

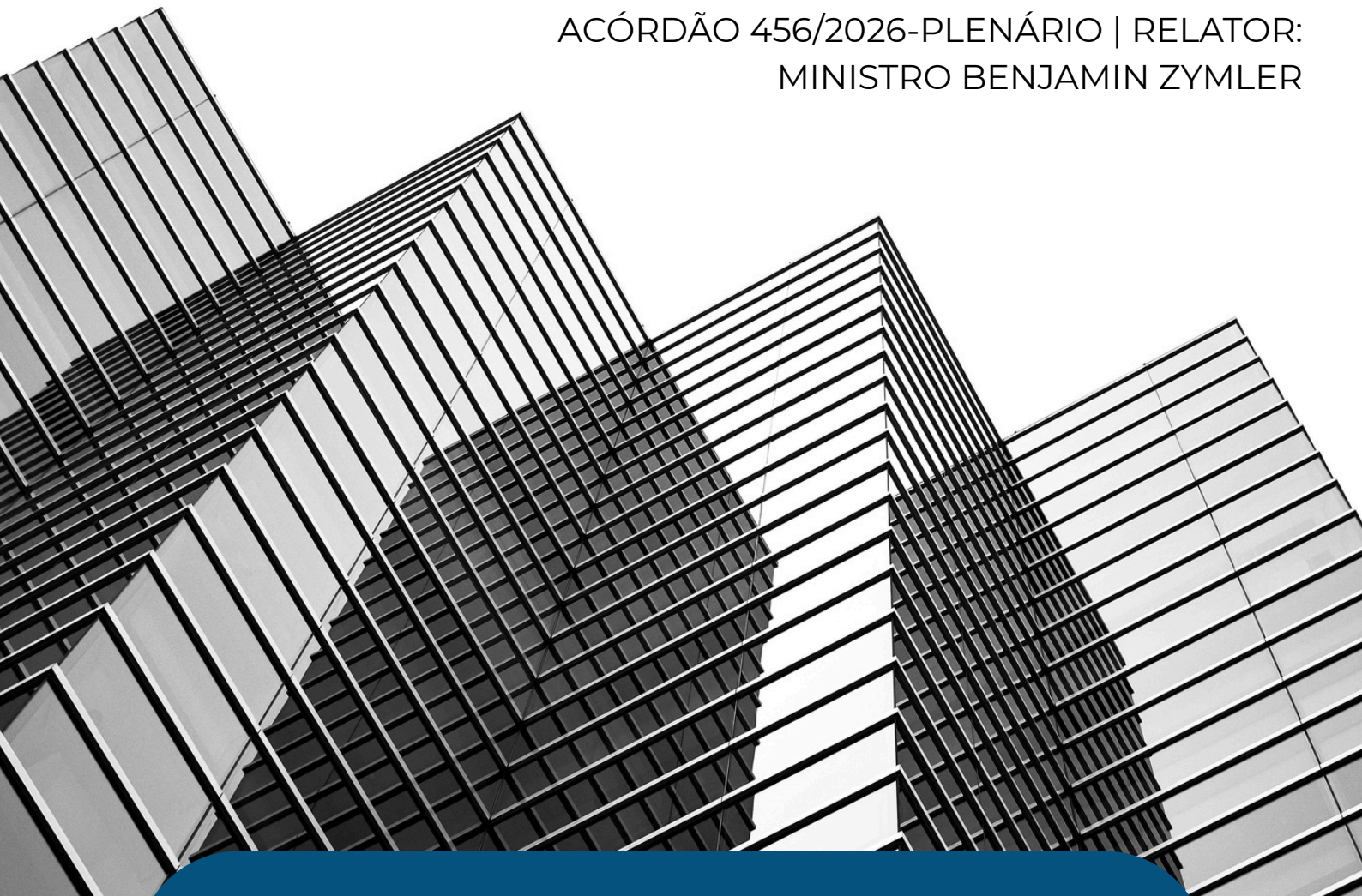


OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

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

Edição 18 - O relógio não constrói: por que a administração local
não pode ser paga por tempo

ACÓRDÃO 456/2026-PLENÁRIO | RELATOR:
MINISTRO BENJAMIN ZYMLER





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal de Contas da União, ao auditar as obras do prolongamento da Avenida Litorânea (MA) no âmbito do Fiscobras/2025, identificou que o pagamento da Administração Local estava sendo realizado de forma linear (parcelas fixas mensais), dissociado do avanço físico da obra. O Tribunal reafirmou que a Administração Local é custo direto e sua medição deve, obrigatoriamente, acompanhar a execução financeira dos serviços para evitar pagamentos antecipados e preservar o equilíbrio contratual.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Para compreender as razões que levaram o TCU a intervir na obra da Avenida Litorânea, é fundamental dominar a anatomia de um orçamento de engenharia sob a ótica da Lei nº 14.133/2021. O que parece um detalhe contábil é, na verdade, a salvaguarda do equilíbrio econômico do contrato.

1. A MORADIA DOS CUSTOS: ADMINISTRAÇÃO LOCAL VS. CENTRAL

A distinção essencial reside na separação entre os custos da estrutura da empresa e os custos da estrutura da obra:

- **Administração Central (Inserida no BDI):** Refere-se às despesas da sede da construtora (diretoria, RH, assessoria jurídica). Como esse escritório atende a vários contratos simultaneamente, seu custo é rateado e incluído no BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) como um percentual.



- **Administração Local (Inserida na Planilha de Custos Diretos):** Compreende a estrutura instalada exclusivamente para o canteiro em questão (engenheiro residente, mestre de obras, almoxarife, vigilância, contas de consumo).
- **A Regra:** Por serem gastos identificáveis, quantificáveis e mensuráveis no local da execução, a Administração Local não pode compor a taxa de BDI. Ela deve figurar como um item detalhado na planilha de custos diretos, garantindo transparência e evitando que a taxa de BDI seja inflada artificialmente.

2. O CRITÉRIO DE MEDIÇÃO: EXECUÇÃO FÍSICA VS. TEMPO

Um erro comum em muitas gestões é realizar o pagamento da Administração Local em parcelas mensais fixas (ex: 8% ao mês), baseando-se apenas no passar do tempo.

- **A Exigência do TCU (Medição Proporcional):** O pagamento da Administração Local deve acompanhar obrigatoriamente a execução física da obra. Se em um mês a empresa executou apenas 5% dos serviços previstos, ela deve receber apenas 5% da verba destinada à administração.
- **A Lógica:** Essa sistemática impede que a contratada receba antecipadamente por uma estrutura que não gerou produtividade proporcional e evita o risco de abandono do canteiro na fase final, quando os serviços costumam ser mais lentos.

3. ADITIVOS DE PRAZO E A INEXISTÊNCIA DE AUMENTO AUTOMÁTICO

O simples acréscimo de tempo no cronograma não gera, por si só, direito ao aumento do valor da Administração Local.

- **Responsabilidade:** Se o atraso for imputável à contratada, ela deve suportar os custos de sua equipe pelo período excedente.



- **Exceção por Manutenção:** Caso o atraso seja provocado pela Administração Pública (como a demora na liberação de frentes de serviço), a empresa pode pleitear o reequilíbrio de insumos específicos de manutenção — como o custo extra de vigilância — desde que comprove o gasto real. Não há, contudo, majoração automática do item; há o reequilíbrio de perdas efetivamente demonstradas.

DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Acórdão 456/2026 – Plenário é emblemático por detalhar como a ausência de critérios objetivos no edital pode levar a prejuízos reais ao erário. No caso das obras da Avenida Litorânea (MA), o item Administração Local foi orçado em R\$ 8.180.252,93 (3,47% do valor total). O problema central residiu na "lacuna normativa" do edital e do memorial descritivo, que não definiram como esse valor deveria ser medido.

Sem uma regra clara, a fiscalização adotou o pagamento por parcelas mensais fixas. Após uma reprogramação do prazo para 12 meses, estabeleceu-se o pagamento de 8% do item a cada medição, independentemente do quanto a obra havia avançado.

A auditoria do TCU revelou o descompasso financeiro gerado por essa escolha:

- 1ª Medição: Pagou-se 8% (R\$ 654.420,23) para um avanço físico de apenas 6,35%.
- 2ª Medição: Pagou-se novamente 8%, acumulando 16% do item, enquanto a execução física real somava apenas 11,78%.

Ao isolar o valor da administração local do cálculo da evolução física — metodologia correta para evitar distorções — o TCU constatou que os valores devidos seriam significativamente menores. O resultado foi um superfaturamento por antecipação de pagamento estimado em R\$ 357.477,04 apenas nos dois primeiros meses.



A defesa dos gestores alegou que o erro decorreu da inserção linear de dados no sistema Transferegov.br. Entretanto, o Tribunal foi enfático: a falha nasce na origem, com um edital omissivo. Embora a irregularidade tenha sido saneada no quinto mês — quando os pagamentos foram equilibrados com o avanço físico de 41,19% — o TCU emitiu ciência à Sinfra/MA de que tal prática viola o art. 6º, LVII, alínea "d", da Lei 14.133/2021.

A decisão reafirma que a administração local não é uma remuneração dissociada do cronograma. Medir este item de forma fixa, sem aderência ao avanço físico, caracteriza liquidação irregular de despesa, conforme consolidado nos Acórdãos 1.555/2017 e 1.695/2018-Plenário.

CONCLUSÃO

A lição do Acórdão 456/2026-Plenário é clara: o tempo não é unidade de medida para obras de engenharia. Pagar a Administração Local de forma linear transforma um custo direto em uma "renda fixa" para a empreiteira, desestimulando a celeridade e gerando riscos financeiros ao Estado.

Investir em um orçamento detalhado, que separe claramente o BDI da Administração Local, e estabelecer regras de medição atreladas ao cronograma físico-financeiro não é apenas um rigor técnico, é um ato de responsabilidade com o erário. O projeto básico e o orçamento não são rascunhos; são os alicerces que garantem que cada centavo pago corresponda a um avanço real na construção, assegurando que a obra chegue ao fim com os recursos necessários para sua plena funcionalidade.