

Fiscalização e Gestão de Contratos Públicos

Lei 14.133/2021, Decretos, Instruções
Normativas e Jurisprudência do TCU

Módulo 1 • Parte Geral
Módulo 2 • Obras Públicas
Módulo 3 • Contratações de TIC

Programa do Curso

- Módulo 1 — Parte Geral: execução, garantia, alterações contratuais, reajuste/repactuação/reequilíbrio, penalidades e IMR, duração e prorrogação, facilities (15 subtemas)
- Módulo 2 — Obras Públicas: conceito, regimes de execução, contratação integrada, BDI, recebimento de obras, maiores problemas (7 subtemas)
- Módulo 3 — Contratações de TIC: conceito, comprar × alugar, IN 94/2022, TIC as a Service (4 subtemas)
- Metodologia: base legal → jurisprudência real do TCU (2024–2026) → exemplo prático → pontos de atenção

Módulo 1 — Parte Geral

Execução, garantia, alterações contratuais, reajuste e repactuação, penalidades e IMR, duração e prorrogação, facilities

CONTROLE

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

CONTABILIDADE

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

GESTÃO

ORÇAMENTO

PLANEJAMENTO

Módulo 1 — Parte Geral: Subtemas (a–h)

- a) Execução de contratos
- b) Decreto 11.246/2022
- c) Reunião inaugural em contratos de terceirização
- d) Subcontratação
- e) Garantia
- f) Alterações contratuais
- g) Reajuste, repactuação, reequilíbrio econômico-financeiro
- h) Alteração qualitativa e quantitativa

Módulo 1 — Parte Geral: Subtemas (i–o)

- i) Pagamento, parcelas incontroversas, liquidação
- j) Atesto de nota fiscal
- k) Penalidades e distinção de IMR
- l) Modelos de IMR
- m) Duração e prorrogação de contratos
- n) Preclusão lógica (prorrogação, reajustes)
- o) Contratos de facilities — exemplos

PLANEJAMENTO

ORÇAMENTO

GESTÃO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

CONTABILIDADE

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

CONTROLE

Execução de Contratos — Fiscal e Gestor

- Art. 117, caput — a execução deve ser acompanhada e fiscalizada por 1 ou mais fiscais formalmente designados
- Art. 117, §1º — fiscal registra ocorrências em documento próprio e determina a regularização de falhas/defeitos
- Art. 117, §2º — fiscal comunica aos superiores decisões que superem sua competência
- Art. 118 — contratado mantém preposto aceito pela Administração
- Art. 120 — responsabilidade do contratado pelos danos causados não é excluída pela fiscalização
- Art. 121, §2º — em serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, responsabilidade solidária (encargos previdenciários) e subsidiária (trabalhistas) da Administração se houver falha na fiscalização

Execução de Contratos — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 6.138/2025 — 1ª Câmara · 26/08/2025**

- Obra de drenagem em Cumaru/PE (Convênio 726.135/2009): fiscal atestou serviços não executados com base apenas em fotografias e declarações da empresa. TCU condenou fiscal e empresa solidariamente e afastou a responsabilidade do prefeito por ausência de capacidade técnica para detectar a irregularidade.

- **Acórdão 605/2026 — 2ª Câmara · 10/02/2026 · Rel. Min. Antonio Anastasia**

- Fiscal de engenharia atestou pavimentação com trechos em solo natural e defeitos construtivos. TCU: o atesto indevido, por si, estabelece o nexo causal com o dano ao erário, mesmo sem poder decisório sobre o pagamento.

Execução de Contratos — Pontos de Atenção

- Atestar com base só em declaração/foto do contratado, sem conferência in loco
- Ausência de registro formal das ocorrências (viola o art. 117, §1º)
- Fiscal sobrecarregado com múltiplos contratos sem comunicar a situação aos superiores
- Confundir a responsabilidade objetiva do contratado (art. 120) com isenção do fiscal
- Terceirizar apoio à fiscalização além dos limites do art. 117, §4º

Decreto nº 11.246/2022 — O que regula

- Regulamenta o §3º do art. 8º da Lei 14.133/2021
- Disciplina: agente de contratação e equipe de apoio; comissão de contratação; atuação de gestores e fiscais de contratos
- Trata também da gestão de riscos contratuais (relatório de riscos atualizado durante a execução)
- Vigência: 1º de novembro de 2022
- Âmbito: Administração federal direta, autárquica e fundacional (facultativo a Estados/Municípios que usem recursos da União)

Decreto nº 11.246/2022

- Art. 8º Os gestores e os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão representantes da administração designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa indicarem, para exercer as funções estabelecidas no art. 21 ao art. 24, observados os requisitos estabelecidos no art. 10.
- § 1º Para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.
- § 2º Na designação de que trata o **caput**, serão considerados:
 - I - a compatibilidade com as atribuições do cargo;
 - II - a complexidade da fiscalização;
 - III - o quantitativo de contratos por agente público; e
 - IV - a capacidade para o desempenho das atividades.

Decreto nº 11.246/2022

- **Princípio da segregação das funções**
- Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.
- Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o **caput**:
 - I - será avaliada na situação fática processual; e
 - II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:
 - a) da consolidação das linhas de defesa; e
 - b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

Decreto nº 11.246/2022

- **Atividades de gestão e fiscalização de contratos**
- Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
 - I - **gestão de contrato** - a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;

Decreto nº 11.246/2022

- **Atividades de gestão e fiscalização de contratos**
- Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
 - II - **fiscalização técnica** - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

Decreto nº 11.246/2022

- **Atividades de gestão e fiscalização de contratos**
- Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
 - III - **fiscalização administrativa** - o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento; e

Decreto nº 11.246/2022

- **Atividades de gestão e fiscalização de contratos**
- Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
 - IV - **fiscalização setorial** - o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade.

Decreto nº 11.246/2022

- **Atividades de gestão e fiscalização de contratos**
- Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
 - § 1º As atividades de gestão e de fiscalização dos contratos deverão ser realizadas de **forma preventiva, rotineira e sistemática** e exercidas por agentes públicos, por equipe de fiscalização ou por agente público único, assegurada a distinção das atividades.
 - § 2º A distinção das atividades de que trata o § 1º não poderá comprometer o desempenho das ações relacionadas à gestão do contrato.
 - § 3º Para fins da fiscalização setorial de que trata o inciso IV do **caput**, o órgão ou a entidade poderá designar representantes para atuarem como fiscais setoriais nos locais de execução do contrato.

Decreto 11.246/2022 — Jurisprudência do TCU (Agente de Contratação)

- **Acórdão 1.917/2024 — Plenário · 09/10/2024 · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Agentes de contratação e pregoeiros devem, em regra, ocupar cargo efetivo/emprego permanente. Designar agente sem vínculo efetivo, sem justificativa excepcional, pode gerar 'culpa in eligendo' da autoridade que o designou.
- **Acórdão 6.389/2025 — 2ª Câmara · 04/11/2025 · Rel. Min. Augusto Nardes**
 - Viola a segregação de funções (arts. 5º e 7º, §1º) concentrar em um único agente não efetivo a elaboração do DFD, do ETP e do TR e, ainda, a condução do pregão.

Decreto 11.246/2022 — Pontos de Atenção

- Designar agente de contratação/pregoeiro sem vínculo efetivo, sem justificativa formal excepcional
- Concentrar planejamento (DFD/ETP/TR) e condução do certame na mesma pessoa
- Tratar a gestão de riscos como exercício pontual, e não como relatório vivo e atualizado (art. 19)
- Confundir gestor do contrato (coordenação global) com fiscal técnico/administrativo/setorial (execução do dia a dia)
- Aplicar a IN SEGES/MGI 94/2022 como norma geral de fiscalização — ela é específica de contratações de TIC

Reunião Inaugural em Contratos de Terceirização

- Base normativa correta: IN SEGES nº 5/2017, art. 45 (não a IN 94/2022, que é específica de TIC)
- IN SEGES/ME nº 98/2022, art. 1º — autoriza aplicar a IN 5/2017, no que couber, aos contratos regidos pela Lei 14.133/2021
- Finalidade: apresentar o Plano de Fiscalização e o IMR, alinhar obrigações contratuais e estratégias de execução
- IN 5/2017, art. 45, §1º — exige registro em ata, com gestor, fiscal(is) e preposto da contratada
- Pauta típica: relação nominal de empregados, CTPS, ASOs, EPIs, conta vinculada, cronograma de postos

Reunião Inaugural em Contratos de Terceirização

- Após a assinatura do contrato, o gestor do contrato **deve convocar uma reunião com o contratado para esclarecer questões operacionais, administrativas e de gestão do contrato.**
- Nessa reunião, também devem ser repassados ao contratado os conhecimentos necessários para a execução do contrato.
- A equipe de fiscalização, o representante legal do contratado e o preposto do contratado (que será o representante administrativo na execução do contrato) devem estar presentes.
- **Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata**

Terceirização — Jurisprudência do TCU (Superposição de Funções)

- **Acórdão 987/2026 — Plenário · 22/04/2026 · Rel. Min. Augusto Nardes**
 - TRE-BA contratou engenheiros/arquitetos terceirizados em dedicação exclusiva. O TCU mudou o critério de análise: em vez de investigar 'subordinação direta', passou a perguntar se as atividades correspondem a cargos do quadro permanente. Reconhecida a superposição, determinou a não prorrogação do contrato.
- **Acórdão 25/2026 — Plenário · 21/01/2026 · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - A superposição de funções entre terceirizados em dedicação exclusiva e servidores de carreira viola o art. 37, II, CF/88 — mas a mera coincidência de categoria profissional não basta; exige-se superposição concreta de atribuições.

