

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS - IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-GER 012/2016
Análise de sobrepreço no orçamento base

Primeira edição válida a partir de: ___/___/_____

www.ibraop.org.br

irbcontas.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo verificar se há sobrepreço no orçamento base que compõe o instrumento convocatório da licitação.

A verificação se faz necessária na medida em que sobrepreços no orçamento base podem levar a ocorrência de superfaturamentos durante a execução contratual, podendo, dessa forma, causar prejuízos ao Erário.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

3.1 Seleção da amostra

A Equipe de Auditoria deve observar a Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, que trata dos requisitos para seleção da amostra de serviços contidos no orçamento base.

Deve ser elaborada uma curva ABC para o orçamento base da licitação com o intuito de se estabelecer a meta inicial de serviços a serem analisados.

As faixas A e B, por refletirem os itens mais importantes da planilha, devem ser objeto de tratamento especial. A faixa C, por representar componentes de menor importância relativa, pode receber atenção circunstancial, visto que aditivos podem aumentar seus quantitativos e valores, alterando suas posições na Curva ABC.

Para a Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, a faixa “A” da curva ABC corresponde aos serviços que representem até 50% de percentual acumulado. A faixa “B” corresponde aos serviços compreendidos entre 50% e 80% do percentual acumulado da curva ABC e a faixa “C” refere-se aos serviços compreendidos entre 80% e 100% do percentual acumulado da curva ABC.

Dessa forma, para maior consistência da análise, a amostra avaliada deve ser representativa, recomendando-se corresponder a, no mínimo, 70% do preço final do orçamento base, salvo casos devidamente justificados. Em regra, a amostra selecionada corresponde as faixas A e B da classificação ABC.

Para a montagem da curva ABC pode-se utilizar planilhas eletrônicas, colocando-se em ordem decrescente de valores totais cada serviço constante do orçamento base. Na coluna ao lado dos valores totais dos serviços faz-se um somatório, acumulando-se o total de cada item. Quando este somatório atingir 80% do valor total do orçamento base, os serviços dentro deste percentual são as faixas A e B da classificação ABC.

3.2 Completude do orçamento base

A Equipe de Auditoria deverá verificar o conteúdo do orçamento base - parte integrante do Projeto Básico, nos termos do art. 6º, inciso IX da Lei Federal nº 8.666/93 -, tomando-se como parâmetro geral a Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 001/2006, demais entendimentos jurisprudenciais e prescrições legais e normativas relacionadas, conforme detalhado adiante.

a) Se a planilha do orçamento base contém, no mínimo:

- Discriminação de cada serviço, unidade de medida, quantidade, custo unitário e custo parcial por etapa de obra,

- Custo total orçado, representado pela soma dos custos parciais de cada etapa;
- Data-base dos custos unitários da planilha, bem como data da sua elaboração;
- Referência, com código, se existente, dos custos unitários referenciais;
- Nome completo do responsável técnico, seu número de registro no CREA ou CAU e assinatura.

b) Se as referências de custos unitários adotados no orçamento base são fidedignas e compatíveis com os serviços listados no orçamento base.

c) Se a composição de custo unitário dos serviços encontra-se disponível contendo, no mínimo:

- Discriminação de cada insumo, unidade de medida, sua incidência na realização do serviço, preço unitário e custo parcial;
- Custo unitário total do serviço, representado pela soma dos custos parciais de cada insumo.

Para o caso de adoção de composições de custos de entidades especializadas, a fonte de consulta deverá ser explicitada.

d) Se há apropriação indevida de custos de conjuntos de serviços, sem o detalhamento adequado, tendo como consequência, a utilização das expressões “verba”, “conjunto” ou outras unidades genéricas, contrariando a legislação vigente que obriga a existência de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Entretanto, cabe à Equipe de Auditoria verificar se existe, no orçamento base, a composição do custo unitário do serviço indicado por meio de “verba”, “conjunto” ou outra unidade genérica, situação que pode afastar a irregularidade.

e) BDI (Benefícios e Despesas Indiretas)

A Equipe de Auditoria deverá utilizar o procedimento PROC-IBR-GER 015-2016 que trata exclusivamente de BDI, bem como, no que couber, o item 4.7 da Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012.

3.3 Sobrepreço por quantidade

Conforme Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, no caso de “obras ainda não iniciadas, a análise de quantitativos do orçamento é feita mediante o confronto dos quantitativos de serviços previstos na planilha orçamentária com as quantidades de serviço aferidas mediante cálculos executados a partir da análise dos projetos da obra.”

