DOI: 10.5281/zenodo.24564106

Estudos Selecionados

PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DE CONTRATOS DE SUPERVISÃO DE OBRAS PÚBLICAS: ANÁLISE CRÍTICA DA JUSRISPRUDÊNCIA DO TCU ACERCA DA APLICABILIDADE DO LIMITE DE 25% E ORIENTAÇÕES PARA GARANTIR A LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO

EXTENSION OF THE TERM OF PUBLIC WORKS SUPERVISION CONTRACTS: A CRITICAL ANALYSIS OF TCU CASE LAW REGARDING THE APPLICABILITY OF THE 25% LIMIT AND GUIDELINES TO ENSURE THE LEGALITY OF THE PROCEDURE.

Gabriela Verona Pércio[1]

Hamilton Bonatto[2]

*Os autores foram auxiliados pelo Notebook LM na organização do raciocínio, simplificação de texto e identificação de aspectos que necessitavam de maior atenção argumentativa.

RESUMO

O artigo examina criticamente a equiparação automática entre dilação temporal, aumento de custos e alteração quantitativa nos contratos de supervisão, identificada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Sustenta entendimento distinto, no sentido de que a mera extensão do prazo de execução necessária à conclusão do mesmo escopo da supervisão não presume alteração quantitativa para fins de aplicação do art. 125 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Em cada caso concreto, devem ser analisadas a estrutura da prestação e as causas ensejadoras da prorrogação, com suas respectivas repercussões econômicas, especialmente para distinguir situações de alteração do escopo de situações de mera dilação temporal e permanência dos meios necessários para a entrega do escopo inicial. O limite de 25% incide apenas sobre repercussões econômicas decorrentes de efetiva alteração do objeto do contrato de supervisão, padecendo, a tese da incidência genérica, de vício metodológico. O artigo sugere, ainda, diretrizes objetivas para a aferição da legalidade da prorrogação e reafirma o compromisso da Administração Pública com o adequado

1 Advogada especializada em Direito Administrativo. Mestre em Gestão de Políticas Públicas. Consultora em licitações e contratos desde 1999. Membra fundadora do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP. Autora da obra "Contratos Administrativos – Manual para Gestores e Fiscais, de acordo com a Lei 14.133/2021", 5ª ed. rev., atual. e ampl., Ed. Fórum, 2026 e coordenadora da obra "Inteligência e Inovação em Contratação Pública", v. 1, 3ª ed. rev., atual. e ampl. e v. 2, Ed. Fórum, 2026.

2 Procurador do Estado do Paraná. Mestre em Planejamento e Governança. Engenheiro Civil. Licenciado em Matemática Plena. Especialista em Direito Constitucional, Advocacia Pública, Construção de Obras Públicas e Ética e Educação. Membro fundador do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP. Autor de diversos livros na área de licitações e contratos de obras e serviços de engenharia.

planejamento de tais contratações, que devem ser orientadas por produtos e ter seus riscos definidos em matriz objetiva.

Palavras-chave: Contrato administrativo. Supervisão de Obra. Contrato de escopo ou resultado. Prazo de execução. Prazo de vigência. Prorrogação. Alteração. Limites.

ABSTRACT

This article critically examines the automatic equation of time extensions, cost increases, and quantitative changes in supervision contracts—a stance identified in the case law of the Federal Court of Auditors (TCU)—and argues for a different interpretation: that a mere extension of the execution period required to complete the original scope of supervision does not imply a quantitative change for the purposes of Article 125 of the Law on Bidding and Administrative Contracts. Each specific case requires an analysis of the service structure and the causes prompting the extension, along with their respective economic impacts; this is essential to distinguish between a change in scope and a mere time extension where the resources necessary to deliver the initial scope remain unchanged. The 25% limit applies only to economic impacts resulting from an actual change in the subject matter of the supervision contract; thus, the thesis advocating for its generic application suffers from a methodological flaw. The article proposes objective guidelines for assessing the legality of such extensions and reaffirms the Public Administration's commitment to the proper planning of these contracts, which should be output-oriented and feature risks defined within an objective matrix.

Key words: *Administrative contract. Construction supervision. Contract for a specific scope or result. Execution period. Term of validity. Extension. Amendment. Limits.*

1. INTRODUÇÃO

Os contratos de supervisão e gerenciamento de obras públicas possuem uma peculiaridade intrínseca que condiciona toda a sua dinâmica de execução: embora gozem de autonomia jurídica em relação ao contrato principal da obra, mantêm com este uma rigorosa dependência funcional. O ritmo da obra supervisionada, suas eventuais paralisações, alterações de projetos e prorrogações de prazo repercutem de maneira imediata sobre as atividades da empresa supervisora, cuja prestação somente ganha sentido e utilidade quando referenciada ao empreendimento sob acompanhamento.

