

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC IBR GER 022/2016
Análise de Superfaturamento em Obras e Serviços de
Engenharia

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

www.ibraop.org.br

irbcontas.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo verificar a existência ou não de superfaturamento em obras ou serviços de engenharia, com base no disposto na OT - IBR 005/2012 - Apuração do Sobrepreço e Superfaturamento em Obras Públicas.

A verificação se faz necessária na medida em que existe risco de danos ao erário público através de superfaturamento de obras públicas ou serviços de Engenharia.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

Aplicam-se neste procedimento as definições contidas na OT - IBR 005/2012 - Apuração do Sobrepreço e Superfaturamento em Obras Públicas.

3.1 Seleção da amostra – Curva ABC

A Equipe de Auditoria deve observar a Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, em seu item 4.2, 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 Superfaturamento por quantidade

Conforme Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012 (item 5.2), no caso de “obras em execução ou concluídas, deve-se, adicionalmente confrontar os quantitativos acumulados constantes das planilhas de medição dos serviços com aqueles efetivamente constatados durante a realização de vistoria na obra.”

Dessa forma, deve-se verificar a adequação dos quantitativos de serviços medidos frente aos quantitativos levantados a partir da vistoria 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.

Para o cálculo de “superfaturamento por quantidade”, conforme descrito na Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, utiliza-se a seguinte equação:

$$SF_{QT} = \sum [(Q_m - Q_p) \cdot P_m]$$

Em que:

SF_{QT} é o superfaturamento devido à quantidade;

Q_m é a quantidade de serviços medidos ou pagos;

Q_p é a quantidade de serviços efetivamente executados; e

P_m = é o preço unitário dos serviços medidos ou pagos.

3.4 Superfaturamento por preço

Conforme item 5.3 da Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, a análise dos preços deve ser realizada mediante a comparação do preço contratado com o preço paradigma de mercado, da seguinte forma:

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

Ou

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

A análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo ou BDI) não é suficiente para caracterização de superfaturamento por preço, pois, 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.

A técnica de quantificação de “superfaturamento por preços” e a determinação de superfaturamento decorrente da diferença positiva entre o orçamento contratado e o orçamento paradigma, deverá ser elaborada conforme Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012.

Para seleção dos custos paradigma, a Equipe de Auditoria deve proceder conforme Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012 (item 4.4), 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 com a seguinte ordem de prioridade: fontes oficiais; fontes privadas; fontes alternativas.

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.

3.4 Outros tipos de Superfaturamento

Nas situações excepcionais ou em um caso concreto a equipe poderá se valer das prescrições da da Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012, para avaliar os casos de superfaturamento por qualidade (item 5.2), por superdimensionamento de projetos (item 5.10), por jogo de planilha (item 5.4), adiantamento de pagamentos (item 5.7), distorção de cronograma físico-financeiro (item 5.8), reajustes irregulares de preços (item 5.9), devido à prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração Pública (item 5.10).

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* da Lei Federal nº 8.666/93.
- b) **Superfaturamento por quantidade incompatível com o projeto:** serviços pagos 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* da Lei Federal nº 8.666/93.
- c) **Superfaturamento por utilização de preço unitário acima do preço de mercado (paradigma):** serviços pagos 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* da Lei Federal nº 8.666/93.
- d) **Superfaturamento por qualidade ou por superdimensionamento de projetos ou por jogo de planilha ou por adiantamento de pagamentos ou por distorção de cronograma físico-financeiro ou por reajustes irregulares de preços ou devido à prorrogação injustificada do prazo contratual,** em função de pagamento de serviços, contrariando o art. 6º, inciso IX, alínea f; c/c art. 7º, § 2º, inciso II; c/c art. 3º, *caput* da Lei Federal nº 8.666/93.

5. DOCUMENTOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL

- Cópia do edital da licitação e seus anexos, incluindo a planilha do orçamento base;
- Boletins de medição;
- Contratos e aditivos.

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

- Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 001/2006 – Projeto Básico;
- Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012 – Apuração do Sobrepreço e Superfaturamento em Obras Públicas.