

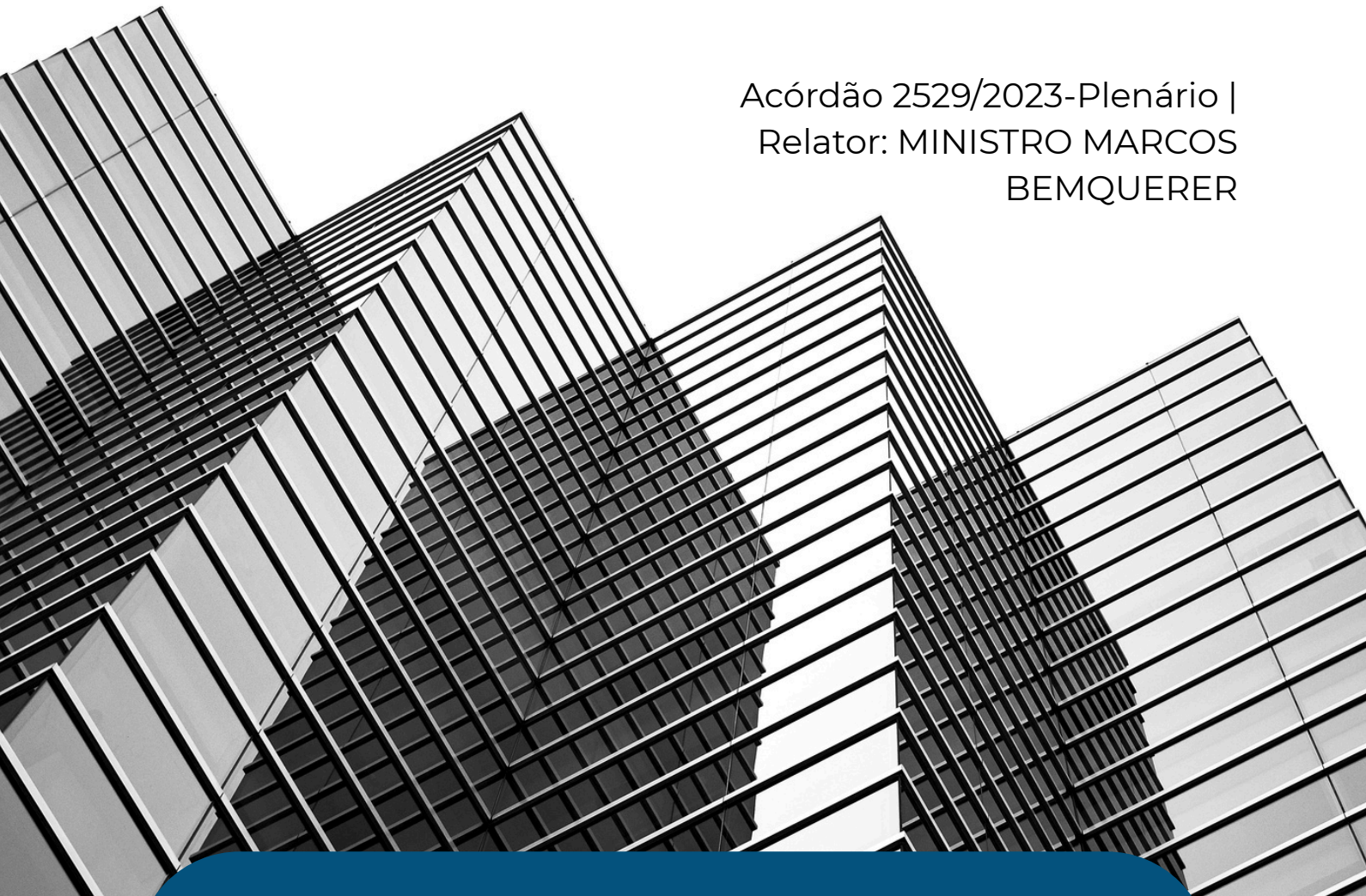


OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

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

Edição 09 – Adoção de metodologia diferenciada de custos para
as obras públicas executadas em regime de cooperação com o
Exército Brasileiro

Acórdão 2529/2023-Plenário |
Relator: MINISTRO MARCOS
BEMQUERER





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

Administrativo. Conclusão dos estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho interdisciplinar constituído por determinação do Acórdão 2.628/2021 - Plenário, com o objetivo de efetuar análise pormenorizada das peculiaridades das obras públicas executadas em regime de cooperação com o exército brasileiro, que justificam a adoção de uma metodologia diferenciada de apropriação de custos em relação àquela empregada nos orçamentos elaborados por órgãos públicos para contratos pactuados com empreiteiras, especialmente no tocante às diferenças no cômputo de depreciação, custos de mão de obra, produtividade e despesas indiretas. nova deliberação desta corte de contas em substituição aos Acórdãos 1.399/2010 e 2.628/2021, ambos do Plenário, levando em consideração os parâmetros indicados no Acórdão 2.622/2013 - Plenário.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão n.º 2529/2023-Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais sobre orçamento da licitação, despesas indiretas e execução de obras pelo Exército brasileiro em regime de cooperação.

O QUE É O ORÇAMENTO?

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 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 QUE SÃO AS DESPESAS INDIRETAS?

As despesas indiretas têm por intuito remunerar a contratada nos itens garantia, risco e seguros, despesas financeiras, administração central, lucro e tributos. São multiplicáveis pelos custos diretos abertamente orçados na planilha orçamentária.

As despesas indiretas são componentes importantes do orçamento de obras e serviços de engenharia, que não estão diretamente vinculadas a uma atividade específica do empreendimento, mas que são necessárias à sua execução. Elas representam custos que a contratada precisa considerar para manter a viabilidade do contrato e garantir a execução dentro dos padrões exigidos.



EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS PELO EXÉRCITO BRASILEIRO EM REGIME DE COOPERAÇÃO

A execução de obras públicas pelo Exército Brasileiro em regime de cooperação configura uma modalidade de atuação institucional fundamentada em instrumentos jurídicos específicos, como acordos de cooperação técnica, termos de execução descentralizada (TED), convênios e contratos administrativos.

Tais instrumentos permitem a conjugação de esforços entre o Comando do Exército, por meio do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), e entes públicos das esferas federal, estadual ou municipal, visando à implementação de projetos de infraestrutura considerados estratégicos, emergenciais ou de baixa atratividade econômica para a iniciativa privada.

As obras executadas sob esse regime abrangem, principalmente, a construção, recuperação e manutenção de rodovias, pontes, aeródromos, estruturas hidráulicas, obras civis e instalações operacionais, com destaque para regiões de difícil acesso ou com restrições logísticas severas. O Exército, por meio de seus batalhões de engenharia de construção, aporta recursos humanos especializados, equipamentos de engenharia pesada, além de uma estrutura logística robusta e integrada.

Os principais benefícios associados a esse modelo incluem a elevada capacidade de mobilização do Exército, a redução de custos operacionais (especialmente com segurança, fiscalização e pessoal), a previsibilidade na execução orçamentária e a mitigação de riscos de paralisação por fatores externos. Além disso, o modelo contribui para o adestramento das tropas e a manutenção da prontidão operacional, ao proporcionar experiências práticas em engenharia de campanha e logística de grande escala.



A efetividade do regime de cooperação pode ser verificada em diversos projetos emblemáticos, como a pavimentação da BR-163 (trecho Pará–Mato Grosso), obras de integração regional na Amazônia Legal, construção de barragens e canais no semiárido nordestino, e, mais recentemente, ações emergenciais de apoio à Defesa Civil em resposta a desastres naturais.

A execução de obras públicas pelo Exército Brasileiro sob regime de cooperação consolida-se como uma ferramenta estratégica do Estado, com capacidade de ampliar a presença institucional em áreas críticas, garantir a continuidade de obras essenciais e reforçar a articulação entre defesa, desenvolvimento e integração nacional.

PECULIARIDADES DA EXECUÇÃO PELO EXÉRCITO

As obras executadas pelo Exército distinguem-se das realizadas por empreiteiras privadas, das quais se destacam as seguintes:

- O Exército Brasileiro não participa de licitação, portanto, não compete com a iniciativa privada;
- Inexistência de lucro como objetivo institucional;
- A folha de pagamento do pessoal militar e dos servidores civis estatutários não onera a obra já que são pagos pelos cofres públicos;
- Emprego de tropas organizadas em batalhões, com objetivo adicional de adestramento militar;
- Ausência de capital de giro, demandando antecipação de recursos;
- Formas distintas do cálculos das despesas indiretas.



DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou um estudo desenvolvido por grupo de trabalho constituído por membros de várias unidades técnicas especializadas deste Tribunal, com a coordenação da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) e supervisão da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra), em atendimento ao Acórdão 2628/2021-TCU-Plenário, objetivando realizar análise pormenorizada das particularidades das obras públicas executadas com cooperação do Exército Brasileiro, as quais justificam uma metodologia diferenciada de apropriação de custos em relação àquela empregada nos orçamentos elaborados por órgãos públicos para contratos pactuados com empreiteiras, especialmente no tocante às diferenças no cômputo de despesas indiretas.

PONTOS CENTRAIS EM DISCUSSÃO

- Validade e atualidade dos Acórdãos anteriores (1.399/2010 e 2.628/2021), que autorizavam o Exército a usar uma metodologia específica de orçamentação.
- Adequação dessa metodologia aos parâmetros mais recentes do Acórdão 2.622/2013, que trata de custos diretos e indiretos em obras públicas.
- Avaliação da legitimidade e composição das despesas indiretas, especialmente as rubricas de: a) Administração central; b) Adestramento; c) Administração local.
- Justificativas técnicas e legais para continuar ou modificar a metodologia adotada nas obras executadas pelo Exército com recursos da União.



O TCU estava decidindo se manteria, revisaria ou revogaria a autorização para que o Exército Brasileiro utilizasse uma metodologia orçamentária própria para obras públicas — uma questão com implicações práticas, orçamentárias e legais significativas, que afeta contratos na ordem de bilhões de reais.

O PROBLEMA PRINCIPAL: RUBRICAS DAS DESPESAS INDIRETAS

A avaliação da legitimidade e composição das despesas indiretas no Acórdão 2529/2023 – Plenário foi um dos pontos mais detalhados e centrais da decisão do TCU. Ela se dividiu nas três rubricas específicas: administração central, adestramento e administração local.

No que se refere à administração central, o TCU verificou que parte significativa das despesas lançadas pelo Exército nessa rubrica não apresentava legitimidade para serem incluídas como custos adicionais das obras. Isso porque muitas delas já estão contempladas no orçamento regular da corporação, ou seja, são despesas que existiriam independentemente da execução das obras de cooperação. Foram citados, por exemplo, gastos com equipamentos administrativos, manutenção de viaturas antes de seu uso na obra, publicação de editais e taxas de conselhos profissionais, além de materiais permanentes não vinculados diretamente ao projeto. Tais despesas, segundo o Tribunal, ou deveriam estar previstas como custos diretos das obras ou sequer deveriam onerar os contratos.

Por outro lado, o TCU reconheceu como legítimas apenas aquelas despesas que efetivamente se ampliam em função da realização das obras, como os custos com energia, telefonia, água, materiais de limpeza e expediente, além de passagens e diárias do pessoal envolvido na supervisão central. Com base nisso, o Tribunal estabeleceu o percentual de 2% sobre o custo da execução direta da obra como limite aceitável para a administração central.



Já em relação ao adestramento, que consiste no treinamento das tropas durante a execução das obras, o TCU identificou que a metodologia empregada pelo Exército baseava-se na aplicação automática dos percentuais máximos permitidos pelos acórdãos anteriores (de 3% a 5%, conforme o valor da obra), sem que houvesse estudos específicos ou justificativas individualizadas para cada empreendimento. A maior parte desses custos dizia respeito à operação, manutenção e depreciação de viaturas e equipamentos utilizados tanto na execução da obra quanto no treinamento, sendo praticamente impossível dissociar o que era gasto de obra e o que era gasto de capacitação.

Como os registros de gastos acabavam apenas espelhando a proporção fixada no orçamento, a análise técnica do TCU concluiu que se tratava de uma estimativa, mais do que de um controle efetivo. Diante disso, propôs-se a substituição da lógica de faixas variáveis por um percentual fixo de 4% para a rubrica de adestramento, também calculado sobre o custo da execução direta da obra, excluindo-se materiais asfálticos.

Por fim, quanto à administração local — isto é, os custos relacionados à estrutura física e operacional mantida no próprio canteiro de obras —, o Tribunal reafirmou a necessidade de se seguir a metodologia de composição direta já prevista no sistema Sicro e nos parâmetros do Acórdão 2.622/2013. Nesse sentido, o TCU criticou a prática adotada pelo Exército de empregar um valor fixo mensal para a administração local, independente do andamento da obra, o que contraria o entendimento da Corte, segundo o qual os pagamentos devem ser proporcionais ao avanço físico da execução.

O Tribunal manteve, portanto, a exigência de que os percentuais orçados para essa rubrica se alinhem com os valores médios esperados — por exemplo, em torno de 6,99% para obras rodoviárias — e determinou que, nos casos em que os valores ultrapassem essa média, a composição de custos deve ser detalhada com memória de cálculo analítica.



Assim, como resultado da análise dessas três rubricas, o TCU propôs que as obras de cooperação com o Exército adotem uma taxa única de 6% para despesas indiretas, sendo 2% destinados à administração central e 4% ao adestramento, calculados sobre o custo da execução direta, com exceção dos materiais asfálticos que possuem BDI próprio.

Apesar da proposta principal do grupo de trabalho ter sido a adoção de um percentual de referência de 6% para as despesas indiretas — sendo 2% para administração central e 4% para adestramento —, o Acórdão 2529/2023 – Plenário deliberou, ao final, pelo limite de até 9,66%.

CONCLUSÕES DO TCU

1. É lícito ao Exército utilizar metodologia diferenciada de orçamentação para obras realizadas em cooperação com outros órgãos ou entidades no que se refere aos itens de despesas indiretas (administração central e adestramento), administração local, depreciação de equipamentos, produtividade e mão de obra. Para as despesas indiretas da obra, admite-se a adoção do percentual de até 9,66%, calculado sobre o custo da execução direta (exceto materiais asfálticos), sendo: i) até 2,5% para administração central, que deve contemplar itens de despesa associados à manutenção da estrutura administrativa do Exército Brasileiro destacada para atuar restritamente no suporte às obras em regime de cooperação; ii) até 4% para o adestramento, desde que para custear gastos com cursos, passagens e diárias para cursos, gastos com equipamentos e viaturas utilizados nos exercícios de instrução, e demais despesas que, de modo inconteste, estejam relacionadas e sejam imprescindíveis para as atividades de adestramento da obra em questão; iii) até 3,16% a título de riscos inerentes à execução de obras públicas em regime de cooperação. Tais limites, contudo, podem ser superados caso o valor resultante do orçamento elaborado pelo Exército seja inferior ao valor do orçamento oficial de referência, ou, ainda, mediante relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e



aprovado pela autoridade competente, no caso de desinteresse de empresas na execução do objeto, demonstrado a partir da situação prevista no art. 24, inciso V, da Lei 8.666/1993 ou no art. 75, inciso III, alínea a, da Lei 14.133/2021, bem como no caso de obra emergencial ou em caráter de urgência, com a demonstração analítica de que nova licitação acarretaria prejuízos socioeconômicos superiores à diferença apurada entre o orçamento do Exército e o orçamento oficial de referência;

2. Para orçamento de obras públicas executadas em regime de cooperação é permitido ao Exército considerar o percentual de até 15% como o impacto da administração local no valor total do orçamento da execução direta, desde que para custear gastos com materiais de expediente, limpeza e de saúde, concessionárias, alimentação e equipamentos de proteção individual da mão de obra indireta, diárias e passagens do destacamento, manutenção de instalações do canteiro, gastos dos equipamentos e viaturas administrativas, aluguel de áreas e instalações, licenças, e demais despesas que, de modo inconteste, oneram a execução da obra orçada, vinculam-se ao canteiro de obras ou ao local da execução e não podem ser lançadas nas composições unitárias dos serviços, sendo que: i) os quantitativos considerados na sua composição devem ser devidamente justificados e demonstrados mediante memória de cálculo analítica; ii) o Exército Brasileiro fica autorizado a adaptar a sua metodologia de orçamento, medição e pagamento da administração local, de modo a prever: uma parcela de valor fixo mensal durante todo o período de execução da obra, independentemente do volume de serviços executados, correspondente ao valor estimado para a manutenção de equipes mínimas em canteiro e/ou períodos de menor produtividade; e, uma parcela unitária complementar, calculada pela diferença entre o valor total estimado da administração local e o valor total;



iii) casos excepcionais com gastos com administração local acima dessa média de 15% podem ser admitidos desde que devidamente justificados pelas peculiaridades do caso concreto. Tais limites, contudo, podem ser superados caso o valor resultante do orçamento elaborado pelo Exército seja inferior ao valor do orçamento oficial de referência, ou, ainda, mediante relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pela autoridade competente, no caso de desinteresse de empresas na execução do objeto, demonstrada a partir da situação prevista no art. 24, inciso V, da Lei 8.666/1993, ou no art. 75, inciso III, alínea a, da Lei 14.133/2021, bem como no caso de obra emergencial ou em caráter de urgência, com a demonstração analítica de que nova licitação acarretaria prejuízos socioeconômicos superiores à diferença apurada entre o orçamento do Exército e o orçamento oficial de referência.



CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou um estudo desenvolvido por grupo de trabalho constituído por membros de várias unidades técnicas especializadas deste Tribunal, com a coordenação da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) e supervisão da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra), em atendimento ao Acórdão 2628/2021-TCU-Plenário, objetivando realizar análise pormenorizada das particularidades das obras públicas executadas com cooperação do Exército Brasileiro, as quais justificam uma metodologia diferenciada de apropriação de custos em relação àquela empregada nos orçamentos elaborados por órgãos públicos para contratos pactuados com empreiteiras, especialmente no tocante às diferenças no cômputo de despesas indiretas.

O TCU concluiu pela possibilidade de adoção de uma metodologia diferenciada de apropriação de custos em relação àquela empregada nos orçamentos elaborados por órgãos públicos para contratos pactuados com empreiteiras, especialmente no tocante às diferenças no cômputo de depreciação, custos de mão de obra, produtividade e despesas indiretas.