



PROPOSTA DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 05/2008

NA CONTRATAÇÃO DE OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO DEVE ESTABELECE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL.

INDEXAÇÃO: OBRA. SERVIÇO DE ENGENHARIA. JOGO DE PLANILHA. JOGO DE PREÇOS. PREÇOS UNITÁRIOS. PREÇO GLOBAL. CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE. PREÇOS MÁXIMOS.

REFERÊNCIA: art. 6º, inc. IX, item "f", art. 40, inc. X, ambos da Lei nº 8.666, de 1993; Parecer AGU/CGU/NAJRN 296/2008-APT; Decisões TCU 253/2002-Plenário e 1.054/2002-Plenário. Acórdãos TCU 1.684/2003 – Plenário, 1.387/2006-Plenário, 2.006/2006-Plenário, 818/1007 – Plenário, 597/2008-Plenário e 1.380/2008-Plenário.

FUNDAMENTAÇÃO:

Os relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União têm apontado o jogo de planilha como uma das formas mais comuns de fraude às licitações, superfaturamento e corrupção.

A questão tem adquirido contornos tão graves que o Tribunal de Contas da União tem orientado suas unidades a avaliarem a responsabilidade de todos os agentes que tenham contribuído para a tomada de decisão, inclusive integrantes da consultoria jurídica, conforme assinala o Acórdão 2.006/2006-Plenário.

O jogo de planilha consiste na prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com disparidade entre seus preços unitários e os apurados pela Administração. Dessa forma, com os aditamentos contratuais, permite-se o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários cotados por valores acima do mercado e a redução dos quantitativos dos itens cotados a preços inferiores ao de mercado.

A ilegalidade ocorre em virtude de a Administração fixar, em seus editais, apenas o critério de aceitabilidade dos preços globais e não o dos preços unitários, a despeito da literalidade do inc. X do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, que, ao disciplinar o conteúdo do edital, exige: *"o critério de aceitabilidade dos preços unitários 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"*.

No Acórdão 1.684/2003 – Plenário da Corte de Contas, foi consignado que *"a diferença entre critério de aceitabilidade e preço máximo é que se o licitante apresenta uma proposta com preço máximo um centavo além daquele indicado pela administração pública, essa proposta deve ser desclassificada. Quando se trabalha com critério de aceitabilidade, ao contrário, é comum os próprios editais dizerem, indicarem: eis o preço unitário, eis o preço padrão, e serão admitidas variações de até quinze por cento, de até vinte por cento, com base naquele preço unitário adotado não como preço máximo, mas de aceitabilidade. E, eventualmente, as próprias comissões de licitações podem admitir eventuais até extrapolações desses limites, desde que justificados. Isso que significa falar em critérios de aceitabilidade de preço unitário."*

De se registrar que a exigência legal para a fixação do critério de aceitabilidade nos editais de obras e serviços de engenharia independe do regime de execução adotado pela Administração, se por empreitada

9



por preço global ou unitário, conforme já pacificado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 818/2007 – Plenário.

Ainda, já há algum tempo, as Leis de Diretrizes Orçamentárias vem exigindo, com pequenas variações no texto, que o custo global de obras e serviços de engenharia contratados com recursos da União seja obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). É o que consta, v. g., na LDO 2008 (art. 115 da Lei 11.514, de 2007) e na LDO 2009 (art. 109 da Lei 11.768, de 2008).

Se o custo global será obtido a partir de custos unitários iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes, resta claro que o limite máximo para os custos unitários é a mediana dos custos do respectivo item registrado no SINAPI.

Tem-se assim, fundamento nos dispositivos legais que regem a matéria, além das reiteradas decisões do TCU, para propor a edição da presente orientação normativa.

Ainda, conforme reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 224/2007 – Plenário, *"o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) do DNER/DNIT apresenta-se como referencial idôneo dos preços de mercado, devendo prevalecer quando não haja prova de que outro seria o valor de comercialização do material ou serviço."*