# Controle social de obras públicas pela divulgação de quantitativos e preços

**** Leonardo Sueiro Pinto Vasques***
**** Silvia Guedes***

## Introdução

As obras públicas apresentam um desafio particular ao controle: sua evolução física nem sempre é facilmente relacionada às medições e aos pagamentos. A planilha de quantitativos e preços unitários conecta o projeto ao custo da contratação, mas sua permanência apenas nos processos administrativos limita a possibilidade de a sociedade responder a uma pergunta essencial:

O que foi entregue corresponde ao que foi contratado e pago?

A Lei nº 14.133/2021 ampliou essa possibilidade. Seu artigo 94, § 3º, determina a divulgação, em sítio eletrônico oficial, dos quantitativos e dos preços unitários e totais contratados, em até 25 dias úteis após a assinatura do contrato, e dos quantitativos executados e preços praticados, em até 45 dias úteis após sua conclusão. A comparação entre esses registros permite conhecer alterações e examinar a correspondência entre os recursos empregados e os serviços entregues.

Defendemos que essa inovação pode fortalecer o controle das obras públicas, desde que os dados sejam acessíveis, atualizados e relacionados entre si. Com base na legislação, em orientações de transparência e nas experiências examinadas, propomos uma trilha de rastreabilidade que organize as informações desde a contratação até o recebimento da obra.

## Da publicidade ao acompanhamento da execução

A assimetria de informação ajuda a compreender as dificuldades do controle social. Na perspectiva da Teoria da Agência, a sociedade delega ao Estado a gestão de seus recursos, mas não dispõe do mesmo conhecimento técnico e operacional sobre sua aplicação. A divulgação proativa reduz essa distância e amplia as condições para formular questionamentos e acionar os mecanismos de controle, sem transferir ao cidadão as responsabilidades do gestor ou do fiscal do contrato.

A Lei de Acesso à Informação, em seus artigos 7º e 8º, assegura o acesso a informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas e prevê a divulgação, independentemente de solicitação, de dados de interesse coletivo, incluindo os necessários ao acompanhamento de obras.

O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal também associa a transparência à participação popular e ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira.

Nesse contexto, o artigo 94, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 supera a publicação isolada do contrato. Conhecer as quantidades e os preços permite compreender a formação do custo e confrontar o contratado com a execução. Entretanto, o dispositivo não exige expressamente a publicação de cada boletim de medição. Sua divulgação durante o contrato constitui boa prática de transparência ativa, que defendemos a partir da articulação dessas normas e dos objetivos de eficiência e eficácia do controle.

Se os dados forem publicados somente no início e após a conclusão, parte do potencial preventivo será perdida.

A divulgação periódica das medições, acompanhadas dos pagamentos, aditivos e justificativas, permite identificar inconsistências enquanto ainda há possibilidade de esclarecimento e correção.

O contrato mostra a obrigação assumida; a medição registra os serviços executados e atestados; o pagamento evidencia o desembolso. A utilidade desses documentos depende da possibilidade de relacioná-los.

Essa relação pode revelar indícios de “química contratual”, quando serviços adicionais são pagos utilizando saldos de itens não executados da planilha, o que é uma prática irregular.

A título de exemplo, é possível questionar quantidades de pavimentação superiores à extensão realizada ou equipamentos e esquadrias registrados nas medições de uma escola, mas não entregues conforme a contratação. São situações em que a comunidade e a imprensa podem produzir elementos úteis à fiscalização e à identificação de possíveis prejuízos.

Há experiências que demonstram a viabilidade dessa divulgação, a exemplo do observado no Tribunal de Justiça de Goiás, que disponibiliza boletins mensais e registros fotográficos; no Tribunal de Contas do Amazonas, que apresenta documentos de engenharia, incluindo planilhas abertas e medições; e nos municípios de Barreiras (BA), Redenção (PA) e Delmiro Gouveia (AL), que divulgam informações sobre medições, pagamentos e alterações contratuais. Os exemplos são ilustrativos, sem pretensão de avaliar estatisticamente a qualidade da transparência dos entes.

No Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o módulo de execução de obras e serviços de engenharia do AUDESP reúne informações sobre início, cronogramas, atrasos, fiscalização, medições e recebimento, que alimentam o Painel de Obras, divulgado publicamente em seu site.

O TCESP também divulga quantitativos contratados e executados de suas próprias obras.

Essas experiências indicam que a implementação pode aproveitar portais e documentos existentes, com soluções proporcionais à capacidade administrativa. O desafio envolve, além da tecnologia, a organização das informações e a incorporação da transparência à rotina de gestão.