Reunião Inaugural — Exemplo Prático

- Órgão celebra contrato de limpeza/vigilância com dedicação exclusiva de mão de obra
- Reunião inicial (art. 45, IN 5/2017) reúne gestor, fiscal técnico/administrativo e preposto
- Pauta: apresentação do Plano de Fiscalização e do IMR (Anexo VIII-A)
- Contratada entrega relação nominal de empregados, CTPS, ASOs, comprovação de EPIs
- Alinhamento sobre conta vinculada para encargos rescisórios e cronograma de postos
- Tudo registrado em ata assinada — compõe o processo de fiscalização

Subcontratação — Regras da Lei 14.133/2021

- Art. 122, caput — permite subcontratar partes da obra/serviço/fornecimento, até o limite admitido pela Administração
- Art. 122, §1º — contratado deve comprovar a capacidade técnica do subcontratado, juntada aos autos
- Art. 122, §2º — edital/contrato pode proibir, restringir ou condicionar a subcontratação
- Art. 122, §3º — veda subcontratar quem tenha vínculo (societário, familiar até 3º grau) com dirigente do órgão ou agente que atuou na licitação/fiscalização
- Art. 67, §9º — qualificação técnica pode ser demonstrada por atestado de potencial subcontratado, **limitado a 25% do objeto**

Subcontratação — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 3.144/2011 — Plenário • Rel. Min. Aroldo Cedraz**
 - Veda subcontratar a parcela principal do objeto — justamente a que exige atestados de capacidade técnica na habilitação — sob pena de esvaziar a exigência editalícia.
- **Acórdão 6.189/2019 — 2ª Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer**
 - É vedada a subcontratação integral; a subcontratação parcial é possível quando inviável a execução integral pelo contratado.
- **Acórdão 1.151/2011 — 2ª Câmara – Rel. Min. José Jorge**
 - Subcontratação é regra de exceção, exigindo autorização formal e prévia da Administração.

Subcontratação — Pontos de Atenção

- Ausência de limite/percentual de subcontratação definido no edital
- Autorizar subcontratação sem exigir e arquivar a documentação de capacidade técnica do subcontratado
- Não verificar vínculos societários/familiares entre subcontratado e agentes da licitação/fiscalização
- Subcontratação de fato integral disfarçada de parcial (Acórdãos 6.189/2019 e 5.472/2022)
- Confundir o regime geral do art. 122 com regras específicas de TIC (IN 94/2022) ou de inexigibilidade por notória especialização (art. 74, §4º, que veda subcontratação)

Subcontratação — Pontos de Atenção

- É proibida, portanto, a subcontratação total do objeto, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato. Além disso, o contratado permanece como responsável legal e contratualmente pela parte subcontratada.
- **Você Gestor/Fiscal/executor recebeu contrato de locação de Veículo com Motorista em que a empresa contratada subcontratou integralmente o objeto da licitação. O que faz?**

Subcontratação — Pontos de Atenção

- **Decreto 8.538/2015, art. 7º, § 4º** (Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal)
- Nesse caso, o edital deverá esclarecer as hipóteses em que a subcontratação não é aplicável e **não poderá exigir a subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas.**

Subcontratação — Pontos de Atenção

- A subcontratação não autorizada é motivo para a extinção do contrato pela Administração, por descumprimento de cláusula contratual, conforme prevê o art. 137, inciso I, da Lei 14.133/2021, sem prejuízo das penalidades cabíveis.
- **Penalidades? Quais são cabíveis?**

ORÇAMENTO
GESTÃO
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
CONTABILIDADE
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
CONTROLE

Garantia Contratual — Modalidades e Percentuais

- Art. 96 — exigência discricionária, mediante previsão no edital; prazo mínimo de 1 mês após homologação para prestar a garantia
- Art. 96, §1º — modalidades à escolha do contratado: caução em dinheiro/títulos da dívida pública; seguro-garantia; fiança bancária
- Art. 98 — percentual geral de até 5% do valor do contrato, majorável até 10% com justificativa técnica (complexidade/riscos)
- Art. 99 — obras/serviços de engenharia de grande vulto: seguro-garantia com cláusula de retomada, até 30%
- Art. 102 — cláusula de retomada: seguradora pode assumir a execução em caso de inadimplemento do contratado

Garantia Contratual — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 1.513/2026 — Plenário • Rel. Min. Jhonatan de Jesus**
 - É indevida a exigência simultânea de garantia de execução (art. 96) e de seguro-garantia com cláusula de retomada cobrindo os mesmos riscos — sobreposição injustificada de encargos aos licitantes.
- **Acórdão 1.128/2026 — Plenário • 06/05/2026 • Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Validou a exigência de apresentação prévia da garantia de proposta antes da fase competitiva — garantia é 'instrumento de gestão de risco da contratação pública'.
- **Acórdão 597/2023 — Plenário • Rel. Min. Vital do Rêgo**
 - É irregular aceitar carta de fiança fidejussória (não bancária) como garantia contratual — só a fiança bancária de instituição autorizada pelo Bacen atende ao art. 96, §1º, III.

Garantia Contratual — Exemplo Prático

- Obra de grande vulto orçada em R\$ 8.000.000
- Proposta de R\$ 6.400.000 (80% do orçado) → acima do limiar de inexecutabilidade (75%), mas abaixo de 85%
- Exige-se garantia adicional de R\$ 1.600.000 (diferença orçado – proposta), nos termos do art. 59, §5º
- Alternativa: edital prevê diretamente seguro-garantia com cláusula de retomada de até 30% (art. 99)
- Não somar garantia geral (art. 98) + seguro-garantia (art. 99) cobrindo os mesmos riscos (Acórdão 1.513/2026)

Garantia Contratual — Pontos de Atenção

- Vigência da garantia desatualizada após aditivos de prazo/valor (art. 97, I)
- Ausência de renovação em contratos continuados, deixando período descoberto (art. 97, parágrafo único)
- Aceitar fiança bancária de instituição não autorizada pelo Bacen/CMN
- Exigir simultaneamente garantia geral e seguro-garantia com cláusula de retomada para os mesmos riscos
- Executar a garantia sem comprovação prévia e formal de inadimplemento contratual

Alterações Contratuais — Regras Gerais

- Art. 124, I — alteração unilateral pela Administração
- Art. 124, II — alteração consensual (substituição de garantia, mudança de regime por inviabilidade técnica, reequilíbrio)
- Art. 125, caput — acréscimos/supressões unilaterais até 25% do valor atualizado (50% em reforma de edifício/equipamento)
- Art. 136 — apostilamento: registros que não alteram o contrato (reajuste, atualização financeira, dados cadastrais, empenho) dispensam termo aditivo
- Supressão consensual acima de 25%: possível com parâmetros objetivos previstos no edital (Nota CNLCA/AGU)

Alterações Contratuais — Jurisprudência do TCU (2024-2026)

- **Acórdão 1.753/2026 — Plenário · 01/07/2026 · TC 026.259/2024-9 · Rel. Min. Augusto Nardes**
 - **Decisão central e recentíssima:** TODAS as alterações (quantitativas e qualitativas, unilaterais ou consensuais) sujeitam-se ao limite do art. 125. Alterações consensuais só superam o limite com comprovação cumulativa de viabilidade técnica, econômica e social, sem transfigurar o objeto.
- **Acórdão 1.643/2024 — Plenário · 14/08/2024 · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Admite formalizar por apostilamento (sem termo aditivo) pequenas variações de quantitativo em empreitada por preço unitário, sob 9 requisitos cumulativos (sem transfigurar objeto, sem elevar valor, com memória de cálculo, respeitando os limites de 25%/50%).
- **Acórdão 2.391/2025 — Plenário — Rel. Min. Jhonathan de Jesus**
 - Contrato de supervisão de obras (Canal do Sertão Alagoano/AL) com aditivos somando 59,81%: TCU reafirma que a Administração deve abster-se de aditar acima de 25%, mesmo com prorrogação da obra supervisionada, salvo excepcionalidade comprovada.

Alterações Contratuais — Pontos de Atenção

- Confundir apostilamento (registro que não altera o contrato) com termo aditivo (altera objeto/condições)
- Compensar indevidamente acréscimos e supressões — cada um é apurado isoladamente sobre o valor original
- Faltar previsão editalícia dos parâmetros para supressão consensual acima de 25%
- Invocar 'excepcionalidade' sem comprovação robusta de viabilidade técnica/econômica/social
- Alterar o valor da garantia sem correspondente alteração do valor do objeto

Alteração Qualitativa × Quantitativa

- Lei não define expressamente — distinção construída pela jurisprudência do TCU
- Quantitativa: variação de quantidade/valor dentro da MESMA especificação técnica
- Qualitativa: mudança de especificação/característica técnica do objeto
- Acórdão 1.753/2026 (Plenário): ambas se sujeitam ao MESMO teto do art. 125 — não há 'escape' para a qualitativa
- Não há dispositivo que autorize compensar itens acrescidos com itens suprimidos

Alteração Qualitativa/Quantitativa — Jurisprudência

- **Decisão 215/1999 — Plenário · 12/05/1999 · Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi**
 - Paradigma histórico, ainda citado sob a Lei 14.133/2021: fixa 6 pressupostos cumulativos para alteração qualitativa consensual superar os limites legais (sem transfigurar objeto, sem encargo maior que rescisão+nova licitação, fato imprevisível, entre outros).
- **Acórdão 1.721/2016 — Plenário · leading case do 'jogo de planilhas' – Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - O jogo de planilhas (elevar quantitativos com preços acima do mercado e reduzir os de preços abaixo) independe de comprovação de dolo — basta o desequilíbrio objetivo entre preço pago e preço de mercado.

Alteração Qualitativa/Quantitativa — Pontos de Atenção

- Maquiar jogo de planilhas como 'alteração qualitativa' para escapar do teto de 25%/50%
- Usar o rótulo 'qualitativa' sem memória de cálculo que isole o que é efetivamente novo
- Não distinguir erro de projeto (não se beneficia da flexibilização do Acórdão 1.643/2024) de imprecisão inerente à medição
- Ignorar a vedação de transfiguração do objeto licitado

Termo Aditivo x Termo de Apostilamento

Termo Aditivo = é o instrumento utilizado para formalizar as modificações nos contratos administrativos, previstas em lei, tais como acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações de prazos, prorrogação do contratos, além de outras.

