

Como evitar jogos de planilha em licitações de obras no Brasil?ⁱ

Angelo Miguel de Barrosⁱⁱ

1. Introdução

Licitação é um procedimento administrativo prévio à contratação, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, com a finalidade de celebrar um contrato administrativo, garantindo, para tanto, a igualdade de condições entre os interessados. Selecionar a proposta mais vantajosa, porém, não é tarefa fácil. Para conseguir isso, a administração pública deve, primeiramente, especificar o que deseja contratar e, no caso de obras e serviços de engenharia, deve ter um cuidado adicional, visto que uma obra ou um serviço mal especificado pode resultar em prejuízo ao erário.

Para obras e serviços de engenharia, especificar significa ter o projeto básico bem definido, ter também, preferencialmente, o projeto executivo e, tão importante quanto os anteriores, ter uma planilha de estimativa de custos detalhada, condizente com o projeto especificado e com preços que reflitam a média do mercado.

Conforme CAMPITELI¹, podem ocorrer os chamados jogos de planilha. Isso consiste na manipulação das planilhas orçamentárias para obterem lucro exorbitante ao longo do contrato ou para conseguirem vencer a licitação em concorrência desleal com os demais licitantes, o que pode ocorrer por assimetria de informação entre os concorrentes (que acontece quando a obra ou o serviço não são bem especificados, mas um dos licitantes tem informação privilegiada sobre seu escopo), ou ainda, por assimetria de informação entre a administração pública e o licitante.

Para evitar os jogos de planilha, existem métodos prévios à contratação e métodos posteriores a ela, sendo que os primeiros são medidas para aplicação no edital de licitação enquanto os segundos são medidas para aplicação no contrato já celebrado.

Na prática, é bastante comum as empresas licitantes usarem esse artifício para conseguirem contratar com a administração pública com superfaturamento dos serviços, medida essa que vai de encontro ao Princípio da Economicidade, previsto no Artigo 70 da Constituição Federal, bem como ao Princípio da Eficiência, previsto em seu Artigo 37, que norteiam os atos administrativos.

Tal artifício já foi objeto de apreciação do TCU (Tribunal de Contas da União) por diversas vezes, como, por exemplo, no Acórdão 1755/2004 – Plenário, onde é explicitado que a modificação das condições iniciais do contrato administrativo

por conta de aditivos contratuais pode causar prejuízo à administração pública, pois retira-lhe a vantagem auferida pela seleção da proposta que à época da licitação fora eleita primeira colocada. Em outras palavras, após os aditivos contratuais, a proposta contratada deixa de ser a mais vantajosa dentre as demais ofertadas no certame.

2. Licitações de obras e serviços de engenharia no Brasil

Além das modalidades de licitações previstas na Lei 8.666/93 (convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão), a Lei 10.520/2002 trouxe uma modalidade de licitação adicional, o denominado Pregão, que é a modalidade de licitação adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.520/2002, Lei do Pregão.

2.1 Importância do projeto básico e executivo

O meio pelo qual a administração pública especifica o tipo de obra ou serviço de engenharia que se deseja contratar é o projeto básico. Nele estão previstos todos os elementos necessários para que os licitantes consigam entender o objeto contratual. O projeto básico vai além de plantas e projetos, mas contempla também cronogramas de execução da obra, estratégias de execução e até o orçamento detalhado, item fundamental para a obra, pois a planilha orçamentária deve estar em perfeita sintonia com os projetos desenvolvidos.

Decerto que um projeto básico deficiente ensejará uma contratação deficiente, havendo a necessidade futura de aditamentos contratuais para corrigir o objeto inicial da contratação, o que, por si só, já desvirtua o instituto do aditamento contratual, que tem por objetivo alterar as condições inicialmente pactuadas por razões decorrentes de fatos supervenientes.

Mas a problemática de se deflagrar um procedimento licitatório com projeto básico deficiente tem consequências ainda mais sérias, visto que o licitante, analisando o projeto e detectando a deficiência, pode fazer uso dos jogos de planilha para garantir superfaturamento da obra.

Para se ter uma ideia da incidência de erros e falhas nos projetos básicos da Administração Pública brasileira, ARY

¹ CAMPITELI, Marcus. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos “jogos de planilha” em obras públicas**. Dissertação de Mestrado: UnB, 2006, p. 48.

BRAGA PACHECO FILHO² relata sobre as ocorrências apuradas pelo TCU no ano de 2003.

Os números comprovam a importância do Projeto Básico na execução das obras públicas, uma vez que das 381 obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União em 2.003, 275 apresentaram indícios de irregularidades graves, com indicativo para paralisação – conhecidos pela sigla IGP, das quais, pasmem, mais de 70% delas, de alguma forma, apresentavam problemas de Projeto, que incorreram em irregularidades nos procedimentos licitatórios; na ocorrência de sobrepreço; em alterações indevidas de projetos; na existência de falhas graves no aspecto ambiental; ou mesmo na superveniência de superfaturamento das obras, fatos graves que denotam a urgência de modificação nos procedimentos de avaliação de projetos vis a vis à liberação de recursos.

Com relação ao projeto executivo, embora não haja a obrigatoriedade da existência deste antes da celebração do contrato, conforme dispõe o § 1º do Artigo 7º da Lei 8.666/93, sua ausência facilita a ocorrência de alterações contratuais.

A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (LEI 8.666, 1993)

Assim, quanto mais próximo do Projeto Executivo estiver o Projeto Básico, ou ainda, caso a Administração Pública opte pela inclusão do Projeto Executivo juntamente com o Projeto Básico no edital de licitação, menor será o risco de haver alterações contratuais durante a execução da obra ou do serviço de engenharia.

2.2. Estimativa de preços da Administração Pública

Após a definição dos Projetos Básico e Executivo e quantificação dos serviços que serão necessários para a execução do escopo da obra ou serviço, faz-se necessária a precificação dos itens, ou seja, a estimativa de preços dos itens da planilha orçamentária de acordo com os preços praticados no mercado.

O § 2º do artigo 40 da Lei 8.666/93 determina que o edital contenha planilha orçamentária com quantitativos e preços unitários. A planilha de estimativa de custos deve ser

elaborada de forma detalhada, contendo os custos diretos da obra, bem como o BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, ressaltando que o preço global ou estimativa de custos global da obra pode ser definido por:

$$VG = CD(1+BDI)$$

Onde VG é o valor global da obra e CD são os custos diretos da obra.

Os custos diretos são aqueles descritos por cada item da planilha com seus respectivos preços unitários, como mobilização e desmobilização dos empregados envolvidos, canteiro de obra e os serviços itemizados. Já o BDI é a soma dos custos indiretos e do lucro, incidindo sobre o custo direto total do empreendimento (CAMPITELI, 2006)³.

Diferentemente dos custos diretos, os custos indiretos não aparecem itemizados na planilha orçamentária, mas em forma de taxa percentual a ser aplicada sobre cada item, em virtude de não serem facilmente mensuráveis nas unidades de medição dos serviços.

Para a precificação dos itens referentes aos custos diretos, a Administração Pública deve almejar preços de mercado. O problema é que o preço de mercado varia de acordo com inúmeros fatores, como o número de empresas do ramo disponíveis, tipo e qualidade do produto, do serviço e dos insumos, taxa de juros, taxa cambial, disponibilidade de matéria prima etc.

A Administração pode e tem utilizado o sistema de referência de preços, tais como Editora PINI, tabela SINAPI, SCO etc. Tal sistema consiste em tabelas compostas por composições de preços de serviços e insumos da construção civil, definidos para diferentes locais e atualizados periodicamente, a fim de refletir o mercado em determinado tempo. Em geral, são publicados por diferentes órgãos ou entes públicos ou privados e se referem a setores específicos da construção civil.

