

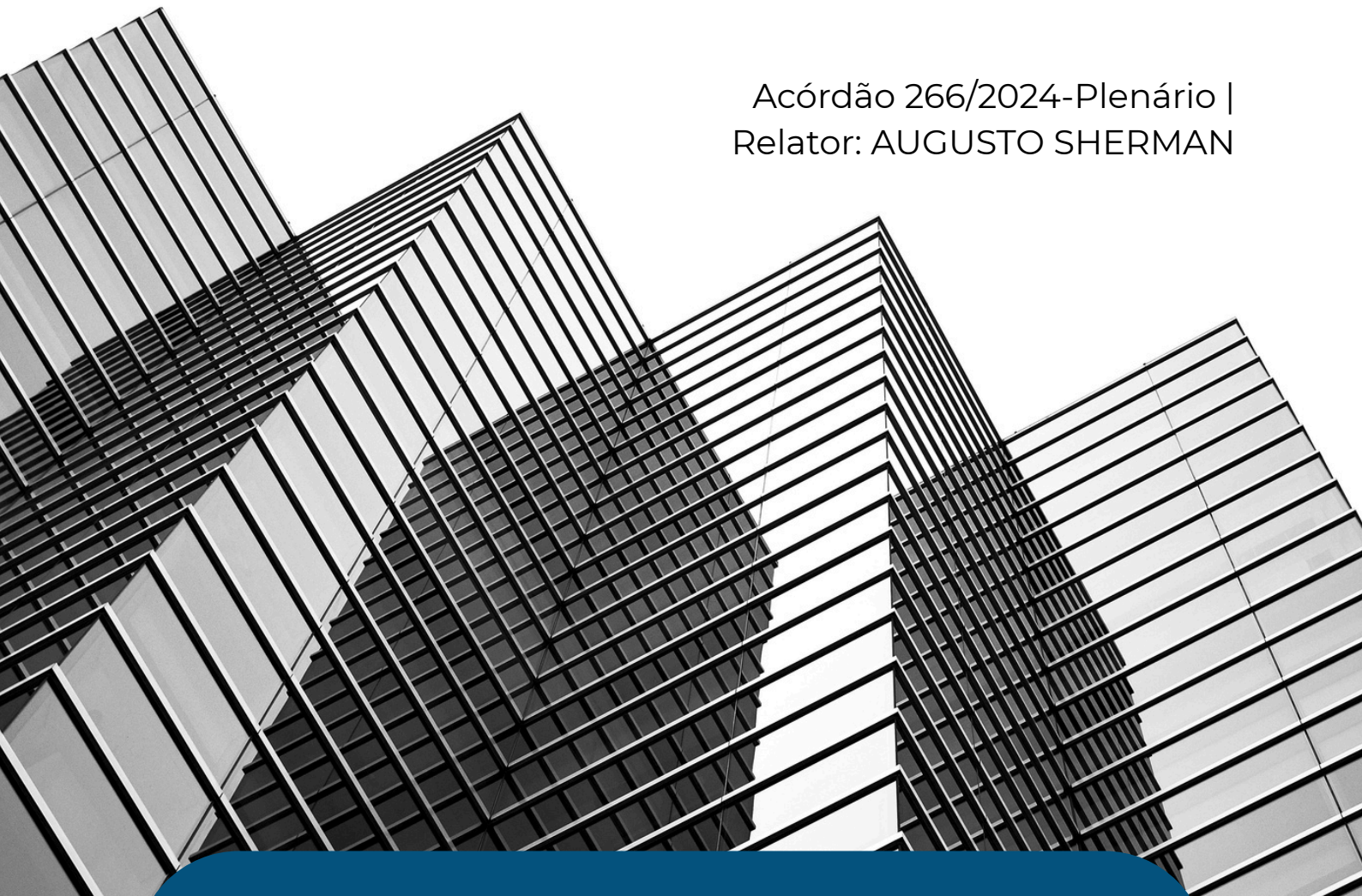


OBRAS PÚBLICAS  
**INTELIGENTES**

# DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

Edição 07 – Irregularidades em contratos de supervisão: os  
limites dos termos aditivos