Termo de Apostilamento = é o registro administrativo que pode ser feito no Termo de Contrato, ou nos demais instrumentos hábeis que o substituem, normalmente no verso da última página do contrato ou, ainda, pode ser efetuado por meio de juntada de outro documento ao Termo de Contrato ou aos demais instrumentos hábeis.

Reajuste, Repactuação e Reequilíbrio — Conceitos

- Reajustamento em sentido estrito (art. 6º, LVIII) — aplicação de índice de correção monetária previsto no contrato
- Repactuação (art. 6º, LIX) — exclusiva de serviços contínuos com dedicação exclusiva/predominância de mão de obra, por variação analítica de custos
- Reequilíbrio econômico-financeiro (art. 124, II, 'd') — força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou fato imprevisível/de consequências incalculáveis
- Art. 25, §7º — obrigatória previsão editalícia de índice de reajuste com data-base vinculada ao orçamento estimado
- Art. 136, I — reajuste e repactuação são formalizados por simples apostilamento

Reajuste

Lei nº 10.192/2001

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º **A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.**

Reajuste

IN nº 05/2017

Art. 61. O reajuste em sentido estrito, como espécie de reajuste contratual, consiste na aplicação de índice de correção monetária previsto no contrato, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

Reajuste

IN nº 05/2017

§ 1º É admitida estipulação de reajuste em sentido estrito nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano, desde que não haja regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

§ 2º O reajuste em sentido estrito terá periodicidade igual ou superior a um ano, sendo o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, a **data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa proposta se referir**, ou, no caso de novo reajuste, a data a que o anterior tiver se referido.

Reajuste

- A contratada deverá requerer o reajuste de preços até a data final de vigência do contrato ou por ocasião da manifestação de interesse da prorrogação do ajuste.
- O reajuste somente será analisado caso a contratada demonstre, antes da renovação do contrato, interesse em atualizar os preços praticados

Repactuação

A repactuação de preços, espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano da data da apresentação da proposta.

Repactuação

IN nº 05/2017

Art. 54. § 1º A repactuação para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier a ocorrer durante a vigência do contrato, é direito do contratado e não poderá alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, conforme estabelece o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta.

Repactuação

IN nº 05/2017

Art. 54. § 2º A repactuação poderá ser **dividida em tantas parcelas quanto forem necessárias**, em respeito ao princípio da anualidade do reajuste dos preços da contratação, **podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas**, tais como os custos decorrentes da mão de obra e os custos decorrentes dos insumos necessários à execução do serviço.

Repactuação

IN nº 05/2017

Art. 54. § 3º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, com datas-bases diferenciadas, a repactuação deverá ser dividida em tantos quanto forem os Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 4º A repactuação para reajuste do contrato em razão de novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho deve repassar integralmente o aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos.

Repactuação

IN nº 05/2017

Art. 55. O interregno mínimo de um ano para a primeira repactuação será contado a partir:

I - da data limite para apresentação das propostas constante do ato convocatório, em relação aos custos com a execução do serviço decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço; ou

Repactuação

IN nº 05/2017

Art. 55. O interregno mínimo de um ano para a primeira repactuação será contado a partir:

II - da data do Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalente vigente à época da apresentação da proposta quando a variação dos custos for decorrente da mão de obra e estiver vinculada às datas-bases destes instrumentos.

Repactuação

IN nº 05/2017

Art. 57. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.

Repactuação

IN nº 05/2017

§ 1º É vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, observado o disposto no art. 6º desta Instrução Normativa.

Repactuação

IN nº 05/2017

§ 2º A variação de custos decorrente do mercado somente será concedida mediante a comprovação pelo contratado do aumento dos custos, considerando-se:

- I - os preços praticados no mercado ou em outros contratos da Administração;
- II - as particularidades do contrato em vigência;

Repactuação

IN nº 05/2017

- III - a nova planilha com variação dos custos apresentada;
- IV - indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes; e
- V - a disponibilidade orçamentária do órgão ou entidade contratante.

Repactuação

IN nº 05/2017

§ 3º A decisão sobre o pedido de repactuação deve ser feita no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da solicitação e da entrega dos comprovantes de variação dos custos.

§ 4º As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento.

Repactuação

Lei nº 14.133/2021

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

- I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;
- II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

Reequilíbrio econômico-financeiro

Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Reequilíbrio econômico-financeiro

A equação econômico-financeira do contrato administrativo é a relação de equivalência formada pelo conjunto dos encargos impostos pela Administração e pela remuneração proposta pelo particular. Esta relação é estabelecida quando da apresentação da proposta na licitação ou no processo de contratação direta, e deve manter-se equilibrada durante toda a execução do contrato.

Reequilíbrio econômico-financeiro

Álea econômica:

- Elevação no custo do encargo que torne o preço insuficiente em vista das condições iniciais; ou
- Diminuição do custo do encargo que torne o preço excessivo em vista das novas condições de mercado.

Reequilíbrio econômico-financeiro

Álea extracontratual:

Os fatos que provocaram modificação na composição do custo de encargo, de comprovada repercussão nos preços contratados, não podem decorrer da vontade (ação ou omissão) das partes.

De fato, a revisão exige a comprovação de um fato superveniente e extraordinário ou **de consequências incalculáveis**, de modo que o seu cabimento somente se opera em circunstâncias dessa natureza.

Reequilíbrio econômico-financeiro

Lei nº 14.133/2021

Art. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.

Parágrafo único. O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do [art. 107 desta Lei](#).

Reajuste × Repactuação × Reequilíbrio — Quadro Comparativo

- Reajuste: fato gerador = inflação previsível · base = índice/fórmula do edital · qualquer contrato ≥ 1 ano · anual
- Repactuação: fato gerador = variação de custo de mão de obra (CCT/dissídio) · base = planilha analítica · só dedicação exclusiva de mão de obra · anual, com datas-base próprias
- Reequilíbrio: fato gerador = álea extraordinária · base = prova robusta de nexo causal e onerosidade excessiva · qualquer contrato · sem periodicidade fixa
- Art. 103, §4º — riscos alocados ao contratado na matriz de riscos não geram direito a reequilíbrio

Reajuste, Repactuação e Reequilíbrio — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 1.795/2024 — Plenário · 28/08/2024 · Rel. Min. Jhonatan de Jesus**
 - O marco temporal para contagem do interregno de reajuste é a data do orçamento estimado (art. 92, §3º), não a data da proposta nem a de assinatura do contrato.
- **Acórdão 1.601/2014 — Plenário · leading case, ainda aplicado sob a Lei 14.133/2021 — Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Preclusão lógica do direito à repactuação: se o contratado assina termo aditivo de prorrogação sem suscitar o pedido de repactuação, perde o direito de pleiteá-la retroativamente.
- **Acórdão 8.032/2023 — 1ª Câmara — Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Variação cambial isolada não basta para caracterizar reequilíbrio — exige-se análise global de todos os insumos relevantes do contrato, não apenas do item impactado.

Repactuação — Exemplo Prático (Passo a Passo)

- Contrato de vigilância armada com dedicação exclusiva de mão de obra, 12 meses
- CCT eleva piso salarial, vale-alimentação e adicional de periculosidade
- 1) Contratada apresenta pedido formal ANTES de assinar prorrogação, com planilha analítica
- 2) Fiscal verifica: dedicação exclusiva? interregno mínimo de 1 ano cumprido? custos batem com a CCT?
- 3) Administração decide de forma explícita e fundamentada (art. 123) — apostilamento (art. 136, I)
- 4) Se não pedir antes da prorrogação → preclusão lógica (Acórdão 1.601/2014) quanto ao período já prorrogado

Reajuste, Repactuação e Reequilíbrio — Pontos de Atenção

- Confundir reajuste com repactuação — aplicar índice geral a contrato de mão de obra dedicada
- Fixar marco temporal errado (assinatura do contrato, em vez da data do orçamento estimado)
- Repactuação automática 'por arrastamento', sem demonstração analítica item a item
- Analisar item isolado (câmbio, combustível) em vez do conjunto de insumos, em pedido de reequilíbrio
- Confundir risco ordinário (do contratado, matriz de riscos) com álea extraordinária

Pagamento, Parcelas Incontroversas e Liquidação

- Art. 140 — recebimento provisório (fiscal) e definitivo (servidor/comissão distinta)
- Art. 141 — ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos, por fonte de recursos e categoria
- Art. 143 — havendo controvérsia sobre parte da execução, a parcela **INCONTROVERSA** deve ser paga em separado
- IN SEGES/ME 77/2022, arts. 5º/7º — 10 dias úteis para liquidação + 10 dias úteis para pagamento (5+5 para contratos de pequeno valor, art. 75, II)
- Art. 145 — veda pagamento antecipado, salvo economia sensível, condição indispensável ou previsão editalícia expressa

Pagamento

- Após o recebimento do objeto, ou de cada etapa ou parcela da execução e desde que não haja pendências, **o responsável pela fiscalização do contrato pode apurar o valor exato a pagar ao contratado.**
- Assim, a nota fiscal (ou documento de cobrança equivalente) deve ser emitida com o valor dimensionado pela fiscalização.
- A exceção ocorre em contratos de fornecimento, em que a nota fiscal é entregue junto com os produtos.

Prazo para Pagamento

- Apesar de a Lei nº 14.133/2021 não determinar o prazo máximo para o pagamento, como previa o regramento anterior, entende-se necessário fixar prazo razoável a ser determinado durante a fase de planejamento, tendo em vista o risco de prazos muito longos afastarem potenciais competidores e resultarem no aumento dos preços ofertados em razão das incertezas do fornecedor quanto ao momento do recebimento pela prestação realizada.
- *Lei 8.666/1993, art. 40, inciso XIV, alínea "a", art. 73, § 3º. A Lei 14.770/2023 propunha modificar o inciso VI do art. 92 da Lei 14.133/2021 para que fosse estabelecido prazo de trinta dias para liquidação e pagamento a partir da data final do adimplemento da obrigação contratual, mas esse inciso foi vetado pelo Presidente da República*

Liquidação

- Decreto, art. 21, inciso V; e IN - Seges/MP 5/2017, Anexo XI, item 1
- A nota fiscal e os demais documentos comprobatórios da prestação executada devem ser enviados ao setor competente para formalizar a **liquidação da despesa** e realizar o pagamento, inclusive determinando eventuais retenções, se for o caso.

Pagamento e Retenção — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 964/2012 — Plenário · 25/04/2012 · Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues**
 - Irregularidade fiscal/previdenciária do contratado NÃO autoriza reter pagamento de serviços já prestados — reter fora do rol de sanções configura enriquecimento sem causa da Administração.
- **Acórdão 3.301/2015 — Plenário — Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues**
 - Em sentido complementar: é lícita a retenção específica de valores correspondentes a obrigações trabalhistas/previdenciárias inadimplidas em contratos de dedicação exclusiva (art. 121, §3º) — a retenção só é válida quando ancorada em previsão legal/contratual específica.
- **Acórdão 1.302/2023 — Plenário · 28/06/2023 · Rel. Min. Augusto Nardes**
 - Reafirma que antecipação de pagamento sem garantias adequadas constitui irregularidade (base: Acórdão 3.233/2020).

Parcela Incontroversa — Exemplo Prático

- Contrato de manutenção predial: medição mensal aponta 80% executado conforme especificado
- 20% com pendência (equipe incompleta em determinados dias)
- Art. 143: Administração liquida e paga os 80% incontroversos sem esperar a solução da controvérsia
- Os 20% restantes podem ser objeto de glosa proporcional/retenção cautelar — nunca sobre o total
- Se houver indício de inadimplência de FGTS/INSS: retenção específica é lícita (art. 121, §3º)

Pagamento e Liquidação — Pontos de Atenção

- Reter o valor TOTAL da nota fiscal quando só parte é controversa (viola o art. 143)
- Confundir retenção cautelar legítima (ancorada em previsão específica) com retenção genérica
- Autorizar pagamento antecipado sem garantias formais nem previsão expressa em edital/contrato
- Falta de motivação formal e específica de por que a parte controversa está sendo retida

Atesto de Nota Fiscal — Responsabilidade do Fiscal

- Art. 92 — fiscal designado atesta formalmente a conformidade do objeto antes da liquidação/pagamento
- Art. 140 — atesto/recebimento provisório antecede o recebimento definitivo (agente distinto)
- Art. 28 da LINDB — agente só responde pessoalmente por dolo ou erro grosseiro (culpa grave)
- Assinatura do atesto = declaração formal de que a execução ocorreu conforme contratado
- Atesto sem conhecimento efetivo da real execução gera responsabilização (Acórdão 8.920/2017)

Atesto de Nota Fiscal — Responsabilidade do Fiscal

- Lei n. 4.320/64:
- Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
- § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012) III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
- § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (que se dá através do atesto)

Atesto de Nota Fiscal — Jurisprudência do TCU (2023-2026)

- **Acórdão 3.053/2025 — 2ª Câmara · 10/06/2025 · Rel. Min. Aroldo Cedraz**
 - Certificação de notas fiscais sem demonstrar a efetiva execução (requisições rasuradas, horários conflitantes) configura erro grosseiro; alegação de sobrecarga de trabalho só afasta responsabilidade se comunicada formalmente aos superiores.
- **Acórdão 3.972/2023 — 2ª Câmara · sessão de 16 a 29/06/2023 · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Atestar com base apenas na medição apresentada pela própria contratada, sem conferência própria, é erro grosseiro.
- **Acórdão 605/2026 — 2ª Câmara · 10/02/2026 · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Reitera: o atesto indevido basta para o nexo causal com o dano ao erário, mesmo sem poder decisório sobre o pagamento.

Atesto de Nota Fiscal — Pontos de Atenção

- Atesto 'de gabinete' — só com base no relatório do próprio contratado, sem conferência in loco
- Atesto em branco ou antecipado, antes da entrega/execução efetiva
- Ausência de comunicação formal de impedimentos (sobrecarga, falta de recursos) à autoridade superior
- Atesto parcial/glosa mal documentada, sem registro técnico claro do motivo
- Confundir recebimento provisório (fiscal) com recebimento definitivo (agente diverso) — acumular as duas funções sem justificativa formal

Penalidades Administrativas — Lei 14.133/2021

- Art. 155 — 12 infrações, em ordem crescente de gravidade (de inexecução parcial a ato lesivo da Lei Anticorrupção)
- Art. 156 — sanções: advertência; multa (0,5% a 30%); impedimento de licitar (até 3 anos); declaração de inidoneidade (3 a 6 anos)
- Art. 156, §1º — dosimetria: natureza/gravidade, peculiaridades, agravantes/atenuantes, danos, programa de integridade
- Art. 158 — Processo de Aplicação de Sanções (PAS): comissão de 2+ servidores estáveis, defesa prévia de 15 dias úteis
- Art. 158, §4º — prescrição em 5 anos, interrompida pela instauração do processo

IMR — Instrumento de Medição de Resultado

É o antigo ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇOS (ANS) ou, no inglês, *Service Level Agreement* (SLA).

PLANEJAMENTO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

CONTABILIDADE

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

CONTROLE

IMR — Instrumento de Medição de Resultado: o que é e onde está a base normativa

- Base normativa: IN SEGES/MP nº 5/2017 (Anexo V-A, item 2.6) — ainda referenciada sob a Lei 14.133/2021
- Definição: mecanismo que define, em bases tangíveis e comprováveis, os níveis de qualidade esperados e as adequações de pagamento
- Art. 144, Lei 14.133/2021 — permite remuneração variável vinculada a desempenho, metas e padrões de qualidade
- Súmula TCU 269 — em TI, a remuneração deve vincular-se a resultado/nível de serviço, sendo excepcional o pagamento por hora/posto
- **IMPORTANTE:** o Decreto 11.246/2022 NÃO trata de IMR — não confundir as duas normas

IMR × Penalidade — a distinção que evita o *bis in idem*

- Penalidade (sanção): exige processo (art. 158), contraditório, defesa prévia; natureza punitiva
- IMR (glosa/desconto): ajuste do valor pago por desconformidade com o nível de serviço contratado; natureza remuneratória
- NÃO CONFIRMADO acórdão do TCU específico sobre o conflito 'bis in idem' entre os dois institutos — tema mais doutrinário que jurisprudencial
- Recomendação prática: edital/contrato deve definir fatos geradores DISTINTOS para IMR e para sanção

Penalidades e Medição por Resultado — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 2.158/2015 — Plenário · leading case — Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer**
 - A aplicação de sanção administrativa é vinculada (não discricionária) quando configurada a infração — trata-se de interesse público indisponível.
- **Acórdão 786/2006 — Plenário · leading case — Rel. Min. Sub. Augusto Sherman**
 - Origem doutrinária do próprio conceito de IMR: remuneração de serviços terceirizados deve vincular-se a resultados/níveis de serviço.
- **Acórdão 1.262/2020 — Plenário — Rel. Min. Augusto Nardes**
 - Fixa o 'paradoxo lucro-incompetência': empresa não pode lucrar mais prestando serviço de qualidade inferior — reforça a preferência por IMR sobre pagamento por hora/posto.

Modelos de IMR — Estrutura Típica

- 1. Indicadores de desempenho (métrica adequada: prazo, absenteísmo, qualidade, SLA)
- 2. Meta a cumprir — nível mínimo exigido para pagamento integral
- 3. Instrumento de medição (checklist, sistema, relatório do fiscal)
- 4. Periodicidade de acompanhamento — mensal é o padrão dominante
- 5. Faixas de desconto escalonadas por desvio em relação à meta
- 6. Faixa de tolerância diferenciada por criticidade da atividade

IMR e Penalidades — Pontos de Atenção

- Aplicar multa e glosa por IMR sobre o MESMO fato gerador sem diferenciação contratual clara
- IMR 'de prateleira', com indicadores subjetivos, sem meta numérica nem fórmula de cálculo
- Descontar valor a título de 'penalidade' direto na fatura, sem processo do art. 158 (viola contraditório)
- Inércia em punir infração contratual configurada (Acórdão 2.158/2015) — a própria omissão é falha apurável
- Indicadores sobrepostos, penalizando duas vezes a mesma falha

Duração e Prorrogação de Contratos

- Art. 105 — duração prevista em edital, observada disponibilidade orçamentária
- Art. 106 — serviços/fornecimentos contínuos: até 5 anos, com vantagem econômica atestada
- Art. 107 — prorrogações sucessivas até o limite de 10 anos, mediante atesto de vantajosidade
- Art. 109 — vigência indeterminada quando a Administração é usuária de serviço em regime de monopólio
- Art. 111 — contrato de escopo: prorroga-se automaticamente até a conclusão do objeto

Prorrogação de Contratos — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 2.660/2021 — Plenário · leading case — Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Prorrogação é faculdade discricionária da Administração — não é direito subjetivo do contratado.
- **Acórdão 1.464/2019 — Plenário · 26/06/2019 · Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues**
 - Prorrogação de contrato de refeições com pesquisa de preços insuficiente (3 fornecedores, um deles a própria contratada) gerou sobrepreço de 40-46%. Vantajosidade exige pesquisa ampla, priorizando portais públicos.
- **Acórdão 25/2026 — Plenário — Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Determinou à UFCSPA abster-se de prorrogar contratos originados de pregão com irregularidades identificadas.