3. Métodos para evitar os jogos de planilha

Existem basicamente dois tipos de jogos de planilha: a manipulação dos preços na planilha orçamentária visando aplicar um falso desconto na estimativa de custos, já com a certeza de auferir lucros exorbitantes por meio de aditivos contratuais ao longo do tempo, e a manipulação da planilha e/ou do cronograma físico-financeiro da obra para que a empresa consiga receber a maior parte dos valores contratados no período inicial, ocasionando, muitas vezes, o

² PACHECO FILHO, Ary Braga. O projeto Básico como elemento de responsabilidade na gestão pública. In: Revista do TCU, n. 99, jan/mar. 2004, p. 75.

³ CAMPITELI, Marcus. Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos "jogos de planilha" em obras públicas. Dissertação de Mestrado: UnB, 2006, p. 19.

abandono da obra posteriormente, visto já ter garantido a antecipação dos pagamentos da obra.

No primeiro caso, a empresa consegue majorar seu lucro aumentando o preço de itens que sabe previamente (por assimetria de informação) que haverá a necessidade de aumentar seu quantitativo ao longo da obra, na contrapartida de um desconto em itens que sabe de antemão que não serão necessários ao longo do empreendimento.

Já no segundo caso, a empresa aumenta os preços dos itens da planilha pertencentes às primeiras etapas da obra e diminui os preços dos itens das últimas etapas, fazendo com que seu cronograma físico-financeiro perceba uma distribuição dos recursos maior no início da obra e menor no final. Isso faz com que a empresa receba quase todo o valor da obra desproporcionalmente com o que já efetivamente executou, como, por exemplo, uma empresa que executou 70% de uma obra, mas já faturou 90% da mesma. Neste caso, se a empresa abandonar a obra, conseguiu obter um lucro exorbitante de 20% sobre o contrato.

3.1 Métodos prévios à contratação

Métodos prévios à contratação são medidas adotadas para se precaver de possíveis jogos de planilha e são aplicadas no edital de licitação. Uma delas é garantir um projeto básico de qualidade, visando diminuir o risco de assimetria de informação, tanto entre os concorrentes, como também entre os licitantes e a Administração Pública.

Um projeto básico bem elaborado diminui também o risco de haver aditivos contratuais ao longo da execução dos serviços. Outra medida para reduzir esse risco seria a inclusão do projeto executivo no edital, conforme já visto, diminuindo ainda mais a possibilidade de aditamentos contratuais.

Mesmo adotando tais medidas, ainda há a possibilidade da assimetria de informação, onde a empresa que venceu a licitação seja a construtora do imóvel e detenha informações privilegiadas sobre as condições particulares do mesmo. Dessa forma, por mais fiéis que sejam os projetos básico e executivo, ainda assim haveria margem para manipulação dos preços e futuros aditamentos.

Uma medida adicional seria a aplicação do critério de aceitabilidade dos preços unitários, conforme disposto no Inciso X do Artigo 40 da Lei 8.666/93, que segue transcrito abaixo.

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.

Cabe ressaltar que tal critério é descrito como obrigatoriedade no Artigo 40, ainda que muitas licitações ainda apliquem apenas o critério de aceitabilidade de preço global como preço máximo, conforme ensinamentos de MARCUS CAMPITELI⁴:

Apesar desse critério específico de limitação dos preços unitários estar contido na LDO, muitos contratantes de obras públicas custeadas com recursos federais parecem desconhecer essa norma, o que pode se comprovar pelos Acórdãos proferidos pelo TCU, em que se constavam diversas contratações com preços unitários bastante acima dos da Sinapi.

Portanto essa medida prévia consiste na previsão do critério de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório (edital), tendo como limite máximo dos preços unitários os do orçamento-base integrante do Projeto Básico e elaborado de acordo com os preços médios do mercado.

Fixando o preço máximo a ser aceito pela Administração Pública, ainda assim existe a possibilidade da empresa conseguir manipular a planilha. A empresa pode ganhar uma licitação oferecendo um desconto unitário muito elevado em um dos itens, mas, no primeiro aditamento contratual, reduzir seu uso e majorar a quantidade utilizada dos demais materiais que não tiveram descontos.