Acórdão 266/2024-Plenário |  
Relator: AUGUSTO SHERMAN





## EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal de Contas da União, ao analisar a execução das obras do Ramal do Agreste (Projeto de Integração do Rio São Francisco), constatou irregularidades nos termos aditivos do Contrato 6/2017-MI, celebrado com o consórcio TPF Engenharia-Techne-Engeconsult para supervisão das obras. O TCU verificou que: 1. Ausência de justificativa técnica robusta para formalização do 1º e 5º termos aditivos, contrariando o dever de motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei 9.784/1999); 2. Extrapolação do limite legal de 25% para aditamentos quantitativos, previsto no art. 65, §1º da Lei 8.666/1993, sem comprovação de vantajosidade para a Administração; 3. Celebração com efeito retroativo, com execução de serviços antes da formalização dos aditivos, em afronta ao art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993. O Tribunal determinou ciências ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e recomendou a adoção de critérios objetivos para dimensionamento de contratos de supervisão, alinhados à jurisprudência do TCU (Acórdãos 84/2020 e 508/2018).

## O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

### TODA ALTERAÇÃO DEVE SER PRECEDIDA DE TERMO ADITIVO

O contrato administrativo representa um pacto solene entre a Administração Pública e o contratado, estabelecendo de forma clara e precisa os termos da relação contratual. Este instrumento define não apenas o objeto a ser executado, mas também estabelece as regras do jogo: como o serviço será realizado, em que prazo, e de que forma será remunerado.



Quando surge a necessidade de modificar qualquer um desses elementos fundamentais, a legislação exige a formalização de um termo aditivo, que nada mais é do que um novo acordo entre as partes para ajustar as condições originais.

A regra básica é cristalina: **primeiro se pactua a mudança através do termo aditivo, só então se executa a alteração.** Essa sequência lógica garante a necessária segurança jurídica ao processo.

No entanto, a Lei 14.133/2021, em seu artigo 132, reconhece que situações excepcionais podem exigir uma flexibilização temporária desse procedimento. Em casos de justificada necessidade - como quando há risco iminente à segurança das pessoas - a Administração pode autorizar a execução antecipada da alteração, desde que o termo aditivo seja formalizado no prazo máximo de um mês.

## **OS ADITIVOS NÃO PODEM DESCONFIGURAR O OBJETO INICIAL**

Os limites estabelecidos pela legislação para alterações contratuais - 25% para obras e 50% para reformas - não são meros caprichos burocráticos. Eles existem para preservar a integridade do processo licitatório original. Imagine uma situação em que, através de sucessivos aditivos, o objeto contratual inicial seja tão modificado que se transforme em algo completamente diferente. Nesse caso, estaríamos diante de uma fraude à licitação, pois outros competidores poderiam ter se interessado pelo novo objeto, mas não tiveram a oportunidade de participar do certame original.

## **A SUPERVISÃO DE FISCALIZAÇÃO NÃO DEVE SER PRECIFICADO POR TEMPO E SIM POR PRODUTO**

No que diz especificamente aos contratos de supervisão e fiscalização, é crucial entender a distinção entre essas duas funções. A fiscalização é atividade indelegável do poder público, exercida por servidor qualificado que atua como os olhos da Administração na obra.



Cabe a esse fiscal verificar o estrito cumprimento do projeto aprovado, acompanhar o cronograma físico-financeiro e, principalmente, autorizar as medições que fundamentarão os pagamentos. Já a supervisão técnica, que pode ser terceirizada, tem caráter complementar, prestando apoio especializado nas análises técnicas mais complexas.

O problema recorrente identificado pelo TCU nesses contratos de supervisão está na forma de remuneração adotada. Quando se estabelece o pagamento por postos de trabalho (homem/hora ou homem/mês), cria-se uma distorção perversa: qualquer atraso na obra, mesmo que decorrente de falhas do próprio contratado, acarreta automaticamente o aumento dos custos da supervisão. É por isso que o Tribunal tem recomendado insistentemente a adoção de modelos de remuneração por produtos entregues, onde o pagamento está vinculado a resultados concretos e mensuráveis, como a aprovação de laudos técnicos ou o cumprimento de metas específicas de acompanhamento.

## DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Tribunal de Contas da União, ao examinar o contrato de supervisão das obras do Ramal do Agreste (integrante do Projeto São Francisco), identificou graves irregularidades na gestão dos aditivos contratuais celebrados entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e a empresa TPF Engenharia. O caso revela como a flexibilização excessiva dos termos contratuais pode comprometer os princípios básicos da administração pública.

## FALHA NA FORMA DE PRECIFICAÇÃO DA SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO

O contrato original, firmado em 2017, **estabelecia a supervisão da obra com base no regime de pagamento por "homem/mês", modelo que já carrega intrinsecamente o risco de expansão descontrolada dos custos.**



## ULTRAPASSOU O LIMITE LEGAL DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL

Ao longo da execução, foram celebrados cinco termos aditivos, **sendo que um deles ultrapassou claramente o limite legal de 25% para alterações quantitativas previsto na Lei 8.666/1993**. O mais grave foi constatar que serviços foram executados antes mesmo da formalização dos aditivos, configurando efeito retroativo irregular.

O MIDR tentou justificar as alterações como qualitativas, alegando mudanças na natureza do serviço. No entanto, o TCU rejeitou essa argumentação, pois na prática apenas se aumentou o número de profissionais sem modificar substancialmente o objeto contratual. O Tribunal reconheceu que a pandemia trouxe desafios operacionais, mas destacou que isso não pode servir de justificativa para afrouxar os controles contratuais.

## O CASO EXPÕE TRÊS PROBLEMAS ESTRUTURAIS NA GESTÃO DE CONTRATOS DE SUPERVISÃO

- Primeiro, a **ausência de critérios objetivos para dimensionamento de equipes**, permitindo que qualquer aumento fosse justificado genericamente como "necessidade da obra".
- Segundo, a **fragilidade no controle dos limites de aditivos**, com a tentativa de caracterizar alterações quantitativas como qualitativas.
- Terceiro, a prática inadmissível de **antecipar execução antes da formalização dos ajustes**, que viola o princípio da transparência

## RECOMENDAÇÃO DO TCU:

Como solução, o TCU recomendou a migração para **modelos de remuneração por produtos entregues (como laudos aprovados), em substituição ao tradicional pagamento por tempo**. Também sugeriu a criação de **gatilhos automáticos para nova licitação quando os aditivos atingirem 20% do valor original**, além de maior envolvimento da consultoria jurídica na análise das planilhas contratuais.



## CONCLUSÃO

O Acórdão 266/2024 do TCU revela um cenário preocupante, mas não incomum, na gestão de contratos de supervisão de obras públicas. O caso do Ramal do Agreste demonstra como a ausência de critérios objetivos para aditivos e a flexibilização excessiva das regras contratuais podem levar a distorções que comprometem a economicidade, a eficiência e, sobretudo, a lisura dos processos administrativos.

A análise do Tribunal deixou claro que, mesmo em situações excepcionais – como a pandemia, que de fato impactou prazos e custos –, os limites legais existem para preservar o equilíbrio contratual e a competitividade da licitação original. O fato de o TCU ter reconhecido o contexto adverso, sem aplicar sanções, não atenua a gravidade das irregularidades identificadas. Pelo contrário: reforça a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle, especialmente em contratos de supervisão, onde a remuneração por tempo (homem/mês) ainda é predominante e, muitas vezes, mal dimensionada.

A principal lição deste caso é que aditivos não podem ser tratados como meros ajustes burocráticos, mas sim como modificações que exigem a mesma robustez técnica e transparência do contrato original. A migração para modelos de pagamento por produtos – como sugerido pelo TCU – seria um avanço, pois vincularia o custo da supervisão a entregas concretas, e não simplesmente ao prolongamento do prazo de execução.

Por fim, o acórdão ressalta a importância da atuação preventiva. A criação de "gatilhos" para novas licitações quando os aditivos se aproximam do limite legal, a capacitação dos fiscais e a adoção de pareceres jurídicos mais detalhados são medidas que poderiam evitar situações semelhantes no futuro. Em última análise, a gestão contratual deve equilibrar flexibilidade para imprevistos e rigor no cumprimento das normas – um desafio complexo, mas essencial para garantir que os recursos públicos sejam aplicados com efetividade e integridade.