



PROCOLO SID n.º 14.349.197-8

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Educação – SEED / Superintendência de Desenvolvimento Educacional - SUDE

ASSUNTO: Análise das Planilhas Orçamentárias das Empresas Arrematantes dos Editais Pregão Eletrônico e Concorrências – Padrão BIRD.

**PARECER N.º 27/2016-PGE  
– PROCURADORIA GERAL DO ESTADO – PGE –**

**1. DA CONSULTA**

Trata-se de consulta formulada pelo Gabinete da Secretaria de Estado da Educação – SEED ao Núcleo Jurídico da Administração da Procuradoria Geral do Estado junto à Superintendência de Desenvolvimento Educacional – SUDE *solicitando orientações sobre os procedimentos a serem adotados enraizados do embasamento legal, decorrente da análise das planilhas orçamentárias entregues pelas empresas arrematantes dos Pregões Eletrônicos, bem como os da modalidade Concorrência Nacional (NCB), que são oriundos de recursos do Acordo de Empréstimo nº 8.201/2013 do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná – Banco Mundial – BIRD.*

As questões levantadas por aquele Gabinete são, em resumo, as que seguem:

1. A empresa oferta o menor preço global, sendo este inferior ao estimado pela Administração e os valores unitários dos serviços também são inferiores aos valores estimados;
2. A empresa oferta o menor preço global, sendo este inferior ao estimado pela Administração, porém os valores unitários dos serviços variam para mais ou para menos dos preços referenciais adotados pela Administração Pública do Estado;
3. A empresa oferta o menor preço global, sendo este superior ao estimado pela Administração, e os valores unitários dos serviços variam para mais ou para menos dos preços referenciais adotados pela Administração Pública do Estado.

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

O Pregoeiro e a Comissão de Licitações reconhecem a Tabela Referencial de Preços a da Paraná-Edificações/SEIL, aceitável como “preço de mercado”, e entendem como desvantajosa ao interesse público as propostas que suplantam tal Tabela.

Em caso de preços unitários maiores aos constantes da Tabela Referencial, porém com preço global igual ou inferior ao estimado no orçamento, o procedimento eleito pelos julgadores das licitações foi o de permitir que a empresa justificasse ou adequasse os preços unitários de suas propostas aos tabelados, sem ultrapassá-los.

Narra a consulta que, para o Banco, segundo informações externadas em reunião<sup>1</sup>, esse procedimento caracterizaria negociação com os licitantes, sendo esta prática não aceitável pelo Banco, tornando os serviços elegíveis, mas não financiáveis. Segundo informações trazidas pela Comissão de Licitação da SUDE/SEED, a recomendação foi no sentido de que a empresa deve ser instada a justificar os custos, somente (fl. 06).

Ocorre que, assim diz a presidente da Comissão de Licitações, *a prática tem demonstrado insuficiente este procedimento, pois as empresas licitantes não têm promovido justificativas técnicas aceitáveis, mas meras alegações que praticam seus preços (fl. 06).*

Surge ainda a dúvida no que diz respeito à possibilidade da empresa oferecer preços unitários oscilando para cima ou para baixo em relação à Tabela Referencial. Neste caso, discute-se que *não há referências a uma margem mínima ou percentual que possa ser defendido pela Administração como aceitável, relegando a decisão a caráter meramente subjetivo, quer da Comissão ou da autoridade competente desta SEED.* A Comissão tem entendido, nesses casos, como licitação fracassada, independente de qual margem percentual esteja acima do preço global estimado. Para o Banco, assim foi informado na reunião noticiada ocorrida entre este e representante da SEED, estes preços poderiam ser *aceitáveis para o financiamento.*

<sup>1</sup> Não se encontra nos presentes autos qualquer ata ou memória da referida reunião. Há referência (fls. 05) da presidente da Comissão de Licitação de que o evento ocorreu na Secretaria de Planejamento. Diz o texto que o Banco Mundial se posiciona no sentido de a correção dos preços unitários da Planilha Orçamentária caracterizaria “negociação” e que esta prática não seria aceitável pelo BIRD. Não há como deduzir se havia representante do Banco na reunião.

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer nº \_\_\_\_/2016-PGE

A Consulta, portanto, diz respeito, nos casos acima descritos, *sobre o procedimento legal a ser adotado pela Comissão de Licitação instituída na SEED e pela Coordenadoria de Orçamentos da Diretoria de Engenharia da SUDE, que busca análise dos custos ofertados, unitários e totais nas planilhas apresentadas, com resguardo no atendimento à legislação vigente e às regras estabelecidas no Acordo de Empréstimo nº 8.201/2013 do Banco Mundial, considerando sistemáticas diferenciadas resumidas no Anexo I da Consulta*”.

É a Consulta.

## 2. DA ANÁLISE

### 2.1. PRELIMINAR

Preliminarmente é importante ressaltar que a este Jurídico cabe, a análise sobre o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam no presente protocolado até o momento.

### 2.2. DA INAFASTABILIDADE DOS PRINCÍPIOS

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, trata o tema no § 5º do artigo 42, onde há permissivo legal para a aplicação de diretrizes de agências oficiais de cooperação estrangeira ou organismos financeiros multilaterais de que o Brasil seja signatário, para a satisfação do interesse público. *In verbis*:

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

(...)

§ 5º. Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de

agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, **inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação**, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e **que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo** e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

Em relação à inafastável aplicação dos princípios, vejamos os artigos da Lei n.º 8.666, de 1993 abaixo colacionados:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A Lei Estadual n.º 15.608, de 2007, assim estabelece:

Art. 3º. No procedimento prévio para execução de projetos com recursos de doações, de empréstimos ou de financiamentos oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer nº \_\_\_/2016-PGE

que o Brasil seja parte, é facultada a adoção de normas próprias cuja observância conste, expressamente, como condição do respectivo acordo ou contrato de doação ou empréstimo, **observados os princípios constantes do art. 37 da Constituição da República e do art. 27 da Constituição do Estado do Paraná.**

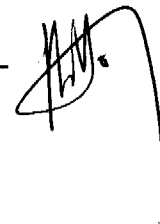
Portanto, não há dúvidas de que tanto a Lei nacional como a estadual, permitem que sejam aplicadas as diretrizes de organismos e agências oficiais em licitações com recursos internacionais, porém, é evidente, e o pensamento uníssono da doutrina brasileira é neste sentido, de que devem ser respeitados os princípios e as regras insculpidas na Constituição da República. A título de exemplo colacionamos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

Tenha-se em vista que a obtenção dos recursos de origem estrangeira não autoriza ignorar a ordem jurídica interna, especialmente no tocante a princípios fundamentais consagrados na Constituição. Nem se pode suprimir a independência nacional, a pretexto de captar recursos no estrangeiro, nem cabe imaginar que a origem dos recursos afastaria o princípio do Estado de Direito. Ou seja, a atividade administrativa do Estado continua a submeter-se a princípios fundamentais, mesmo quando envolver a aplicação de recursos provenientes do estrangeiro.<sup>2</sup>

Em semelhante sentido, Antônio Roque Citadini:

A licitação deverá obedecer às normas de contratação do órgão financiador, desde que não conflitem com as disposições constitucionais brasileiras de contratação, e, especialmente, o princípio da contratação mais vantajosa. Tais órgãos comumente dispõem sobre a forma de contratação com algumas divergências da Lei nº 8.666/93, mas é possível administrar-se suas normas, se forem obedecidas as disposições gerais da licitação previstas na Constituição, e desde que não importem violação que comprometa o julgamento objetivo.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo : Editora Dialética, 2004, p. 405.



Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, através da Resolução n.º 3875/95, prolatou manifestação em sentido coincidente com a doutrina citada:

Consulta. Possibilidade de realização de contratações obedecendo a regras licitatórias determinadas por organismo financiador externo, em contrariedade às normas da LF n.º 8.666/93, desde que atendidos os seguintes requisitos mínimos:

1. Serem condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, expressamente estipulados pelo respectivo organismo internacional;
2. Sejam estabelecidos previamente no ato convocatório (edital) e aditadas mediante justificação (motivação) do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior;
3. **Não afrontem os princípios da administração pública**, entre os quais os contidos no artigo 27 da Constituição Estadual e 37 'caput' da Carta Constitucional Federativa, reafirmados no artigo 3º e parágrafos da Lei n.º 8.666/93.

Para não se tornar cansativo, colacionamos ainda, e por último, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no mesmo diapasão:

PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - ADMISSIBILIDADE - AÇÃO MOVIDA POR PESSOA JURÍDICA DOMICILIADA NO PAÍS CONTRA ORGANISMO INTERNACIONAL - COMPETÊNCIA DO STJ PARA JULGAR AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO INTERLOCUTÓRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA - **PROJETO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO DO PARANÁ E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - LICITAÇÃO - OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DA LEI 8.666/93.**

<sup>3</sup>CITADINI. Antônio Roque. Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas. 3. ed. p. 333.

1. (...)

2. Demanda que envolve procedimento de concorrência pública realizado em razão de projeto de cooperação técnica entre o PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO- PNUD, integrante da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU.

3. (...)

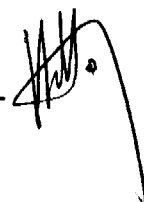
4. Tratando-se de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo pelo qual se compromete também o Estado do Paraná a restituir ao BID, em prazo determinado, mediante pagamento de juros, conclui-se que, senão em seu todo, a maior parte dos recursos é de responsabilidade do Estado Brasileiro, **não havendo como negar aplicação dos princípios insertos no art. 37 da Carta Política de 1988 relativos à atuação da Administração Pública, ou tampouco de algumas das regras constantes da Lei de Licitações, lei 8.666/93.**

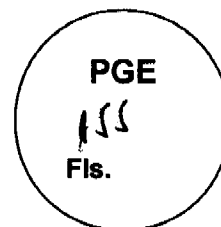
Então, a análise aqui realizada é no sentido da possibilidade de aplicação das regras ditadas pelo BIRD, porém devem ser respeitados os princípios relativos às licitações e contratações públicas. É a partir de tais premissas que serão analisadas as dúvidas suscitadas na Consulta formulada pelo Gabinete da SEED.