Prorrogação — Exemplo Prático (Acórdão 1.464/2019)

- Órgão prorrogou contrato de fornecimento de refeições mantendo o preço vigente (R\$ 11,47/refeição)
- TCU comparou com contratações anteriores do próprio órgão (R\$ 8,11) e média de mercado (R\$ 7,83)
- Sobrepreço de 40% a 46% identificado — prorrogação irregular por falta de vantajosidade comprovada
- Lição: antes de cada aditivo de prazo, exigir nova pesquisa de preços documentada no processo

Duração e Prorrogação — Pontos de Atenção

- Tratar a prorrogação como automática ou como direito do contratado
- Prorrogar sem pesquisa de preços atualizada, ou com pesquisa restrita/viciada
- Prorrogar contrato de empresa com pendência de habilitação/regularidade fiscal ou inidônea
- Em contratação direta, assinar aditivo sem reavaliar se a motivação legal original ainda subsiste
- Confundir contrato de escopo (prorrogação automática até conclusão) com serviço contínuo (limite decenal)

Preclusão Lógica — Conceito

- Perda da possibilidade de praticar um ato por incoerência com ato anterior já praticado pela mesma parte
- Ex.: assinar termo aditivo de prorrogação sem ressalva, aceitando tacitamente as condições vigentes
- Art. 131, parágrafo único — pedido de reequilíbrio deve ser formulado durante a vigência, antes da prorrogação
- Divergência doutrinária: parte da doutrina lê o art. 131 como positivação da preclusão lógica; outra parte (Niebuhr, Justen Filho) contesta, por ser garantia com assento constitucional (art. 37, XXI, CF)

Preclusão Lógica — Jurisprudência do TCU

- **Acórdãos 1.827/2008 e 1.828/2008 — Plenário · caso 'Poliedro' – Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Empresa assinou aditivo de prorrogação sem pedir repactuação por CCT já vigente; TCU: aceitar a prorrogação sem ressalva expressa preclusão lógica quanto ao período anterior.
- **Acórdão 1.601/2014 — Plenário · reafirmação – Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Reafirma a preclusão lógica do direito à repactuação quando o contratado assina prorrogação sem suscitar novos valores salariais.
- **Acórdãos 477/2010 e 8.237/2011 — Plenário (Min. Aroldo Cedraz) /2ª Câmara (Min. Augusto Nardes) · linha consolidada**
 - Se o contratado não pleiteia a repactuação no momento da prorrogação, não pode reivindicá-la depois com efeitos retroativos.

Preclusão Lógica — Pontos de Atenção

- Assinar aditivo sem ressalva com pedido de reequilíbrio/repactuação pendente
- Confundir reajuste por índice (dever de ofício da Administração) com repactuação (depende de pedido) — a preclusão se aplica de forma diferente a cada um
- Não documentar a 'reserva de direito' no processo antes de cada aditivo de prorrogação
- Estender indevidamente a preclusão a fato gerador SUPERVENIENTE à assinatura do aditivo

Contratos de *Facilities* — Conceito e Base Legal

- *Facility management*: gestão integrada, sob um único contrato/fornecedor, de limpeza, portaria, manutenção predial, jardinagem, brigada de incêndio etc.
- Art. 40, §3º, II — dispensa o parcelamento quando o objeto configura 'sistema único e integrado', com risco ao conjunto
- Lei 14.011/2020, art. 7º — contrato de gestão para ocupação de imóveis públicos, reunindo gerenciamento, manutenção e fornecimento (prazo até 20 anos com investimento inicial)
- Regra geral segue sendo o parcelamento (Súmula TCU 247) — a unificação é excepcional e motivada

Contratos de *Facilities* — Conceito e Base Legal

- Em outras palavras, *facilities management* é o modelo de contratação que reúne, em um único contrato, diversos serviços de apoio predial e operacional — limpeza, manutenção predial, portaria, recepção, jardinagem, brigada de incêndio, entre outros — sob gestão integrada de um único contratado, com foco em resultado.
- Diferencia-se da terceirização tradicional por unificar a gestão de serviços continuados em um mesmo contrato, reduzindo o número de licitações, de contratos e de fiscais que a Administração precisa gerir separadamente.

Contratos de Facilities — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 929/2017 — Plenário · 10/05/2017 – Rel. Min. José Múcio Monteiro**
 - Contratação de facilities pela Caixa Econômica Federal (gestão integrada de dois edifícios em Porto Velho/RO): lícita quando previamente motivada, com ganhos de escala e vantagem econômica quantificada, sem prejuízo à competitividade.
- **Acórdão 1.214/2013 — Plenário · 22/05/2013 – Rel. Min. Aroldo Cedraz**
 - Serviços NÃO especializados de apoio não devem ser parcelados desnecessariamente; serviços segmentados por especialização técnica (HVAC, TI) devem ser parcelados.
- **Acórdão 25/2026 — Plenário · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Alerta correlato: superposição de funções entre terceirizados e servidores concursados — risco que se intensifica em contratos que reúnem múltiplas funções técnicas sob um único fornecedor.

Contratos de Facilities — Pontos de Atenção

- Concentração excessiva em fornecedor único — falha/rescisão paralisa múltiplas funções essenciais simultaneamente
- Unificar serviços heterogêneos sem motivação técnica formal (regra geral é o parcelamento, Súmula 247)
- Dificuldade de fiscalização multidisciplinar por um único fiscal sem apoio técnico especializado
- Ausência de SLAs e critérios objetivos de aferição de qualidade no Termo de Referência
- Compatibilização não pacificada entre o regime especial da Lei 14.011/2020 e a Lei 14.133/2021

Contratos de Facilities — Pontos de Atenção

- Necessidade de matriz de indicadores (IMR) específica para cada serviço agregado, evitando a diluição da responsabilidade em caso de falha setorial;
- Atenção à qualificação técnica e econômico-financeira compatível com a amplitude do objeto contratado;
- Definição clara das regras de subcontratação de especialidades (ex.: manutenção de elevadores, brigada de incêndio);
- Planejamento da transição contratual em caso de extinção, para garantir a continuidade dos serviços prediais essenciais.

Módulo 2 — Obras Públicas

Conceito, regimes de execução, contratação integrada, BDI, recebimento de obras, maiores problemas de obras no Brasil

Módulo 2 — Obras Públicas: Subtemas

- a) Conceito de obra pública
- b) Distinção entre obras e serviços de engenharia
- c) Regimes de execução, tipos e diferenças
- d) Contratação integrada e exemplos de sucesso no Brasil
- e) BDI e suas peculiaridades
- f) Recebimento provisório e definitivo das obras
- g) Os maiores problemas de obras no Brasil

PLANEJAMENTO

ORÇAMENTO

GESTÃO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

CONTABILIDADE

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

CONTROLE

Conceito de Obra Pública

- Art. 6º, XII — obra: atividade privativa de arquiteto/engenheiro que implica intervenção no meio ambiente natural/construído, reformando, ampliando, fabricando, recuperando ou construindo um bem imóvel
- Art. 6º, XI — serviço (gênero): atividade destinada a obter utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração
- Art. 6º, XXV/XXVI — projeto básico e projeto executivo: elementos que definem/dimensionam e detalham a obra
- Elemento nuclear: intervenção que INOVA o espaço físico ou altera substancialmente as características originais

Conceito de Obra — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 465/2024 — Plenário – Rel. Min. Sub. Augusto Sherman**
 - Propostas abaixo de 75% do orçamento estimado, em obras/serviços de engenharia, geram presunção RELATIVA (não automática) de inexequibilidade.
- **Acórdão 1.127/2025 — 2ª Câmara · Rel. Min. Jorge Oliveira**
 - Reafirma a presunção relativa de inexequibilidade (Súmula TCU 262 sob a nova lei) — licitante pode comprovar viabilidade por diligência, inclusive cotações de fornecedores locais.

Distinção entre Obras e Serviços de Engenharia

- Art. 6º, XXI, 'a' — serviço COMUM de engenharia: ações padronizáveis de manutenção/adequação/adaptação, preservando características originais
- Art. 6º, XXI, 'b' — serviço ESPECIAL de engenharia: alta heterogeneidade/complexidade, sem padrão de mercado
- Art. 6º, XVIII — serviços técnicos especializados (estudos, projetos, fiscalização/supervisão de obras)
- Art. 29 — pregão é vedado para obras e serviços de engenharia, EXCETO os serviços comuns
- Art. 36 — julgamento por técnica e preço para serviços técnicos especializados e obras especiais

Obra × Serviço de Engenharia — Jurisprudência do TCU (2024-2025)

- **Acórdão 2.381/2024 — Plenário · Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti**
 - Serviços do art. 6º, XVIII (estudos, projetos, fiscalização/supervisão) são de natureza predominantemente intelectual acima de determinado valor — exige técnica/preço, veda pregão por menor preço.
- **Acórdão 323/2025 — Plenário · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Reitera o entendimento em pregão para projetos arquitetônicos/engenharia de hospital universitário — vedada classificação diversa pelo gestor.

Obra × Serviço de Engenharia — Pontos de Atenção

- Classificar como 'serviço comum' para viabilizar pregão quando a complexidade real exigiria concorrência com técnica/preço
- Editais que se autotclassificam 'comum' mas exigem qualificações de alta especialização (ex.: BIM)
- Fracionar obra em 'serviços' menores para reduzir valor estimado e fugir de exigências de habilitação/garantia
- Consequências em cadeia: modalidade, projeto executivo, ART/RRT, garantia e regime de execução

Regimes de Execução de Obras — Painel Geral (art. 6º)

- Empreitada por preço unitário (EPU) — pagamento por preço certo de unidades determinadas
- Empreitada por preço global (EPG) — pagamento por preço certo e total
- Empreitada integral — entrega do empreendimento em sua integralidade, pronto para operar
- Contratação por tarefa — mão de obra para pequenos trabalhos, com ou sem material
- Contratação integrada — contratado projeta (básico + executivo) a partir de anteprojeto da Administração
- Contratação semi-integrada — Administração fornece projeto básico; contratado desenvolve o executivo
- Fornecimento e prestação de serviço associado (RFPSA) — fornecimento + operação/manutenção por prazo determinado

EPU × EPG — Quando usar cada regime

- EPU: pagamento por quantidades executadas × preços unitários — indicado quando há incerteza de quantitativos (fundações, contenção de encostas, recuperação)
- EPG: pagamento por preço fechado — indicado quando o projeto básico é maduro e os quantitativos bem definidos (edificações padronizadas)
- Lei 14.133/2021 vincula a medição ao CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO em ambos os regimes — mitiga o jogo de planilha
- EPU tende a concentrar o risco de 'jogo de planilha' (ver slide de jurisprudência)

Empreitada Integral, Tarefa e RFPSA

- Empreitada integral ('turn-key'): exige justificativa técnica de inviabilidade do parcelamento (arts. 40/47)
- Contratação por tarefa: regime mais simples, para demandas pontuais de manutenção
- RFPSA: combina entrega de bem/obra com operação e manutenção por até 5 anos (ex.: iluminação pública em LED)
- Atenção: RFPSA não deve ser usado para 'driblar' exigências mais rígidas de concessão/PPP quando o objeto, em essência, seria uma delas

Contratação Integrada e Semi-Integrada — O Núcleo Sensível

- Integrada: contratado elabora projeto básico E executivo a partir de anteprojeto — assume o risco técnico do projeto
- Semi-integrada: Administração fornece projeto básico; contratado só desenvolve o executivo, podendo inovar se comprovar superioridade
- Anteprojeto (art. 6º, XXIV) — 10 elementos mínimos: programa de necessidades, solidez/segurança, prazo, estética, concepção técnica, estudos preliminares, topografia, sondagem, adequação, memorial
- Ambas exigem matriz de riscos detalhada (obrigatória por lei)

Regimes de Execução — Jurisprudência do TCU (2024-2026)

- **Acórdão 1.791/2026 — Plenário · Rel. Min. Jorge Oliveira**
 - Fiscobras 2026, DNIT: reconstrução da Ponte JK, BR-226/TO. TCU recomendou avaliar a contratação integrada para futuras obras emergenciais complexas.
- **Acórdão 1.882/2026 — Plenário · Rel. Min. Augusto Nardes**
 - Contratação integrada, BR-319/AM (Lote C): TCU apontou ausência de normativo interno do DNIT, falta de metodologia de dimensionamento de pavimento e aprovação de projeto executivo com parâmetros inadequados.
- **Acórdão 1.873/2024 — Plenário · Rel. Min. Vital do Rêgo**
 - O contratado assume risco por imprecisões no projeto que ele mesmo elabora (vedado aditivo); mas falhas no anteprojeto da Administração podem gerar reequilíbrio.
- **Acórdão 1.359/2024 — Plenário · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Estatais com anteprojeto detalhado devem repassar aos licitantes as informações já apuradas — omissão prejudica a competitividade.

Jogo de Planilhas — Risco Central da EPU

- **Acórdão 1.721/2016 — Plenário · leading case — Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Jogo de planilhas configura-se com elevação de quantitativos de itens com preços acima do mercado e redução dos itens com preços abaixo do mercado — a caracterização INDEPENDENTE de comprovação de dolo.

Regimes de Execução — Uso Real no Brasil

- Rodovias federais (DNIT): contratação integrada predominante em obras de grande porte e emergenciais
- BR-226/TO (Ponte JK) — obra emergencial, uso recomendado pelo TCU (Acórdão 1.791/2026)
- BR-319/AM (Lote C) — integrada já em curso, com falhas de gestão técnica identificadas (Acórdão 1.882/2026)
- Prédios públicos padronizados (escolas, postos de saúde): tendência de uso de EPG, com projeto básico maduro
- Obras com alta incerteza geotécnica (contenção de encostas, recuperação): tendência de uso de EPU

Regimes de Execução

- A Administração pode atrasar o andamento do contrato?
- No que tange ao cumprimento do cronograma do contrato, o art. 115, § 1º da Lei 14.133/2021 **proíbe a Administração atrasar, imotivadamente, a execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas.**
- A vedação aplica-se **inclusive na hipótese de mudança do chefe do Poder Executivo ou de titular no órgão ou entidade contratante.**
- O objetivo é garantir que a troca de gestor não interfira na continuidade da obra ou do serviço

Regimes de Execução

- Se a obra atrasar?
- art. 115, § 5º da Lei nº 14.133/2021
- Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução deverá ser prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente à descontinuidade da prestação, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.
- *Apostila é a anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modifiquem as bases contratuais.*
- *Na prática, a apostila pode ser feita no termo de contrato ou nos demais instrumentos hábeis que o substituem, normalmente no verso da última página, ou juntada por meio de outro documento ao termo de contrato ou aos demais instrumentos hábeis*

Regimes de Execução — Quadro-Resumo de Riscos

- EPU: jogo de planilha (Acórdão 1.721/2016)
- EPG: rigidez frente a falhas do projeto básico — gera disputas de reequilíbrio
- Empreitada integral: uso indevido pode ser questionado como restrição indevida à competitividade
- Integrada/semi-integrada: dificuldade de alterar projeto depois de contratado; exige anteprojeto robusto e matriz de riscos detalhada
- RFPSA: risco de 'fuga' das exigências mais rígidas de concessão/PPP

Contratação Integrada — Requisitos para Adoção

- Art. 6º, XXXII — contratado elabora e desenvolve projetos básico e executivo, executa, monta, testa e entrega
- Requer justificativa técnica/econômica: inovação tecnológica, possibilidade de execução com metodologias distintas, tecnologia de domínio restrito
- Art. 46, §2º — Administração é dispensada de elaborar projeto básico (fornece só anteprojeto)
- Art. 46, §3º — projeto básico do contratado deve ser submetido à aprovação da Administração
- Regra geral: vedação a aditivos de valor, salvo força maior, determinação da própria Administração ou fato imprevisível superveniente

Contratação Integrada no Brasil — Uma 'Lição Invertida'

- Estádios da Copa 2014 (Maracanã, Mané Garrincha): sobrepreço e múltiplos aditivos amplamente noticiados
- Refinaria Abreu e Lima/RNEST (Petrobras): sobrepreço de R\$ 689 milhões (2016), atualizado a R\$ 960 milhões (2017) — Acórdãos 2.428/2016 e 2.733/2017
- Arena Fonte Nova (Salvador): NÃO foi contratação integrada — foi PPP em concessão administrativa (esclarecimento para desfazer mito comum)
- Transnordestina (2025-2026): TCU suspendeu novos compromissos por EVTEA desatualizado (de 2017)
- Conclusão pedagógica: o histórico documentado é dominado por sobrepreço/aditivo — o fator crítico de sucesso é a QUALIDADE DO ANTEPROJETO

Contratação Integrada — Alocação de Risco (Jurisprudência TCU)

- **Acórdão 1.218/2026 — Plenário · mai/2026 · Rel. Min. Jhonatan de Jesus**
 - Ferrovia Transnordestina: fixa o 'princípio da simetria' — reequilíbrio exige erro substancial da Administração + desoneração excessiva; se o erro gera GANHO indevido ao contratado, cabem aditivos REDUTORES.
- **Acórdão 2.429/2024 — Plenário · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Erro substancial é 'imprecisão relevante em condições de contorno' (ex.: jazidas). No caso concreto, negou reequilíbrio por impacto de apenas 2% do custo total.
- **Acórdão 831/2023 — Plenário · 03/05/2023 · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Sob o RDC: contratado assume integralmente o risco de desenvolvimento do projeto básico — sem amparo para aditivo por imprecisões do próprio anteprojeto/projeto preliminar.

Contratação Integrada — Pontos de Atenção na Fiscalização

- Qualidade do anteprojeto é o ponto crítico nº 1 — erro em condição de contorno pode gerar reequilíbrio a favor do contratado
- Distinguir claramente quem responde pelo quê: anteprojeto (órgão) x projeto executivo (contratado)
- Matriz de risco deve ser testada, não apenas 'empurrar' genericamente todo risco ao contratado
- Vedação a aditivos deve ser regra, não exceção que virou regra (histórico: Maracanã, '16 aditivos')
- Princípio da simetria (Acórdão 1.218/2026): erro que beneficia o contratado também exige aditivo redutor

BDI — Conceito e Composição

- BDI (Benefícios e Despesas Indiretas): margem sobre o custo direto que remunera administração central, riscos/imprevistos, seguros/garantias, despesas financeiras, lucro e tributos.
- Noutras palavras: É um acréscimo percentual sobre o custo da obra com o objetivo de assegurar o lucro do empreendedor e o pagamento de gastos que não podem ser calculados facilmente na planilha
- Art. 23, §2º, Lei 14.133/2021 — valor estimado de obras/serviços de engenharia = custo direto + BDI de referência + encargos sociais (Sicro/Sinapi como parâmetros preferenciais)
- BDI 'diferenciado' — para fornecimento de materiais/equipamentos com peso relevante no orçamento (composição distinta do BDI padrão de mão de obra)

BDI — Jurisprudência Histórica e Recente do TCU

- **Acórdão 2.622/2013 — Plenário • Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer**
 - Fixa as faixas REFERENCIAIS de BDI por tipo de obra (edifícios, rodovias/ferrovias, saneamento, energia, portos, fornecimento de materiais/equipamentos) — ainda a base do controle de sobrepreço por BDI em 2024-2026.
- **Acórdão 2.700/2025 — Plenário - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues**
 - Decisão recente e relevante: fixou BDI ordinário (não diferenciado) para aquisição/transporte de material betuminoso/asfalto, superando o BDI reduzido de 15% do Acórdão 1.447/2010 — discutiu também a correta inclusão do ISSQN no cálculo do BDI.

BDI — Peculiaridades por Tipo de Obra

- Faixas do Acórdão 2.622/2013 variam por segmento: edificações, rodovia/ferrovia, saneamento, energia, obras portuárias, fornecimento de materiais/equipamentos
- BDI diferenciado para fornecimento de materiais/equipamentos — evita 'sobrepreço por BDI' quando o insumo domina o custo
- Discussão recorrente: correta inclusão/exclusão do ISSQN e do IRPJ/CSLL na composição do BDI
- As faixas de 2013 continuam sendo citadas por decisões de 2025/2026 — sem atualização numérica formal identificada

BDI — Pontos de Atenção na Análise de Orçamentos

- Aplicar BDI padrão a insumos que deveriam usar BDI diferenciado (fornecimento de materiais/equipamentos)
- Incluir indevidamente tributos (ISSQN, IRPJ/CSLL) na composição, gerando sobreposição de custos
- Aceitar BDI fora da faixa referencial do Acórdão 2.622/2013 sem justificativa técnica robusta
- Não distinguir BDI de obras rodoviárias/edificações/saneamento — cada segmento tem faixa própria

Recebimento Provisório e Definitivo — Art. 140

- Art. 140, I, 'a' — recebimento PROVISÓRIO: pelo FISCAL do contrato, mediante termo detalhado (exigências técnicas)
- Art. 140, I, 'b' — recebimento DEFINITIVO: por servidor ou COMISSÃO designada, distinta do fiscal
- Art. 140, §3º — prazos e métodos definidos em regulamento ou no contrato (a Lei não repete os prazos fixos da Lei 8.666/93)
- Art. 140, §2º — o recebimento NÃO exclui a responsabilidade civil pela solidez, nem a responsabilidade ético-profissional

Garantia Quinquenal da Obra — Art. 140, §6º × Art. 618 do CC

- Art. 140, §6º — recebimento definitivo NÃO exime o contratado, por 5 anos (prazo mínimo), da responsabilidade OBJETIVA pela solidez e segurança
- Prazo de garantia pode ser superior a 5 anos, se previsto em edital/contrato
- Art. 618, Código Civil — empreiteiro responde por solidez e segurança da obra por prazo mínimo de 5 anos (base histórica do §6º)
- Diferença-chave: a Lei 14.133/2021 fixa responsabilidade OBJETIVA (não depende de prova de culpa)

Recebimento de Obras — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 605/2026 — 2ª Câmara · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Fiscal atestou pavimentação com trechos 'em solo natural' medidos como prontos, sem meio-fio nem rejuntamento — condenação por erro grosseiro, débito solidário e multa.
- **Acórdão 6.138/2025 — 1ª Câmara · Rel. Min. Jhonatan de Jesus**
 - Canal/drenagem em Cumaru/PE: fiscal e empresa condenados solidariamente; prefeito absolvido por falta de capacidade técnica para aferir a execução.
- **Acórdão 2.659/2015 — 2ª Câmara · citado pelo manual oficial do TCU – Rel. Min. Ana Arraes**
 - O gestor do contrato deve realizar avaliações periódicas durante o período de garantia quinquenal — o recebimento definitivo não encerra o dever de acompanhamento.
- **Acórdão 3.972/2023 — 2ª Câmara · citado pelo manual oficial do TCU – Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Atestação baseada apenas na medição apresentada pela própria contratada, sem verificação in loco, configura erro grosseiro.

Recebimento de Obra com Vícios — Caso Real

- Canal e drenagem pluvial, Cumaru/PE (Convênio 726.135/2009)
- Fiscal atestou execução com base em fotografias e relatórios da própria empresa
- Anos depois, fiscalização (TCU/Caixa) constatou serviços não executados
- TCU condenou fiscal + empresa; absolveu o prefeito (sem capacidade técnica para aferir)
- Padrão que se repete no Acórdão 605/2026 (pavimentação com trechos em solo natural)

Recebimento de Obras — Pontos de Atenção

- Recebimento sem vistoria técnica adequada — principal porta de entrada para responsabilização pessoal do fiscal
- O termo de recebimento NÃO exime responsabilidade civil por vícios de solidez/segurança nem encerra a garantia quinquenal
- Fotografias/relatórios isolados não bastam como prova quando contrariados por vistoria posterior
- Medição baseada só no que a contratada apresenta, sem conferência própria
- Ausência de monitoramento periódico da obra durante o prazo de garantia de 5 anos

Obras Paralisadas no Brasil — Panorama (TCU)

- 11.944 obras paralisadas (2022-2024) — 52% do total de empreendimentos federais monitorados
- R\$ 9,0 bilhões já gastos; faltam R\$ 29,4 bilhões para concluí-las
- Setores mais afetados: Saúde (77,5% de paralisação) e Educação (67,1%)
- Histórico: Acórdão 2.134/2023-Plenário (18/10/2023) já apontava 8.603 obras paralisadas (41% de 21.007)

Fiscobras — O 'Raio-X' Anual do TCU

- Fiscobras 2025 (Acórdão 2.541/2025-Plenário, 22/10/2025): 25 obras, R\$ 19 bi auditados — 15/25 (60%) com irregularidade grave
- Fiscobras 2024 (Acórdão 2.206/2024, 16/10/2024): 23 obras, R\$ 7 bi — 17/23 (74%) graves
- BR-040/RJ (Serra de Petrópolis): monitorada desde 2016, única obra com paralisação recomendada em 2024 E 2025
- Falhas recorrentes: projeto desatualizado + sobrepreço (orçamento e fluxo de caixa)

Obras com Irregularidade — Jurisprudência do TCU (2023-2026)

- **Acórdão 1.415/2024 — Plenário • Rel. Min. Vital do Rêgo**
 - BR-135/MG (Manga–Itacarambi, R\$ 237 milhões): obra travada por falta de licença ambiental prévia/de instalação.
- **Acórdão 456/2026 – Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Av. Litorânea, São Luís/MA (R\$ 235 milhões): superfaturamento, licitação restritiva e subcontratação irregular via empresa de fachada.
- **Acórdão 2.134/2023 — Plenário • Rel. Min. Vital do Rêgo**
 - Governança nacional de obras paralisadas — falta de coordenação/visão global e estratégica, R\$ 113,65 bilhões.

Casos Reais e Nomeados (2023-2026)

- Refinaria Presidente Bernardes, Cubatão/SP (Petrobras) — R\$ 12,6 milhões de superfaturamento em paralisação climática
- São Paulo (TCE-SP): 726 obras paralisadas/atrasadas, +R\$ 20 bi em contratos — Monotrilho Leste e Museu da História de SP
- Operação 'Fake Road' (CGU+PF, 28/11/2025): pavimentação CE/RN via DNOCS, emendas parlamentares, prejuízo +R\$ 22 milhões, mandados do STF
- Av. Litorânea/MA: obra-vitrine com 8 irregularidades graves apontadas pelo TCU

Causas Estruturais e Recomendações

- Projeto básico/executivo deficiente — causa mais citada em todos os casos
- Licenciamento ambiental tratado tardiamente
- Sobrepreço/jogo de planilha; restrição à competitividade e fraude em licitação
- Governança fragmentada — falta de visão global e estratégica (Acórdão 2.134/2023)
- Recomendações: projeto básico robusto com sondagens reais, resolver licenciamento antes de contratar, matriz de risco explícita, reforço na fiscalização de medições

Obras Públicas — Impacto Econômico e Alerta Metodológico

- CBIC/Inter.B/Senai (2018 — dado histórico, NÃO usar como número atual): perda estimada de até R\$ 215 bi
- CNI (2026): entraves regulatórios/burocráticos e de consulta a povos indígenas/comunidades tradicionais
- CBIC propõe 'Pacto Brasil pela Infraestrutura' (7 metas setoriais)
- Lista nominal exata das 15 obras 'graves' do Fiscobras 2025 não confirmada nas fontes jornalísticas — conferir o acórdão na íntegra antes de citar nomes específicos

Módulo 3 — Contratações de TIC

Conceito, comprar × alugar equipamentos, IN 94/2022, TIC as a Service

Módulo 3 — Contratações de TIC: Subtemas

- a) Conceito de contratações de TIC
- b) Comprar ou alugar equipamentos de TIC? O que é mais vantajoso?
- c) Principais conceitos da IN SGD/ME 94/2022
- d) TIC as a Service (XaaS) — conceito, características, vantagens e desvantagens

Contratações de TIC — Conceito

- IN SGD/ME nº 94, de 23/12/2022 — disciplina o processo de contratação de Soluções de TIC pelos órgãos do SISP
- Correção terminológica: editada pela Secretaria de Governo Digital (SGD), NÃO pela SEGES — confusão comum
- Art. 2º, VII (IN 94/2022) — 'Solução de TIC': conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio, mediante conjugação de recursos de TIC
- 13 categorias oficiais: materiais/equipamentos, desenvolvimento/sustentação, hospedagem, suporte, infraestrutura, comunicação de dados, software, impressão, consultoria, nuvem (IaaS/PaaS/SaaS), IoT, segurança, análise de dados/IA
- Vigente em agosto/2026 — sem revogação identificada, complementada por portarias temáticas

Contratações de TIC — Gestão e Fiscalização

- **Gestor do contrato:** responsável pela gestão do contrato, articulando as áreas técnica, administrativa e de negócio.
- **Fiscal técnico, fiscal administrativo e fiscal requisitante:** este último representa a área de negócio (unidades desconcentradas) e acompanha a execução sob a ótica funcional da solução.
- A Lei 14.133/2021 e a IN 94/2022 vedam a acumulação, pelo mesmo servidor, das funções de gestor e fiscal do mesmo contrato de TIC, em respeito à segregação de funções.

Planejamento da Contratação de TIC

- Art. 18, §1º, Lei 14.133/2021 — ETP com 13 incisos obrigatórios (descrição da necessidade, alinhamento, requisitos, mercado, valor, parcelamento, economicidade)
- IN 94/2022, art. 11 — conteúdo mínimo do ETP de TIC: análise comparativa de soluções, cálculo do TCO (Total Cost of Ownership), estimativa de custo, declaração de viabilidade
- Três fases do processo (art. 8º, IN 94/2022): Planejamento; Seleção do Fornecedor; Gestão do Contrato
- Mapa de Gerenciamento de Riscos (MGR) atualizado em pontos-chave: conclusão do TR, seleção do fornecedor, revisão anual

Contratações de TIC — Jurisprudência do TCU (2024-2026)

- **Acórdão 1.944/2026 — Plenário · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Auditoria em 110 instituições federais de ensino: 225 data centers próprios, R\$ 152 milhões gastos em infraestrutura local em 2024, gasto local 80× superior à nuvem; 35 instituições contrataram separadamente o mesmo sistema acadêmico. Recomendou plano de consolidação.
- **Acórdão 1.299/2025 — Plenário · Rel. Min. Jhonatan de Jesus**
 - Ciclo de fiscalização de TI 2024: 123 licitações, R\$ 8,08 bi monitorados. Riscos: quantidades desproporcionais em atas, pesquisas de preço pouco detalhadas. Economia gerada: R\$ 1,81 bi.
- **Acórdão 292/2025 — Plenário · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Contratação centralizada de nuvem via modelo 'multi-cloud broker' (R\$ 530 milhões, 79 órgãos): 8 riscos identificados (SLAs insuficientes, fragmentação, vulnerabilidades) — medidas mitigadoras aceitas.