Dessa forma, deve-se verificar a adequação dos quantitativos de serviços orçados frente aos quantitativos levantados a partir dos projetos da obra.

Assim, a Equipe de Auditoria deve selecionar a amostra e proceder ao cálculo dos quantitativos, observando estritamente o que dispõe o caderno de encargos ou a especificação técnica sobre a forma de medição e pagamento do item analisado, quando estes forem considerados adequados.

No caso de existir procedimento específico editado pelo IBRAOP para quantificação do serviço sob análise, o mesmo deverá ser observado.

Por analogia à técnica de quantificação de “superfaturamento por quantidade” trazida na Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, a determinação do sobrepreço total por quantidade decorre da diferença positiva entre o orçamento base e o orçamento paradigma, segundo a seguinte equação:

$$SP_{QT} = \sum [(Q_{Aud} - Q_{OB}) \cdot P_i]$$

Em que:

SP_{QT} é o sobrepreço devido à quantidade;

Q_{Aud} é a quantidade de serviços calculada pela Equipe de Auditoria;

Q_{OB} é a quantidade de serviço constante no orçamento base; e

P_i = é o preço unitário do serviço constante no orçamento base.

3.4 Sobrepreço por preço

A análise dos preços deve ser realizada mediante a comparação do preço orçado com o preço paradigma de mercado, da seguinte forma:

$$\text{Preço}_{\text{orçado}} \leq \text{Preço}_{\text{de mercado (paradigma)}}$$

Ou

$$\text{Custo}_{\text{orçado}} + \text{BDI}_{\text{orçado}} \leq \text{Custo}_{\text{paradigma}} + \text{BDI}_{\text{paradigma}}$$

A análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo ou BDI) não é suficiente para caracterização de sobrepreço por preço. Assim, um BDI elevado pode ser compensado por um custo abaixo do paradigma, de forma que o preço do serviço esteja abaixo do preço de mercado.

Por analogia à técnica de quantificação de “superfaturamento por preços” e, no caso em epígrafe, determinação de sobrepreço decorrente da diferença positiva entre o orçamento base e o orçamento paradigma, conforme Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, a quantificação de sobrepreço por preço deverá ser realizada pelo “**método de limitação dos preços unitários**”, pois este método aplica-se em análises de sobrepreço “nas fases anteriores à celebração de contratos, não admitindo compensações entre serviços com preços inferiores aos preços paradigmas com sobrepreços unitários verificados em outros serviços.”

O método pode ser caracterizado pela seguinte equação:

$$\text{Se } (p_i > pp_i), \quad \text{Então } d_i = (q_i) \cdot (p_i - pp_i);$$

$$\text{Senão, } d_i = 0; \text{ e}$$

$$SP = \sum d_i$$

Em que:

pp_i é o preço unitário paradigma do serviço i

p_i é o preço unitário orçado para o serviço i ;

q_i é a quantidade do item i ;

d_i é o sobrepreço do item de serviço i ;

SP é o sobrepreço global do contrato.

Para seleção dos custos paradigma, a Equipe de Auditoria deve proceder conforme Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, ou seja, devem ser selecionados custos paradigmas condizentes com a realidade de mercado, de modo a avaliar os custos dos serviços previstos nos projetos segundo a realidade de cada obra.

Assim, na seleção de custos paradigmas, realizam-se consultas de acordo com a seguinte ordem de prioridade: fontes oficiais; fontes privadas; fontes alternativas.

- Fontes oficiais: Para a avaliação dos custos das obras públicas, adota-se prioritariamente os valores provenientes dos vários sistemas ou tabelas de custos referenciais mantidos por órgãos e entidades das

esferas federal, estadual e municipal, obedecendo-se às disposições da legislação aplicável ao órgão contratante, em função da origem dos recursos públicos.

- Fontes privadas: Diante da indisponibilidade de informações obtidas a partir das fontes de seleção de preços apresentadas no tópico precedente, adotam-se preços paradigmas oriundos de publicações especializadas ou de bancos de dados de sistemas privados de orçamentação de obras.

- Fontes alternativas: A utilização de fontes alternativas é empregada quando as fontes oficiais e privadas não puderem ser adotadas como preços paradigmas de mercado ou quando as fontes oficiais, em casos específicos e tecnicamente justificados, não se mostrarem a melhor representação da realidade.