Essa interdependência gera um dos problemas mais complexos do Direito Administrativo e do controle externo contemporâneo, expresso na seguinte indagação: quando a execução da obra extrapola o prazo originalmente estimado e exige a continuidade da supervisão com incremento do valor contratual, a repercussão financeira decorrente dessa extensão temporal constitui, necessariamente, um acréscimo quantitativo sujeito ao limite de 25% fixado pelo art. 125 da Lei nº 14.133/2021?

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou orientação predominantemente afirmativa. Ao examinar contratos de supervisão cujas planilhas de preços contêm itens remunerados por unidades de tempo — como homem-mês (HM) ou homem-hora (HH) —, a Corte de Contas passou a equiparar a prestação de serviços por períodos adicionais ao incremento quantitativo do objeto licitado. Sob essa ótica, ultrapassar o teto legal de 25% violaria os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do planejamento, exigindo, em regra, a realização de nova licitação.

A preocupação subjacente à orientação do TCU é indiscutivelmente legítima. Evitar que contratos que foram mal planejados se perpetuem indefinidamente, com aditivos sucessivos que transformem pequenos ajustes em contratações de grande vulto sem competição, é dever constitucional do controle externo. Contudo, a análise dogmática revelada na prática administrativa demonstra que a solução construída para casos patológicos — marcados por graves falhas de modelagem e subdimensionamento originário — acabou por se converter em uma regra abstrata e inflexível aplicável a todo e qualquer contrato de supervisão.

O objetivo deste artigo é examinar criticamente essa equiparação automática entre dilação temporal, aumento de custos e alteração quantitativa. Sustenta-se que a mera extensão do prazo de execução necessária à conclusão do mesmo escopo de supervisão não se presume alteração quantitativa para fins do art. 125 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A incidência do limite legal pressupõe a efetiva ampliação do objeto contratado, distinguindo-se com clareza os contratos orientados predominantemente à disponibilização temporal de pessoal daqueles estruturados em torno de produtos, entregas e resultados.

A premissa fundamental que orienta este estudo é a de que tempo adicional é um fato da execução, custo adicional é uma consequência econômica, acréscimo quantitativo é uma qualificação jurídica e a passagem de uma dimensão para a outra exige o exame do objeto efetivamente contratado, da causa da extensão e da natureza das prestações realizadas no período adicional, não podendo ser substituída por uma presunção aritmética automática.

2. NATUREZA JURÍDICA E PECULIARIDADES DOS CONTRATOS DE SUPERVISÃO

O ponto de partida para identificar as regras incidentes sobre as prorrogações do contrato de supervisão é sua classificação jurídica. Trata-se, a rigor, de um contrato de escopo, pois a Administração Pública não contrata uma prestação de serviços por um tempo específico, mas a entrega de um resultado complexo e delimitado, qual seja, o acompanhamento, a verificação e o controle técnico, físico e orçamentário do empreendimento até sua efetiva conclusão. Nos contratos de escopo, a extinção

natural do vínculo ocorre com a entrega e o recebimento do objeto e não pelo simples advento de uma data específica.[3]

Em tais ajustes, é fundamental distinguir prazo de vigência - prazo ajustado para a duração total do contrato - e prazo de execução – tempo previsto para a execução das prestações, à luz de suas peculiaridades.[4] A Lei nº 14.133/2021 positivou tal diferenciação em dois dispositivos fundamentais: no art. 111, estabelece que, nos contratos de escopo, o prazo *de vigência* será automaticamente prorrogado quando o objeto não for concluído dentro do período inicialmente pactuado e, no §5º do art. 115, traz as situações supervenientes que ensejam a prorrogação automática do cronograma *de execução*, garantindo à contratada o tempo necessário para o cumprimento de suas obrigações. Ainda, a despeito de a Lei não mencionar explicitamente, outras situações podem levar à prorrogação do prazo de execução, desde que devidamente motivadas, como no caso de alterações unilaterais ao objeto realizadas pela Administração, a propósito das determinações contidas no art. 125, de manutenção das mesmas condições iniciais.[5]

Nesse contexto, dois aspectos devem ser enfatizados:

a) as prorrogações no cronograma de execução *podem* gerar a prorrogação automática do prazo de vigência; porém, a prorrogação do prazo de vigência está obrigatoriamente vinculada às necessidades da execução, inclusive as relacionadas a eventuais alterações no objeto; e

b) não há, na Lei 14.133/2021, limite temporal formal e derradeiro para a vigência dos contratos de escopo, a exemplo do que ocorre com os contratos por prazo, *ex vi* as disposições dos arts. 106 a 110, nem limite de valor, nos moldes dos 25% fixados pelo art. 125 para as situações previstas no inc. I do art. 124.[6]

Em suma: o contrato de supervisão de obras é um contrato de escopo e, portanto, terá sua extinção natural com a entrega do objeto inicialmente contratado.