### 2.3. DOS CONCEITOS

Antes de se adentrar nas questões trazidas pelo Gabinete da Secretaria de Estado da Educação, emerge a necessidade do debate a respeito de alguns conceitos que são partes de fundamental importância para o compreender o todo. Assim, buscaremos esclarecer o que se entende por "preço de mercado", "planilha orçamentária e custos unitários" e "jogo de planilhas".

#### 2.3.1. PREÇO DE MERCADO





Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

Aqui nos deteremos à conceituação de preço de mercado para o nicho específico da construção civil, em função, evidentemente da matéria que estamos tratando.

Preço de mercado é um conceito econômico que se refere ao preço a que determinado bem ou serviços é oferecido ou comprado, isto é, o preço que o mercado atribui a um determinado bem ou serviço.

Quando se trata de obra ou serviço de engenharia o preço é dado pela somatória dos custos diretos com o BDI – Bônus e Despesas Indiretas<sup>4</sup>. Neste caso, geralmente é estabelecido, por intermédio de pesquisa de mercado, um preço global de referência, o qual é o valor do custo global de referência acrescido do Valor de BDI.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>BDI – Bonificações e Despesas Indiretas, que foi definido pelo TCU, na Decisão 255/1999-Primeira Câmara, como “um percentual aplicado sobre o custo para chegar ao preço de venda a ser apresentado ao cliente”. Com base nesse conceito, a equação abaixo é utilizada para calcular o preço de venda:  $PV = CD \times (1 + BDI)$

Em que PV é o preço de venda e CD representa o custo direto da obra.

O Decreto 7.983/2013 dispõe que o preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo: (i) a taxa de rateio da administração central; (ii) percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado; (iii) taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e (iv) taxa de remuneração do construtor. In. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações Para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas*. Brasília, 2014.

<sup>5</sup> O Decreto Estadual n.º 5.454, de 2016 trata de forma análoga o BDI: Art. 45. As obras e serviços de engenharia a serem contratados e executados pelos órgãos da administração direta e autárquica do poder executivo estadual terão seus preços máximos definidos através da somatória do “Custo Direto”, orçado pelo órgão licitante, com o valor do “BDI – Benefício e Despesas Indiretas”.

§ 1.º O preço máximo será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística, em especial aqueles mencionados no § 2º deste artigo, que oneram a contratada;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento;

IV - taxa de despesas financeiras; e

V - taxa de lucro.



Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer nº \_\_\_\_/2016-PGE

O Custo global de referência é o valor resultante do somatório dos custos totais de referência de todos os serviços necessários à plena execução da obra ou serviço de engenharia, sendo estes resultado de pesquisa no mercado próprio, no caso, da construção civil.

Os preços de mercado são verificados, sempre, através de pesquisa com a metodologia eleita pela instituição pesquisadora. Lembrando que as tabelas de referência que contém os custos para os serviços de engenharia são fruto de pesquisa de mercado, portanto, refletem os “preços de mercado” se somados com o BDI relativo ao empreendimento que está sendo orçado.

A União utiliza como referência o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), produzida a partir de pesquisas feitas pelo IBGE e compartilhado com a Caixa Econômica Federal<sup>6</sup>. Esta Tabela é de utilização obrigatória para as obras realizadas com recursos da União, conforme o Decreto 7.983, de 2013, que “estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, para obtenção de referência de custo”.

A chamada Tabela SINAPI é utilizada, além da União, por diversos entidades e órgãos da Administração Pública. O Estado do Paraná tem sua própria Tabela SEIL, para edificações, baseada na referida tabela da União, inclusive no que diz respeito às composições de serviços.

De acordo com a Caixa Econômica Federal:

A gestão do SINAPI é compartilhada entre Caixa e IBGE. A Caixa é responsável pela base técnica de engenharia (especificação de insumos, composições de serviços e orçamentos de referência) e pelo

<sup>6</sup> A Caixa é responsável pela base técnica de engenharia (especificação de insumos, composições de serviços e orçamentos de referência) e pelo processamento de dados, e o IBGE, pela pesquisa mensal de preço, tratamento dos dados e formação dos índices. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/apoio-poder-publico/sinapi/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 24 de novembro de 2016.

processamento de dados, e o IBGE, pela pesquisa mensal de preço, tratamento dos dados e formação dos índices. A manutenção das referências do SINAPI pela Caixa é realizada conforme Metodologias e Conceitos.<sup>7</sup>

A adoção do SINAPI como limitador de preços para serviços contratados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foi determinada no Decreto n.º 7.983, de 2013<sup>8</sup>. No Estado do Paraná o Decreto n.º 5.454, de 2016, como já citamos, regulamento a matéria. Assim traz o artigo 42 do Decreto estadual:

Art. 42. As obras e serviços de engenharia a serem contratados e executados pelos órgãos da administração direta e autárquica do poder executivo estadual, terão seus orçamentos estimados de acordo com os valores referenciais constantes nas Tabelas de Referência adotadas pelo órgão ou entidade licitante.

§ 1.º Os serviços não contemplados nas tabelas de referência, deverão ter seus valores definidos através da apresentação da composição de seus custos unitários elaborada por profissional técnico habilitado e anexada à planilha sintética de serviços.

§ 2.º Para a elaboração das composições de custos unitários de um serviço não constante nas tabelas de referência, poderão ser adotados quantidades de consumo de insumos e critérios de tabelas de outros órgãos públicos municipais, estaduais ou federais.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/apoio-poder-publico/sinapi/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 24/11/2016.

<sup>8</sup> Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 3.º Os insumos não contemplados na tabela de referência e que não constem em tabelas públicas, deverão ter seus valores definidos através da média aritmética de, no mínimo, 3 (três) cotações, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, devendo ser devidamente justificadas as situações em que não for possível atingir o número mínimo de cotações.

Os custos são coletados mensalmente, através de pesquisa no mercado, pelo IBGE e os valores (medianos) fornecidos à Caixa, sendo utilizados tanto para União quanto para o Estado do Paraná. Os insumos estão em permanente manutenção pela Caixa e IBGE, visando manter as descrições atualizadas e adequadas, além da criação de novos insumos e a desativação de insumos obsoletos determinadas pela evolução dos processos construtivos, conforme atualização das composições de serviços do Banco Referencial.

Em que pese a possibilidade de se obter o preço de mercado por meios diversos dos apresentados pelo IBGE e pela Caixa Econômica Federal, a Tabela SINAPI está entre os meios possíveis e aceitáveis de obtê-lo. Evidentemente, qualquer outra metodologia dependerá de pesquisa de mercado. Porém, destacamos, cabe ao Pregoeiro ou à Comissão de Licitação, conforme o caso, definir se os preços unitários e global são de mercado, a partir do referencial eleito pelos mesmos.

Para isso poderão se valer do apoio técnico dos setores competentes da entidade ou órgão licitante.

O preço de mercado de uma obra pública, portanto, pode ser dado com base na tabela *referencial* adotada pelo órgão ou entidade contratante que, no caso da União, é a Tabela SINAPI, e no caso do Estado do Paraná é a Tabela SEIL.

É evidente que os profissionais orçamentistas têm o dever de conhecer o mercado da construção civil, no sentido de verificar se aquela tabela, em determinado momento analisada, para a obra que está sendo orçada, repercute o preço de mercado, em especial pelas características do empreendimento em estudo.

Na fase interna da licitação não há como estabelecer rigorosamente o preço, pois não se sabe sequer qual a empresa que será contratada, ficando impossível uma maior precisão orçamentária, não muito em função dos custos que podem ser apurados metodologicamente para a elaboração da tabela, mas pela influência do BDI no preço. Todos os orçamentos são estimativos, nenhum orçamento é preciso.

Assim, os custos referenciais representados na Tabela SINAPI, acrescidos do BDI, exprimem, como regra, a estimativa dos preços medianos vigentes no mercado para as obras e serviços de engenharia e, portanto, servem de parâmetro para análise das planilhas orçamentárias trazidas pelas licitantes após a fase de lances das licitações realizadas com recursos oriundos de empréstimos de organismos internacionais.

### 2.3.2. PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E CUSTOS UNITÁRIOS

A Planilha Orçamentária pode ser sintética ou analítica. *Planilha sintética* é o documento que relaciona os serviços que compõem uma obra ou serviço de engenharia de forma simplificada, constando no mínimo, a etapa, descrição, quantidade, unidade de medida, custo unitário, custo total e somatórias e *planilha analítica* é o documento que relaciona os serviços que compõem uma obra ou serviço de engenharia de forma detalhada, com as suas respectivas Composições de Custo Unitário.

Portanto, em ambos os casos, a *planilha orçamentária relaciona os serviços que compõem uma obra ou serviço de engenharia.*

De acordo com o Decreto estadual n.º 5.454, de 2016, O *custo total de referência do serviço* é o valor resultante da multiplicação do quantitativo do serviço previsto no orçamento de referência por seu custo unitário de referência; e o *custo unitário de referência* é o valor unitário para execução de uma unidade de medida do

serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado.

Assim, a planilha orçamentária reflete a somatória dos custos unitários de todos os serviços que nela constam, acrescida do BDI para a formação do preço global.

### 2.3.3. JOGO DE PLANILHAS

O tema "Jogo de Planilhas", ou "Jogo de Preços", já tratamos em trabalho anterior<sup>9</sup> e o conceituamos como *um artifício em que os proponentes manipulam os preços unitários da planilha orçamentária com o intuito de maximizar os ganhos ...É importante a existência, no sentido de evitar essa distorção, prever-se no instrumento convocatório da licitação critério de aceitabilidade de preços unitários, evitando propostas com sobrepreços unitários, o que nem sempre acontece, além, evidentemente, de projetos bem elaborados, com todos os detalhes necessários para a execução do objeto.*

O "jogo de planilha", também conhecido por "jogo de preços", é um artifício utilizado por licitantes que a partir de projetos básicos deficitários e/ou por informações privilegiadas, conseguem saber antecipadamente quais os serviços que terão o quantitativo aumentado, diminuído ou suprimido ao longo da execução da obra a ser licitada e manipulam os custos unitários de suas propostas, atribuindo custos unitários elevados para os itens que terão o seu quantitativo aumentado e custos unitários diminutos nos serviços cujo quantitativo será diminuído ou suprimido. Com isso, vencem a licitação por conseguirem um valor global abaixo dos concorrentes, graças aos custos unitários diminutos que não serão executados. Assim, após as alterações contratuais já previstas pelo vencedor do certame no momento da elaboração da proposta, o valor global do objeto contratual passa a encarecer em relação

<sup>9</sup>BONATTO, Hamilton. *Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

ao seu valor de mercado, podendo tornar-se a proposta mais desvantajosa para a Administração entre as demais da licitação.

Em outras palavras, o “jogo de planilha” ocorre quando uma proposta orçamentária contém itens com valores acima e abaixo do preço de mercado simultaneamente, que no somatório da planilha se compensam, totalizando um valor global abaixo do valor de mercado, atendendo momentaneamente ao interesse público. Porém, essa proposta pode se tornar onerosa para o contratante caso ocorram modificações contratuais de quantitativo que aumentem os itens supervalorizados e diminuam os itens subvalorizados, fazendo com que os itens com sobrepreço prevaleçam em relação à totalidade da proposta, desequilibrando as suas condições originais, fazendo com que o valor global da obra contratada passe a ficar com valor global acima do de mercado concorrencial, perdendo-se a vantagem ofertada originalmente.<sup>10</sup>

Portanto, o “jogo de planilha” acarreta, quando diante de aditivo contratual com acréscimo e/ou supressão de serviços, no superfaturamento dos contratos de obras e serviços de engenharia, de forma que lesa os cofres públicos, além de prejudicar as empresas não vencedoras do pleito licitatório, em especial aquelas que não ofertaram preços utilizando deste vil artifício.

A ausência de critério e aceitabilidade dos preços possibilita o “jogo de planilhas” nas propostas orçamentárias dos licitantes. “Os preços unitários utilizados como parâmetro para os critérios de seleção devem ter como limite máximo os preços médios do mercado, haja vista, que em tese, os preços buscados pela Administração são os de mercado concorrencial resultantes de cotação e, portanto, tendem a ser abaixo da média, do contrário não há porque se realizar licitação”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> CAMPITELI, Marcus Vinicius. *Medidas para Evitar o Superfaturamento Decorrente dos “Jogos de Planilha” Em Obras Públicas*. Universidade de Brasília. 2006.

<sup>11</sup> *Idem*

#### 2.4. DAS QUESTÕES SUSCITADAS

Uma vez percorrido a respeito dos conceitos de “preço de mercado”, “planilha orçamentária”, “custo unitário” e “jogo de planilhas”, passamos, com base nesses conceitos a discutir as questões suscitadas pelo Gabinete da Secretaria de Estado da Educação.

A primeira questão levantada diz respeito ao caso em que a empresa oferta o menor preço global, inferior ao estimado pela Administração, e os valores unitários dos serviços também são inferiores aos valores estimados.

Neste caso não há problema a solucionar, tendo em vista que tando o preço global como os preços unitários são inferiores aos preços de mercado. Portanto, deve ser adjudicado o objeto à empresa proponente.

A segunda questão diz respeito ao caso em que a empresa oferta o menor preço global, inferior ao estimado pela Administração, porém os valores unitários dos serviços variam para mais ou para menos dos preços referenciais adotados pela Administração Pública do Estado.

Descreve o Senhor Diretor Geral da Secretaria de Estado da Educação (fls. 03), com base no Memorando n.º 023/2016 – CLO/SEED e demais documentos acostados o BIRD, caracterizaria como “negociação” a possibilidade da Administração requerer à empresa a adequação de seus preços unitários, sem alterar o preço global, aos preços considerados como de mercado pela Administração.

Tal procedimento indica que a Administração, após receber a apresentação da planilha com a composição dos preços, tal qual exigido no Edital Padrão do BIRD<sup>12</sup>, deverá aceitar qualquer valor para os preços unitários dos serviços constantes na planilha orçamentária encaminhada pelo ofertante do menor preço

<sup>12</sup> 21.2. (c) No caso de aquisição de Bens ou contratação de Serviços Correlatos em que se **exija a apresentação de planilha de composição de preços**, esta deverá ser encaminhada por meio eletrônico, ao endereço indicado na FDE, **com os respectivos valores readequados ao lance vencedor**, no mesmo prazo das IAL 21.2.

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

global, isto é, a aceitação deve haver mesmo que alguns itens tenham valores superiores aos de mercado. Não é incomum alguns preços constantes das planilhas dos proponentes sejam até 1.000% (mil por cento), conforme informa a Comissão de Licitações (informação fl. 146).

O procedimento explanado implicaria na aceitação de manipulação dos preços unitários por parte dos proponentes no sentido de buscar auferir lucros incompatíveis com o mercado, uma vez que estaríamos diante da total inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários. Trata-se de escancarar a porta para a efetivação de "jogo de planilha". É fácil de deduzir, quase que automaticamente, que haveria a caracterização, a princípio do sobrepreço e, em seguida, após a liquidação referente àqueles serviços, do superfaturamento.

Deve ser levado em conta a possibilidade dos proponentes saberem antecipadamente, ou "negociar" *a posteriori*, os serviços que terão o quantitativo aumentado, diminuído ou suprimido durante execução da obra e/ou serviços de engenharia e, em função da manipulação dos custos unitários de suas propostas, com atribuição de custos unitários elevados para os itens com o seu quantitativo aumentado e custos unitários diminutos nos serviços com quantitativo diminuído ou suprimido.

Não há coerência imaginar que o Estado do Paraná, mesmo diante dos óbices legais, da vasta jurisprudência das cortes de contas, onde é terminantemente proibido o "jogo de planilhas" permitisse, quando se tratasse de recursos provindo de empréstimos oriundos de organismos internacionais, no caso do BIRD, institutos espúrios que facilitam a corrupção nos contratos de obras públicas.

Da mesma forma, não se coaduna com as diretrizes do Banco Mundial que exige que tanto os contratantes como os contratados (Seção VI do Edital Padrão – fl. 134), a observância dos mais elevados padrões de ética durante a licitação e execução desses contratos.

Essas obras e/ou serviços de engenharia, com preços unitários acima dos preços de mercado, e quando houvesse aditamento do contrato em relação a esses



Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer nº \_\_\_\_/2016-PGE

mesmos serviços, estariam, definitivamente, superfaturadas. Aliás, da mesma forma que entende o Tribunal de Contas da União<sup>13</sup>, o Decreto Estadual também prevê tal entendimento como superfaturamento.<sup>14</sup> Tal proposta poderia dar causa, havendo aditivo<sup>15</sup> em relação àqueles serviços, primeiro ao sobrepreço e depois ao superfaturamento. O resultado final seria o de um valor global da obra contratada acima do de mercado concorrencial, perdendo-se a vantagem ofertada originalmente.

Devemos observar que o BIRD, e isto consta nas “Diretrizes para Aquisições e Bens, Obras e Serviços Técnicos Financiados por Empréstimos do BIRD e Créditos & Doações da AID, pelos Mutuários do Banco Mundial”, homenageia os preços de mercado e, inclusive, *“mesmo quando for enviada somente uma proposta, o processo licitatório poderá ser considerado válido se a concorrência tiver sido satisfatoriamente divulgada, os critérios de qualificação não tiverem sido indevidamente restritivos e os preços forem razoáveis em comparação aos valores de mercado.* (Item 2.61).

Por outro lado, no caso apresentado na consulta, não se está diante de uma “negociação” como foi ventilado. É certo que o item 19.1 do Edital (fls. 52) prevê que *“Após a etapa de lances NÃO haverá negociações de preços, sendo o lance final o preço a ser considerado para classificação e julgamento das propostas”*. (grifamos)

<sup>13</sup>“Por outro lado, podem existir superestimativas de custos, seja nos quantitativos de serviços ou nos respectivos valores unitários, originando o surgimento de sobrepreço ou de superfaturamento no contrato, em suas mais variadas formas”. In. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações Para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas*. Brasília, 2014.

<sup>14</sup>Art. 87. Superfaturamento é o dano ao erário caracterizado por:

(...)

IV - superfaturamento por preços excessivos, caracterizado por pagamentos com preços manifestamente superiores aos praticados pelo mercado ou incompatíveis com os constantes em tabelas referenciais de preços;

<sup>15</sup>As Condições Gerais de Contrato (item 2.4 – fl. 78) prevê a alteração unilateral do contrato quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição de seu objeto.

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer nº \_\_\_\_/2016-PGE

Não se discute o preço global e nem se requer que este seja menor que o valor proposto durante a fase de lances. O que se requer é uma **readequação** da planilha orçamentária que, entenda-se, em caso de possuir preços unitários diversos dos aceitáveis como preço de mercado, estará cometendo evidente erro, pois é exigência que seus preços sejam de mercado. Deve ser observado que o item 24.4 do Edital Padrão (fls. 59) especifica que "Se exigida na FDE, a Planilha de Preços (Seção IX) deverá ser encaminhada pelo e-mail especificado na FDE, **com os respectivos valores readequados ao lance vencedor**". (grifamos)

Em momento algum se cogitou em alterar a proposta. **A proposta é realizada em preço global**, e este não deve ser alterado e nunca foi, segundo a Coordenação de Licitações e Contratos – CLO – da SUDE.

Repisamos que a **proposta não é feita por meio dos preços unitários, mas em preço global**. Ao se readequar preços unitários ao mercado não se está alterando o *lance final*, pois neste momento sequer havia preços unitários ainda. Quando a planilha orçamentária é apresentada não é mais possível efetuar qualquer lance. Esta fase de lance está encerrada. Os preços unitários são apresentados somente na fase de habilitação. Quando necessária sua readequação não se cogita que seja alterado o preço global, aquele ofertado no lance final pelo vencedor. O preço global permanece o mesmo, não se negocia nada.

O próprio Edital Padrão, em seu item 20.1, determina que "Encerrada a etapa de lances, **o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade de preço** em relação ao estimado para contratação". E o 20.2 indica a necessidade de verificar se a proposta é "aceitável".

Tendo em vista que a proposta de preço que é julgada é a de *preço global*, a readequação dos preços unitários não alteram a substância das propostas, uma vez que em nada prejudica o proponente e os demais concorrentes, não ferindo princípios inerentes às licitações. E como especifica o edital, é permitido sanar erros ou falhas nos casos em que não seja alterada a substância da proposta.

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer nº \_\_\_\_/2016-PGE

Não há dúvidas, como já falamos acima, e que tanto a Lei nacional como a estadual, permitem que sejam aplicadas as diretrizes de organismos e agências oficiais em licitações com recursos internacionais, e isto jamais foi contestado. No entanto, por outro lado, os princípios basilares insculpidos no ordenamento jurídico pátrio que afetam as licitações e contratos administrativos devem ser respeitados.

Para Marçal Justen Filho "Poderá surgir necessidade de compatibilizar a licitação com princípios ou regras de organismos internacionais que fornecerem recursos para pagamento do contrato. (...) Em qualquer caso o princípio norteador será a prevalência da soberania nacional e a indisponibilidade do interesse público"<sup>16</sup>.

De forma semelhante pensa o professor Antônio Roque Citadini:

A licitação devesse obedecer às normas de contratação do órgão financiador, desde que não conflitem com as disposições constitucionais brasileiras de contratação e, especialmente, o princípio da contratação mais vantajosa. Tais órgãos comumente dispõem sobre a forma de contratação com algumas divergências da Lei nº 8.666/93, mas é possível administrar-se suas normas e se forem obedecidas as disposições gerais da licitação previstas na Constituição, e desde que não importem violação que comprometa o julgamento objetivo.<sup>17</sup>

É cediço, e acima sustentamos esse fato, que o "jogo de planilha" é um instrumento pérfido, malicioso e embusteiro, que leva à concretização do superfaturamento dos contratos. Defender a sua aceitação é alijar os mais

<sup>16</sup>Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição. São Paulo - Ed. Dialética, 2001, p. 425.

<sup>17</sup>CITADINI. Antônio Roque. Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas. 3. ed. p. 333.

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

prestigiados princípios constitucionais<sup>18</sup>, em especial os princípios da moralidade e da economicidade.

Portanto, aceitar planilha orçamentária de proponentes em licitações realizadas com base em recursos do BIRD com preços unitários acima do preço de mercado é uma afronta à Constituição da República e às leis infraconstitucionais iluminadas por ela, e deve ser veementemente repudiado.

Mesmo que o Edital não preveja o estabelecimento de preço máximo, como é o caso em comento, não se coaduna com o ordenamento pátrio, seja a Constituição da República ou nas leis de licitações, a aceitação de propostas com preços excessivos<sup>19</sup>, sejam unitários ou global. As propostas com preços acima dos praticados no mercado devem ser desclassificados com base no inciso IV do art. 43 da Lei n.º 8.666,<sup>20</sup> ou readequada à realidade do mercado, para corrigir distorções.

Assim, no caso em que a empresa oferta o menor preço global, inferior ao estimado pela Administração, porém os valores unitários dos serviços variam para mais ou para menos dos preços referenciais adotados pela Administração Pública do Estado, abre-se um poder-dever da Administração verificar se os preços ofertados

<sup>18</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** ...

<sup>19</sup>Para J. Cretela Júnior, **Preço excessivo** é aquele que revela disparidade muito grande com aqueles praticados no comércio e que são facilmente detectáveis por mecanismos diferenciados da Administração ... Em suma, as propostas que não atendam às exigências do edital, por serem desconformes com o que foi fixado ou as que contiverem preços excessivos ou manifestamente inexequíveis serão desclassificadas. ( *Das licitações públicas* . 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 303 in TJ-ES - Agravo de Instrumento : AI 24100905926 ES 024100905926).

<sup>20</sup>Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer nº \_\_\_\_/2016-PGE

pela licitante na Planilha Orçamentária são preços de mercado, o que pode ser feito com base na Tabela Referencial oficial do órgão ou entidade licitante, ou por outro meio idôneo eleito pelos julgadores do pleito licitatório.

A terceira questão diz respeito ao caso em que a empresa oferta o menor preço global, sendo este superior ao estimado pela Administração, e os valores unitários dos serviços variam para mais ou para menos dos preços referenciais adotados pela Administração Pública do Estado.

A própria discussão anterior nos leva a concluir que em caso de preço global que extrapole os preços de mercado também se estará diante de preço excessivo, o que pode, e deve, ser aferido. Tal aferição é possível que seja realizada por meio de valores referenciados em tabelas públicas, a exemplo da Tabela SINAPI e da Tabela SEIL.

### **3. DA CONCLUSÃO**

Face ao exposto, e respondendo à consulta do Gabinete da Secretaria e Estado da Educação que solicita orientações sobre os procedimentos a serem adotados enraizados do embasamento legal, decorrente da análise das planilhas orçamentárias entregues pelas empresas arrematantes dos Pregões Eletrônicos, bem como os da modalidade Concorrência Nacional (NCB), que são oriundos de recursos do Acordo de Empréstimo nº 8.201/2013 do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná – Banco Mundial, concluímos:

1. Há permissivo legal para a aplicação de diretrizes de agências oficiais de cooperação estrangeira ou organismos financeiros multilaterais de que o Brasil seja signatário, para a satisfação do interesse público;

2. Em licitações com recursos de organismos e agências oficiais internacionais devem aplicados os princípios insertos na Constituição da República de 1988 relativos à atuação da Administração Pública, bem como algumas das regras constantes da Lei de Licitações, lei 8.666/93;

3. Os preços referenciais representados na Tabela SINAPI e Tabela SEIL, acrescidos do BDI, exprimem, como regra, a estimativa dos preços medianos vigen-

Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

tes no mercado para as obras e serviços de engenharia e, portanto, servem de parâmetro para análise das planilhas orçamentárias trazidas pelas licitantes após a fase de lances das licitações realizadas com recursos oriundos de empréstimos de organismos internacionais. Os julgadores podem optar por outro meio idôneo para averiguar se os preços ofertados e contidos nas planilhas orçamentárias são compatíveis com os praticados no mercado;

4. A Administração não deve contratar com preços acima dos preços de mercado, sob pena de ferir princípios basilares inseridos na Constituição da República e em leis infraconstitucionais regentes;

5. No caso em que a empresa oferta o menor preço global, inferior ao estimado pela Administração, e aceito como preço compatível com os de mercado, e os valores unitários dos serviços também são inferiores aos valores estimados, não há problema posto, tendo em vista que tando o preço global como os preços unitários são inferiores aos preços de mercado. Portanto, deve ser adjudicado o objeto à empresa proponente;

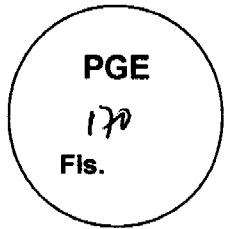
6. No caso em que a empresa oferta o menor preço global, inferior ao estimado pela Administração, porém os valores unitários dos serviços variam para mais ou para menos dos preços referenciais adotados pela Administração Pública do Estado, abre-se um poder-dever da Administração verificar se os preços unitários ofertados pela licitante na Planilha Orçamentária são preços de mercado, o que pode ser feito com base na Tabela Referencial oficial do órgão ou entidade licitante;

7. Preços unitários substancialmente acima dos preços de mercado caracterizam sobrepreço o que, em caso de possíveis aditivos contratuais, implicam superfaturamento;

8. No caso em que os preços global e unitários extrapolem os preços de mercado, se estará diante de preço excessivo, o que pode, e deve, ser aferido. Tal aferição é possível que seja realizada por meio de valores referenciados em tabelas públicas, a exemplo da Tabela SINAPI e da Tabela SEIL, ou outro meio idôneo eleito pelos julgadores do pleito licitatório.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL**

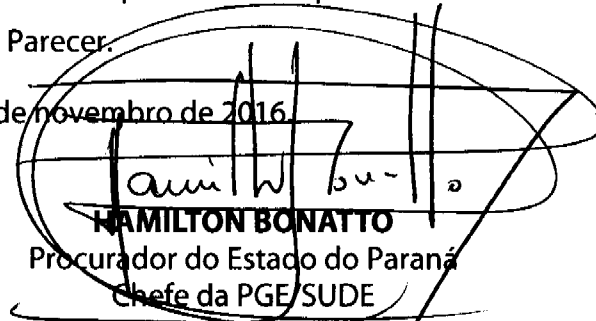


Protocolo SID n.º 14.349.197-8

Parecer n.º \_\_\_\_/2016-PGE

É o Parecer que, em função da importância e repercussão do tema em relação aos contratos de obras e serviços de engenharia firmados, especialmente pela Administração Direta e Autárquica do Estado do Paraná, encaminhamos ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado para análise e providências no sentido de deliberar sobre a aprovação deste Parecer.

Curitiba, 24 de novembro de 2016.



**HAMILTON BONATTO**  
Procurador do Estado do Paraná  
Chefe da PGE/SUDE



**Protocolo: 14.349.197-8**

**Assunto:** Análise de planilhas orçamentárias das empresas arrematantes dos editais pregão eletrônico e concorrência – padrão BIRD

**Interessado:** Secretaria de Estado da Educação/Superintendência de Desenvolvimento Educacional – SEED/SUDE

**Despacho nº 303/2016 – CCON/PGE**

**I** – De acordo com os termos do parecer subscrito pelo Procurador Hamilton Bonatto, apresentado em 23 (vinte e três) laudas.

**II** – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

**III** – Uma vez aprovado o parecer, o protocolado deverá retornar à PGE/SUDE, enviando-se cópia do parecer, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação.

Curitiba, 2 de dezembro de 2016

  
**Guilherme Soares**  
Procurador-Chefe

Coordenadoria do Consultivo – CCON





**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
Gabinete do Procurador-Geral

---

Protocolo nº 14.349.197-8  
Despacho nº 634/2016 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 27/2016-PGE, da lavra do Procurador do Estado, Hamilton Bonatto, em 23 (vinte e três) laudas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação;
- III. Restitua-se à PGE/SUDE.

Curitiba, 05 de dezembro de 2016.

Joel Samways Neto

**Procurador-Geral do Estado, em exercício**