Contratações de TIC — Exemplo Prático

- Caso real (Acórdão 1.944/2026): universidades e institutos federais mantendo, cada um, seu próprio data center local
- 225 data centers no total — média de mais de 2 por instituição
- 35 instituições licitando separadamente o mesmo sistema de gestão acadêmica
- Falha de planejamento: ausência de análise de soluções corporativas/compartilhadas antes de contratar isoladamente

Comprar ou Alugar Equipamentos de TIC?

- Art. 2º, III, Lei 14.133/2021 — reconhece a locação como modalidade contratual, no mesmo plano legal da compra
- IN 94/2022, art. 11, III, 'a' — exige cálculo do TCO (Total Cost of Ownership) abrangendo todo o ciclo de vida do bem
- IN 94/2022, Anexo I, item 1.4.2 — avaliar a diferença entre manter a solução implantada e substituí-la
- Regra de ouro: a decisão não pode ser apriorística ('sempre comprar' ou 'sempre alugar') — deve ser precedida de estudo técnico comparativo

TCO — Critérios de Decisão (Compra × Locação)

- TCO compra: aquisição + frete/instalação + manutenção pós-garantia + peças + energia + mão de obra + descarte + risco de obsolescência
- TCO locação: mensalidade (geralmente já inclui manutenção/suporte) + multa de rescisão + gestão contratual + risco de vendor lock-in
- Orçamento de capital (compra) × custeio (locação) — impacto na disponibilidade orçamentária e na rigidez patrimonial
- Obsolescência tecnológica: ciclo de vida curto (3-5 anos) favorece locação com cláusula de atualização

Comprar × Alugar — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 3.091/2014 — Plenário · Rel. Min. Bruno Dantas**

- A locação de equipamentos de informática deve ser precedida de estudo de viabilidade que comprove vantagem comparativa em relação à aquisição.

- **Acórdão 1.944/2026 — Plenário · Rel. Min. Benjamin Zymler**

- Quantifica o custo de manter infraestrutura própria (R\$ 152 milhões/ano em data centers locais) versus nuvem — gasto local 80× maior. Exemplo real e atual de TCO malconduzido em larga escala.

Comprar × Alugar — Exemplo Prático

- Órgão precisa renovar 300 notebooks + cluster de servidores
- Opção A: compra com garantia de 3 anos + contrato de manutenção avulso nos anos 4-5
- Opção B: locação operacional de 60 meses, com troca de equipamento no meio do contrato e manutenção incluída
- ETP deve apresentar planilha de TCO comparando as duas opções — considerando orçamento disponível e risco de obsolescência

Comprar × Alugar — Pontos de Atenção

- Decidir por 'tradição administrativa' sem o estudo de TCO exigido pelo art. 11, III, 'a'
- TCO mal calculado — ignorar manutenção pós-garantia, descarte, energia, mão de obra
- Orçamento de capital escasso como motivo isolado (deve constar expressamente na justificativa do ETP)
- Locação sem SLA de atualização tecnológica claro — elimina a principal vantagem do modelo

IN 94/2022 — Ficha Normativa

- Nome oficial: Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022
- Órgão editor: Secretaria de Governo Digital (SGD) — não a SEGES
- Objeto: processo de contratação de Soluções de TIC pelos órgãos do SISP, com fundamento na Lei 14.133/2021
- Revogou a IN SGD/SEDGG/ME nº 01/2019 (equivalente sob a Lei 8.666/93)
- Vigente em 2026 — complementada (não substituída) por IN SGD/MGI 6/2023 e portarias temáticas

IN 94/2022 — As Três Fases do Processo

- 1. Planejamento da Contratação — Equipe de Planejamento, ETP, Termo de Referência
- 2. Seleção do Fornecedor — modalidade padrão: Pregão; Diálogo Competitivo em casos específicos e justificados
- 3. Gestão do Contrato — Gestor do Contrato + Equipe de Fiscalização (Fiscal Técnico, Requisitante, Administrativo)
- Vedação a exigência de certificações exclusivas de fabricante sem justificativa técnica robusta
- Preferência por remuneração vinculada a entregas/resultados, não a homem-hora/posto de trabalho sem justificativa

IN 94/2022 — Jurisprudência do TCU (2023-2025)

- **Acórdão 980/2023 — Plenário · Rel. Min. Augusto Nardes**
 - 41 contratos (R\$ 1,89 bi) em 24 organizações federais: fragilidades no recebimento/aceite de licenças de software e deficiência na documentação de cálculo de quantitativos.
- **Acórdão 157/2024 — Plenário · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Contratação conjunta TCU/CNJ/CGU de nuvem: identificou objeto indefinido, uso indevido de marketplace do provedor e fragilidades de controle de custos — CGU reduziu orçamento de R\$ 164 mi para R\$ 84 mi.
- **Acórdão 1091/2025 — Plenário · Rel. Min. Benjamin Zymler**
 - Representação contra exigência de certificações ISO 9001/20000/27001 como critério habilitatório em pregão do DNIT — julgada improcedente, mas área técnica apontou deficiência na justificativa.

IN 94/2022 na Prática — Economia Gerada pela Fiscalização

- Acórdão 1.299/2025: 123 licitações de TI auditadas (R\$ 8,08 bi monitorados)
- Achados: quantitativos sem base em consumo real, pesquisa de preços deficiente, não uso dos Catálogos de Soluções de TIC padronizadas
- Resultado: R\$ 1,81 bilhão em economia pública
- Contraponto pedagógico: Acórdão 157/2024 mostra fiscalização preventiva/colaborativa (não só punitiva)

IN 94/2022 — Pontos de Atenção

- Tratar o ETP como dispensável 'por rotina' fora das exceções legais
- Ignorar os Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas antes de elaborar o TR
- Contratar por 'posto de trabalho'/homem-hora sem justificativa técnica (prática vedada)
- Exigir certificações específicas sem justificativa proporcional — restringe competitividade
- Não segregar os papéis de Gestor do Contrato e Fiscais (Técnico/Requisitante/Administrativo)

TIC as a Service (XaaS) — Conceito

- Modelo em que recursos de TIC são fornecidos como serviço contínuo, sob demanda, remunerado por uso/assinatura — em vez de adquiridos como ativo
- Categorias clássicas: IaaS (infraestrutura), PaaS (plataforma), SaaS (software)
- IN 94/2022, Anexo II — categoria 'Computação em Nuvem': IaaS, PaaS, SaaS, DBaaS, DaaS, CaaS, FaaS, BDaaS + SECaaS (segurança)
- Deslocamento financeiro-chave: de CAPEX (investimento/imobilização) para OPEX (custeio corrente)

TIC as a Service — Base Normativa Complementar

- Portaria SGD/MGI nº 5.950/2023 — modelo específico de contratação de software/nuvem, obrigatório desde 30/04/2024
- Exige dados em datacenters no Brasil, conformidade com a LGPD, 8 indicadores de nível de serviço
- IN GSI/PR nº 5/2021 — requisitos mínimos de segurança para uso de nuvem pela Administração federal
- IN GSI/PR nº 8/2025 ('nuvem soberana') — dados classificados só em nuvem privada/comunitária, datacenters no Brasil, informação ultrassecreta NÃO pode ir para nuvem

Vantagens do Modelo as a Service

- Elasticidade — capacidade escalada sob demanda, sem dimensionar para picos
- Atualização tecnológica constante, sem projeto de migração pelo órgão
- Previsibilidade orçamentária (OPEX) e facilita planejamento plurianual
- Caso real 'Cloud 2.0' (SGD): 52 unidades participantes, R\$ 66 milhões em capacidade contratual, R\$ 302 milhões de economia frente ao valor estimado

Desvantagens e Riscos: Vendor Lock-in e Soberania de Dados

- Vendor lock-in — dependência de um único provedor; buscar 100% de portabilidade pode custar mais do que o risco que mitiga
- Estratégia multi-cloud como mitigação — reduz risco sistêmico, mas aumenta complexidade de gestão
- Soberania de dados — acesso extraterritorial por autoridades estrangeiras é risco concreto (tipo Cloud Act dos EUA)
- Continuidade do serviço em troca de fornecedor — mitigada por exigência de redundância geográfica e cláusulas de portabilidade

TIC as a Service — Jurisprudência do TCU

- **Acórdão 157/2024 — Plenário · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Contratação conjunta TCU/CNJ/CGU de nuvem (R\$ 286 milhões/30 meses): riscos de objeto indefinido e uso indevido de marketplace do provedor — orçamento revisado de R\$ 164 mi para R\$ 84 mi.
- **Acórdão 292/2025 — Plenário · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Modelo multi-cloud broker federal: 9 riscos-chave (SLAs insuficientes, falhas de gestão contratual, vulnerabilidades) — medidas mitigadoras aceitas pelo TCU.
- **Acórdão 1.380/2026 — Plenário · Rel. Min. Antonio Anastasia**
 - Determinou a Serpro e Dataprev plano de redundância geográfica na Nuvem de Governo (2 datacenters distintos por fornecedor) e revisão de cláusula do contrato Serpro-AWS sobre acesso por autoridades estrangeiras a dados. [Confirmado por fonte jornalística única — conferir antes de uso formal]

TIC as a Service — Pontos de Atenção

- Objeto contratual indefinido / catálogos excessivamente flexíveis (Acórdão 157/2024)
- Uso indevido do marketplace do próprio provedor de nuvem, desvirtuando o processo licitatório
- Controle de custos frágil — adotar mecanismos de acompanhamento de consumo (FinOps)
- Tratar vendor lock-in como veto absoluto, em vez de gerir com cláusulas de reversibilidade/portabilidade
- Ignorar exigências de soberania de dados (IN GSI/PR 8/2025) para informações classificadas

Muito obrigada!

Karina Amorim Sampaio Costa

karina@karinaadvocacia.adv.br

karinakasc@gmail.com