---

3 Vale lembrar a lição de Diógenes Gasparini, no sentido de que, para conseguir alcançar seus objetivos, a Administração Pública "celebra, mediante licitação ou diretamente com o seu escolhido, os respectivos contratos com quem, quase sempre um particular, possa atender-lhe. Concluído o objeto pelo contratado e recebido pela Administração Pública, extingue-se o contrato, independentemente de qualquer formalidade. Com efeito, se o contrato foi firmado em função do desejado pela Administração e essa pretensão foi plenamente satisfeita, não há razão para a continuidade do contrato". (GASPARINI, Diógenes. Extinção, sustação e suspensão do contrato administrativo. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba: Zênite, n. 200, out. 2010, seção Doutrina, p. 1038). Em contraponto, para os contratos celebrados por prazo certo Hely Lopes Meirelles é quem nos dá a melhor diretriz: "a extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra nos ajustes por tetpo determinado, nos quais o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, de modo que, uma vez expirado, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto(...)" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 228/229).

4 Paulo Sérgio de Monteiro Reis, didaticamente, ensina que: "O prazo de execução será definido de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra. Esse prazo determina a responsabilidade do contratado perante a administração contratante. Se o contratado atrasar a execução, por culpa exclusiva dele, estará sujeito à aplicação de penalidades, na forma prevista no edital. O prazo de vigência deverá ser superior ao prazo de execução em 180 dias. Após a execução, o contratado deverá corrigir todos os vícios ocultos que vieram a ser constatados por ocasião do recebimento provisório e do recebimento definitivo, além de providenciar as ligações definitivas (energia, água, telefone e gás), o competente habite-se da obra e a certidão negativa de débitos previdenciários específica par ao registro da obra junto ao Cartório de Registro de Imóveis." (REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. **Obras públicas – Manual de Planejamento, Contratação e Fiscalização.** 3. ed. rev., ampl. e atual. Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2025, p. 193.)

5 Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, **nas mesmas condições contratuais,** acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento)." (Sem grifos no original.)

6 O que não significa, por certo, total liberdade de manuseio do prazo e não afasta automaticamente o risco de ilegalidades em tais contratos, a depender as circunstâncias concretas que se apresentarem.

Sendo necessário à consecução integral do objeto, tanto o cronograma de execução, quanto o prazo de vigência podem e devem ser prorrogados, nos termos da Lei 14.133/2021. Qualquer tese jurídica a propósito do assunto deve levar tais conceitos, regras e distinções em consideração.

2.1. ACESSORIEDADE FUNCIONAL E AUTONOMIA JURÍDICA

A relação entre o contrato de execução da obra e o contrato de supervisão é frequentemente rotulada como relação de acessoriedade. No Direito Civil brasileiro, é considerado um contrato acessório o contrato que existe em função de outro, o principal, para garantir ou complementá-lo. Assim ocorre, por exemplo, com o contrato de fiança. É comum dizer-se que "o acessório segue o principal" para representar a relação jurídica existente entre ambos os ajustes.

Contudo, no caso do contrato de supervisão de obra, essa qualificação é válida no plano funcional, mas não pode importar em subordinação jurídica absoluta. Tratam-se, o contrato de execução da obra e o contrato de supervisão, de contratos autônomos, firmados entre partes distintas, com objetos e planilhas orçamentárias próprios.

A prorrogação lícita da vigência do contrato de obra não produz efeito automático no contrato de supervisão, mas estabelece, em verdade, um *nexo causal* que obriga a Administração a examinar a necessidade material de continuidade dos serviços e a adequação da estrutura mobilizada.

2.2. DISTINÇÃO ENTRE OBJETO, ESCOPO, MEIOS E UNIDADES DE REMUNERAÇÃO

Uma das causas da confusão acerca da relação existente entre ambos os contratos e os impactos que alterações no contrato de obra produzem no contrato de supervisão reside na equivocada sobreposição entre quatro categorias conceituais que, em verdade, não se confundem:

- objeto: é a prestação final integrada que a Administração pretende obter (ex.: a supervisão integral da construção da rodovia X);
- escopo: é o conjunto delimitado de atividades, análises, ensaios e produtos necessários à consecução do objeto;
- meios de execução: são os recursos humanos, materiais, tecnológicos e operacionais mobilizados para executar as atividades do escopo; e
- unidade de remuneração: são os critérios previstos no edital para mensurar as prestações e efetuar os pagamentos (ex.: produtos entregues, marcos concluídos ou homem-mês).

Assim, quando a unidade de remuneração adota o homem-mês (HM) como simples critério de medição de um escopo orientado a produtos, a variação na

quantidade de meses trabalhados representa a *continuidade do esforço ou do meio de execução* e não a ampliação do objeto contratado. A quantidade física de um insumo empregado não se confunde, automaticamente, com a dimensão jurídica da prestação licitada.

3. A INCIDÊNCIA DO LIMITE DO ART. 125 DA LEI Nº 14.133/2021 SOBRE OS ADITIVOS EM CONTRATOS DE SUPERVISÃO

O art. 125 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato (ou 50% em reformas de edifícios e equipamentos). O dispositivo harmoniza-se com o art. 126, que proíbe alterações unilaterais que transfigurem o objeto da contratação.

A regra, certamente, se aplica aos contratos de supervisão, não havendo razão para afastá-la. Porém, nem todo aditivo de prazo de vigência representa alteração de escopo, sendo necessário analisar cuidadosamente cada situação fática, sob pena de equívoco.

3.1. O SUPORTE FÁTICO DO ACRÉSCIMO QUANTITATIVO

A incidência da limitação percentual do art. 125 pressupõe a ocorrência de *alteração* do objeto do contrato. Trata-se de uma regra literal e inequívoca[7], não havendo, que se falar em sua aplicação dentro de outro contexto de modificação do contrato administrativo.[8]

Em empreitadas de obras civis, a identificação dessa situação é mais simples: p. ex., adicionar 10 km de pavimentação a um contrato original de 40 km constitui inequívoco acréscimo quantitativo de 25%. Todavia, nos serviços de engenharia consultiva e supervisão, a identificação da caracterização do acréscimo quantitativo *exige* investigar a estrutura da prestação adotada concretamente.

Como se disse no tópico 2, o contrato de supervisão da obra é, a rigor, um contrato de escopo e, sendo assim, deve ser estruturado a partir de resultados. Porém, se foi pautado pela disponibilização de pessoal, tendo sido licitada e contratada estritamente a disponibilização, por exemplo, de "10 engenheiros por 12 meses", a adição de mais 3 meses desses profissionais constituirá *acréscimo quantitativo direto* daquilo que foi licitado. O mesmo não ocorrerá se o contrato houver sido pautado no

7 Lei 14.133/2021, Art. 125: "**Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei**, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento)." (Sem grifos no original).

8 Conforme ensina JUSTEN FILHO, "é necessário admitir a alteração dos pactos originalmente estabvelecidos", pois a "cristalização da avença tal como produzida por meio de uma licitação poderia acarretar sério descompasso entre as necessidades da Administração Pública e o conteúdo dos contratos administrativos". (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021, p. 1405).

acompanhamento do empreendimento e na entrega de produtos específicos, tendo sido licitada e contratada a supervisão integral da obra até sua conclusão, adotando-se o homem-mês como mera estimativa de orçamento ou medição; nesse caso, a dilação temporal decorrente do atraso da obra representará apenas a *permanência dos meios* necessários para entregar o mesmo objeto.

3.2. A NECESSÁRIA DECOMPOSIÇÃO DAS CAUSAS DA REPERCUSSÃO ECONÔMICA PARA IDENTIFICAR A INCIDÊNCIA DOS 25%

O aumento do valor global de um contrato após um aditivo de prorrogação de vigência não revela, por si só, a presença de uma alteração quantitativa. O acréscimo financeiro pode decorrer de reajuste de preços ou revisão econômica, alteração qualitativa ou quantitativa do escopo ou de prorrogação puramente temporal. Cada um desses eventos ocorrerá a seu tempo e modo e, eventualmente, um único termo aditivo pode concentrar todos, por economia processual. Assim, deve-se ter cautela para não considerar, de forma generalizada, qualquer aditivo com impacto econômico ou o valor do aditivo de prorrogação como alteração contratual submetida ao teto do art. 125, o que seria um claro erro de enquadramento dogmático.

Em cada caso concreto, as causas da prorrogação e do aumento de valor devem ser decompostas para avaliar sua natureza e legalidade. Assim:

a) na prorrogação decorrente de paralisação da obra ordenada pela Administração ou de atraso da construtora na execução, sem alteração nas especificações, os custos de manutenção da estrutura da supervisora durante a espera devem ser enquadrados em recomposição do equilíbrio econômico-financeiro ou em continuidade do escopo originário, conforme o caso;

b) na prorrogação decorrente de alterações à obra supervisionada, devem ser verificadas as repercussões concretas dessas alterações nas obrigações da supervisora, nos seguintes moldes:

b.1) mera repercussão temporal: a supervisora continua executando as mesmas atividades, sobre o mesmo objeto e com as mesmas entregas, mas em prazos postergados. Nesse caso, a manutenção da equipe e da estrutura de apoio por mais meses pode gerar repercussão econômica, porém não significará, por si só, acréscimo quantitativo do objeto;

b.2) alteração quantitativa[9]: aumento da quantidade de serviços de supervisão já previstos no contrato. É o que ocorre, por exemplo, quando passam a ser necessárias mais inspeções, medições, ensaios, verificações, relatórios já previstos, acompanhamento de novas unidades construtivas, novas frentes de trabalho, entre outros; e

9 Lei 14.133/2021, art. 124, inc. I, letra b): "quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei ;".

b.3) alteração qualitativa[10]: exigência de prestação tecnicamente diferente da originalmente contratada, como um novo tipo de ensaio, uma nova metodologia de controle, uma especialidade profissional não prevista ou um relatório com conteúdo e finalidade distintos.

Isto posto, não basta a existência de alterações no contrato de obra para concluir que elas automaticamente modificaram o contrato de supervisão, nem que essas modificações correspondem a alterações no objeto, limitadas pela regra do art. 125. Embora exista dependência funcional entre os dois contratos, eles possuem objetos juridicamente autônomos, por isso, cada alteração da obra precisa ser submetida a um teste de repercussão sobre o objeto próprio da supervisão.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A evolução das decisões do Tribunal de Contas da União reflete o esforço da Corte de Contas para reprimir abusos e desvios na gestão dos contratos de supervisão de obras públicas. Contudo, verificam-se importantes fragilidades na fundamentação teórica da tese irrestrita de que o limite de 25% deve ser observado no caso de prorrogação da vigência desses contratos.

4.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PRECEDENTES E CRÍTICA À GENERALIZAÇÃO PAUTADA EM SITUAÇÕES PATOLÓGICAS

A trajetória dos precedentes do TCU apresenta uma inflexão marcante ao longo das últimas décadas. Abaixo, o resumo das principais decisões sobre o assunto:

- Decisão nº 90/2001-1ª Câmara: a Corte reconheceu expressamente a interligação material entre a supervisão e a obra, admitindo que o atraso na execução da construção exige a permanência da supervisora e justificava a adequação do prazo contratual; nesse momento, o entendimento do TCU afastava a incidência automática do limite percentual sobre valores decorrentes da prorrogação da vigência;
- Acórdão nº 508/2018-Plenário: ao examinar contratos com remuneração fortemente lastreada em homem-mês, o Tribunal assentou que a dilação do prazo acompanhada do aumento das quantidades de homem-mês constitui alteração quantitativa, devendo submeter-se ao limite legal;
- Acórdão nº 84/2020-Plenário: uma auditoria operacional nos contratos do DNIT revelou quadros graves de falha de governança, com escopos genéricos, equipes sobredimensionadas e mantidas sem nexo com o ritmo da obra, além de aditivos exponenciais; o TCU fixou diretrizes rígidas para coibir a perpetuação dessas avenças, determinando a observância do limite de 25%;
- Acórdão nº 2.391/2025-Plenário: a Corte estabeleceu que a variação de

10 Lei 14.133/2021, art. 124, inc. I, letra a): "quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;".

quantitativos em itens remunerados por homem-mês configura alteração quantitativa¨, sem distinção para alteração quantitativa, qualitativa ou simples prorrogação de prazo, impondo o limite de 25% salvo comprovação de inequívoca desvantajosidade;

- Acórdão nº 1.753/2026-Plenário: apreciando consulta sobre a Lei nº 14.133/2021, o TCU reafirmou a incidência do limite de 25% aos contratos de supervisão e gerenciamento, ressalvando a aplicação do art. 124, § 2º para situações de comprovada mobilização sem culpa e a relevância de modelos de remuneração por produtos, reiterando a possibilidade de superação consensual do referido limite caso demonstrada a vantajosidade sob os aspectos técnico, econômico e social.

Cabe destacar, contudo, que a análise mais detida de tais decisões revelou casos de irregularidades extremas, em que se verificaram contratos mal formulados, orçamentos inflados, equipes mantidas ociosas em períodos de obra paralisada e ausência total de controle administrativo. Portanto, a tese sustentada atualmente pela Corte de Contas federal nasceu a partir de situações patológicas que exigiam um controle mais rigoroso e mereciam repressão, qualquer que fosse o fundamento jurídico. Tomá-la como premissa universal, aplicável inclusive a contratos hígidos, bem modelados e pautados por entregas de produtos configura, em nosso entender, grave falha metodológica.

