preço global ofertado, mas também para os preços unitários, estabelecendo referências de valores máximos aceitos na licitação. Portanto, é necessário estar atento ao cumprimento dessa exigência nos editais monitorados.

5.2 "JOGO DE CRONOGRAMA"

Uma outra maneira de se distorcer a estrutura de custos de uma obra é quando o licitante manipula os preços unitários de modo que os serviços iniciais do contrato se tornem proporcionalmente mais caros e os serviços subsequentes, mais baratos e, conseqüentemente, de execução menos interessante.

A implicação disso é que a execução dos serviços iniciais, por ser mais lucrativa, é priorizada pela contratada, e os serviços restantes, por serem menos atraentes, podem ser negligenciados ou sequer executados. Portanto, esse tipo de situação aumenta significativamente o risco de que uma obra venha a ser abandonada pela empresa. Vale observar se esse tipo de distorção ocorre nas propostas apresentadas pelas empresas nas licitações acompanhadas.

A figura abaixo ilustra esse tipo de situação.



5.3 DUPLICIDADE OU INCLUSÃO DE ITENS INDEVIDOS NO BDI

Ainda na seara das manipulações, pode ocorrer a inclusão de itens indevidamente no cálculo de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) aplicado pela licitante, seja no caso de itens já constantes da própria planilha de custos diretos ou de componentes de custos que não podem ser considerados despesas indiretas.

Um exemplo disso é a inclusão de impostos ou contribuições não pertinentes aos serviços oferecidos, ou imposto de renda ou Contribuição Social sobre Lucro Líquido, que não podem ser incluídos no BDI (Súmula 254 do TCU).

MÓDULO II

MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

PARTE I

FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Autores: Edivan Correa e Bianca Vaz Mondo

1 :: INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prescreve que, em regra, todas as aquisições da Administração Pública devem ser realizadas por procedimento licitatório prévio e regular e também pela celebração de um contrato administrativo firmado entre o Poder Público e o fornecedor privado.

No Módulo I, abordamos diversos aspectos relacionados a esses processos, tratando das exigências legais e dos procedimentos necessários para a licitação e contratação de obras públicas. Neste segundo módulo, abordaremos as condições para a execução contratual.

Não há dúvida de que a execução de uma obra é de grande complexidade, mas muitos aspectos podem ser verificados por agentes do controle social sem formação técnica na área de engenharia ou arquitetura. Um deles, tratado logo na primeira parte, é a fiscalização da execução contratual pelo poder público contratante, de modo a garantir que as cláusulas firmadas com o fornecedor contratado sejam respeitadas ao longo de toda a duração do contrato.

Muitos dos problemas e prejuízos verificados na realização de obras públicas poderiam ser evitados por uma fiscalização adequada pelo poder contratante, mas frequentemente esse aspecto fundamental do processo de contratação é negligenciado pela Administração Pública. Por isso, o controle social pode ser exercido para monitorar não apenas a execução das obras em si, como também o processo de fiscalização pelos órgãos contratantes, contribuindo assim para o aprimoramento dessa função na gestão pública.

O foco aqui é, portanto, o marco legal para o processo de fiscalização da execução contratual pela Administração contratante, mostrando a quais aspectos e possíveis falhas se deve ficar atento no monitoramento da execução de obras públicas. Para contextualizar essas exigências legais, introduzimos primeiramente alguns fundamentos básicos dos contratos para a realização de obras e serviços de engenharia.

2 :: FUNDAMENTOS LEGAIS PARA OS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

De maneira geral, as regras estabelecidas para a formalização de contratos pela Administração Pública também se aplicam ao contexto de obras e serviços de engenharia. Porém, vale destacar algumas particularidades e aspectos relevantes, que devem ser conhecidos para o trabalho de monitoramento por agentes do controle social .

2.1 CONDIÇÕES PARA ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

São frequentes as alterações contratuais em obras públicas, com o objetivo de ajustar prazos de execução ou características e quantitativos dos serviços executados. Contudo, essas alterações podem ter grande impacto no custo da obra e, muitas vezes, dar margem a prejuízos para a Administração Pública. Por isso, é importante ficar atento a quaisquer alterações realizadas durante a fase de execução do contrato.

Via de regra, alterações nas especificações técnicas, no cronograma físico-financeiro e nas planilhas orçamentárias dos itens contratados devem ser justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade contratante. Para mudanças nas especificações técnicas, devem ser mantidos os padrões de qualidade, garantia e desempenho definidos no processo licitatório para os materiais e serviços contratados.

Para acréscimos ou supressões eventualmente necessários nos quantitativos contratados para obras e serviços de engenharia, a legislação prevê um limite de 25% do valor inicial do contrato, ou de 50% no caso de reformas. Segundo a jurisprudência do TCU, esses limites se aplicam às reduções ou supressões de maneira isolada, isto é, valem para o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos separadamente. Essas mudanças nos quantitativos contratados podem também gerar alterações proporcionais nos prazos de execução da obra.

A contratada é obrigada a aceitar essas alterações nas mesmas condições contratuais, incluindo os preços unitários da planilha orçamentária apresentada na licitação. É importante, contudo, atentar para mudanças solicitadas pelas empresas contratadas para a supressão de quantitativos de itens cotados a preço muito baixo e acréscimo de itens cotados a preços muito altos, pois isso pode indicar a intenção de superfaturamento por meio do chamado “jogo de planilha”.

Outra situação de risco é a inclusão de itens ou serviços não previstos no processo licitatório original. Nesses casos, a empresa contratada deve apresentar uma composição de preços para os itens adicionados, a qual deve ser aprovada pela contratante. Como esses itens não passaram pelo crivo de um processo licitatório competitivo, é necessária uma avaliação criteriosa da adequação dos preços propostos, a fim de se verificar que não há sobrepreço.



Havendo alterações nos serviços contratados, o pagamento pelos novos serviços executados deve ser efetuado somente após a formalização do aditivo contratual correspondente, sob pena de constituir pagamento antecipado irregular.

²¹ Para uma visão geral sobre os fundamentos legais dos contratos públicos, consulte o documento complementar “Material de referência: Estudo sobre contratos”.

²² Sobre esse tema, consulte a Parte III do Módulo I.

2.2 REQUISITOS PARA O INÍCIO DOS SERVIÇOS

Após assinado o contrato, são exigidos os seguintes documentos para que a empresa contratada possa iniciar a execução da obra:

- ART(s) ou RRT(s) do(s) responsável(is) técnico(s) pela obra, registrada(s) no CREA ou no CAU do estado, respectivamente, onde serão executados os serviços;
- Alvará de construção;
- Cadastro Específico do INSS (CEI);
- Licença ambiental de instalação, emitida pelo órgão competente (se exigível);
- Designação de servidor(es) para fiscalização da obra;
- Ordem de serviço emitida pela contratante.

À exceção da ordem de serviço e da designação de fiscais da obra, a obtenção desses documentos é de responsabilidade da empresa contratada. É importante que os agentes do controle social estejam também atentos ao cumprimento desses requisitos.

2.3 SUBCONTRATAÇÕES

A subcontratação parcial dos serviços pela empresa contratada para realizar uma obra não é, em princípio, vedada pela legislação, valendo para cada contrato específico as regras estabelecidas no respectivo edital do processo licitatório. A subcontratação da totalidade dos serviços, porém, não é permitida.

De todo modo, deve haver autorização expressa da Administração contratante para que a contratada repasse parte dos serviços a outra empresa. Vale lembrar também que, neste caso, as responsabilidades legais e contratuais da empresa contratada permanecem por completo. A sub-rogação do contrato, caso em que a empresa contratada transfere as responsabilidades assumidas a outra empresa, é proibida.

FIQUE ATENTO



A subcontratação irregular, isto é, não permitida pelo edital ou contrato, é uma das irregularidades mais comuns na execução de obras públicas. No monitoramento da execução de obras públicas, recomenda-se que os agentes do controle social fiquem atentos a sinais de que os serviços estão sendo executados por outra empresa além daquela formalmente contratada (por exemplo, observando maquinário e funcionários com identificação de outras empresas, identificação nas notas fiscais ou pagamentos



realizados a outras empresas) e verifiquem se a subcontratação foi autorizada pelo órgão contratante. Vale ressaltar que a subcontratação irregular enseja a rescisão contratual. Além disso, é importante lembrar que a subcontratação não pode ser usada para burlar as regras da licitação. A jurisprudência do TCU estabelece que as condições de participação e os requisitos de habilitação do processo licitatório para contratação dos serviços em questão se aplicam integralmente às empresas subcontratadas. Por isso, é necessário também verificar se essas exigências foram cumpridas, isto é, se a empresa subcontratada não se enquadra em nenhuma restrição à participação na licitação anterior e se as suas condições de habilitação (como regularidade fiscal e previdenciária) estão documentadas.