Para inibir tal medida, seria necessário estabelecer um limite inferior para os preços ofertados, o que iria de encontro ao estabelecido no Inciso X do Artigo 40 da Lei 8.666/93, que veda a fixação de preços mínimos nas licitações. O critério do § 1º do Inciso II do Artigo 48 da Lei 8.666/93, que prevê a desclassificação de preços manifestamente inexequíveis e ainda estabelece um critério objetivo para sua utilização no que tange às licitações de obras e serviços de engenharia.

Art. 48. Serão desclassificadas:[...]

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento)

⁴ CAMPITELI, Marcus. Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos "jogos de planilha" em obras públicas. Dissertação de Mestrado: UnB, 2006, p. 72.

do menor dos seguintes valores: (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) valor orçado pela administração. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Considerando uma licitação onde seja aplicado o critério de aceitabilidade dos preços unitários, sendo os preços estimados pela Administração Pública os preços máximos fixados, o critério do Artigo 48 enunciado acima se resume à alínea a) supramencionada, visto que a média aritmética das propostas superiores a 50% do estimado pelo contratante será sempre inferior à estimativa do contratante. Isso se explica porque, para que a média das propostas seja superior à estimativa da Administração Pública, é necessário que pelo menos uma proposta seja superior a ela, o que seria uma contradição, já que o preço da Administração seria o máximo admitido.

Portanto, basta aplicar a alínea a), ou seja, basta comparar o preço unitário do licitante com a média aritmética das propostas superiores a 50% do estimado pelo contratante.

Uma pergunta que pode surgir seria em qual, ou quais itens deve ser aplicado o critério, pois aplicá-lo em todos os itens de uma planilha de obra seria bem complexo. No entanto, basta aplicá-lo aos itens cujo preço ofertado seja inferior a 70% do estimado pela Administração Pública, pois como a estimativa do contratante é sempre maior que a média das propostas, se um item tiver seu preço superior a 70% do estimado pela Administração já é sabido que será exequível pelo critério do Artigo 48, caso contrário, aplica-se a alínea a) deste mesmo Artigo.

3.2 Métodos posteriores à contratação

Nos métodos posteriores à contratação, a ideia é corrigir o contrato já celebrado com preços excessivamente acima do mercado, utilizando-se, para tanto, os Métodos do Balanço e do Desconto, com amparo no Princípio da manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro do contrato, previsto, inclusive, no § 1º do Inciso V do artigo 57 da Lei 8.666/93. O Método do Balanço foi proposto pelo Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça e implementado através do Acórdão 583/2003 – TCU e sua ideia básica é utilizar preços unitários de mercado para aditivos contratuais.

Como em um jogo de planilha os preços unitários de determinados itens são contratados acima do valor de mercado, havendo aumento de quantitativo dos itens com sobrepreço resultará na contratação de aditivos contratuais com preço acima do de mercado.

Dessa forma, a proposta do Método do Balanço não é alterar os preços do contrato já firmado, mas é firmar aditamento contratual utilizando não os preços unitários dos itens da planilha contratada, mas sim os preços unitários de mercado.

A tentativa de aplicação do Método do Balanço pode resultar em litígio entre o contratante e a contratada, pois dificilmente a empresa irá aceitar o aditamento contratual com preços menores que os contratados, o que expõe a Administração Pública ao risco de interromper uma obra, causando enorme prejuízo, às vezes até maiores que o sobrepreço advindo dos jogos de planilha.

Já o Método do Desconto, apresentado através do Acórdão 1755/2004 – TCU, visa manter, após cada alteração contratual, o desconto original entre o valor global contratado e o valor estimado pela Administração Pública.

Para fazer isso, é necessário aplicar a seguinte fórmula aos itens que tiveram suas quantidades alteradas:

$$PR_i = PT_i \cdot \frac{(1 - DO)}{(1 - Df)}$$

Onde:

PR_i – Preço total reequilibrado do item i;

PT_i – Preço total contratado do item i, após alterações quantitativas;

DO – Desconto percentual original obtido entre o valor global contratado e o valor global estimado pela Administração Pública;

Df – Desconto percentual entre o valor global da proposta e o valor global da estimativa da Administração Pública após alterações quantitativas.

Dessa forma, a ideia do Método do Desconto é similar à do Método do Balanço, no sentido de corrigir os preços unitários no momento do aditamento contratual e, com isso, eliminar o jogo de planilha (MARCUS CAMPITELI, 2006, p. 78)⁵.

No entanto, isso pode dar margem a contestações da contratada, podendo resultar num litígio com a empresa e ocasionar uma indefinição para o preço que se levará em consideração para o aditamento contratual, expondo-se ao risco de a uma interrupção da obra, causando enorme transtorno à Administração Pública, além de prejuízo ao erário.

⁵ CAMPITELI, Marcus. Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos "jogos de planilha" em obras públicas. Dissertação de Mestrado: UnB, 2006, p. 78.

4. Conclusão

O primeiro passo do administrador público é saber identificar os jogos de planilha. O segundo, é adotar medidas para que eles sejam evitados, pois acarretam prejuízos para os cofres públicos.

Dentre as maneiras de se combater os jogos de planilha, verificamos a existência dos métodos prévios à contratação, compostos por medidas a serem adotadas na elaboração do edital de licitação, e dos métodos posteriores à contratação, métodos criados a fim de corrigir um contrato já celebrado com preços excessivamente acima do mercado, ou seja, após o jogo de planilha já configurado.

Embora os métodos posteriores à contratação consigam evitar o superfaturamento das obras no decorrer do contrato, tais medidas podem dar margem à contestação das empresas contratadas e podem acabar ocasionando, em alguns casos, prejuízos ainda maiores para a Administração Pública, em virtude do risco de paralisação da obra e litígios entre contratante e contratada.

Assim, para as obras e serviços de engenharia que ainda serão licitados, é mais conveniente para o ente público adotar as medidas prévias à contratação, ou seja, ter um projeto básico bem definido, sempre que possível o projeto executivo, estimativa de custos com preços condizentes com os de mercado e aplicar os critérios dos artigos 40 e 48 da Lei 8.666/93, que se referem à fixação de preços máximos unitários e critério de eliminação de propostas com valores inexequíveis, respectivamente.

Referências Bibliográficas

- BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2002.
- CAMPITELI, Marcus. Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos “jogos de planilha” em obras públicas. Dissertação de Mestrado: UnB, 2006
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-mécum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2006.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MENDES, André Luiz; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Um aspecto polêmico dos orçamentos em obras públicas: benefícios e despesas indiretas (BDI). Revista do TRIBUNAL DE Contas da União, nº 88, abr./jun., 2001
- PACHECO FILHO, Ary Braga. O projeto Básico como elemento de responsabilidade na gestão pública. In: Revista do TCU, n. 99, jan/mar. 2004.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito administrativo contratual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 abr. 2013.
- BRASIL. Lei Complementar (1993). Lei de licitações e contratos da administração pública. Brasília, DF: Senado, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 14 abr. 2013.
- Tribunal de Contas da União. Acórdão 1755 (2004). Tomada de Contas Especial. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em 22/04/2013.
- Tribunal de Contas da União. Acórdão 3144 (2012). Auditoria em obras de manutenção de trechos rodoviários na BR-163/MT. Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=%28AC-3144-48/12-P%29%5bnumd%5d%5bB001,B002,B012%5d>>. Acesso em 22/04/2013.
- Tribunal de Contas da União. Acórdão 583 (2003). Auditoria. Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=%28AC-0583-19/03-P%29%5bnumd%5d%5bB001,B002,B012%5d>>. Acesso em 22/04/2013.

ⁱ O texto presente foi adaptado a partir do trabalho de conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-graduação lato sensu em Direito Empresarial com concentração em Licitações e Contratos da Fundação Getúlio Vargas- Direito- Rio de Janeiro.

ⁱⁱ Doutorando em Economia - Universidade Católica de Brasília (UCB) e Mestre em Matemática - Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA).