

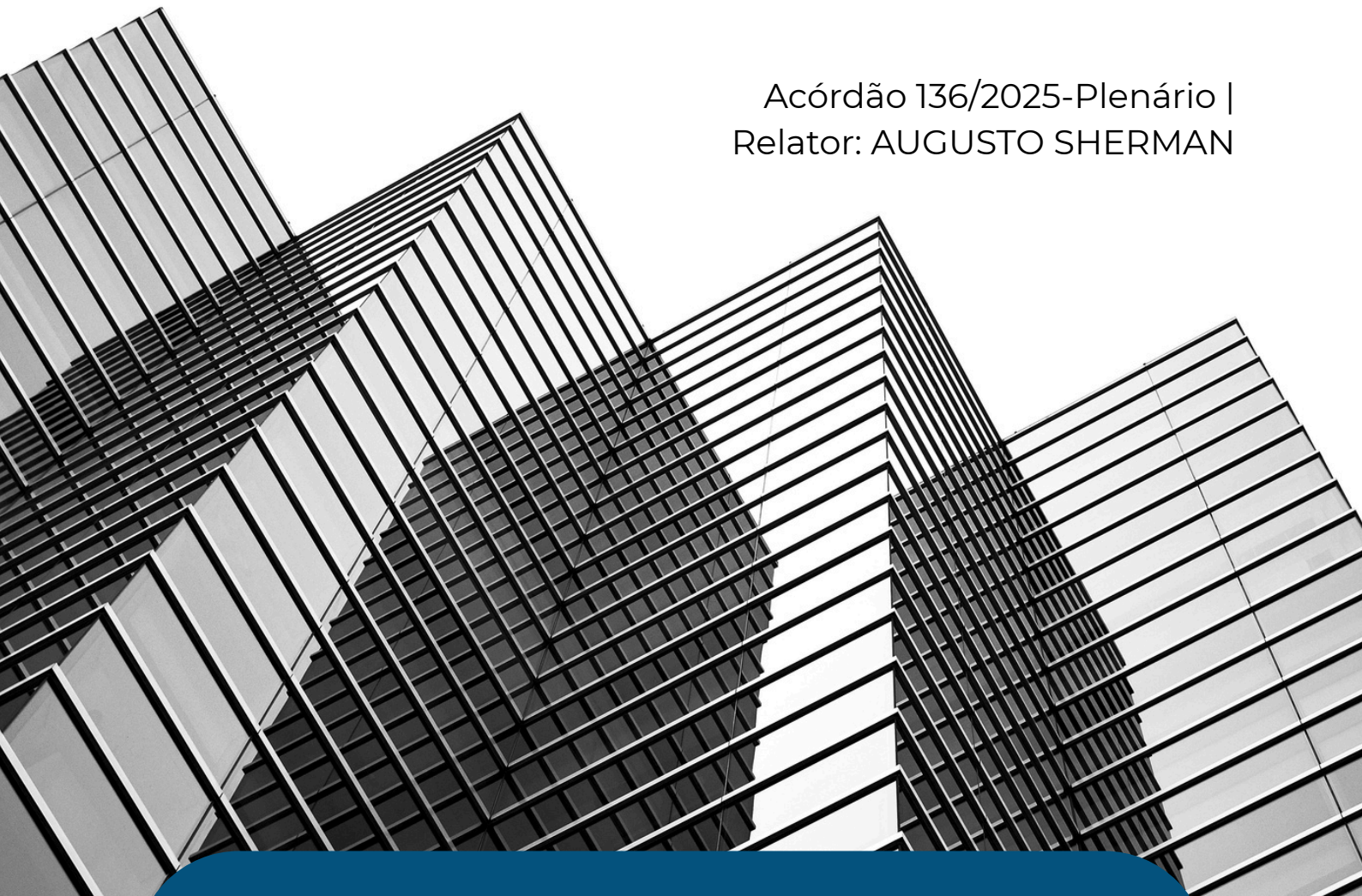


OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

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

Edição 08 – A Orçamentação Pública em Obras e Serviços de
Engenharia: Flexibilidade e Conformidade nos Parâmetros de
Custeio

Acórdão 136/2025-Plenário |
Relator: AUGUSTO SHERMAN





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

Analisa-se o caso concreto de fiscalização dos contratos de conservação da BR-364/AC, onde foi constatada a adoção de valores de insumos sem a devida comparação com os parâmetros oficiais do SICRO e sem inclusão dos custos de transporte. Discute-se a obrigatoriedade de observância dos critérios estabelecidos no artigo 23 da Lei 14.133/2021 e no Decreto 7.983/2013 para composição de custos em obras públicas, com ênfase na necessidade de justificação técnica quando da utilização de valores divergentes das tabelas de referência. Examina-se a solução adotada pelo órgão responsável, que elaborou normativo específico para regulamentar a comparação entre cotações locais e valores do SICRO, incluindo os custos logísticos e estabelecendo requisitos para fundamentação de eventuais divergências. Conclui-se pela validade do modelo implementado, que harmonizou os parâmetros legais com as peculiaridades regionais, garantindo simultaneamente o controle dos gastos públicos e a flexibilidade necessária à adequada execução dos serviços.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

A orçamentação em licitações e contratos públicos é um processo técnico e jurídico que busca estimar valores de forma transparente, assegurando economicidade e conformidade legal. **O artigo 23 da Lei 14.133/2021** estabelece as diretrizes gerais para essa atividade, diferenciando entre **compras e serviços comuns e obras e serviços de engenharia**.



ORÇAMENTAÇÃO PARA COMPRAS E SERVIÇOS EM GERAL

No caso de aquisições de bens e serviços não relacionados à engenharia, a lei adota uma abordagem flexível. O §1º do artigo 23 lista diversas fontes de pesquisa sem estabelecer uma ordem rígida de preferência. Entre elas estão:

- Composições de custos unitários;
- Dados de pesquisas publicadas em mídias especializadas;
- Contratações similares realizadas pela administração pública;
- Consulta direta a fornecedores;
- Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

Essa flexibilidade permite que o gestor combine diferentes métodos, adaptando-se às particularidades de cada contratação. No entanto, recomenda-se uma abordagem plural, utilizando múltiplas fontes para garantir maior confiabilidade na estimativa.

ORÇAMENTAÇÃO PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Já para obras e serviços de engenharia, o §2º do artigo 23 impõe uma sequência obrigatória de parâmetros, refletindo uma preocupação com a padronização e o controle de custos. A ordem estabelecida é:

1. **Composições de custos unitários do SICRO ou SINAPI** (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil);
2. **Dados de pesquisas publicadas em mídias especializadas;**
3. **Contratações similares** realizadas pela administração pública no último ano;
4. **Pesquisa na base de notas fiscais eletrônicas.**

Essa hierarquia visa assegurar que os preços estimados estejam alinhados com referências técnicas consolidadas, reduzindo riscos de superfaturamento. No entanto, essa rigidez pode gerar desafios quando os serviços de engenharia não se enquadram nos padrões do SICRO ou SINAPI, como ocorre em atividades altamente especializadas ou em localidades com dinâmicas de mercado atípicas.



O PAPEL DO PROFISSIONAL HABILITADO

Independentemente da categoria, a elaboração do orçamento deve ser realizada por **profissional habilitado** (como engenheiros ou arquitetos, no caso de obras), conforme exigido pela **Resolução 1.137/2023 do Confea**. Cabe a esse profissional:

- Analisar criticamente as fontes disponíveis;
- Realizar ajustes técnicos quando necessário;
- Justificar eventuais divergências em relação aos parâmetros legais.

Essa exigência reforça a natureza técnica da orçamentação, que vai além da simples cotação de preços, envolvendo cálculos estatísticos, avaliação de insumos e compreensão das particularidades do projeto.

A SEPARAÇÃO ENTRE COMPRAS E OBRAS: CRÍTICAS E PROPOSTAS

Como destacado no artigo "**Repensando a Separação Estanque entre Orçamentação de Compras e Serviços em Geral e Obras e Serviços de Engenharia na Lei 14.133/21**", de autoria de **Leticia Pereira Chagas e Rafael Costa** (publicado no Conjur e no BlogJML), a rigidez dessa divisão pode criar obstáculos desnecessários. Os autores argumentam que muitos serviços de engenharia – como manutenção de equipamentos complexos, desenvolvimento de softwares ou sistemas de automação – não se encaixam adequadamente nas tabelas do SICRO/SINAPI, exigindo maior flexibilidade na pesquisa de preços.

No caso de aquisições de bens e serviços não relacionados à engenharia, o §1º do artigo 23 adota uma abordagem flexível, permitindo diversas fontes de pesquisa sem hierarquia rígida. Essa modelagem poderia ser adaptada para certos serviços de engenharia que fogem ao padrão das tabelas convencionais.



A análise do artigo 23 deve considerar não apenas seu texto, mas seus objetivos: **precisão na estimativa e economicidade**. Em muitos casos, a solução está em:

1. **Regulamentações complementares** (como a IN 10/2024 do DNIT);
2. **Maior margem para justificativas técnicas** quando as fontes primárias forem inviáveis;
3. **Adoção de modelos híbridos** para serviços fronteirizos entre engenharia e serviços gerais.

Essa perspectiva – que une rigor normativo e adaptação prática – é fundamental para modernizar a gestão pública sem perder de vista os princípios da licitação.

SOBRE A COMPETÊNCIA PARA REGULAMENTAR A ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA

A discussão sobre a competência para estabelecer parâmetros de orçamentação revela uma complexa interface entre normas gerais e especiais. Conforme analisado no artigo de Chagas e Costa, a Constituição Federal atribui à União a competência exclusiva para legislar sobre normas gerais de licitações (art. 22, XXVII), o que inclui diretrizes para orçamentação. No entanto, como destacam os autores (Rafael e Leticia), **essa competência não esgota a possibilidade de regulamentação pelos entes federados**, especialmente quando se trata de adaptar os parâmetros a realidades locais específicas.

A Lei 14.133/2021, em seu artigo 23, estabelece os critérios gerais para orçamentação, mas admite no **§3º que entes federados podem adotar outros sistemas de custos quando não envolvam recursos da União**. Essa abertura regulatória permite que estados e municípios desenvolvam metodologias complementares para casos não contemplados pelos sistemas nacionais, desde que respeitem os princípios da economicidade e da legalidade. Como bem observado no artigo referenciado, essa flexibilidade é essencial para lidar com serviços de engenharia atípicos ou condições regionais particulares que não encontram adequada representação nas tabelas do SICRO/SINAPI.



Importante destacar que, conforme a jurisprudência do TCU, essa competência regulamentar dos entes federados não pode descaracterizar completamente os parâmetros estabelecidos pela lei federal, mas sim complementá-los para atender a peculiaridades justificadas. O equilíbrio entre uniformidade nacional e adaptação local revela-se, portanto, como um dos grandes desafios na aplicação prática das normas de orçamentação, exigindo dos gestores públicos tanto rigor técnico quanto sensibilidade às particularidades de cada contratação.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

ANÁLISE DIDÁTICA DO ACÓRDÃO TCU 136/2025: A FISCALIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ORÇAMENTAÇÃO EM OBRAS PÚBLICAS

1.0 CONTEXTO E OS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

O acórdão em análise trata do acompanhamento pelo Tribunal de Contas do cumprimento de determinação anterior (Acórdão 2.178/2023) sobre contratos de conservação da BR-364/AC. O caso revelou graves irregularidades na metodologia de orçamentação adotada pelo DNIT, especificamente na forma de calcular os preços de insumos básicos como areia, aço e cimento. O principal problema identificado foi a adoção de cotações locais sem a devida comparação com os parâmetros oficiais do SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras), nem a inclusão dos custos de transporte - prática que poderia levar a superfaturamento e comprometer a economicidade das contratações.



2. A SOLUÇÃO JURÍDICA E TÉCNICA ADOTADA

O TCU determinou ao DNIT a elaboração de um plano de ação para adequar seus procedimentos à Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) e ao Decreto 7.983/2013. Como resultado, o DNIT criou a Instrução Normativa 10/2024, que estabeleceu regras claras para: (a) obrigatoriedade de comparação entre preços locais e os do SICRO, incluindo custos de transporte; (b) exigência de justificativa técnica fundamentada quando da opção por valores locais; e (c) criação de mecanismos de controle interno. O Tribunal reconheceu que a rigidez do artigo 23 da Lei 14.133/2021 (que prioriza o SICRO) precisa ser temperada com flexibilidade para realidades locais específicas, desde que com comprovação técnica robusta.

3. O SIGNIFICADO DO CASO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este acórdão estabelece um importante precedente para a orçamentação de obras públicas em três aspectos principais: primeiro, reforça a necessidade de alinhamento estrito com os parâmetros legais; segundo, demonstra como órgãos públicos podem criar normativos internos para adequar regras gerais a situações concretas; e terceiro, mostra a importância do controle externo na correção de distorções. A decisão equilibra o cumprimento da lei com o pragmatismo necessário à gestão pública, criando um modelo que pode ser replicado em outros casos onde as tabelas oficiais não refletem adequadamente as condições locais de execução de obras.



CONCLUSÃO

O caso analisado revela a importância de se conciliar os parâmetros legais de orçamentação com as particularidades regionais e técnicas na execução de obras públicas. A fiscalização dos contratos de conservação da BR-364/AC demonstrou que, embora o uso do SICRO como referência principal seja essencial para garantir economicidade e transparência, situações específicas podem exigir flexibilidade na adoção de valores alternativos – desde que devidamente fundamentados por critérios técnicos objetivos e respaldados por normativos internos.

A solução implementada pelo órgão responsável, que estabeleceu regras claras para comparação entre cotações locais e valores oficiais (incluindo custos de transporte e justificativas técnicas), mostrou-se adequada para equilibrar conformidade legal e eficiência operacional. Esse modelo pode servir como referência para casos semelhantes, em que particularidades geográficas ou de mercado exijam adaptações metodológicas sem descumprir os princípios da licitação pública.

Por fim, o caso reforça a necessidade de um acompanhamento técnico rigoroso na elaboração de orçamentos, com participação de profissionais habilitados e mecanismos de controle que assegurem a correta aplicação dos recursos públicos. A transparência na justificativa de eventuais divergências em relação aos parâmetros oficiais é fundamental para preservar a lisura do processo e a economicidade das contratações, garantindo que as obras sejam executadas com qualidade e dentro dos limites orçamentários previstos.