Obras Públicas

em 10 Passos

2ª edição

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Obras Públicas
em 10 Passos

2ª edição

Brasília, 2025

© Copyright 2025, Tribunal de Contas da União.
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Obras públicas em 10 passos / Tribunal de Contas da União. – Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021.
23 p. : il. color.

1. Obras públicas. 2. Auditoria I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

1. Levantamento de Necessidades Locais de Infraestrutura 5

2. Planejamento e Definição de Ações Prioritárias 6

3. Realização de Estudo Técnico Preliminar 7

4. Obtenção de Licenciamento Ambiental, Autorização e Alvarás 9

5. Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública 11

6. Captação de Recursos 14

7. Realização de Licitação 16

8. Contratação, Fiscalização e Recebimento da Obra 18

9. Prestação de Contas 21

10. Operação e Manutenção 23

Introdução

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

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

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

1 Levantamento de Necessidades Locais de Infraestrutura

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

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

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

Para saber mais, acesse:

2 Planejamento e Definição de Ações Prioritárias

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

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) publicou o documento **Obras, transferências e parcerias**. O documento ensina a planejar demandas que necessitam de recursos de convênios ou contratos de repasse para aquisição de bens, contratação de um serviço e/ou realizar uma obra.

Para saber mais, acesse:

3 Realização de Estudo Técnico Preliminar

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

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

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

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

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

Para saber mais, acesse:

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

Para saber mais, acesse:

4 Obtenção de Licenciamento Ambiental, Autorizações e Alvarás

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

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

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

4

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o apoio da equipe de Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), denominado Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil, compilou as principais práticas adotadas pelo Ibama e pelos órgãos licenciadores estaduais e do DF, incluindo os tipos de processos existentes, a documentação exigida, os tipos de atos autorizativos e os mecanismos de autuação ambiental, aplicação de multas e advertências.

Para saber mais, acesse:

Já o manual Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU trata em capítulo específico os impactos ambientais em projetos de obras públicas e a necessidade de licenciamento ambiental conforme a Resolução CONAMA 237/1997. O Manual também trata do licenciamento sob a ótica da Lei 14.133/2021, que exige que a licença prévia seja obtida antes da divulgação do edital em contratações de obras e serviços de engenharia.

Para saber mais, acesse:

5 Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública

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

O TCU tem identificado, ao longo dos anos, que falhas na definição do objeto prejudicam o andamento das obras, exigindo estudos e projetos complementares ou, até mesmo, refazimento de etapas no decorrer do contrato, o que causa atrasos ou paralisações. Desde 2018, o TCU disponibiliza um painel para acompanhamento das obras paralisadas buscando reunir e dar transparência as informações dos principais bancos de dados oficiais do país para apresentar um cenário mais próximo possível da situação atual de execução e materialidade desses empreendimentos.

Para saber mais, acesse:

5

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

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

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

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

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

Para saber mais, acesse:

6 Captação de Recursos

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

Para auxiliar a gestão municipal na execução de projetos e políticas públicas, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) lançou a já mencionada publicação **Obras, transferências e parcerias**.

O documento ensina a planejar demandas que necessitam de recursos de convênios ou contratos de repasse para aquisição de bens, contratação de um serviço e/ou realizar uma obra. Tudo isso dentro de um contexto de transparência na execução dos recursos públicos com a ajuda do Tranferegov. Esse sistema permite operacionalizar a gestão de todo o ciclo de vida do processo, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final.

Para saber mais sobre a publicação da CNM, acesse:

Para saber mais sobre o Transferegov, acesse:

7 Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública

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

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

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

O manual **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU** trata em capítulo específico sobre realização de licitação de obras e serviços de engenharia. Nele é possível encontrar, entre outros assuntos: regimes de execução de obras e serviços de engenharia, anteprojeto, projeto básico, projeto executivo, edital, audiência pública/consulta pública, análise jurídica da licitação, gestão contratual etc.

Para saber mais, acesse:

8 Contratação, Fiscalização e Recebimento da Obra

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

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

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

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

Para saber mais, acesse:

Para saber mais sobre gestão do contrato, incluindo fiscalização e recebimento, acesse:

9 Contratação, Fiscalização e Recebimento da Obra

Todos aqueles que recebem transferência de recursos públicos para executar ações descentralizadas da função estatal em regime de mútua colaboração, seja por meio de convênio ou outro instrumento que lhe é congênere, têm a obrigação de prestar contas ao Poder Público concedente dos recursos, nos termos preconizados no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30 de agosto de 2023, Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28, de 21 de maio de 2024 e Instrução Normativa TCU 93/2024, de 17 de janeiro de 2024.

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

Para convênios e contratos de repasse com valores de até R$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos) a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28, de 21 de maio de 2024, estabelece normas simplificadas e que reduzem a burocracia (Art. 184-A, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 e Decreto 12.343, de 30 de dezembro de 2024).

9

A IN TCU 93/24, de 17 de janeiro de 2024, define os elementos e informações que devem ser apresentados no sistema Transferegov pelas prefeituras e governos estaduais beneficiados com transferências especiais. Além disso, estabelece prazos para que os entes concluam a execução dos objetos financiados com os recursos. O principal ponto do normativo refere-se à maneira como estados e municípios devem dar transparência à execução dos recursos. Dessa forma, será mais fácil verificar se os entes estão cumprindo os requisitos previstos na Constituição Federal. A medida também fortalece a transparência e o controle social.

Para saber mais sobre a IN TCU 93/2024, acesse:

Para saber mais sobre o Transferegov, acesse:

A prestação de contas não executada ou feita de forma incorreta pode levar a processo de Tomada de Contas Especial (TCE), que é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano.

10 Operação e Manutenção

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

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

Os anexos da publicação **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas** trazem orientações de operação e de manutenção de edificações quanto a procedimentos e rotinas de serviços que devem ser adotados na conservação e manutenção de cada componente e/ou sistema de uma edificação.

Responsabilidade pelo Conteúdo
Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra)

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa
Secretaria de Comunicação (Secom)

Imagens
FreePik - freepik.com

Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
70.042-900, Brasília – DF
segepres@tcu.gov.br

Ouvidoria do TCU
0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Missão

Aprimorar a
Administração Pública
em benefício da
sociedade por meio
do controle externo.

Visão

Ser referência na
promoção de uma
Administração Pública
efetiva, ética, ágil
e responsável.

tcu.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO