



OBRAS PÚBLICAS INTELIGENTES

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

Edição 16 - Prorrogação de Prazo Não Autoriza Majoração Automática da Administração Local e do Canteiro de Obras

Acórdão 178/2019-Plenário | Relator:
MINISTRO WALTER ALENCAR RODRIGUES





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

Na reforma do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional de Brasília, o Tribunal de Contas da União examinou a legalidade de aditivos que majoraram os valores pagos a título de administração local da obra e manutenção do canteiro em razão da prorrogação do prazo contratual. O Tribunal concluiu que a mera dilação temporal, especialmente quando decorrente de falhas operacionais da contratada, não configura hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro, por ausência dos pressupostos do art. 65, III, “d”, da Lei nº 8.666/1993. Reconhecida a irregularidade, determinou-se a devolução dos valores pagos indevidamente e reafirmou-se a necessidade de que esses custos, por serem diretos, sejam orçados e medidos de forma objetiva e proporcional ao avanço físico-financeiro da obra, vedando-se pagamentos mensais fixos dissociados da execução.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

AS FONTES DE PESQUISA PARA O ORÇAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Na contratação de obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/2021 exige um orçamento por unidades, estruturado em planilhas analíticas que detalhem não apenas os preços dos serviços, mas também produtividade, custos unitários de materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de cada unidade de medida.

Esse orçamento não cumpre apenas a função de aferir a compatibilidade dos preços com o mercado ou a exequibilidade das propostas. Ele desempenha, sobretudo, uma função preventiva essencial: inibir o chamado “jogo de planilha”. Trata-se da estratégia pela qual o licitante majoriza itens com maior probabilidade de aditivos e reduz artificialmente itens com menor expectativa de execução, apresentando um preço global aparentemente competitivo, mas desequilibrado em sua formação. O resultado costuma ser a distorção do equilíbrio econômico-financeiro e dificuldades na execução contratual. Daí a centralidade do orçamento unitário detalhado no planejamento.

Diferentemente do que ocorre na pesquisa de preços para aquisições em geral — em que há maior flexibilidade metodológica —, a Lei nº 14.133/2021 impõe uma ordem obrigatória para as fontes de referência do orçamento de obras e serviços de engenharia. O art. 23 determina que a Administração priorize o uso de tabelas referenciais públicas, admitindo fontes alternativas apenas de forma sucessiva, quando inviável a utilização das primeiras.

Em síntese, a lei estabelece a seguinte ordem de preferência:

- Composições de custos unitários iguais ou inferiores à mediana do item correspondente do SICRO (para infraestrutura de transportes) ou do SINAPI (para as demais obras e serviços de engenharia);
- Pesquisas publicadas em mídia especializada, tabelas formalmente aprovadas pela Administração e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, com registro de data e hora de acesso;
- Contratações similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas até um ano antes da pesquisa, com atualização monetária;
- Base nacional de notas fiscais eletrônicas, conforme regulamento.

A regra, portanto, é privilegiar as tabelas referenciais públicas. A própria lei, contudo, admite que Estados e Municípios elaborem tabelas próprias, ajustadas às suas especificidades locais, desde que a contratação seja financiada exclusivamente com recursos próprios. Sempre que houver recursos da União, impõe-se a observância das tabelas federais e das fórmulas de cálculo definidas em instruções normativas federais.

Cumpra ainda registrar que anteprojeto, projeto básico, orçamento estimado e quaisquer peças técnicas que envolvam coleta de dados, estudos, especificações, dimensionamentos ou outras atividades privativas de engenheiros, arquitetos e urbanistas devem estar acompanhados da ART ou RRT, conforme o caso. Esses documentos integram a racionalidade técnica da fase interna, influenciam diretamente o resultado da contratação e exigem rastreabilidade, responsabilidade e segurança técnica.

A FÓRMULA DO ORÇAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA E O BDI

As tabelas referenciais — como SICRO e SINAPI — não apresentam o preço final da obra ou do serviço, mas apenas o custo direto das atividades. Esses custos correspondem à soma dos insumos (materiais, mão de obra, equipamentos) e da produtividade associada a cada serviço.

Para se chegar ao preço da contratação (parâmetro do valor máximo da licitação), é necessário acrescentar ao custo direto o BDI (Bonificação e Despesas Indiretas), que abrange parcelas não diretamente ligadas à execução física, tais como:

- administração central (cota-parte dos custos administrativos e de escritório);
- tributos incidentes;
- taxa de risco;
- lucro.



A lógica é simples e deve ser sempre observada: **Preço = Custos Diretos (SICRO/SINAPI) + BDI**

Essa distinção é crucial. Custos diretos são objetivos e mensuráveis na planilha; o BDI reflete variáveis de gestão, mercado e risco, exigindo análise e justificativa próprias.

Por isso, custos diretamente relacionados à obra — por serem identificáveis, quantificáveis e mensuráveis — não podem ser incluídos no BDI. Enquadram-se aqui, por exemplo, administração local, instalações e manutenção do canteiro, mobilização e desmobilização. Essas despesas devem constar na planilha de custos diretos. Inserí-las no BDI infla artificialmente a taxa e compromete a fidedignidade do orçamento — entendimento reiterado pelo Tribunal de Contas da União.

TÉCNICA DE ORÇAMENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E MANUTENÇÃO/OPERAÇÃO DO CANTEIRO DE OBRAS

Cumprir destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União vai além da simples distinção entre administração local (custo direto) e administração central (BDI). O Tribunal tem recomendado expressamente que a Administração abandone o critério de pagamento mensal fixo para os itens de administração local e manutenção/operação do canteiro de obras.

No Acórdão 1555/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o TCU assentou que os editais devem estabelecer critério objetivo de medição desses itens, com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, justamente para evitar que atrasos ou prorrogações injustificadas do prazo contratual — sobretudo quando não imputáveis à Administração — resultem em desembolsos indevidos.



A lógica é clara: se a administração local e o canteiro são custos diretamente vinculados à execução física, seu pagamento deve acompanhar o efetivo avanço da obra, e não o mero decurso do tempo. O modelo de valor mensal fixo dissocia pagamento e desempenho, estimula ineficiências e abre espaço para majorações artificiais desses custos em cenários de atraso, comprometendo a hígidez do orçamento e o equilíbrio do contrato.

Essa orientação dialoga diretamente com o tema tratado nesta edição: a prorrogação de prazo, por si só, não legitima aumento de custos de administração local ou canteiro, muito menos quando o atraso decorre de falhas da contratada. Daí a importância de que o orçamento e o edital já incorporem, desde a fase de planejamento, critérios de medição e pagamento tecnicamente aderentes à execução, reduzindo riscos de distorções futuras.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Acórdão 178/2019-Plenário, do Tribunal de Contas da União, examina uma situação bastante recorrente na execução de obras públicas: a tentativa de tratar o simples atraso contratual como fundamento automático para majoração de custos indiretos, notadamente administração local da obra e operação/manutenção do canteiro.

1. O contexto fático

A controvérsia surge a partir da reforma do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional de Brasília, contratada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) com a empresa RTA Engenharia e Construções Ltda. Durante a execução, o contrato sofreu sucessivas prorrogações de prazo, que culminaram em uma dilação global de aproximadamente 150% em relação ao cronograma originalmente pactuado.

Em razão desses atrasos, foram firmados termos aditivos que majoraram os valores pagos a título de administração local da obra e manutenção/operação do canteiro, sob o argumento de que a extensão temporal do contrato teria gerado custos adicionais à contratada.

2. O ponto central analisado pelo TCU

O cerne da análise do Tribunal consistiu em verificar se estavam presentes os pressupostos legais para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos do art. 65, II, “d”, da Lei nº 8.666/1993.

Desde logo, o TCU afastou a tese de que a mera prorrogação do prazo seria suficiente para justificar a recomposição desses custos. Ao contrário, a instrução técnica e o voto do relator demonstraram que:

- os atrasos decorreram de dificuldades operacionais e falhas de planejamento da própria contratada;
- não houve comprovação de fatos supervenientes, imprevisíveis ou estranhos à atuação da empresa que alterassem a equação econômico-financeira original;
- os valores acrescidos não foram adequadamente demonstrados como custos efetivamente incorridos, nem analisados à luz do equilíbrio global da avença.

Em outras palavras, o Tribunal deixou claro que atraso imputável à contratada não gera direito a reequilíbrio, tampouco autoriza a majoração automática de rubricas vinculadas à permanência no canteiro.



3. A distinção entre prorrogação de prazo e reequilíbrio

Um dos aspectos mais relevantes do acórdão é a separação conceitual rigorosa entre:

- prorrogação de prazo, que pode ser admitida por razões práticas ou para assegurar a conclusão do objeto; e
- recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, que exige a presença cumulativa de pressupostos jurídicos estritos.

O TCU reconhece que a Administração pode, em determinadas circunstâncias, recompor o prazo de execução, inclusive para evitar paralisações ou prejuízos maiores ao interesse público. Contudo, isso não significa que deva recompor valores, sobretudo quando o atraso decorre da incapacidade da contratada de cumprir o cronograma originalmente assumido — cronograma este que foi condição uniforme para todos os licitantes.

Nesse ponto, o acórdão enfatiza que flexibilizar prazos sem a devida responsabilização e, ao mesmo tempo, recompor custos administrativos, gera efeito anti-isonômico, pois beneficia quem executa mal em detrimento dos concorrentes que formularam suas propostas com base nas mesmas condições iniciais.

4. O tratamento das rubricas de administração local e canteiro

O Tribunal também chama atenção para a natureza dessas rubricas. Administração local e canteiro de obras são custos diretamente relacionados à execução, passíveis de mensuração, controle e pagamento individualizado. Por isso, sua majoração exige cautela redobrada.

No caso concreto, o TCU constatou que:

- os acréscimos foram concedidos sem demonstração de custos efetivamente incorridos;
- não houve análise se tais custos já estavam compensados por economias em outros itens ou pelos percentuais de risco e contingência embutidos no BDI;
- o aumento foi tratado, na prática, como consequência natural do atraso, o que o Tribunal rechaçou de forma categórica.

5. As determinações e a lógica do julgamento

Diante dessas conclusões, o TCU determinou que a Infraero exigisse a devolução dos valores pagos indevidamente, no montante de R\$ 122.996,04, e, caso não houvesse ressarcimento voluntário, instaurasse tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária de seus gestores.

Mais do que resolver o caso concreto, o acórdão reafirma uma diretriz clara: o equilíbrio econômico-financeiro não é um mecanismo de proteção contra ineficiência da contratada. Ele existe para preservar a equação original do contrato diante de eventos excepcionais e alheios às partes, e não para neutralizar riscos ordinários do negócio assumidos pelo particular ao formular sua proposta.

Em síntese, o Tribunal desmonta a lógica segundo a qual “mais tempo em obra” equivale, automaticamente, a “mais direito a pagamento”, reafirmando que prazo, custo e responsabilidade não podem ser dissociados na gestão de contratos de obras pública.



CONCLUSÃO

O Acórdão 178/2019-Plenário, do Tribunal de Contas da União, reafirma que a prorrogação do prazo contratual não autoriza, por si só, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Para que haja majoração de valores, é indispensável a comprovação de fatos supervenientes, imprevisíveis e alheios à atuação da contratada, o que não se verifica quando o atraso decorre de falhas operacionais do próprio particular.

A decisão evidencia, ainda, a centralidade de um orçamento tecnicamente estruturado e de critérios objetivos de medição, especialmente para rubricas como administração local e manutenção do canteiro de obras. O pagamento desvinculado do efetivo avanço físico-financeiro — como valores mensais fixos — fragiliza o controle da execução e cria incentivos para pleitos indevidos de acréscimos.

Por fim, o Tribunal deixa claro que o reequilíbrio não é mecanismo de proteção contra ineficiência, mas instrumento excepcional de preservação da equação contratual original. Transferir ao erário os riscos ordinários assumidos pelo contratado compromete a isonomia, desorganiza o planejamento e viola a lógica econômica e jurídica que rege as contratações públicas.