4.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAM A TESE

A jurisprudência do TCU que sustenta a tese da aplicabilidade irrestrita do limite de 25% para prorrogações na vigência do contrato de supervisão de obra se escora, basicamente, em quatro pilares, destacados na sequência. Entretanto, em nosso entender, apenas um deles, relacionado à autonomia entre ambos os contratos e à necessidade de redimensionamento do contrato de supervisão, pode ser considerado assertivo. De fato, a supervisora deve, sim, adequar seu efetivo ao ritmo da obra, pois dilação temporal não justifica remuneração de equipes ociosas, exigindo redimensionamento e desmobilização parcial. Os demais merecem relevantes críticas, a seguir pontuadas:

- O homem-mês como quantidade do objeto: o argumento de que adicionar meses de trabalho equivale a adicionar unidades contratadas, equivalendo ao acréscimo quantitativo, procede apenas se o objeto for a disponibilização temporal de profissionais; em contratos de escopo orientados a resultados, o homem-mês é mero meio de mensuração;
- Proteção da competição e da isonomia: o temor de que a prorrogação sem limites frustre a competição originária é correto, porém, há outros meios igualmente legítimos e eficientes para a preservação de tais valores jurídicos, inerentes ao controle do ato discricionário e orientados pelas

disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, afastando, portanto, a interpretação de submissão ao limite percentual como única solução;

- Dever de planejamento e previsibilidade: o TCU sustenta que a proximidade do limite de 25% permite o planejamento da licitação e afasta, consequentemente, os argumentos em torno da necessidade de manutenção do contrato. Contudo, essa previsibilidade não obriga, automaticamente, o gestor a licitar. A previsibilidade impõe o dever de planejar e decidir tempestivamente, mas não predetermina que a única solução válida seja a extinção do contrato, sendo perfeitamente admissível que a decisão de gestão, devidamente motivada, seja pela sua manutenção;
- Vantajosidade e observância à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB: para o TCU, a regra da limitação aos 25% somente pode ser excepcionada se demonstrada a desvantajosidade da nova licitação, preenchidos certos e estando de acordo a empresa contratada. Porém, a Corte de Contas não considera, em suas análises, a necessária decomposição das causas da repercussão econômica, referida no item 3.2 acima, para demonstrar, objetivamente, que ela decorre de efetiva alteração do objeto, única situação à qual, segundo a Lei 14.133/2021, o limite percentual se aplica.

4.3. O EQUÍVOCO EM CONSIDERAR APENAS O ESTÁGIO FÍSICO DO EMPREENDIMENTO E DESPREZAR A RELEVÂNCIA TÉCNICA DAS PARCELAS EXECUTADAS

Verificou-se, ainda, na jurisprudência do TCU, uma associação da vantajosidade da manutenção do contrato de supervisão ao estágio avançado de execução da obra, em termos percentuais. Ou seja, quanto mais avançada estiver a execução da obra e, consequentemente, o contrato de supervisão, mais justificável será a prorrogação da vigência deste. Contudo, a noção de estágio avançado não deve, em nosso entender, ser aferida puramente pelo percentual do cronograma físico-financeiro executado, mas, sim, considerando a relevância e a complexidade técnica das parcelas executadas.

Com efeito, a depender da obra, mesmo em fases intermediárias do cronograma, a execução de etapas de alta complexidade ou com elevado histórico de não conformidades acumuladas pode exigir a permanência da mesma equipe supervisora, sob pena de perda irreversível do acervo de memória técnica e fracionamento das responsabilidades quanto a vícios ocultos. A substituição, nesses cenários, gera grave risco à higidez do empreendimento e à segurança do erário. Nessa situação, não será razoável ao gestor optar pela solução que implique assunção desses riscos, comprometendo os resultados e gerando consequências sociais.

Desse modo, novamente, a premissa fixada pelo TCU não deve ser tomada como absoluta, cabendo avaliar as circunstâncias concretas em torno do estágio de execução.

5. REJEIÇÃO À TESE DO TCU E PROPOSTA DE ENTENDIMENTO

Diante do exposto, deve-se rejeitar a tese genérica e abstrata de que os contratos de supervisão estão submetidos ao limite de 25% previsto no art. 125 da Lei 14.133/2021, inclusive no caso de prorrogação da vigência. Como visto, é fundamental a análise caso a caso, que considere a estrutura da prestação e as causas ensejadoras da prorrogação, com suas respectivas repercussões econômicas, especialmente para distinguir alteração do escopo e mera dilação temporal, com permanência dos meios necessários para a entrega do escopo inicial.

A incidência do limite percentual se aplica apenas a repercussões econômicas decorrentes de alterações no objeto do contrato de supervisão, conforme a norma explícita no referido dispositivo legal, não sendo suficiente, para essa qualificação, a mera extensão temporal da execução ou o aumento das unidades de recursos humanos utilizadas como meios para a conclusão do mesmo escopo.

Nesse contexto, na prática, para identificar a aplicabilidade, ou não, do limite é necessário realizar uma análise em duas etapas sucessivas:

- Etapa 1 - Classificação jurídica da repercussão econômica: examinar a causa da prorrogação e do aumento de valor do contrato, identificando se decorre de alteração qualitativa ou quantitativa do escopo ou se, em verdade, decorre da mera continuidade dos meios para entrega do mesmo escopo originário;
- Etapa 2 - Análise da legitimidade e ponderação de alternativas: se houver aumento de valor decorrente de alteração do escopo, sobre esse aumento deverá incidir o limite de 25% e eventual análise acerca da possibilidade de ultrapassá-lo. Por outro lado, se o aumento de valor decorrer de necessidades relacionadas à mera continuidade temporal do escopo, estará afastada a incidência do art. 125, não havendo que se falar em aplicação do respectivo limite.

5.1. UMA SUGESTÃO DE "TESTE JURÍDICO" PARA VALIDAR A DECISÃO DO GESTOR

Para possibilitar ao gestor uma análise objetiva acerca da legalidade de uma eventual decisão de prorrogar a vigência do contrato de supervisão de obra, sugere-se a realização do seguinte "teste jurídico":

a) Identificação da estrutura da prestação: verificar se o contrato está fundado em alocação de pessoal ou em escopo e produtos;

b) Apuração da causa: verificar os motivos para a prorrogação, que podem ser incúria da supervisora, mora da construtora, alterações no contrato da obra ou caso fortuito ou força maior;

c) Demonstração da necessidade da supervisão: avaliar se a dilação temporal exige a manutenção contínua das atividades;

d) Redimensionamento de equipe: verificar se deve haver ajuste da planilha à realidade do ritmo da obra, promovendo-se a desmobilização parcial ou redução de equipes;

e) Identificação da natureza do aditivo: identificar se envolve alteração do escopo original, se aumenta quantidades do objeto ou das prestações de supervisão ou se apenas aumenta a duração do contratou ou a quantidade dos meios de execução;

f) Preservação da equação competitiva: verificar se o montante acumulado do contrato, no caso de alterações contratuais, altera substancialmente a escala econômica submetida à licitação originária;

g) Análise de vantajosidade e proporcionalidade: ponderar os custos de transição e o risco da substituição frente ao custo da continuidade.

As respostas obtidas após as análises de tais quesitos proporcionarão uma compreensão exata da situação concreta, melhorando as condições de decidir. Os mesmos critérios podem ser utilizados pelo agente controlador, para os fins de bem avaliar a decisão tomada pelo gestor.

6. DECISÃO SOBRE A PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA

A decisão entre prorrogar o contrato de supervisão ou extingui-lo não é simples e pode demandar um tempo de análise significativo. Por isso, vale destacar a necessidade de, durante o período de análise, monitorar os prazos e, se for o caso, iniciar o processo da licitação independentemente da conclusão acerca da prorrogação da vigência, de modo a evitar situação de urgência. Se a análise for desfavorável à prorrogação, o processo deve seguir para uma nova contratação; se favorável, deve se encerrar imediatamente.

6.1. RISCOS RELACIONADOS À SUBSTITUIÇÃO DA EMPRESA SUPERVISORA E INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA

A substituição da empresa supervisora no decorrer da obra não é uma operação neutra do ponto de vista econômico e técnico, envolvendo sérios riscos que devem ser ponderados e considerados para os fins da tomada de decisão, sendo eles:

a) perda do conhecimento acumulado e da memória técnica das medições anteriores;

b) gastos duplicados com desmobilização da contratada anterior e mobilização/instalação do novo canteiro;

c) prejuízo à curva de aprendizagem, ante o prazo necessário para a nova contratada assimilar o histórico dos projetos e não conformidades; e

d) diluição de responsabilidades e conflitos de responsabilidade jurídica entre a antiga e a nova supervisora quanto a defeitos e vícios estruturais descobertos a posteriori.

Assim, o custo de manutenção do contrato, ainda que expressivo, pode ser necessário para assegurar os melhores resultados vinculados ao contrato de execução da obra e evitar outros problemas relacionados, levando o gestor à decisão de manter o contrato, sendo-lhe inexigível conduta diversa.

Esse cenário deve restar evidenciado caso a opção seja pela manutenção do contrato, não bastando argumentos genéricos. É fundamental a existência de motivação específica, adequada e suficiente, condizente com a realidade de ambos os contratos em execução.

Para fins de imputação de responsabilidade, cabe ao agente controlador levar em conta essas mesmas circunstâncias.

Tais considerações se aplicam independentemente da causa ensejadora da prorrogação da vigência.