Nestes últimos casos, os preços paradigmas de mercado podem ser obtidos das seguintes fontes:

- Custos efetivamente incorridos pelo contratado, obtidos mediante contratos de prestação de serviços com empresas subcontratadas, notas fiscais de aquisição de materiais e equipamentos aplicados na obra ou folhas de pagamento do contratado, acompanhadas das guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência (GFIP) vinculadas à obra;

- Editais e contratos de obras semelhantes ou cujo objeto compreendeu a execução dos serviços pesquisados;

- Cotações de insumos e/ou serviços obtidos diretamente junto a fornecedores ou prestadores de serviço devendo-se considerar as superestimativas que, em geral, acompanham tais promessas, confrontando-as, sempre que possível, com dados de negócios efetivamente realizados; e

- A própria Equipe de Auditoria montar a composição unitária ou utilizar a própria composição do orçamento base, adotando-se os custos dos insumos de fontes oficiais e/ou privadas.

Citam-se as seguintes fontes oficiais de preços, em nível Federal, no que couber: SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF; SICRO – Sistema de Custos Referenciais de Obras, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Ressalta-se que cada ente da federação poderá ter suas próprias fontes oficiais.

Sempre que necessário, as composições de custos obtidas nos sistemas referenciais devem ser ajustadas para se adequar às especificações técnicas e aos critérios de medição e pagamento do serviço analisado, conforme indicado no item 4.5 da Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012.

No caso de inexistência de custos paradigmas para a data-base adotada como referência, recomenda-se adotar, por conservadorismo, as datas mais próximas posteriores à da data-base para evitar contestações. Todavia, se a data dos preços paradigmas estiver muito distante da data-base adotada como referência (mais de seis meses), cabe retroagir os preços paradigmas, de acordo com o índice de reajuste aplicável, conforme indicado no item 4.6 da Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012.

3.5 Sobrepreço por superdimensionamento de projetos

Por analogia ao cálculo de superfaturamento por superdimensionamento de projetos detalhado no item 5.11 da Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, o sobrepreço por superdimensionamento de projetos é decorrente da aquisição de serviços e materiais com dimensão, quantidade, e/ou qualidade além das necessárias para o desempenho exigido, segundo práticas e normas de engenharia vigentes à época do projeto, sendo quantificado pela parcela de lucro incidente sobre a quantidade superdimensionada.

O sobrepreço deve ser quantificado conforme indicado na equação:

$$SP = \sum [q_i \cdot (p_{i\text{-antieconômico}} - p_{i\text{-econômico}})]$$

Em que:

$p_{i\text{-antieconômico}}$ é o preço unitário do serviço i antieconômico especificado no orçamento base;

$p_{i\text{-econômico}}$ é o preço unitário do serviço i tecnicamente e economicamente adequado;

q_i é a quantidade do item i ;

SP é o sobrepreço global por especificação antieconômica.

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

a) Ausência de orçamento base detalhado do custo global da obra: ausência de orçamento base fundamentado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (incompletude do orçamento), contrariando o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 8º, *caput*; c/c art. 3º, *caput*; Lei Federal nº 8.666/93.

b) Apropriação indevida de custos de conjuntos de serviços resultando no uso da expressão “verba”, “conjunto” ou outras unidades genéricas: apropriação indevida de custos de conjuntos de serviços, sem o detalhamento adequado, tendo como consequência, a utilização das expressões “verba”, “conjunto” ou outras unidades genéricas em um serviço apenas, contrariando o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 8º, *caput*; c/c art. 3º, *caput*; Lei Federal nº 8.666/93.

c) Sobrepreço por quantidade incompatível com o projeto: orçamento base da obra com utilização errônea de quantitativos de serviços ou fornecimentos, ou seja, inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo, contrariando o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 7º, § 4º; c/c art. 3º, *caput*; Lei Federal nº 8.666/93.

d) Sobrepreço por preço unitário acima do preço de mercado (paradigma): orçamento base da obra elaborado com utilização errônea dos preços unitários dos serviços ou fornecimentos, contrariando o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 3º, *caput*; Lei Federal nº 8.666/93.

e) Sobrepreço por superdimensionamento de projetos: orçamento base da obra elaborado sem a observância do requisito de “economia na execução, conservação ou operação”, contrariando art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 12, inciso III; c/c art. 3º, *caput*; Lei Federal nº 8.666/93.

5. DOCUMENTOS PARA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

- Cópia do Projeto Básico, incluindo o orçamento base;
- Cópia dos Autos do Processo Licitatório e Edital de Licitação.

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

- Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 001/2006.
- Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012.