

CARTILHA DE BOAS PRÁTICAS DA GESTÃO CONTRATUAL DE OBRAS PÚBLICAS



CARTILHA DE BOAS PRÁTICAS DA GESTÃO CONTRATUAL DE OBRAS PÚBLICAS

**BRASÍLIA - DF
2021**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA**

**SGAS 604, Lote 23 - Procuradoria da República no Distrito Federal, 2º pavimento
Avenida L2 Sul, Brasília/DF CEP: 70.200-640**

Auditor-Chefe

Ronaldo da Silva Pereira

Auditor-Chefe Adjunto

Eduardo de Seixas Scozziero

Chefe de Gabinete

André Felipe Flores da Silva

Diretoria de Auditoria de Infraestrutura

Josi Brandão Silva

Elaboração

Fernando de Andrade Moreira

Olívio Brauna Barbosa

Renata Valverde Mello Trigueiro Fontes

Revisão

Márcia Barros de Oliveira



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA**

**SGAS 604, Lote 23 - Procuradoria da República no Distrito Federal, 2º pavimento
Avenida L2 Sul, Brasília/DF CEP: 70.200-640**

Negócio

Controle interno da gestão dos recursos públicos destinados ao Ministério Público da União.

Missão

Fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, em benefício da sociedade.

Visão

Ser reconhecido como Órgão de excelência no controle interno e que contribui efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão das Unidades do Ministério Público da União.

Valores

Independência, ética, justiça, efetividade, respeito e profissionalismo.

SUMÁRIO

OBJETIVO	7
1. MEDIÇÃO E PAGAMENTO EM EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL	7
1.1. Recomendação	7
1.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas	7
1.2.1. Regime de Execução.....	7
1.2.2. Medição e Pagamento	9
1.2.2.1.Preço Global	9
1.2.2.2.Preço Unitário	10
1.2.3. Conclusões.....	11
2. MANUTENÇÃO DO DESCONTO OBTIDO NA LICITAÇÃO	12
2.1. Recomendação	12
2.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas	12
2.2.1. Como calcular	12
3. ADITIVOS IRREGULARES EM EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL	13
3.1. Recomendação	13
3.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas.....	13
4. EXECUÇÃO SEM FORMALIZAÇÃO	16
4.1. Recomendação.....	16
4.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas	16
5. MANUTENÇÃO DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO ATUALIZADO	18
5.1. Recomendação.....	18
5.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas	18
6. ATRASOS - APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE E REAJUSTE	19
6.1. Recomendações	19
6.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas	19
6.2.1. Apuração de responsabilidades	19
6.2.2. Reajustes de itens em atraso por culpa da contratada.....	20
7. ADMINISTRAÇÃO LOCAL PROPORCIONAL À EXECUÇÃO	21

7.1. Recomendação	21
7.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas	21
8. ATUALIZAÇÃO TEMPESTIVA DA GARANTIA CONTRATUAL	22
8.1. Recomendação	22
8.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas	22
9. ITENS QUE DEVEM FAZER PARTE DA MINUTA DE CONTRATO	22
9.1. Percentual de tolerância de erro de projeto em preço global	23
9.2. Definição do que pode ser aditivado e o que configura subestimativas e superestimativas relevantes	23
9.3. Definição do cronograma por etapa e subetapa	24
9.4. Definição do critério de medição.....	24
9.5. Definição de critérios para atualização do cronograma físico financeiro com a execução	24
9.6. Administração local proporcional execução	25
9.7. Manutenção do desconto	25
9.8. Critérios de aceitabilidade	25
9.9. Penalidades	27
9.10. Impossibilidade de reajustes de itens em atraso por culpa da contratada.....	28
9.11. Atualização tempestiva da garantia contratual.....	28
9.12. Diário de obras.....	29
9.13. Subcontratação.....	29
9.14. Recebimento	29

OBJETIVO

O objetivo desta cartilha é apresentar, de forma consolidada, o entendimento desta Auditoria Interna do Ministério Público da União – Audin-MPU sobre os temas relevantes na gestão de obras e serviços de engenharia no âmbito do MPU. O trabalho em tela foi elaborado considerando normativos, boas práticas identificadas nas Unidades do MPU e aspectos que foram mais recorrentes em relatórios de auditoria/inspeção nos últimos 5 (cinco) anos). Dessa forma, cada recomendação apresentada é a replicação de um ponto de oportunidade de melhorias que foi identificado em alguma unidade, que poderá fortalecer, previamente, os controles nos pontos críticos, facilitando a gestão e execução desses contratos. Os temas serão apresentados em ordem decrescente de recorrência.

Importante ressaltar que, em um primeiro momento, serão abordados apenas os aspectos mais relevantes de um contrato de obra ou serviço de engenharia. Outros aspectos poderão ser explorados em trabalhos futuros.

1. MEDIÇÃO E PAGAMENTO EM EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

1.1. Recomendação

Abster-se de realizar, nas contratações para execução de obras e serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, medições e pagamentos de itens de etapas não concluídas e/ou de valores totais em desacordo com a previsão do cronograma físico-financeiro.

1.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

1.2.1. Regime de Execução

O [art. 10 da Lei n.º 8.666/1993](#) especifica os regimes de execução possíveis para as obras e serviços:

Art 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

- I - execução direta;
- II - execução indireta, nos seguintes regimes:
 - a) empreitada por preço global;
 - b) empreitada por preço unitário;
 - d) tarefa;
 - e) empreitada integral.

Ademais, o [art. 46 da Lei n.º 14.133/2021](#) especifica os regimes de execução possíveis para as obras e serviços:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

- I - empreitada por preço unitário;
- II - empreitada por preço global;
- III - empreitada integral;
- IV - contratação por tarefa;
- V - contratação integrada;
- VI - contratação semi-integrada;
- VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

As obras do MPU costumam ser por execução indireta, em que a Unidade contrata uma empresa para a execução da obra ou serviço de engenharia. Os dois principais regimes de execução utilizados, os quais serão foco desse estudo, são a empreitada por preço global e a empreitada por preço unitário.

Destaca-se, sobre o assunto, alguns pontos do Relatório constantes do [Acórdão TCU nº 1977/2013-Plenário](#), em que o Tribunal de Contas da União - TCU define que:

10. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as condições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que **não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.**

11. De acordo com a Lei 8.666/1993¹, utiliza-se a empreitada por **preço global** quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Esse regime é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

(...)

15. Segundo a Lei de Licitações e Contratos², a empreitada por **preço unitário** consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão. (g. n.)

As principais diferenças entre os dois regimes são a forma que os serviços serão medidos, pagos e aditivados.

Também, conforme o citado [Acórdão TCU nº 1977/2013-Plenário](#),

9.1.3. a empreitada por **preço global**, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93³, **deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades** dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por **preço unitário** deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, **possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários**, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras. (g. n.)

1.2.2. Medição e Pagamento

1.2.2.1. Preço Global

No preço global, as medições têm o condão de verificar a execução de etapas ou subetapas completas, previamente definidas no cronograma físico-financeiro. Com isso, o

¹ [Inciso XXIX do art. 6º da Lei nº14.133/2021](#)

² [Inciso XXVIII do art. 6º da Lei nº14.133/2021](#)

³ [§ 9º do art. 46 da Lei nº 14.133/2021](#)

trabalho de verificação da fiscalização é facilitado, pois não precisa ser feito o levantamento preciso dos quantitativos dos serviços executados.

Por exemplo, uma subetapa pode ser a instalação do piso da ala norte do 3º andar. No momento da medição, a fiscalização vai ao local indicado e verifica se o piso foi corretamente instalado. Caso positivo, paga-se por aquela área. Caso a contratada tenha executado parcialmente o serviço, não haverá pagamento, mas apenas quando executado por completo.

Assim, o pagamento será no valor de todas as subetapas concluídas no período em questão, não cabendo à Unidade pagar por aquelas executadas parcialmente.

1.2.2.2. Preço Unitário

A aferição dos serviços executados será realizada na exata dimensão em que forem executados. Assim, a cada medição é verificado precisamente o quantitativo de material empregado na obra naquele período.

No mesmo exemplo da instalação de piso (sem a identificação no cronograma físico-financeiro de qual lugar foi executado, mas apenas um percentual previsto), a fiscalização fará a medição de quantos m² foram executados, tomando o cuidado de não medir um serviço previamente medido e pago.

Nesse regime, a fiscalização tem que ser mais robusta, com atuação diária na obra, tendo em vista que existem itens que só podem ser verificados a quantidade utilizada no momento da execução do serviço, como, por exemplo, a quantidade de m³ de concreto que foi utilizada para preencher uma coluna de sustentação. Ainda, demanda um tempo maior da fiscalização para aferição e medição individual de cada item a ser pago naquele período, sendo necessária uma fiscalização sistemática dos serviços executados.

O pagamento dar-se-á exatamente na proporção do que foi executado no período em questão.

1.2.3. Conclusões

No preço unitário, apenas os preços unitários dos serviços são definidos com precisão previamente, sendo que a empresa receberá pelas quantidades efetivamente executadas, ou seja, o valor final da obra não pode ser definido com antecedência, como acontece no preço global.

O risco de execução para a contratada é menor na empreitada por preço unitário, já que receberá por todos os quantitativos de itens executados. É muito comum nesse tipo de contratação que diversos itens sejam aditivados ao longo da execução, aumentando o valor inicialmente contratado, além de dificultar a gestão contratual, pelo elevado número de aditivos.

O risco de execução para a contratada é maior na empreitada por preço global, já que pode haver erros nos quantitativos no orçamento. Assim, geralmente, as contratadas cobram um valor um pouco maior, considerando esse risco. Por outro lado, a execução é facilitada para a fiscalização e o preço final da obra é mais condizente com o valor previamente contratado.

O que geralmente identifica-se no MPU são contratos de preço global sendo medidos e pagos como preço unitário, ou seja, pagamos o risco da contratada e temos toda a dificuldade da medição pela fiscalização, além de ajustes pequenos e indevidos nos quantitativos pagos, por meio de aditivos irregulares (que trataremos posteriormente). Esse achado ainda é bastante recorrente nas auditorias.

Comumente verifica-se que a unidade não exige um cronograma definido em etapas e subetapas no planejamento e acaba incluindo um cronograma inadequado (preço unitário) no edital e, conseqüentemente, as empresas, após a contratação e assinatura do contrato, entregam um cronograma quase idêntico ao do edital.

Assim, a unidade tem um importante papel nesse planejamento para sanar a falha, incluindo um cronograma por etapas e subetapas e especificando que só serão aceitos cronogramas compatíveis com a modalidade de empreitada contratada.

No momento da elaboração do cronograma, deve ser exigida também a apresentação do caminho crítico da execução contratual, facilitando no processo de medição e aplicação de penalidades. O caminho crítico indica quais etapas dependem de outras para serem executadas.

2. MANUTENÇÃO DO DESCONTO OBTIDO NA LICITAÇÃO

2.1. Recomendação

Manter o desconto global obtido no momento da licitação, na assinatura do termo aditivo.

2.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

Sempre que houver alteração na planilha de custos, a planilha de referência também deverá ser atualizada, a fim de verificar se o desconto após o novo aditivo será mantido.

[DECRETO Nº 7.983/2013](#)

Art. 14. A **diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.** (g. n.)

2.2.1. Como calcular

Como exemplo, uma obra foi orçada pela Administração por R\$ 10.000.000,00. Esse valor será considerado como o preço de referência. No momento da licitação, a proposta ganhadora teve o valor de R\$ 9.000.000,00. Esse será considerado como o preço contratado. Comparando o valor de referência com o valor contratado, verifica-se que a diferença (10 milhões – 9 milhões = 1 milhão) corresponde a 10% do valor de referência (1 milhão/10 milhões = 10%).

Então 10% foi o desconto concedido pela contratada e este deve ser mantido em qualquer alteração contratual, ainda que os valores da planilha de custos atualizada sejam superiores.

Por exemplo, caso esse contrato seja aditivado e o novo valor de referência passe para R\$ 11.000.000,00, o valor máximo do contrato atualizado será de R\$ 9.900.000,00 ($11.000.000,00 * (1-0,1) = 9.900.000,00$). Caso a planilha de custos da contratada esteja com valor de R\$ 10.000.000,00, por exemplo, R\$ 100.000,00 deverão ser ajustados e retirados antes da assinatura do termo aditivo em questão. Caso seja identificado que não foi mantido o desconto após a assinatura do termo aditivo, o contrato do exemplo deverá ser glosado em R\$ 100.000,00.

A cada novo valor do contrato (excluídos reajustes), deve ser verificado se o desconto foi mantido.

Na tabela abaixo, por exemplo, tem-se um contrato com 2 termos aditivos:

Manutenção do Desconto	Valor de Referência	Valor Máximo do Contrato	Desconto Concedido
Licitação	R\$ 10.000.000,00	R\$ 9.000.000,00	10%
Aditivo 1	R\$ 11.000.000,00	R\$ 9.900.000,00	10%
Aditivo 2	R\$ 13.000.000,00	R\$ 11.700.000,00	10%

3. ADITIVOS IRREGULARES EM EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

3.1. Recomendação

Nas empenhadas por preço global, realizar aditivos de itens, decorrentes de erro ou omissão no projeto, apenas após demonstrada a sua relevância a partir da análise de compatibilidade do seu montante com o risco definido no Benefícios e Despesas Indiretas - BDI.

3.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

Se a contratação foi por preço global, a análise da viabilidade da contratação tem que ser mais detalhada. Nos casos das Unidades do MPF, essas deverão seguir as etapas definidas na Nota Técnica SEA/MPF nº 01/2015.

Primeiramente deve-se verificar se a alteração é qualitativa ou quantitativa, ou seja, se a justificativa para a alteração contratual é uma nova demanda da administração ou um ajuste nos itens por erro de projeto, respectivamente.

Caso a alteração seja qualitativa, é possível a alteração contratual por ser uma nova demanda da Administração, sempre sendo necessário respeitar os limites da Lei nº 8.666/93.

Caso a alteração seja quantitativa, ou seja, a quantidade de itens estimados está diferente da quantidade realmente executada, há que se verificar se a proposta de alteração respeita o limite de 10% definido pelo inciso II do art. 13 do Decreto nº 7.983/2013, além dos seguintes pontos, definidos pelo Acórdão TCU nº 1.977/2013-Plenário:

[DECRETO Nº 7.983/2013](#)

Art. 13. Em caso de **adoção dos regimes de empreitada por preço global** e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

(...)

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as **alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões** em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares **do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato**, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993⁴. (g. n.)

[ACÓRDÃO TCU Nº 1977/2013-PLENÁRIO](#)

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, **erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas** nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", **não se mostra adequada a prolação de termo aditivo**, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei

⁴ [Art. 125 da Lei 14.133/2021](#)

8.666/93⁵, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. **excepcionalmente**, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, **por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes** nos quantitativos da planilha orçamentária, **poderão ser ajustados termos aditivos** para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que **se tomarão os seguintes cuidados**:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente **não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013**, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com **redução injustificada do desconto inicialmente ofertado** em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está **compensada por distorções em outros itens contratuais** que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, **nas superestimativas relevantes**, a redundância no eventual pagamento do **objeto acima do preço de mercado e, conseqüentemente, em um superfaturamento**, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93⁶;

9.1.8.5. verificar, **nas subestimativas relevantes**, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a **envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global**, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento

⁵ [Inciso XXIX do Art. 6º da Lei nº 14.133/2021](#)

⁶ [Arts, 5º, caput c/c art. 6º, inciso XXV, alínea "f"; art. 164, caput; e art. 59, §1º, todos da Lei nº 14.133/2021.](#)

sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário; (g. n.)

O [Acórdão TCU nº 1.977/2013-Plenário](#) recomendou no item 9.1.9 que seja avaliada a conveniência e oportunidade para que conste dos editais cláusula que estabeleça, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos bem como a definição do que venha a ser “subestimativas ou superestimativas relevantes”.

A título de exemplo, na [Nota Técnica nº 01/2015 da SEA/MPF](#), entendeu-se que seria relevante os itens que figurassem na classe “A” da curva ABC, ou seja, utilizando o Teorema de Pareto onde 20% dos itens representam 80% do valor total.

4. EXECUÇÃO SEM FORMALIZAÇÃO

4.1. Recomendação

Abster-se de executar serviços sem a devida formalização contratual.

4.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

Não se pode executar nenhum serviço sem a devida prévia formalização contratual. O [parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8666/1993](#) considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal.

Art. 60 (...)

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Adicionalmente, conforme, o § 2º do art. 95 da [Lei nº 14.133/2021](#) considera-se nulo e de nenhum efeito o contrato verbal.

Art. 95 (...)

§ 2º. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

O TCU também se posiciona contrariamente a essa prática, inclusive dispondo a possibilidade de ensejar ato de improbidade administrativa.

ACÓRDÃO TCU Nº 1227/2012–PLENÁRIO

Voto(...)

O cumprimento das formalidades anteriores às alterações contratuais é que possibilita a ampla fiscalização do contrato administrativo, em todos os seus níveis. O termo aditivo, como requisito de validade, precisa atravessar todas as suas fases, até atingir a sua eficácia, desde a solicitação e fundamentação, verificação de disponibilidade orçamentária, até o exame de legalidade (pelo jurídico), atravessando o juízo de conveniência e oportunidade em todos os planos de controle do órgão; do fiscal do contrato, ao ordenador de despesas.

Ainda, a execução de itens sem cobertura contratual e prévia disponibilidade orçamentária pode ensejar ato de improbidade administrativa, conforme previsto pelo inciso IX do art. 10 da Lei nº 8.429/1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

A Audin-MPU tem conhecimento que eventualmente uma obra pode demandar uma execução contratual urgente. Como realmente não há a possibilidade de executar sem a devida formalização contratual prévia, sugerimos que as unidades que executam obras

elaborem um fluxo prioritário de aprovação de aditivo contratual para esses casos, evitando assim atrasos no cronograma da obra e mantendo a execução do contrato no rigor da lei.

5. MANUTENÇÃO DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO ATUALIZADO

5.1. Recomendação

Manter, durante toda a execução contratual, a adequação entre a execução da obra e o cronograma físico-financeiro.

5.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

O [art. 12 do Decreto nº 7.983/2013](#) define que o cronograma físico-financeiro deve fazer parte da minuta de contrato, contendo a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras. Deverá mostrar também o que será executado, com seu respectivo valor, em cada medição, ou seja, o que será realizado a cada mês, durante todo o período, até a conclusão do objeto.

O cronograma físico-financeiro deve estar atualizado com a execução contratual. Em casos de atraso significativos, a Unidade deverá solicitar que a contratada faça um termo aditivo para atualizá-lo. Caso contrário, o controle da execução ficará prejudicado.

[DECISÃO TCU Nº 835/2002–PLENÁRIO](#)

8.1.2 - providencie, inclusive para as obras relativas aos Convênios nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000:

(...)

b) os cronogramas físico-financeiros atualizados que possibilitem visualizar o acompanhamento da sua programação e a compatibilidade da execução contratual ao longo do prazo estipulado para seu término, bem como

facilitar sua supervisão, em conformidade com o disposto nos arts. 6º, IX, 8º e 67, da Lei nº 8.666/93⁷;" (g. n.)

Importante destacar que, antes da atualização do cronograma, a Unidade deverá fazer um levantamento dos atrasos na execução, inclusive instaurando procedimento de apuração de responsabilidades e, em caso de culpa da contratada, não permitir reajustes de etapas atrasadas e aplicar as penalidades previstas em contrato.

Como uma boa prática, sugere-se uma verificação periódica da adequação entre o cronograma e o andamento da execução, podendo inclusive, a verificação, constar em contrato.

6. ATRASOS - APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE E REAJUSTE

6.1. Recomendações

Instaurar procedimentos de apuração de responsabilidade da contratada pelos atrasos evidenciados na execução do contrato, com vistas à aplicação das penalidades contratuais.

Revisar o reajuste apostilado providenciando a dedução dos serviços previstos no cronograma físico-financeiro que não foram executados por culpa exclusiva do contratado e, se for o caso, providenciar o devido ressarcimento.

6.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

6.2.1. Apuração de responsabilidades

Sobre esse tema, o Tribunal de Contas da União se pronunciou da seguinte forma:

[ACÓRDÃO TCU Nº 2714/2015-PLENÁRIO](#)

Enunciado

O atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, sendo cabível, quando a Administração dá causa ao descumprimento dos

⁷ [Arts. 6º, XXV e art. 117, da Lei nº 14.133/2021](#)

prazos, a apuração de responsabilidades dos gestores. Nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei. (Informativo de Licitações e Contratos nº 265/2015. Ministro Relator: Benjamin Zymler)

A unidade deverá elencar no contrato, entre o rol de penalidades, os atrasos na execução. Levando em consideração as boas práticas encontradas em contratos do MPU, verificamos que não é viável a apuração de responsabilidade por atraso a cada medição. Assim, com o intuito de dar uma oportunidade de recuperação para a contratada e facilitar a rotina da unidade em relação a processos de apuração de responsabilidades, sugere-se que esteja definido, na minuta de contrato, o prazo de verificação de eventuais atrasos em períodos maiores, como 3 ou 6 meses, dependendo do período de vigência do contrato.

6.2.2. Reajustes de itens em atraso por culpa da contratada

Em relação ao assunto, o TCU determinou da seguinte maneira:

[ACÓRDÃO TCU Nº 3.443/2012-PLENÁRIO](#)

Voto (...)

Outro caso são os atrasos ocorridos unicamente em decorrência da incapacidade da contratada em cumprir o prazo ajustado. Mesmo quando a má avaliação provenha do projeto – e isso é recorrente –, se não existir modificação do cenário inicialmente pactuado, a empresa não faz jus à revisão do valor contratado; e nem, imediatamente, à dilação do prazo. O fato não encontra enquadramento nos ditames do art. 65 da Lei 8.666/93⁸. Não houve situação imprevista ou agressão às das condições primeiramente avençadas que motivem a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

⁸ [Art. 124, da Lei nº 14.133/2021](#)

ACÓRDÃO TCU Nº 1.829/2007–PLENÁRIO

Voto (...)

Se o prazo original fosse cumprido pela empresa contratada, não haveria falar em reajustamento de valores. A justificativa apresentada pela empresa pode, em tese, afastar a pena prevista na cláusula oitava do instrumento de contrato, mas não possui o condão de obrigar a Chesf a arcar com esse reajuste. Assim, remanesce o pagamento injustificado de reajustamento de preço, motivo por que acolho a proposta de formação de apartado de tomada de contas especial, com o intuito de citar os responsáveis para que recolham o valor devido ou apresentem alegações de defesa, na forma discriminada pela Unidade Técnica no relatório precedente.

7. ADMINISTRAÇÃO LOCAL PROPORCIONAL À EXECUÇÃO

7.1. Recomendação

Abster-se de realizar pagamentos relativos à Administração local desproporcionais à execução financeira da obra.

7.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

Os pagamentos de Administração local não devem ser superiores aos valores realmente executados no período, a fim de evitar que esse item seja pago integralmente antes do término da execução contratual.

ACÓRDÃO TCU Nº 2512/2019–PLENÁRIO

Relatório (...)

A jurisprudência consolidada deste Tribunal determina que os editais de licitação de obras públicas devem prever **critério objetivo de medição para a administração local, com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra**, abstendo-se de prever o custeio desse item como um valor mensal fixo (ACÓRDÃO 1695/2018-TCU-Plenário, 1.002/2017-TCU-Plenário, 1.555/2017-TCU-Plenário, 2.440/2014-TCU-Plenário e outros). (g.n.)

8. ATUALIZAÇÃO TEMPESTIVA DA GARANTIA CONTRATUAL

8.1. Recomendação

Exigir que a Contratada mantenha atualizada, tempestivamente, a garantia contratual referente ao Contrato.

8.2. Normativos, Jurisprudência do TCU e Boas Práticas

A cada alteração contratual que modifique o valor do objeto ou o prazo de vigência de um contrato, há que se atualizar a garantia contratual para os novos termos do contrato, a fim de manter a proporcionalidade da garantia frente ao novo valor do objeto ou a vigência da garantia com a nova vigência do contrato.

O § 2º do artigo 56 da [Lei nº 8.666/93](#) define a necessidade da atualização da garantia contratual, além de definir um limite de 5% para as garantias:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

(...)

§ 2º A garantia a que se refere o *caput* deste **artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado** nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

§ 3º Para **obras**, serviços e fornecimentos de **grande vulto** envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até **dez por cento** do valor do contrato. (g. n.)

9. ITENS QUE DEVEM FAZER PARTE DA MINUTA DE CONTRATO

Neste tópico, destaca-se os itens que devem fazer parte do edital ou da minuta de contrato de obras e serviços de engenharia, a fim de respeitar os preceitos legais e facilitar a gestão na fase de execução contratual.

9.1. Percentual de tolerância de erro de projeto em preço global

[DECRETO Nº 7.983/2013](#)

(...)

Art. 13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

(...)

II - **deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto** que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto **não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato**, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993⁹. (g. n.)

9.2. Definição do que pode ser aditivado e o que configura subestimativas e superestimativas relevantes

[ACÓRDÃO TCU Nº 1977/2013–PLENÁRIO](#)

9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdicionada, para que, doravante, **inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes"**, a que se refere o subitem 9.1.8 supra, **como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC)**, em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93¹⁰; (g. n.)

⁹ [Art. 125, da Lei 14.133/2021](#)

¹⁰ [Art. 6º, inciso XXIX c/c art. 71, § 2º; e art. 124, inciso II, alínea "d", todos da Lei nº 14.133/2021](#)

9.3. Definição do cronograma por etapa e subetapa

[ACÓRDÃO TCU Nº 1977/2013–PLENÁRIO](#)

Relatório

(...)

45. Desde que seja atendida a premissa da **confeção do projeto básico bem detalhado**, fator importante para que determinado contrato possa ser adequadamente licitado nesse regime, as **medições devem ser realizadas por etapas ou parcelas**, de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro a respeito da evolução física da obra.

46. Assim, as medições devem ser realizadas a partir da conclusão do avanço físico de cada etapa (definida prévia e objetivamente no edital) e somente após a conclusão daquele marco físico que a caracteriza, conforme explicitado a seguir, pelo inciso II, do § 6º, do art. 102 da LDO 2013:

II – o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço; (g. n.)

9.4. Definição do critério de medição

[ACÓRDÃO TCU Nº 1977/2013–PLENÁRIO](#)

9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93¹¹; (g. n.)

9.5. Definição de critérios para atualização do cronograma físico financeiro com a execução

[DECISÃO TCU Nº 835/2002 – PLENÁRIO \(...\)](#)

8.1.2 - providencie, inclusive para as obras relativas aos Convênios nºs 015/2000, 081/2000, 039/1999 e 08/2000:

(...)

¹¹ [Art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021](#)

b) os cronogramas físico-financeiros atualizados que possibilitem visualizar o acompanhamento da sua programação e a compatibilidade da execução contratual ao longo do prazo estipulado para seu término, bem como facilitar sua supervisão, em conformidade com o disposto nos arts. 6º, IX, 8º e 67, da Lei nº 8.666/93¹²,” (g. n.)

9.6. Administração local proporcional execução

[ACÓRDÃO TCU Nº 2512/2019–PLENÁRIO](#)

Relatório (...)

A jurisprudência consolidada deste Tribunal determina **que os editais de licitação de obras públicas devem prever critério objetivo de medição para a administração local, com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de prever o custeio desse item como um valor mensal fixo** (ACÓRDÃO 1695/2018-TCU-Plenário, 1.002/2017-TCU-Plenário, 1.555/2017-TCU-Plenário, 2.440/2014-TCU-Plenário e outros). (g.n.)

9.7. Manutenção do desconto

[DECRETO Nº 7.983/2013](#)

Art. 14. A **diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.** (g. n.)

9.8. Critérios de aceitabilidade

[DECRETO Nº 7.983/2013](#)

Art. 11. **Os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital de licitação** para contratação de obras e serviços de engenharia.

(...)

Art. 13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos

¹² [Arts. 6º, XXV e art. 117, da Lei nº 14.133/2021](#)

sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, **desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art. 9º , fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública obtidos** na forma do Capítulo II, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações; e

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993¹³.

Parágrafo único. Para o atendimento do art. 11, **os critérios de aceitabilidade de preços serão definidos em relação ao preço global e de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, que deverão constar do edital de licitação.** (g. n.)

[ACÓRDÃO TCU Nº 1695/2018–PLENÁRIO](#)

Relatório (...)

60. Em diversos julgados precedentes à realização da licitação que originou o contrato 25/10 da UFF, o Tribunal determinou o cumprimento do dispositivo supracitado (...)o que culminou com a edição da Súmula – TCU 259, de 16/6/2010, que estabelece que “nas contratações de obras e serviços de engenharia, **a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com a fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor**”.

61. Nesse sentido, conforme sedimentado pela jurisprudência pacífica do Tribunal, o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993, é obrigação e não opção, não se encontrando, portanto, no âmbito da discricionariedade do gestor, **ainda que a licitação ocorra no regime de empreitada por preço global**. Isso porque o limite constitui fator ordenador da licitação ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, **o que mitiga a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma”, quanto ao “jogo de planilha”** (g. n.)

¹³ [Art. 125, da Lei nº 14.133/2021](#)

ACÓRDÃO TCU Nº 1925/2010–PLENÁRIO

Relatório (...)

(...)para aferir o cumprimento do critério de aceitabilidade de preços unitário e global estabelecido no edital (na forma do art. 40, inciso X¹⁴, Lei 8.666/1993) e garantir o cumprimento à lei de diretrizes orçamentárias - que limita os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União aos da mediana do Sinapi -, **o orçamento-base não deve apresentar custos unitários superiores aos deste sistema de custos**, ou ainda do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro) , referencial para serviços rodoviários e afins, exceto nos casos devidamente justificados. (g. n.)

ACÓRDÃO TCU Nº 296/2004–PLENÁRIO

(...)

9.5.1 - em observância ao disposto nos arts. 40, caput e inciso X, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, **faça constar obrigatoriamente dos editais de licitação para contratação de obras critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de preços unitários máximos**, tanto para as licitações do tipo menor preço unitário quanto nas de menor preço global, consoante entendimento deste Tribunal firmado nos processos TC Processo 926.037/1998-6, Processo 004.750/2001-7 e Processo 005.289/2001-9, entre outros; (g. n.)

9.9. Penalidades

ACÓRDÃO TCU Nº 2714/2015-PLENÁRIO

Enunciado

O atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, sendo cabível, quando a Administração dá causa ao descumprimento dos prazos, a apuração de responsabilidades dos gestores. Nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei. (Informativo de Licitações e Contratos nº 265/2015. Ministro Relator: Benjamin Zymler)

¹⁴ [Art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021](#)

9.10. Impossibilidade de reajustes de itens em atraso por culpa da contratada

[ACÓRDÃO TCU Nº 3.443/2012–PLENÁRIO](#)

Voto

(...)

Outro caso são os atrasos ocorridos unicamente em decorrência da **incapacidade da contratada em cumprir o prazo** ajustado. Mesmo quando a má avaliação provenha do projeto – e isso é recorrente –, se não existir modificação do cenário inicialmente pactuado, a **empresa não faz jus à revisão do valor contratado**; e nem, imediatamente, à dilação do prazo. O fato não encontra enquadramento nos ditames do art. 65 da Lei nº 8.666/93¹⁵. Não houve situação imprevista ou agressão às das condições primeiramente avençadas que motivem a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (g. n.)

[ACÓRDÃO TCU Nº 1.829/2007–PLENÁRIO](#)

Voto (...)

Se o prazo original fosse cumprido pela empresa contratada, não haveria falar em reajustamento de valores. A justificativa apresentada pela empresa pode, em tese, afastar a pena prevista na cláusula oitava do instrumento de contrato, mas não possui o condão de obrigar a Chesf a arcar com esse reajuste. Assim, remanesce o pagamento injustificado de reajustamento de preço, motivo por que acolho a proposta de formação de apartado de tomada de contas especial, com o intuito de citar os responsáveis para que recolham o valor devido ou apresentem alegações de defesa, na forma discriminada pela Unidade Técnica no relatório precedente. (g. n.)

9.11. Atualização tempestiva da garantia contratual

[Lei nº 8.666/1993](#)

Art. 56

(...)

§ 2º - A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e **terá seu valor atualizado** nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (g. n.)

¹⁵ [Art. 124, da Lei 14.133/2021](#)

9.12. Diário de obras

O diário de obras é um importante registro da execução da obra. Baseada nas Boas Práticas, a unidade pode definir na minuta de contrato os itens mínimos de preenchimento do Diário de Obras, a fim de que, caso seja necessária uma apuração de responsabilidades, possa contribuir para embasar suas decisões. Itens como: clima, máquinas de grande porte utilizadas, quantitativo de pessoal, serviços executados, visitas ao canteiro de obras (inclusive responsáveis técnicos), subcontratadas, dentre outros que a fiscalização da Unidade achar relevantes.

9.13. Subcontratação

[Lei nº 14.133/2021](#)

(...)

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o **contratado poderá subcontratar partes da obra**, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. (g. n.)

9.14. Recebimento

[ACÓRDÃO TCU Nº 853/2013– PLENÁRIO](#)

(...)

9.1.2. incluam cláusulas em edital e em contrato que estabeleçam a obrigação de o contratado, em conjunto com a Administração Pública, providenciar a seguinte documentação como condição indispensável para o recebimento definitivo de objeto:

9.1.2.1. "as built" da obra, elaborado pelo responsável por sua execução;

9.1.2.2. comprovação das ligações definitivas de energia, água, telefone e gás;

9.1.2.3. laudo de vistoria do corpo de bombeiros aprovando a obra;

9.1.2.4. carta "habite-se", emitida pela prefeitura; e

9.1.2.5. certidão negativa de débitos previdenciários específica para o registro da obra junto ao Cartório de Registro de Imóveis; (g. n.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00000801/2021 DOCUMENTO DIVERSO**

.....
Signatário(a): **FERNANDO DE ANDRADE MOREIRA**

Data e Hora: **28/05/2021 18:45:37**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **OLIVIO BRAUNA BARBOSA**

Data e Hora: **01/06/2021 15:47:30**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOSI BRANDAO SILVA**

Data e Hora: **28/05/2021 18:41:10**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RENATA VALVERDE MELLO TRIGUEIRO FONTES**

Data e Hora: **28/05/2021 19:05:05**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **28/05/2021 17:47:39**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **28/05/2021 16:02:12**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 42ffef3e.d75724e6.c769331a.42940c1d