6.2. ATENÇÃO AO OLHAR JURÍDICO

A motivação do gestor que busca a manutenção do contrato de supervisão de obras deve ter em vista o olhar jurídico sobre o assunto. Ou seja, deve se debruçar sobre os aspectos que o parecerista que realizará a análise do caso precisará compreender para, eventualmente, posicionar-se de maneira favorável, especialmente concentrando esforços de justificativa em aspectos técnicos que são fundamentais para possibilitar o enquadramento da situação concreta em hipótese legalmente autorizada. Nesse sentido, recomenda-se o seguinte roteiro:

a) descrever, sucintamente, objeto do contrato de execução da obra, com indicação e classificação de todos os aditivos já realizados;

b) descrever o objeto do contrato de supervisão, com indicação da estrutura da prestação e detalhamento de seu escopo;

c) indicar porque a prorrogação da vigência é necessária, considerando as ocorrências do contrato de execução da obra;

d) detalhar se o aditivo decorre de mera necessidade de dilação temporal ou, se for o caso, de alteração no escopo do contrato de supervisão;

e) se o aditivo decorrer de alteração no escopo, indicar o valor correspondente e, conforme o caso, demonstar que não superam o limite de 25%; se superarem, demonstrar que:

e.1) não haverá transfiguração do objeto, vedada pelo art. 126 da Lei 14.133/2021; e

e.2) o volume econômico acumulado do contrato não ultrapassará limites da razoabilidade em face da contratação originária;

f) demonstrar a existência de pressupostos fáticos e circunstanciais suficientes para embasar a decisão, bem como que a prorrogação do contrato é a melhor solução para alcançar os resultados pretendidos e para evitar danos ao interesse público.

7. MUDANÇAS NECESSÁRIAS A NOVAS CONTRATAÇÕES: PLANEJAMENTO, MODELAGEM E MATRIZ DE RISCOS

A minimização da problemática ora enfrentada passa pela modernização da modelagem dos editais e contratos para a contratação de supervisão de obras. Em nosso entender, a adoção de algumas diretrizes, também verificadas nas decisões do TCU que foram analisadas, pode reduzir significativamente o risco de apontamentos do controle externo, são elas:

a) sempre que possível, vincular a remuneração prioritariamente a relatórios, pareceres, medições de marcos e entregas efetivas, reduzindo a utilização isolada do critério do homem-mês ou homem-hora;

b) estabelecer cláusulas expressas prevendo a alteração obrigatória e automática do dimensionamento da equipe em casos de desaceleração ou paralisação da obra; e

c) alocar claramente os riscos de atraso na execução da obra, definindo a responsabilidade financeira por perdas e danos e pela manutenção de estruturas em *stand by*.

8. CONCLUSÃO

A controvérsia em torno da aplicação dos limites do art. 125 da Lei nº 14.133/2021 aos contratos de supervisão de obras não se resolve com respostas puramente numéricas, genéricas ou formais. A interdependência funcional entre a fiscalização e o empreendimento supervisionado exige, antes de mais nada, um modelo de controle capaz de distinguir situações patológicas, envolvendo falha de planejamento e má gestão contratual, do desdobramento legítimo da execução do contrato, em decorrência de acontecimentos alheios ao contrato de supervisão e não imputáveis à contratada.

O Tribunal de Contas da União tem prestado inestimável serviço ao reprimir contratações desestruturadas e exigir governança da Administração Pública. Contudo, equivocou-se ao transformar a presunção de alteração quantitativa como regra pautada na contagem de homem-mês e desvinculada da existência de reais modificações do escopo contratado. Tal presunção impõe ao gestor público um dilema capaz conduzir a decisões claramente prejudiciais ao interesse público, sendo fundamental a análise a partir da estrutura da prestação.

O acréscimo de valor decorrente de aditivos de prorrogações de vigência nem sempre estará submetido ao limite de 25%, sendo imprescindível decompor os acontecimentos que deram causa à prorrogação e ao aumento de valor do contrato para categorizá-los da forma correta e aplicar a norma correspondente. Conforme a premissa inicialmente posta, o tempo adicional é um fato da execução, o custo adicional é uma consequência econômica e o acréscimo quantitativo é uma qualificação jurídica que exige comprovação da efetiva ampliação do objeto licitado, cabendo, sempre, análise casuística. Nesse contexto, a mera extensão do prazo do contrato sem modificação do escopo não se enquadra na hipótese legal do art. 125 da Lei 14.133/2021.

O limite percentual previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/2021 incide apenas sobre repercussão econômica decorrente de efetiva alteração do objeto do contrato de supervisão, não sendo suficiente, para essa qualificação, a mera postergação da execução, com impacto no prazo de vigência, ou o aumento das unidades de recursos humanos utilizadas como meios para a conclusão do mesmo escopo. Como sugestão para minimizar a problemática em nível de controle externo, a Administração Pública deve adotar modelo de contratação por produtos e com riscos definidos em matriz objetiva, buscando garantir proteção à probidade, à competitividade e à continuidade de obras públicas essenciais.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 14.133/2021, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

GASPARINI, Diógenes. Extinção, sustação e suspensão do contrato administrativo. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba: Zênite, n. 200, out. 2010, seção Doutrina.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. **Obras públicas – Manual de Planejamento, Contratação e Fiscalização.** 3. ed. rev., ampl. e atual. Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2025..