

# INFRAESTRUTURA

## LEVANTAMENTO – REEQUILIBRO ECONÔMICO-FINANCEIRO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

### O QUE O TCU FISCALIZOU?

A fiscalização realizou um levantamento das iniciativas de normatização de reequilíbrio econômico-financeiro e das ações adotadas por vários órgãos da Administração Pública em relação às demandas contratuais de obras públicas.

A motivação para a auditoria foi a possível necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de obras que foram impactados pelos efeitos da pandemia da covid-19. Isso se deve às altas extraordinárias nos custos de materiais e equipamentos de construção ou às novas condições sanitárias.

Para alcançar esse objetivo, a fiscalização buscou mapear normativos/orientações e a existência de pedidos de reequilíbrio em vários órgãos, no período de abril de 2020 a abril de 2023. Além disso, procurou-se verificar se os pedidos de reequilíbrio resultaram, de alguma forma, na paralisação de obras.

### O QUE O TCU ENCONTROU?

O trabalho apontou que alguns órgãos registraram, mas não conseguiram avaliar, objetivamente, o impacto da covid-19. Outros registraram o aumento de preços dos principais insumos utilizados na construção civil (com destaque para o aço, cimento, PVC, cabeamento de cobre e blocos de cerâmica), o que ensejou pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. No entanto, essas solicitações se concentraram no período de 2021-2023.

No universo pesquisado, notou-se que menos de 10% dos contratos tiveram pedidos de reequilíbrio e que a maior parte se referia a itens de insumos asfálticos, para os quais já havia entendimento consolidado, anterior à pandemia. Pouco mais de 1% desses contratos tiveram atraso, paralisação ou abandono das obras decorrentes das referidas solicitações, conforme demonstram as tabelas seguintes.

Quantidade de pedido de REF

Órgãos	Quantidade de contratos (amostra)	QTD REF		
		Insumo asfáltico	Demais insumos	Total
Caixa	768	11	18	29 3,78%
Dnit	1.369	79	25	104 7,60%
Codevasf	459	72	50	122 26,58%
MIDR	38	0	4	4 10,53%
MCid	180	0	3	3 1,67%
	2.814	162	100	262 9,31%
		61,83%	38,17%	

Fonte: Elaboração Própria

Durante esse período, órgãos de diferentes esferas editaram normativos para enfrentar o tema. A equipe analisou 33 orientações, categorizando-as conforme quadro a seguir:

Período da edição	Apesar dos normativos terem sido editados durante a pandemia (93,94%), a maior parte não se restringe ao referido período (60,61%).
Aplicabilidade do marco temporal	
Insumos	O Reequilíbrio já vinha sendo aplicado para insumos asfálticos, mas a covid-19 impulsionou a aplicação para os demais insumos (69,70%).
Análise dos pleitos por reequilíbrio	A análise apontou que as respostas são no sentido de que o contrato deve ser analisado de maneira global, ou, pelo menos, os principais ou mais expressivos itens.
Critério de reajuste (comparação)	Cada contrato tem uma especificidade, mas parte expressiva (69,70%) adota os referenciais da licitação.

Contempla apresentação de Notas Fiscais	Nem todos os normativos fazem menção a Notas Fiscais como suporte do pleito. Contudo dos que fazem, não há restrição para utilização de apenas Notas Fiscais (39,39%).
Definição do marco temporal	Nem todos os normativos fazem menção a Notas Fiscais como suporte do pleito. Contudo dos que fazem, não há restrição para utilização de apenas Notas Fiscais (39,39%).
Caracterização de desequilíbrio (percentual ou forma de identificação)	É o ponto mais controverso. Muitos não apresentam caracterização. Outros focam nos riscos, ou ainda determinam como uma parcela superior ao lucro do BDI. Há ainda alguns que estabelecem percentuais desse lucro, e outros que adotam o que ultrapassar determinado índice, ou médias históricas de índices.
Período mínimo	A maioria (60,61%) não explicita o tempo entre os Pleitos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro.
Existe metodologia de cálculo específica para o reequilíbrio	Da amostra analisada, 54,55% das orientações não apresentam metodologia de cálculo específica

Não há um normativo único para solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro, cada órgão tem sua metodologia. Não há consenso sobre a melhor metodologia de cálculo, cada contrato é único e deve ser analisado individualmente.

No entanto, devem seguir os entendimentos consolidados pela Corte de Contas, que incluem: apenas eventos excepcionais justificam a revisão; o evento deve ser posterior à proposta licitada; é necessário uma análise minuciosa

que demonstre seus pressupostos; e uma análise global dos custos do contrato.; entre outros.

Uma boa prática seria a adoção de prazo máximo para análise e respostas aos pedidos de reequilíbrio; bem como alocação de riscos em instrumentos contratuais/edital licitação.

A análise concluiu que, no universo pesquisado, apesar da pandemia impactar contratos de obras públicas, o efeito foi pontual e os órgãos trataram as consequências, minimizando prejuízos como paralisações e abandono de obras, os quais não foram representativos.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que as informações do presente Levantamento sejam amplamente difundidas e sirvam como subsídio para que outros órgãos, inclusive os de controle, conheçam as iniciativas adotadas quanto às normatizações de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras públicas. Espera-se, ainda, fomentar a discussão desse tema, em especial sobre as demandas relacionadas aos impactos da pandemia da covid-19 ou outras situações extremas que possam vir a acontecer e que sirvam como contribuições para futuras ações de controle relacionadas ao assunto.

## O QUE O TCU DECIDIU?

Por se tratar de fiscalização na modalidade Levantamento, a qual tem como objetivo, dentre outros, identificar objetos e instrumentos de fiscalização, não foi emitida nenhuma decisão com determinação ou recomendação, mas somente encaminhada a cópia do Acórdão, do relatório e do voto que a fundamentam, aos Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, e Ministério das Cidades; à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; à Caixa Econômica Federal; ao Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas; e à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.135/2023-TCU-Plenário  
 Data da sessão: 18/10/2023  
 Relator: Ministro Benjamin Zymler  
 TC: 0 008.457/2023-9  
 Unidade Técnica Responsável:  
 SecexInfra/AudUrbana