2.4 PENALIDADES EM CASO DE DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL

Situações como atraso injustificado na execução dos serviços ou não execução total ou parcial do contrato são passíveis de penalidades e sanções aplicáveis pela Administração contratante à empresa contratada. Estas podem incluir:

- Advertência;
- Multa, conforme prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- Suspensão temporária de participação em licitações e/ou impedimento de contratar com a Administração por até dois anos;
- Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública por prazo fixado pela última ou até que sejam ressarcidos os prejuízos causados pela contratada.

Além disso, a Administração contratante pode rescindir o contrato quando houver descumprimento de cláusulas contratuais, desatendimento a determinações da fiscalização contratual ou outra situação que impeça a continuidade da execução dos serviços.

É importante que se acompanhem também, como parte do monitoramento da execução das obras, os encaminhamentos dados pela Administração aos casos de descumprimento contratual.

2.5 RECEBIMENTO DA OBRA

A legislação vigente prevê duas categorias para o recebimento da obra concluída: o recebimento provisório e o recebimento definitivo, ambos a serem formalizados por um termo assinado pelas partes do contrato.

O recebimento provisório é, via de regra, realizado pelos responsáveis pela fiscalização contratual e deve ocorrer em até 15 dias após a comunicação de conclusão dos serviços pela contratada.

O recebimento definitivo, por sua vez, deve ser feito por um servidor ou uma comissão designados para esse fim, após vistoria e comprovação da adequação do objeto às características

e especificações determinadas no contrato. Caso haja alguma inadequação, esta deverá ser corrigida pela empresa contratada antes do recebimento.

Também antes do recebimento da obra, a empresa contratada é responsável por providenciar as ligações definitivas de redes (água, esgoto, energia, telefone) previstas no projeto, além das respectivas licenças e documentação de conclusão da obra (Habite-se, licença ambiental de operação).



Mesmo após o recebimento definitivo do objeto, a empresa executora dos serviços responde pela segurança e solidez da edificação. Segundo o Código Civil, 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.

3 :: FUNDAMENTOS LEGAIS PARA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

Apesar de a fiscalização contratual ser parte fundamental do processo de contratação pública, ela muitas vezes é negligenciada ou realizada de forma inadequada, trazendo grandes prejuízos para a sociedade. Para que os atores do controle social possam contribuir para o monitoramento também da adequação da fiscalização contratual pelo poder público, apresentamos aqui alguns de seus aspectos mais relevantes.

3.1 A OBRIGATORIEDADE E A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

A Lei Geral de Licitações nº 8.666/93, que dispõe sobre normas gerais de licitações e contratações públicas, determina em seu art. 67:

“A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, o agente público designado fiscal de contratos é responsável por certificar que o contrato está sendo integralmente cumprido pelo contratado, honrando as condições pactuadas por meio do processo licitatório.

Essa obrigação de acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos firmados, além de ser uma determinação legislativa, reveste-se em um poder-dever inerente à Administração Pública, tendo como objetivo principal garantir que o objeto contratado seja executado de acordo com as condições pré-estabelecidas na licitação e na proposta apresentada pelo licitante, de forma que a Administração não venha a pagar por um bem, serviço ou obra que não esteja em conformidade com essas condições previamente pactuadas, evitando possíveis danos ao erário.

rio e à sociedade, em estrito respeito ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88).

É importante destacar que nomear ou não um fiscal não é um ato discricionário do gestor, conforme sua conveniência, mas uma obrigatoriedade. O TCU reforça esse entendimento em sua jurisprudência:

Acórdão 1632/2009 – Plenário

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.

Acórdão 212/2009 – Segunda Câmara

Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um Representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei n.º 8.666/93.

A fiscalização da execução de contratos faz parte das atividades de controle interno, cuja implementação é exigida pela Constituição Federal em todos os níveis da Administração Pública. Seu objetivo é, portanto, reduzir o risco de prejuízos para a sociedade devido à não execução dos contratos administrativos ou à execução em desconformidade com as especificações contratuais, ou seja, trata-se de um mecanismo preventivo de suma importância.

De fato, se pensarmos nos muitos casos de irregularidades verificadas na execução e entrega de bens e serviços contratados pelo poder público Brasil a fora, fica claro que eles poderiam ter sido evitados, em sua maioria, por meio de uma fiscalização contratual mais eficiente por parte do poder contratante. Por isso, ressaltamos a importância dos atores do controle social em monitorar se o poder público está cumprindo esse dever e, em caso contrário, exigir que isso seja feito, em respeito às determinações do nosso ordenamento jurídico.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA A FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Se, por um lado, a legislação geral de licitações e contratos determina a obrigatoriedade da fiscalização contratual, por outro ela não especifica os procedimentos necessários para a sua implementação. As únicas determinações explícitas da Lei nº 8.666/93 se limitam a prescrever que:

- a) o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados;
- b) as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Portanto, cada órgão público estabelece suas próprias regras para a realização da fiscalização da execução contratual, normalmente por meio de decreto regulamentador ou de instruções normativas. Para que os agentes do controle social possam acompanhar a adequação da fiscalização contratual em suas atividades de monitoramento, faz-se necessário tomar conhecimento das regras e dos procedimentos adotados pelo órgão contratante em questão.

É importante chamar a atenção para a exigência colocada pela Lei nº 8.666/93 a respeito do registro detalhado das ocorrências relacionadas à execução do contrato. Isso demonstra que a atuação do fiscal de contratos deve se pautar pelo formalismo, ou seja, todos os eventos ocorridos e pertinentes à execução do contrato devem ser devidamente anotados, registrados, formalizados, documentados e encaminhados à regularização, se necessário.

Essas anotações são imprescindíveis para o processo de fiscalização de contratos, pois constituem evidências necessárias para a apuração das responsabilidades das partes do contrato em caso de irregularidades, bem como para eventual necessidade de aplicação de sanções à contratada por descumprimento de cláusulas contratuais. Além disso, a rescisão contratual unilateral pela contratante devido a reiteradas falhas na execução contratual somente é possível com base na sua comprovação em anotações do respectivo fiscal.

À parte dessa função essencial do fiscal de contrato, podemos mencionar os seguintes exemplos de procedimentos de fiscalização:

- Conferência dos documentos necessários para a liquidação da despesa;
- Análise formal de documentos fiscais (validade, dados do contratante/contratado etc.);
- Análise da correspondência entre o objeto faturado, a descrição do objeto no contrato e as informações dos relatórios de medição;
- Análise da conformidade dos preços e quantidades faturados com os contratados;
- Conferência das condições de habilitação da contratada (por exemplo, regularidade jurídica, fiscal e trabalhista);
- Cumprimento de obrigações sanitárias e ambientais, alvarás e licenças pela contratada;
- Cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada nos contratos com interposição de mão de obra;
- Acompanhamento *in loco* da execução dos serviços e obras, verificando a correta utilização dos materiais e equipamentos e o padrão de qualidade do serviço ou da obra;
- Solicitação de correções à contratada em caso de execução inadequada;
- Acompanhamento do cumprimento do cronograma de execução e comunicação à autoridade contratante em caso de descumprimento de prazos;
- Comunicação de irregularidades à autoridade contratante e recomendação para aplicação de penalidades ao contratado em face de descumprimento de suas obrigações contratuais;
- Realização de medições dos serviços efetivamente executados e recebimento dos bens adquiridos, de acordo com as especificações contratuais;
- Atesto das notas fiscais após verificação da regularidade da execução;
- Recebimento provisório e/ou definitivo do objeto, quando permitido.



O fiscal, em regra, deve conhecer detalhadamente as condições pactuadas no contrato e fazer o acompanhamento no local onde o contrato está sendo executado para garantir que ele seja fielmente cumprido.

A principal atividade do fiscal de contratos é aplicar procedimentos de fiscalização da execução do objeto contratual, buscando verificar se os serviços e obras contratados estão sendo prestados de acordo com os termos de qualidade, quantidade e prazos como especificados no contrato e no respectivo projeto.

Cabe distinguir a fiscalização contratual da gestão de contratos. A primeira trata de atividade pontual, vinculada a contratos específicos, e visa sobretudo a verificar a execução regular do objeto contratado e o respeito às cláusulas contratuais. A segunda se refere às funções de natureza administrativa relativas ao gerenciamento geral de contratos, que podem ser realizadas por um servidor ou setor específico para todos os contratos firmados pelo órgão em questão.

3.3 QUEM PODE EXERCER A FUNÇÃO DE FISCAL DE CONTRATOS

O entendimento corrente do que consta da Lei nº 8.666/93 – “um representante da Administração especialmente designado” – é que o fiscal de contrato deve ser um servidor público, efetivo ou comissionado, com vínculo de trabalho permanente, isto é, não pode ter sido contratado somente em caráter temporário.