Para orientar esse processo, é possível estabelecer uma trilha de informações organizada em quatro dimensões complementares entre si. Não se pretende substituir sistemas ou normas, mas sugerir uma estrutura de dados para permitir o acompanhamento verificável do que foi contratado, executado, medido e pago.

A primeira dimensão é a identificação e contratação. Reúne o contrato, objeto, localização, valor, prazo, órgão responsável, empresa contratada, responsáveis técnicos e respectivas ARTs, regime de execução, fonte de recursos, cronograma físico-financeiro e ordem de início.

A planilha de serviços deve identificar serviços, unidades de medida, quantidades e preços unitários e totais, acompanhados das fontes e códigos de referência, BDI e encargos sociais. Assim, o usuário conhece o compromisso inicial e os parâmetros para acompanhá-lo.

A segunda dimensão é a execução. Para cada período de medição, propomos divulgar os quantitativos medidos e atestados, do período e acumulados, seus preços e os pagamentos correspondentes. Fotografias, relatórios de campo e explicações sobre atrasos complementam a informação.

Essa dimensão permite acompanhar o que foi efetivamente realizado e sua relação com o cronograma.

A terceira dimensão abrange as alterações contratuais. Os termos de aditamento devem estar associados às justificativas das modificações, às planilhas revisadas e aos cronogramas atualizados, conforme as alterações promovidas.

A apresentação apenas dos valores inicial e final não esclarece por que a obra mudou, quais serviços foram acrescidos ou suprimidos ou por que o prazo foi prorrogado.

A quarta dimensão corresponde à conclusão e ao recebimento. Além dos quantitativos executados e preços praticados exigidos pela lei, recomendamos a divulgação dos termos de recebimento provisório e definitivo, conforme as regras do art. 140 da Lei de Licitações.

A comparação com os registros iniciais permite conhecer o custo final, o resultado entregue e eventuais diferenças que demandem esclarecimento sobre o planejamento e a execução.

Os Tribunais de Contas podem induzir a adoção dessa estrutura por meio de atuação orientativa, avaliativa, fiscalizatória e colaborativa. Podem oferecer modelos, manuais e parâmetros mínimos; examinar omissões e insuficiências concretas; e apoiar a padronização de dados e soluções adequadas, especialmente nos municípios de menor porte. Essa atuação integra sua posição na terceira linha de defesa prevista na Lei nº 14.133/2021, sem substituir as atribuições da gestão e da fiscalização contratual.

Os dados publicados também podem orientar a seleção de objetos de auditoria. Quantitativos e preços estruturados permitem construir indicadores de risco e identificar situações que mereçam exame aprofundado. A transparência passa, assim, a fornecer

insumos para uma fiscalização tempestiva, além de constituir objeto de avaliação do controle externo.

A implementação exige cuidados. Informações incorretas, incompletas ou desatualizadas podem produzir apenas uma aparência de transparência. É necessário definir responsáveis, validar os dados e assegurar sua atualização.

Diferenças entre quantidades contratadas e executadas não comprovam, isoladamente, irregularidades: condições de campo e circunstâncias supervenientes podem justificar alterações, que precisam ser analisadas em seu contexto.

Também devem ser protegidos os dados pessoais desnecessários e as informações legalmente sigilosas. A organização dos portais deve facilitar pesquisa, comparação, exportação e uso de formatos abertos, pois o volume de documentos não garante sua compreensão.

Por fim, a divulgação precisa estar conectada a canais de questionamento, resposta e encaminhamento aos órgãos competentes, para que a participação tenha consequência institucional.

## Conclusão

A divulgação dos quantitativos e preços das obras públicas aproxima o gasto registrado da entrega física e amplia as condições de controle interno, externo e social. O artigo 94, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 oferece uma base para essa mudança, cujo potencial cresce quando a Administração pública informações também durante a execução contratual, com clareza e continuidade.

A utilização de uma trilha de ações organiza essa proposta em identificação e contratação, execução, alterações e conclusão e recebimento. Sua efetividade depende de governança da informação, responsabilidades definidas e dados íntegros, acessíveis e atualizados.

Aos Tribunais de Contas cabe cobrar o cumprimento da lei, orientar a qualidade da divulgação e utilizar os registros para direcionar a fiscalização por riscos.

A transparência deve integrar a gestão da obra desde seu início, ampliando a possibilidade de compreender, questionar e verificar a aplicação dos recursos públicos.

**** Leonardo Sueiro Pinto Vasques é Auditor de Controle Externo da 8ª Diretoria de Fiscalização do TCESP.***
**** Silvia Guedes é Assessora Técnica de Engenharia do Departamento de Instrução Processual Especializada (DIPE) do TCESP.***