Além disso, é necessária sua designação formal, seja no próprio contrato ou por ato administrativo específico (por exemplo, uma portaria). A designação em questão deve ser válida por toda a vigência do contrato a ser fiscalizado, e recomenda-se também que inclua a previsão de um substituto para os casos em que o fiscal titular esteja impossibilitado de exercer as suas funções, pois a interrupção da atividade de fiscalização pode trazer prejuízos à execução regular do contrato.

É fundamental também 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. No caso dos fiscais de obras públicas, é necessária a formação técnica em engenharia ou arquitetura, bem como o recolhimento de ART ou RRT para o exercício da fiscalização (Súmula 260 do TCU).

Da legislação em questão, depreende-se também que a Administração pode contratar

terceiros para assistir ou subsidiar o fiscal responsável de informações pertinentes. Dependendo da complexidade do objeto contratado, a contratação de um terceiro ou até uma empresa especializada pode ser importante e necessária, mas isso não afasta do fiscal designado a responsabilidade pela fiscalização e nem pode representar a terceirização por completo da função de fiscalização do contrato, permanecendo a responsabilidade pela fiscalização com a Administração Pública.

O mesmo servidor pode fiscalizar mais de um contrato, desde que haja designações distintas e específicas para cada contrato fiscalizado. Dependendo da complexidade do objeto contratado, como é comum no caso de grandes obras públicas, a fiscalização pode também ser realizada por mais de um servidor, sendo necessária a clara divisão das atribuições de fiscalização.

Um tema muito relevante na designação de fiscais de contratos é o princípio da segregação de funções, isto é, deve-se evitar nomear servidores vinculados a outras atividades administrativas que possam fragilizar o processo de fiscalização.

Exemplos de situações em que o princípio da segregação de funções é desrespeitado seriam a designação, como fiscal, de servidores que confeccionaram termos de referência, projetos básicos ou editais; que participaram do processo licitatório anterior ao contrato fiscalizado; que participarão dos processos de pagamento e de contabilização das despesas decorrentes do contrato; que exercem as atividades de controle interno; ou que atuam como ordenadores de despesas.



Sobre o princípio da segregação de funções, 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)

Por fim, vale ressaltar também que, no desempenho de suas funções, o fiscal de contratos poderá responder por eventuais omissões ou práticas de atos contrários à lei nas esferas administrativa, criminal e civil. Havendo dano na execução contratual, como no caso da emissão de atesto do cumprimento de determinado objeto sem a correspondente execução, ou quando executado em qualidade ou quantidades inferiores às contratadas, o fiscal do contrato poderá ser instado a reparar os prejuízos ao erário. Também cabe a responsabilização por improbidade administrativa.

PARTE II

MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO IN LOCO DE OBRAS EM EXECUÇÃO

Autores: Bianca Vaz Mondo e Celso Dias

1 :: INTRODUÇÃO

Dando continuidade aos temas tratados na Parte I, enfatizamos a seguir a importância do acompanhamento da execução da obra propriamente dita, isto é, a verificação da execução adequada e regular dos serviços contratados.

Este aspecto é fundamental para o controle social da correta aplicação dos recursos financeiros previstos nas obras públicas, pois é na execução que se dá grande parte das situações de ineficiência ou mesmo irregularidades graves, como o superfaturamento.

Considerando a complexidade da execução contratual no contexto da obra pública, recomenda-se que o seu acompanhamento seja feito, idealmente, por um grupo de trabalho com pelo menos um integrante com formação técnica relevante, ainda que parte das atividades de monitoramento possa ser realizada por pessoas sem formação técnica.

Vamos abordar de início algumas recomendações gerais sobre como as ações de monitoramento podem ser organizadas e planejadas de maneira estratégica e eficiente. Em seguida, apresentamos diferentes tipos de procedimentos de verificação. Alguns procedimentos descritos se baseiam em materiais de orientação sobre técnicas de auditoria publicados por órgãos de controle. Assim como no Módulo I, indicamos aqui quais são os procedimentos para os quais o envolvimento de um profissional qualificado pode ser necessário.

Para o exercício do controle social na prática, cada indivíduo ou organização de controle social deve selecionar os procedimentos que julgar mais apropriados, de acordo com a sua disponibilidade de tempo e recursos. Espera-se também que a aplicação prática das sugestões apresentadas aqui possa levar a um gradual processo de aprendizado, de modo que, com o tempo, seja possível realizar as etapas de monitoramento com mais eficiência e ampliar o escopo das atividades, de acordo com o acúmulo de experiências e aptidões.

Vale ressaltar que buscamos fomentar, sobretudo, duas funções principais que o controle social pode exercer com o monitoramento de obras públicas: a) detectar possíveis problemas que serão, posteriormente, encaminhados às autoridades competentes para uma verificação mais aprofundada, e b) contribuir para coibir irregularidades na execução de obras públicas, mostrando aos gestores públicos e às empresas executoras que a sociedade está atenta à maneira como projetos de infraestrutura estão sendo implementados.

2 :: PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

A execução de uma obra pública é um processo de grande complexidade, devido sobretudo à natureza do objeto contratado e aos detalhes técnicos, além da materialidade dos recursos envolvidos.

Diferentemente de uma simples aquisição de bens, o processo de execução do objeto, no caso de uma obra pública, é mais longo, envolvendo diversas etapas sucessivas e a necessidade de fiscalização detalhada de cada etapa realizada.

Para orientar o monitoramento da execução de obras públicas por agentes do controle social, discutimos aqui algumas recomendações sobre como planejar e organizar as atividades de acompanhamento da obra.

2.1 COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS

À semelhança do processo de fiscalização da execução contratual de uma obra pública, que muitas vezes envolve a participação de mais de um funcionário do órgão contratante, uma boa prática para o acompanhamento de obras públicas é que se estabeleça uma comissão ou grupo de trabalho dedicado a essa atividade, com divisão de tarefas de acordo com o perfil de cada membro e também a discussão dos procedimentos adotados e dos resultados obtidos.

Esse grupo não deve ser muito grande – de três a quatro pessoas é suficiente –, de modo a não tumultuar as atividades de acompanhamento no local da obra. Recomenda-se que pelo menos uma pessoa da equipe tenha formação técnica em engenharia ou arquitetura; o restante deve ter pelo menos familiaridade com os documentos pertinentes à contratação e execução da obra.



No caso de organizações de controle social com recursos humanos limitados, pode ser um desafio conseguir pessoas suficientes para formar a comissão de acompanhamento de obras. Uma estratégia útil seria buscar parcerias com organizações que possam colaborar em atividades específicas, como departamentos de engenharia ou arquitetura de universidades, escolas que tenham programa de ensino técnico em áreas relevantes, entidades profissionais como associações de engenheiros e arquitetos ou até mesmo profissionais de empresas privadas que queiram colaborar.

A divisão de trabalho entre os membros deve levar em conta a composição da comissão. Participantes sem formação técnica podem realizar tarefas de análise de documentos que não exijam visita à obra nem conhecimento técnico aprofundado, por exemplo, enquanto membros com perfil técnico podem atuar de maneira mais focada na análise de documentos técnicos (como projetos) e na análise *in loco* das etapas da execução.

2.2 DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA O ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS

Os participantes da comissão de acompanhamento devem se familiarizar com a documentação específica da obra e dos serviços contratados antes de atuarem *in loco*. Podemos mencionar como os documentos mais importantes:

- Projeto(s) Básico(s) aprovado(s) pela autoridade competente;
- Projeto(s) Executivo(s) aprovado(s) pela autoridade competente;
- Especificações técnicas e memoriais descritivos;
- Edital(is) de licitação e respectivos anexos;
- Proposta(s) da(s) contratada(s);
- Contrato(s) e respectivos anexos;
- Cronograma físico-financeiro da obra;
- Licenças ambientais;
- Ordens de serviço;
- Atos de designação do(s) fiscal(is) da obra;
- ART(s) dos profissionais responsáveis por todas as etapas da obra (projetos, orçamento, execução e fiscalização);

Para obras já em andamento, podem ser relevantes também:

- Termo(s) aditivo(s) e respectivos anexos, além das justificativas e pareceres técnicos e jurídicos que embasaram a assinatura do(s) referido(s) aditivo(s);
- Lista de subcontratações autorizadas pelo gestor (nome das empresas, descrição dos serviços e valores contratados);
- Boletins de medição, discriminando as quantidades e valores medidos em cada verificação, bem como as quantidades e valores acumulados;
- Empenhos e notas fiscais emitidas.

Esses documentos oferecem uma visão geral das características da obra como projetada e contratada, das partes envolvidas em sua execução e fiscalização e das obrigações de cada uma delas.

Alguns são de caráter técnico, como os projetos, e devem ser analisados por alguém com formação compatível. Outros não requerem conhecimento técnico aprofundado para a análise e podem ser avaliados por membros leigos. Portanto, aqui temos um exemplo da utilidade da atuação com uma equipe de monitoramento, com a possibilidade de divisão da tarefa de análise documental entre os integrantes.

Todos os documentos listados devem constar do processo de contratação de cada obra e podem ser obtidos mediante solicitação ao órgão contratante ou, dependendo da qualidade do seu portal de transparência, podem já estar disponíveis na internet²³.

Outra maneira de se ter acesso a pelo menos parte desses documentos é a consulta aos portais do Tribunal de Contas do Estado (TCE) competente, onde costuma haver informações sobre processos licitatórios, contratos e pagamentos, muitas vezes com cópias digitais dos documentos. Para o caso de obras financiadas pelo Governo Federal, informações sobre repasses ou até mesmo detalhes da contratação e da execução financeira podem estar disponíveis nos portais dos sistemas de gestão utilizados pelo órgão financiador²⁴.

Recomenda-se que os agentes do controle social explorem essas fontes adicionais de informação e identifiquem preliminarmente todos os documentos disponíveis na internet antes de formalizar uma solicitação de acesso a informação para documentos adicionais, processo que tende a ser mais demorado.

Caso haja dificuldades para se obterem as informações com o órgão contratante, podem-se encaminhar pedidos de acesso a informação, dependendo da situação, ao TCE ou ao órgão financiador da obra, no caso de convênios com outra esfera de governo, pois esses órgãos costumam ter cópias de documentos nos processos de prestação de contas apresentados pelo ente conveniado.

2.3 PLANEJAMENTO DAS VISTORIAS *IN LOCO*

É na vistoria *in loco*, etapa essencial do monitoramento da execução da obra, que se pode verificar se o objeto está sendo executado de acordo com o projeto e com as especificações técnicas definidas em contrato. Esse processo de verificação deve, idealmente, contar com a presença de um integrante da equipe com formação técnica em engenharia ou arquitetura. Aqui levantamos alguns dos pontos a serem considerados na organização das visitas às obras.

a) Periodicidade das visitas

Como a execução de uma obra leva vários meses, na melhor das hipóteses, recomenda-se ao longo do processo de monitoramento a realização de mais de uma visita à obra pela comissão de acompanhamento.

Para definir a periodicidade das visitas, sugere-se que os membros da comissão se orientem pela periodicidade da fiscalização da execução como prevista no contrato da obra. Se, por

²³ Havendo necessidade de solicitar ao órgão público o acesso aos documentos, podem-se seguir as orientações do Anexo I para obter a documentação referente ao contrato. Em alguns casos, o processo administrativo pode ser o mesmo da licitação, e em outros pode ter sido aberto novo processo administrativo vinculado apenas ao contrato.

²⁴ No caso das obras de escolas e creches monitoradas pelo projeto Obra Transparente, por exemplo, o portal SIMEC Obras (<http://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php>) inclui dados de cada obra, bem como da última licitação e do contrato vigente, além de informações sobre os recursos já repassados ao ente federativo, as vistorias feitas pelo FNDE e os pagamentos realizados à empresa contratada, com cópias de notas fiscais e boletins de medição. No Anexo III disponibilizamos um guia com sugestões de como consultar as informações do SIMEC para o monitoramento de obras financiadas pelo FNDE.

exemplo, o contrato prevê medições mensais pelo fiscal da obra, a comissão pode também fazer suas visitas com a mesma frequência, para verificar informações do último boletim de medição.

Caso os integrantes da comissão não tenham disponibilidade de tempo para acompanhar a frequência da fiscalização, a periodicidade pode ser reduzida, por exemplo para vistorias bimestrais ou trimestrais. Nas etapas iniciais de uma obra, porém, é conveniente que as visitas sejam mais frequentes, pois muitos dos serviços podem não ser visíveis depois (por exemplo, a execução de fundações). Em etapas posteriores, mesmo visitas menos frequentes podem ser suficientes para acompanhar a evolução dos serviços adequadamente.

Dependendo do número de obras a serem monitoradas pela equipe, é possível também administrar o tempo disponível de seus integrantes priorizando algumas obras. Essa seleção pode ser orientada por critérios como volume de recursos investidos, relevância social da obra ou fiscalização deficiente pelo órgão contratante, entre outros.

Ainda que não se possa acompanhar todas as etapas de execução da obra e as visitas ocorram com periodicidade aleatória, a dificuldade de antecipação por parte da empresa executora e da Administração contratante pode também surtir um efeito de inibir falhas deliberadas na execução e contribuir para uma melhor qualidade na execução da obra.

Um aspecto importante da visita à obra é observar a atuação da equipe da empresa contratada responsável pela execução dos serviços. Por isso, sempre que possível as vistorias devem ocorrer em dias úteis, durante o horário de trabalho dos funcionários da obra.

b) Acesso ao local da obra

Para realizar as vistorias na obra, é necessário garantir o acesso ao local de execução. Embora ele não possa ser negado sem justificativa, pode ser conveniente notificar o órgão contratante ou até mesmo obter uma autorização formal para visitar a obra como parte do monitoramento, de modo a evitar que o acesso seja dificultado.

Uma boa prática é realizar as visitas na companhia do funcionário ou da equipe de fiscalização do órgão público, que pode também fornecer informações adicionais, esclarecer dúvidas ou já registrar de imediato problemas pontuais verificados.

Contudo, vale lembrar que o elemento surpresa pode ser um importante aliado para o processo de monitoramento por agentes do controle social, pois não permite aos executores corrigir eventuais problemas e irregularidades na execução de antemão. Por isso, há que se equacionar a necessidade de comunicação à prefeitura com estratégias para se reduzir a previsibilidade da visita aos executores. Uma possibilidade seria acordar previamente com a prefeitura que serão feitas visitas sem a necessidade de agendamento prévio.

Outra estratégia interessante é firmar uma parceria com o CREA para as vistorias, pois o órgão tem autoridade para visitar os locais das obras a qualquer momento sem autorização prévia. A competência do CREA, porém, é apenas para fiscalizar questões relativas ao exer-

²⁵ A documentação complementar ao manual inclui o "Checklist B: Acompanhamento da execução da obra" e seu anexo "Protocolo de vistoria da obra em execução", que podem ser utilizados como referência para essa atividade.

cício da responsabilidade técnica dos profissionais envolvidos.

c) Postura da equipe durante a visita

A comissão de acompanhamento da obra deve sempre discutir e dividir previamente as tarefas a serem executadas durante as visitas, de preferência utilizando um checklist²⁵.

Sugerimos que sempre seja designada uma pessoa responsável pela interlocução com o responsável pela obra (engenheiro ou mestre de obras), retendo a sua atenção e fazendo indagações sobre o andamento da obra enquanto os outros integrantes da equipe se atentam aos detalhes da execução.

Outra pessoa deve ficar responsável pela documentação fotográfica detalhada dos materiais – verificando também suas dimensões – e de detalhes da execução dos serviços, por exemplo. Um terceiro integrante, de preferência de perfil técnico, deve observar a possível existência de anomalias ou falhas na execução, bem como divergências com relação ao projeto e às especificações técnicas.

É importante que todos façam anotações daquilo que for verificado, para referência posterior. Se algum problema grave for identificado, recomenda-se que ele seja relatado por escrito e documentado com fotos, podendo os participantes da vistoria discutir a situação entre si com discrição, porém sem intervenção imediata nos trabalhos da obra. Havendo a presença do(s) fiscal(is) da obra, questionamentos menores podem ser feitos diretamente a ele(s), se a equipe julgar conveniente. Após a vistoria e as necessárias verificações da situação observada, a equipe deverá então submeter uma notificação por escrito ao gestor pertinente sobre os problemas identificados.

CONTROLE SOCIAL EM AÇÃO

Em sua atuação no projeto Obra Transparente, o Observatório Social de Taubaté (SP) monitorou a execução de quatro creches financiadas pelo Governo Federal no município. Com apenas uma voluntária responsável pelas atividades de monitoramento, o observatório conseguiu realizar visitas mensais às obras, acompanhando de perto sua evolução e fazendo o registro fotográfico por meio do aplicativo Tá de Pé, desenvolvido também pela Transparência Brasil. As visitas foram sempre realizadas com a presença de um engenheiro da prefeitura, responsável pela fiscalização das obras, o que estabeleceu um canal de diálogo direto com a gestão municipal acerca do andamento da obra e do encaminhamento dado aos problemas identificados. Falhas de execução observadas eram diretamente apontadas ao fiscal e depois comunicadas novamente por escrito. Essa atuação sistemática do observatório social no monitoramento das obras permitiu que muitas falhas fossem corrigidas ao longo da execução, evitando problemas futuros. As quatro creches já foram entregues e estão em funcionamento.

3 :: PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO DA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Nesta seção, apresentamos uma relação abrangente, porém não exaustiva, de procedimentos que podem ser adotados pelos agentes do controle social para o monitoramento da execução de obras públicas. Lembramos que se trata de procedimentos sugeridos, e cada equipe poderá definir seu próprio roteiro de verificação, dependendo dos recursos de que disponha para realizar essas atividades.

Para facilitar a compreensão, os procedimentos estão divididos em duas categorias: análise de aspectos formais e análise de aspectos técnicos. Grosso modo, a primeira categoria corresponde a procedimentos de análise documental, que podem em grande parte ser executados por pessoas sem formação técnica em engenharia ou arquitetura, enquanto a segunda considera elementos para análise durante a vistoria *in loco*, para os quais um conhecimento técnico aprofundado pode ser necessário. Para cada tipo de análise, sinalizamos os casos em que é recomendável a participação de um profissional da área.

3.1 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE ASPECTOS FORMAIS

Parte do processo de monitoramento de obras públicas inclui a verificação do cumprimento de alguns requisitos formais por meio da análise de uma série de documentos relativos à execução da obra. Apontamos abaixo sugestões de alguns procedimentos que podem ser adotados nesse processo.

a) Análise contratual

Um princípio importante da Lei nº 8.666/1993 é a vinculação do contrato ao ato convocatório da respectiva licitação. Essa vinculação, contudo, nem sempre é respeitada, e condições estabelecidas no contrato podem divergir daquilo que foi especificado no edital.

Por isso, para identificar e coibir possíveis erros ou irregularidades pode-se verificar se há correspondência entre os termos contratuais e as condições do edital, sobretudo se não há divergências entre a descrição do objeto e as condições para sua execução e para o pagamento. É importante também observar se os preços e as quantidades fixados no contrato correspondem estritamente à proposta da licitante vencedora.

Sempre que houver alterações ao contrato, seja por apostilamento ou por termo aditivo, é conveniente verificar se elas estão devidamente justificadas, sobretudo no caso de acréscimos ou supressões de serviços ou de alterações nos seus preços.

No caso de mudanças nos quantitativos contratados, vale observar também se os limites definidos pela legislação foram respeitados. Aqui, é necessário ter atenção à possível ocor-

rência de “jogo de planilha”, com a supressão injustificada de serviços de custo unitário baixo, acompanhada de acréscimos de serviços de custo unitário alto.

b) Análise do Projeto Executivo

Como não é exigido na fase de licitação, o Projeto Executivo de uma obra tende a ser elaborado ou finalizado após a contratação ou até mesmo após iniciada a execução da obra. Uma análise importante é a comparação entre os projetos Básico e Executivo, de modo a verificar se há divergências relevantes.



Vale lembrar que o TCU considera ilegal a revisão de Projeto Básico e a elaboração de Projeto Executivo que transfigurem o objeto licitado (Súmula 261).

c) Análise dos Boletins de Medição

Para cada boletim de medição da obra, recomenda-se que seja feita uma comparação entre os quantitativos e os preços unitários constantes da planilha e aqueles indicados na planilha anexa ao contrato.

Havendo diferenças nos quantitativos, nos preços ou até mesmo devido ao acréscimo de serviços não previstos na contratação original, deve-se observar se elas estão respaldadas em alteração no contrato por meio de apostilamento ou termo aditivo, bem como questionar o órgão contratante a respeito das justificativas para as alterações verificadas.



Para os serviços acrescidos que não estavam previstos no contrato, e portanto não integravam a planilha orçamentária do processo licitatório, é importante verificar também se os preços unitários acordados estão compatíveis com os sistemas de referência de obras públicas (SINAPI ou SICRO) e/ou com o nível de mercado.

Essa análise, preparatória para a visita *in loco*, permite a seleção prévia de alguns itens cuja execução poderá ser verificada na vistoria. No caso de itens medidos para os quais tenham sido identificadas diferenças nos quantitativos contratados, recomenda-se que se faça a verificação física da medição, sempre que possível, pois muitas irregularidades na execução de obras públicas estão relacionadas a esse tipo de situação.

d) Documentos de responsabilidade técnica

Outra exigência formal que pode ser verificada nessa fase é a existência de ART(s) ou RRT(s) do Projeto Executivo, de profissional responsável pela execução da obra e também do servidor público responsável pela sua fiscalização pelo órgão contratante.

e) Análise dos pagamentos

Quanto aos pagamentos dos serviços, recomenda-se que se verifique se há correspondência entre os valores pagos e os valores registrados nos boletins de medição. Qualquer divergência observada (por exemplo, pagamentos adiantados, pagamentos por serviços não executados) deve ser averiguada, questionada perante a autoridade contratante e eventualmente reportada às autoridades de controle para investigação.

Aqui, deve-se atentar também ao regime de execução como estipulado no contrato. Para as empreitadas por preço unitário, os pagamentos devem ser feitos de acordo com os quantitativos medidos. Para as empreitadas por preço global, contudo, os pagamentos devem ocorrer de acordo com a finalização de cada etapa da execução prevista no cronograma de execução. Isso significa que atrasos em relação ao cronograma nesse regime de execução devem implicar também na retenção dos pagamentos até que cada etapa seja executada por completo.

As notas fiscais dos serviços devem também incluir o atesto de que os serviços foram executados, devidamente assinado pelo fiscal da obra.

Para a efetivação dos pagamentos, a legislação exige também que as condições de habilitação da empresa contratada, sobretudo as regularidades fiscal e previdenciária, sejam documentadas. É importante verificar se todos os requisitos do contrato para a efetivação dos pagamentos foram cumpridos.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE ASPECTOS TÉCNICOS

Em paralelo e de maneira complementar à verificação dos aspectos formais mencionados acima, relacionamos alguns outros procedimentos de análise de aspectos técnicos relevantes para o monitoramento da regular execução de uma obra pública. Em sua maioria, a análise qualificada desses temas deve ser feita, idealmente, por um engenheiro ou arquiteto no momento da visita ao local da obra, porém há casos em que pessoas sem perfil técnico podem atuar também.

Vale lembrar que os procedimentos sugeridos devem sempre ser acompanhados pelo registro fotográfico detalhado. No caso das verificações relativas aos materiais, é conveniente fotografar embalagens com as marcas e características, se possível, e o código NBR de identificação do produto, para documentar possíveis divergências com relação às especificações contratadas. Se necessário, podem ser feitos vídeos curtos para demonstrar situações verificadas na obra (como o funcionamento de portas e janelas). Algumas sugestões de ordem prática para a realização da vistoria *in loco* são apresentadas no Anexo IV²⁶.

²⁶ Para pessoas com formação em engenharia ou arquitetura que venham a atuar no monitoramento de obras públicas, vale a pena consultar o manual de Obras Públicas do TCU (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>), o qual inclui em seu Anexo I (pág. 62) um roteiro de aspectos técnicos a se observar na fiscalização de obras de edificações.



a) Verificação dos serviços executados

A fiscalização da execução de uma obra pelo órgão contratante inclui a realização de medições físicas periódicas que verificam os serviços executados pela empresa contratada no período em questão, para que possam ser faturados por esta e então pagos pelo contratante.

Cada verificação está documentada em um boletim de medição, onde costumam estar identificados, para cada item constante da planilha orçamentária contratada, a quantidade contratada, o preço unitário, as quantidades executadas no período de referência da medição e também acumuladas com base em medições anteriores, e o percentual físico total executado.



Para orientar as visitas *in loco*, as quantidades ou percentuais acumulados já executados são de grande relevância. Caso os boletins de medição da obra monitorada não apresentem essa informação em formato de fácil leitura, pode ser conveniente fazer uma solicitação ao órgão contratante para que o modelo do boletim seja ajustado de modo a facilitar a atividade de fiscalização e o controle social.

Com base nesses boletins de medição, é possível verificar *in loco* se os serviços medidos correspondem ao que foi realmente executado até o momento. Essa verificação busca identificar se houve pagamento por serviços não executados ou executados parcialmente. Para esse procedimento, sugerimos as seguintes (possíveis) etapas:

1. Obter do último boletim de medição da obra;
2. Verificar se há algum item medido que ainda não foi de fato executado;
3. Para os itens executados, selecionar amostra para verificação da correspondência entre a quantidade executada e aquela medida.

A amostragem pode ser feita priorizando, por exemplo, itens que representem parcelas mais expressivas do custo total da obra e os itens de mais fácil observação, que possam eventualmente ser verificados por leigos (como a quantidade de portas e janelas).

Como essa verificação pode exigir que se compreenda de maneira detalhada cada um dos serviços descritos no boletim de medição, o ideal é que essa tarefa tenha a participação de uma pessoa com perfil técnico. Ela deve também observar, de maneira geral, se a execução da obra apresenta possíveis divergências em relação aos projetos Básico e Executivo.

b) Supressão/acréscimo de serviços

Complementando a análise documental de possíveis alterações nos quantitativos dos serviços contratados, pode-se também verificar *in loco* a execução física de itens que tenham sofrido alteração em seus quantitativos, segundo o boletim de medição.

Além disso, o(s) membro(s) da comissão de acompanhamento com formação técnica pode(m) também verificar se há serviços executados que ainda não estão previstos em alteração contratual. É irregular a execução de serviços antes da formalização no termo contratual.

c) Verificação das especificações e da qualidade dos materiais utilizados



Muitas vezes, os eventuais prejuízos na execução de uma obra pública têm origem na utilização de materiais com especificações e padrão de qualidade inferiores aos contratados. Por isso, uma etapa importante do acompanhamento da obra é verificar se as características dos materiais correspondem à descrição da planilha orçamentária da empresa contratada.

Para esse procedimento, sugerimos as seguintes (possíveis) etapas:

1. Confrontar especificações técnicas dos itens medidos com as características dos materiais utilizados, com base no último boletim de medição da obra;
2. Comparar as dimensões dos materiais utilizados (ou por utilizar, que já estejam armazenados no local) com as dimensões especificadas no memorial descritivo do projeto e na planilha orçamentária contratada (por exemplo, diâmetro de canos e dutos, dimensões de pisos, azulejos, portas e janelas, espessura de vidros etc.).

Como parte dessa verificação é facilitada pelo conhecimento prévio dos padrões de especificações de materiais utilizados em obras, o ideal é que essa tarefa tenha a participação de uma pessoa com perfil técnico, mas alguém sem conhecimento técnico aprofundado pode colaborar para conferir as dimensões dos materiais, por exemplo.

d) Verificação da qualidade da execução dos serviços

Este é outro ponto de fundamental importância para a boa execução de obras públicas, e muitos dos problemas verificados em obras já concluídas têm relação com a má qualidade na execução dos serviços. Essa análise deve ser realizada por um membro da equipe com perfil técnico, que pode identificar problemas de execução com base em sua experiência.

Para esse procedimento, sugerimos as seguintes (possíveis) etapas:

1. Observar o posicionamento e alinhamento na colocação dos materiais, identificando possíveis falhas na execução, como desníveis e irregularidades indesejadas;
2. Observar o nivelamento dos elementos da construção;
3. Observar se há falhas aparentes que podem comprometer a estabilidade ou a durabilidade da edificação;
4. Verificar a origem da água utilizada na construção e se não há risco de contaminação;
5. Para as estruturas de concreto, verificar se foi feito o controle tecnológico.

e) Verificação do cumprimento do cronograma de execução

Atrasos na execução dos serviços são um problema muito comum nas obras públicas. Portanto, um procedimento importante é analisar se os serviços medidos estão em descompasso com o cronograma e se há indicativos de atraso. Caso isso seja verificado, a autoridade contratante deve ser questionada para se averiguar que providências foram ou serão tomadas. Normalmente, as cláusulas contratuais preveem que atrasos no cronograma de execução sejam passíveis de sanções à empresa executora.

f) Regularidade dos trabalhos na obra



Como parte da vistoria *in loco*, é importante observar também o funcionamento dos trabalhos de execução dos serviços. Alguns itens que podem ser verificados nessa etapa são:

- Se o número de funcionários trabalhando é compatível com os custos de pessoal estimados pela empresa contratada;
- Se a equipe está uniformizada e portando os equipamentos de proteção obrigatórios;
- Se o profissional responsável pela obra é aquele indicado pela empresa contratada na ocasião da licitação;
- Se há diário de obras para o registro de todas as ocorrências relevantes durante a execução dos serviços.

FIQUE ATENTO



É importante ter atenção com sinais de que os serviços não estão sendo executados pela empresa formalmente contratada, caso se verifique a identificação de outra empresa nos uniformes e maquinários, por exemplo. Neste caso, deve-se verificar se há previsão de subcontratações no contrato, quais são os limites permitidos e se houve autorização do órgão contratante. É possível também conversar com os funcionários para saber quem os contratou e quem são os responsáveis pela obra, entre outras informações relevantes. A subcontratação irregular é prática comum em casos de irregularidades graves como fraude ou simulação no processo de contratação. Portanto, havendo sinais de subcontratação irregular, isso deve ser questionado perante a autoridade contratante e eventualmente notificado às instâncias de controle para verificação.

PARTE III

MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO DE OBRAS CONCLUÍDAS

Autora: Bianca Vaz Mondo

1 :: INTRODUÇÃO

Nesta parte final, conclui-se todo o ciclo proposto para a atuação dos atores de controle social no monitoramento de obras públicas, desde seu início até após a sua conclusão.

No Módulo I, tratamos de questões relativas ao processo de planejamento e à etapa da licitação. Nas partes anteriores do Módulo II, abordamos inicialmente a importância de se “fiscalizar a fiscalização”, verificando se o poder público contratante está cumprindo suas obrigações para garantir a execução da obra nas condições contratadas, em defesa do interesse público. Em seguida, destacamos procedimentos concretos de análise e verificação para a etapa de execução física da obra. Agora, enfatizamos como o controle social pode ser exercido para acompanhar a etapa de conclusão da obra e continuar a monitorar a qualidade dos serviços executados após a sua entrega.

Muitas vezes, a execução de obras públicas é realizada com serviços e materiais de baixa qualidade, cujo impacto só acaba sendo verificado tempos depois da conclusão da obra e do início de sua utilização pelo público. Por isso, o controle social de obras públicas pode contribuir para verificar problemas que venham a surgir na obra após a sua entrega pela empresa executora, demandando do órgão contratante que atue para que sejam feitas as correções necessárias, dentro das previsões legais de garantia dos serviços de construção pelo prazo de cinco anos, como determina o Código Civil brasileiro.

Desse modo, o objetivo desta última parte é apresentar orientações e sugestões para que os agentes do controle social possam verificar a regularidade da entrega da obra concluída e também implementar um monitoramento continuado das obras, observando sua qualidade e vida útil ao longo do tempo. Parte das orientações se baseiam em um programa de ação permanente de monitoramento de obras públicas concluídas implementado pelo Observatório Social de Brusque, que buscamos aqui disseminar para outras organizações.

Nas seções seguintes, detalhamos orientações para a verificação dos requisitos para a entrega e o recebimento de uma obra pública, bem como para o acompanhamento continuado da obra concluída.

2 :: RECEBIMENTO DA OBRA CONCLUÍDA

No início do Módulo II, mencionamos que a legislação de contratos administrativos prevê a necessidade do recebimento provisório e do recebimento definitivo de uma obra pública, devendo o primeiro ocorrer em até 15 dias após a conclusão da obra e o segundo, após vistoria que comprove a adequação do objeto ao pactuado em contrato.

Uma etapa relevante do monitoramento a ser realizado por agentes do controle social é verificar a regularidade dos procedimentos de recebimento da obra, de modo a evitar que este seja feito quando já há falhas evidentes de execução do objeto, por exemplo.

Recomenda-se atenção especial ao cumprimento dos seguintes requisitos:

- 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.

3 :: ACOMPANHAMENTO CONTINUADO DE OBRAS CONCLUÍDAS

A proposta de um programa de acompanhamento continuado de obras concluídas como parte do controle social de obras públicas se orienta por iniciativa do Observatório Social de Brusque introduzida em 2016. O programa prevê vistorias periódicas às obras, nas quais são observadas a condição da obra e a ocorrência de eventuais problemas técnicos passíveis de correção pela empresa executora, dentro do prazo de garantia legal de cinco anos.

Para estimular e orientar a implementação de programa semelhante por outras organizações, apresentamos aqui alguns pontos relevantes para a execução dessa atividade.

Para a execução do acompanhamento continuado de obras concluídas, recomenda-se realizar um planejamento prévio, levando em conta, sempre que possível, os aspectos listados abaixo:

3.1 PLANEJAMENTO DAS VISTORIAS

a) Equipe de trabalho

Assim como discutido na Parte II, convém organizar uma equipe de trabalho para a realização de vistorias nas obras monitoradas, de modo que os integrantes possam dividir atribuições para otimizar a verificação *in loco*.

A equipe em questão pode ser menor do que a comissão de acompanhamento de obras em execução, pois a verificação de problemas em uma obra concluída pode ser feita de maneira

mais dinâmica e objetiva do que em uma obra ainda em andamento.

O ideal é que pelo menos um participante possua formação técnica em engenharia ou arquitetura. Contudo, se não for possível contar com uma pessoa com esse perfil em todas as visitas realizadas, voluntários familiarizados com os problemas que podem ser observados podem realizar uma boa documentação fotográfica da obra em questão e submeter o material coletado a uma análise posterior por um engenheiro colaborador, de modo a complementar os achados com considerações a respeito de suas prováveis causas.

b) Escopo da verificação

De acordo com a disponibilidade de recursos humanos, a equipe deve definir o escopo de verificação, selecionando previamente obras a serem visitadas e estabelecendo um cronograma.

Recomenda-se notificar previamente o órgão competente sobre a realização das visitas previstas, solicitando autorização formal se necessário, de modo a evitar transtornos às atividades regulares desenvolvidas no local, uma vez que os prédios podem já estar em utilização.

c) Periodicidade das visitas

Sugere-se que, para cada obra acompanhada, sejam feitas visitas de acordo com os seguintes intervalos:

VISITA DE REFERÊNCIA	VISITA 1	VISITA 2	VISITA 3
Fase de entrega	6 meses após entrega	1 ano após entrega	2 anos após entrega

A visita de referência corresponde à vistoria final mencionada no item 2, a qual deve ser realizada logo após a conclusão da obra. Esse passo é importante não apenas para se verificar se a obra se encontra em condições adequadas para o seu recebimento definitivo, mas também para que se possam documentar as condições da obra naquele momento para efeito de comparação com o que for verificado nas visitas posteriores. Assim, é possível observar o ritmo de deterioração da edificação em questão nos intervalos entre cada visita e relativamente ao estado em que a obra foi entregue.

3.2 PROCEDIMENTOS DE VISTORIA

As vistorias realizadas em obras concluídas têm por objetivo verificar problemas causados provavelmente por falhas na execução dos serviços contratados, os quais possam levar o órgão contratante a acionar a construtora responsável para a correção dentro do prazo previsto de garantia dos serviços.

Na visita, os integrantes da equipe de monitoramento podem se dividir para vistoriar as diversas partes da edificação, sempre buscando fazer uma documentação detalhada por meio de anotações e fotos de boa qualidade. Se necessário, podem ser usados objetos como referência para a dimensão física da falha identificada (por exemplo, uma caneta ou régua).

É importante ressaltar que, em muitos casos, a falha visível no local pode ser causada por problemas estruturais menos evidentes. Havendo um engenheiro ou arquiteto na equipe de vistoria, ele pode fazer verificações e análises adicionais para identificar possíveis causas dos problemas verificados. Caso contrário, é importante que os observadores participantes fotografem as falhas em detalhe, para que possam ser analisadas por um profissional posteriormente, de modo a complementar o relatório da vistoria. De todo modo, cabe à empresa executora da obra realizar uma investigação minuciosa das causas dos problemas notificados para providenciar uma solução adequada.

No caso de edificações, que são o foco deste material, alguns exemplos de possíveis problemas que podemos mencionar são rachaduras, goteiras, desprendimento de rebocos, problemas relacionados à pintura, infiltrações e vazamentos, corrosões, desprendimento de equipamentos (luminárias, corrimões etc.), entre outros.

As fotos abaixo, de uma escola municipal em Brusque, ilustram algumas das situações mais comuns:



Exemplo 1: Abertura das juntas de forro PVC



Exemplo 2: Fissuras no piso



Exemplo 3: Rachadura em parede



Exemplo 4: Fissura horizontal acima de viga



Exemplo 5: Desgaste na estrutura de fixação de corrimão



Exemplo 6: Descolamento de tinta e esfarelamento do reboco

Para orientar as visitas, sugere-se a utilização do “Checklist C: Entrega da obra concluída” e de seu anexo “Protocolo de vistoria da obra concluída”, disponíveis como material complementar a este manual.

3.3 ENCAMINHAMENTO DE RESULTADOS

Finalizado o relatório sobre a vistoria de cada obra monitorada, recomenda-se seguir as seguintes etapas para encaminhar os resultados aos setores competentes:

1. Envio do relatório ao órgão público competente pela contratação da obra para notificação dos problemas identificados, solicitando que sejam tomadas as medidas necessárias para a correção dos problemas pela empresa executora;
2. Encaminhamento em paralelo para o órgão Legislativo;
3. Após 60 dias, sugere-se a realização de nova vistoria para verificar se os reparos necessários já foram efetuados. Em caso negativo, devem ser solicitados esclarecimentos ao órgão contratante, e um novo relatório pode ser encaminhado para o Legislativo e para os órgãos de controle.



FIQUE ATENTO

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) publicou orientação técnica (OT IBR 03/2011) estabelecendo parâmetros para avaliações de qualidade das obras públicas durante o período de garantia legal e recomendando que a Administração Pública realize avaliações anuais da qualidade das obras após o seu recebimento. O documento destaca também a obrigatoriedade dos gestores públicos de notificar os responsáveis por defeitos de execução verificados nas obras públicas durante o período de garantia quinquenal, ressaltando que a omissão ou a realização de quaisquer despe-



As sanções para as correções pelo erário se enquadram em conduta tipificada pelo art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Vale lembrar que a responsabilidade por defeitos precoces nas obras, devido a falhas ou omissões nos projetos, alcança também os profissionais responsáveis por sua elaboração, mesmo que os projetos tenham sido aprovados pela Administração Pública.

É importante ressaltar que é responsabilidade da Administração Pública realizar verificações periódicas de desempenho das obras, bem como tomar as medidas administrativas e judiciais cabíveis para acionar a empresa executora no caso de problemas. Os agentes do controle social devem também exercer seu papel em estimular e cobrar que os gestores sejam mais atuantes nesse sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Apresentações de capacitação fornecidas pela Controladoria-Geral da União (CGU).

BANDEIRA, Bruno Anselmo et al. Fiscalização de contratos administrativos. 2ª ed. Cuiabá: Publicontas, 2017.

IBRAOP. Orientação Técnica IBR 03/2011: Garantia quinquenal de obras públicas.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BRUSQUE. Programa de Ação Permanente, 2016.

SANTOS, Franklin Brasil e SOUZA, Kleberson Roberto de. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Licitações e contratos: Orientações e jurisprudência do TCU. 4ª ed. Brasília, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Obras públicas: Recomendações básicas para contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 4ª ed. Brasília, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Roteiro de auditoria de obras públicas. Brasília, 2012.

ANEXOS

ANEXO I ORIENTAÇÕES E EXEMPLOS DE PEDIDOS DE ACESSO A INFORMAÇÃO

Recomendações gerais para a formulação de um pedido de acesso a informação:

1º passo: Pense exatamente no que você quer saber. Não coloque mais de uma pergunta no mesmo pedido, se puder evitar. A chance de o órgão responder é maior quando você separa suas perguntas, uma em cada pedido.

2º passo: Escreva seu pedido de forma concisa e direta. Seja muito específico para garantir que o órgão vai responder exatamente o que você quer saber. Por exemplo, não pergunte “Quanto a prefeitura gasta com educação?”. Você pode ser mais específico, escrevendo “Solicito saber a porcentagem do orçamento municipal de Manaus destinado ao investimento em educação nos anos de 2013 a 2015, separadamente”.

Pense em especificar:

- Período de interesse (ex.: casos de dengue em 2014);
- Região de interesse (ex.: casos de dengue em 2014 no estado do Mato Grosso do Sul);
- Formato para envio dos dados (ex.: planilha em formato aberto)

3º passo: Você não precisa justificar por que está fazendo o pedido ou fornecer qualquer informação além do contato, um documento de identidade e o nome.

Outras dicas relevantes:

- Cite a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação) no início do pedido, eventualmente também o(s) artigo(s) específico(s) que ampara(m) seu pedido;
- Organize o pedido em itens numerados, sempre que possível;
- Cite os prazos para a resposta em destaque;
- Se é o primeiro pedido ao órgão, ou se existe um histórico de indeferimento ou ausência de resposta a pedidos anteriores, pode ser conveniente mencionar as consequências de negativa de informação ou falta de resposta, atos ilícitos previstos na lei;

- Registre cópias do teor do pedido e dos protocolos de envio, para acompanhar o andamento depois.

Caso o órgão de interesse não disponha de portal próprio para envio eletrônico de pedidos de acesso a informação (e-SIC), é possível encaminhar o pedido por e-mail ou até mesmo pelo correio. Não se esqueça de mencionar que o pedido está amparado na Lei nº 12.527/2011 e exigir que o órgão forneça um número de protocolo para a sua solicitação.

EXEMPLO 1 – DADOS GERAIS DE OBRAS

Assunto: Dados de obras financiadas pelo FNDE

Prezados,

De acordo com a Lei nº 12.527/2011, solicitamos as seguintes informações a respeito das obras pactuadas entre a Prefeitura de [cidade] e o FNDE listadas na relação abaixo:

1. Situação atual da obra;
2. Percentual executado;
3. Data da última medição;
4. Data prevista de conclusão;
5. Nome da empresa contratada;
6. CNPJ da empresa contratada;
7. Número do contrato;
8. Para as obras ainda não iniciadas, existe previsão de execução da obra na lei orçamentária de 2019?

Solicitamos o envio das informações em planilha única em formato aberto (.xls, .csv ou outro compatível), com uma linha correspondente a cada obra e uma coluna correspondente a cada informação solicitada (itens 1-8), preferencialmente.

Relação das obras de interesse:

[Listar aqui]

Atenciosamente,

[Nome do requerente]

[Documento de identificação do requerente]

[Contato do requerente]

EXEMPLO 2 – CÓPIA DE PROCESSOS LICITATÓRIOS

Prezados,

De acordo com a Lei nº 12.527/2011, solicitamos cópia de inteiro teor, digitalizada, rubricada, com numeração de páginas, e anexos dos processos administrativos referentes às seguintes licitações:

[Enumerar os processos de interesse, com os respectivos número e com referência ao objeto de cada licitação. Exemplo: Concorrência Pública nº 015/2016, para contratação da construção das EMElS Cohab C, Costa do Ipiranga e Bem Me Quer]

Solicitamos o envio das informações por e-mail, em formato PDF.

Aguardamos resposta dentro do prazo legal de até 20 dias. Ressaltamos que o não atendimento injustificado de pedidos amparados na Lei nº 12.527/2011 constitui, segundo seu art. 32, conduta ilícita, passível de sanções em âmbito administrativo e sob a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Atenciosamente,

[Nome do requerente]

[Documento de identificação do requerente]

[Contato do requerente]

ANEXO II

GUIA PRÁTICO PARA A VISTORIA DO TERRENO

Vários dos aspectos discutidos nesta seção podem ser mais bem avaliados a partir de uma visita ao local onde será construída a obra monitorada. Para isso, algumas questões de ordem prática são relevantes:

1. Para as medições, sugere-se usar o seguinte material:
 - Trena de 20 metros, para medir as dimensões do terreno;
 - Nível eletrônico ou mangueira de nível, para verificar a declividade.
2. Conversar com moradores da vizinhança para perguntar sobre o histórico do terreno e possíveis problemas verificados no local.
3. Utilizar o "Protocolo de Vistoria do Terreno", anexo ao "Checklist A: Análise técnica do edital de obras", disponibilizado como parte do material complementar, para documentar aspectos relevantes do terreno. Anotar informações adicionais para possível averiguação mais detalhada posteriormente.
4. Não esquecer de levar máquina fotográfica ou celular com câmera de boa qualidade para fazer a documentação fotográfica dos aspectos mais relevantes verificados. Procurar realizar as visitas durante o dia para obter melhor luminosidade e qualidade nas fotos.
5. Documentar o máximo possível da visita, pois essas informações poderão ser fundamentais para análise mais minuciosa por um engenheiro ou arquiteto posteriormente, caso este não possa participar da visita. Na dúvida, anotar e fotografar, para esse material não fazer falta depois.

ANEXO III

ORIENTAÇÕES PARA CONSULTA AOS DADOS DAS OBRAS NO SIMEC

O SIMEC é o sistema utilizado para gestão de vários programas financiados pelo Ministério da Educação, incluindo as obras de infraestrutura educacional financiadas pelo FNDE. Ele é alimentado com dados fornecidos pelos órgãos executores das obras (estados e municípios).

Aqui, listamos as etapas para a consulta das informações das obras na plataforma aberta do sistema, incluindo algumas sugestões sobre como armazená-las para análise no processo de monitoramento:

1. Para consultar as obras do FNDE no município de interesse, basta clicar no estado, selecionar o município desejado e se, quiser, utilizar os filtros disponíveis para restringir a busca.
2. A pesquisa apresenta obras de construção e reformas de creches, escolas e quadras escolares no município selecionado, classificadas de acordo com a situação da obra (não iniciada, licitação, em execução, paralisada, concluída etc.):

The screenshot displays the SIMEC interface for searching educational works. At the top, it says 'SIMEC' and 'Transparência Pública - Obras FNDE'. On the left, there are search filters: UF: PR - Paraná, Município: PR - Campo Mourão, Bairro: Selezione, Rede Pública de Ensino: Selezione, and Tipo de Projeto: Selezione. Below these is a reCAPTCHA 'I'm not a robot' checkbox. On the right, a summary box shows 'Encontradas 14 obras em Campo Mourão-PR' with buttons for 'EM EXECUÇÃO (4)', 'CONCLUÍDA (8)', 'NÃO INICIADA (2)', and 'VER TODAS (14)'. At the bottom, three work cards are visible, each with a photo, title, location, status, and financial details.

Nome da Obra	Localização	Status	Tipo	Valor Previsto	Valor Pago pelo FNDE
Escola Municipal do Campo Manoel da Nóbrega	Zona Rural - Campo Mourão - PR	Concluída	Construção - Espaço Educativo - 04 Salas	R\$ 871.703,96	R\$ 871.703,96
Centro de Educação Infantil Jardim Indianópolis	Jardim Indianópolis - Campo Mourão - PR	Concluída	Construção - Escola de Educação Infantil Tipo B	R\$ 1.318.039,96	R\$ 1.318.039,96
PAC 2 - Cobertura de Quadra Escolar 001/2013 - Campo Mourão - PR	Jardim Fernandes - Campo Mourão - PR	Concluída	Construção - COBERTURA DE QUADRA ESCOLAR PEQUENA - PROJETO FNDE	R\$ 184.996,98	

3. Ao selecionar uma obra específica, é possível navegar pelos dados da obra e de seu acompanhamento no menu do lado esquerdo da tela, explorando as diversas informações disponíveis e os documentos anexados:

SIMEC **Informações da Obra** **FNDE**

Q Procurar nova obra

AVELINO PIACENTINI - Campo Mourão - PR (1010390) [Imprimir](#)

Situação: Concluída

Município - UF: Campo Mourão - PR

Localização: [Como chegar](#)

Cep: 87310-050

Endereço: Rua das Flores, Moradias Avelino Piacentini - Minha Casa Minha Vida, 827

Bairro: Avelino Piacentini

Termo/Convênio: 19401/2014

Fim da Vigência Termo/Convênio: 30/01/2019

Situação do Termo/Convênio: Vigente

Percentual de Execução

99%

Data Prevista de Conclusão da Obra: 07/09/2018

Tipo de ensino / Modalidade: Educação Básica / Fundamental

Tipo do Projeto: Espaço Educativo - 06 Salas

Tipo da Obra: Construção

Classificação da Obra: Urbana

Valor Pactuado pelo FNDE: R\$ 1.021.589,39

Rede de Ensino Público: Municipal

4. A opção “Imprimir”, visível no canto superior direito da tela, permite gerar um documento reunindo os dados disponíveis em todas as abas do menu esquerdo, como uma espécie de relatório com dados atuais do sistema para aquela obra. Esse documento pode então ser impresso ou salvo em formato PDF.
5. Para o monitoramento sistemático das obras, recomendamos o acesso periódico ao sistema (por exemplo, mensalmente), para verificar a existência de atualização nos dados. Sugerimos a utilização da função de impressão descrita acima para o armazenamento das informações, identificando sempre a data da consulta. Com base nesses relatórios, a equipe de monitoramento pode manter planilhas de acompanhamento da evolução da execução da obra ao longo do tempo, por exemplo, indicando, para cada período consultado, a situação da obra, o percentual de conclusão e a data prevista de conclusão, entre outras informações.
6. É importante ter atenção a possíveis erros nos dados disponíveis no sistema. Caso se identifiquem imprecisões no endereço, informações desatualizadas ou falhas técnicas, convém solicitar a correção ao órgão responsável.

ANEXO IV

GUIA PRÁTICO PARA A VISTORIA DA OBRA

Para a vistoria *in loco* da obra em execução, apontamos as seguintes recomendações de ordem prática:

1. Todos os integrantes da comissão de acompanhamento devem portar seu equipamento de proteção individual (EPI). Este é um item de segurança obrigatório. O equipamento deve incluir capacete, botinas, óculos de proteção, protetor auricular, luvas e, de preferência, também um colete refletivo.
2. É necessária atenção redobrada a materiais expostos, pois sempre existe risco de ferimentos e acidentes em uma obra.
3. Para as medições, recomenda-se usar o seguinte material para conferir as dimensões dos materiais utilizados:
 - Régua de alumínio, de preferência com nível acoplado, ou trena de 5 metros;
 - Paquímetro, para medir a espessura de materiais (por exemplo, vidros).
4. Conversar com moradores da vizinhança para perguntar sobre a regularidade dos trabalhos no local da obra, de modo a identificar eventuais interrupções ou paralisações.
5. Utilizar o “Protocolo de vistoria da obra em execução”, anexo ao “Checklist B: Acompanhamento da execução da obra”, disponibilizado como parte do material complementar, para documentar aspectos relevantes observados na visita. Anotar informações adicionais para possível averiguação mais detalhada posteriormente.
6. Não esquecer de levar máquina fotográfica ou celular com câmera de boa qualidade para fazer a documentação fotográfica do estado geral da obra, de detalhes dos materiais utilizados e de eventuais problemas de execução visíveis. É importante se atentar à luminosidade e à qualidade das fotos para que os detalhes possam depois ser identificados com total nitidez. Fotografar também os registros mais recentes do diário de obras, se estiver disponível.
7. Documentar a visita da maneira mais detalhada possível, pois o registro de cada etapa da obra é importante para comparações com etapas anteriores, para uma análise mais cuidadosa ou uma nova observação depois da visita. Na dúvida, anotar e fotografar, para esse material não fazer falta depois.

TransparênciaBrasil

