



## **RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO**

Ordem de Serviço:	004/2021
Objeto:	Auditoria Controle Interno - Reequilíbrio Contratos em Geral
Unidade Auditada:	Secretaria de Infraestrutura
Período de Realização:	18/09/2021 a 22/10/2021

### **INTRODUÇÃO**

Com a entrada em vigor da Lei 6.105/2017 (regulamentada pelo Decreto 80/2017), foi instituída a Diretoria de Governança e Transparência – DGT –, cujo objetivo é centralizar as atividades de controle interno do Município.

A partir da vigência da referida lei, compete a essa Diretoria, em especial, adotar as providências necessárias de defesa do patrimônio público municipal, controle interno, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção.

Diante disso, esta Diretoria de Governança e Transparência iniciou os trabalhos de auditoria que consiste na análise da forma de tratamento dos processos de reequilíbrio contratual na Prefeitura Municipal de Jacareí.

### **CONSTATAÇÕES**

Restou apurado que o processo de concessão de reequilíbrio utilizado pela Prefeitura Municipal de Jacareí hoje é o seguinte: protocolo de um requerimento de reequilíbrio, com a apresentação de uma nota fiscal contendo o item que sofreu a situação extraordinária de alteração de custo à época da licitação, bem como uma nota fiscal contendo o valor atual do mesmo item, comprovando a diferença.



Durante os trabalhos será analisado o contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Jacareí e a empresa Land Vale Construções Ltda., processo nº 602200/2020, a fim de autenticar a sua fluidez e transparência quanto a seus atos, bem com propor melhorias naquilo que for necessário, se for o caso.

#### **DA AUDITORIA**

O direito ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, previsto no artigo 65, d, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), pode ser pleiteado apenas no caso de ocorrência de fato imprevisível, ou previsível com consequências incalculáveis, posterior à celebração do contrato, que altere substancialmente a sua equação econômico-financeira e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa.

O pedido para o exercício desse direito deve ser instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio.

Segundo o diretor do TCE-SP, os maiores problemas com contratos de obras estão no Anteprojeto e no Projeto Básico mal elaborados, sem os devidos detalhamentos, e nas "Damas de Companhia" que só entram nos certames para figuração.

#### **1 - APRESENTAÇÃO DOS PREÇOS - CUSTOS DIRETOS E ALOCADOS (SEMDIRETOS) DO PRODUTO OU SERVIÇO**

Dispõe da Súmula nº 258/2010 – TCU o seguinte:

**"As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da**



**expressão `verba` ou de unidades genéricas." (grifo nosso).**

Portanto, segundo o entendimento consolidado do TCU, para uma melhor análise de pedidos de reequilíbrio, a Administração deve solicitar, no edital, e os licitantes devem apresentar, logo no início das tratativas licitatórias, (propostas), o detalhamento de seus custos, dos encargos sociais e do BDI, não podendo tais informações constarem de forma genérica.

Nesse sentido, verificamos que nos contratos, os itens “salários”, deveriam representar o salário e destacar os encargos sociais decorrentes, mas não estão dispostos desta forma.

É sabido que, na realidade, o que poderia gerar um aumento em termos salariais é o aumento de tributos e encargos.

No caso em análise, o período compreendido entre a data do requerimento de reequilíbrio e a data de apresentação deste relatório, há uma proibição legal de aumento de salários por conta da pandemia do Coronavírus, (Lei nº 173/2020). Assim, se a análise do reequilíbrio fosse para esse item, todo o processo poderia convergir para o indeferimento.

Portanto, se houvesse a especificação do anteprojeto (projeto básico) com o devido detalhamento e profundidade já no ato de apresentação da proposta e reiterado no momento de apresentação do reequilíbrio, haveria para a Administração uma maior clareza e transparência acerca daquilo que o requerente fundamenta em seu pedido de reequilíbrio, dando para a Prefeitura de Jacareí maior segurança jurídica quanto à análise e decisão do solicitado.

**Nota:**



- **Estimativa de Custo:** Avaliação expedida com base em custos históricos e comparação com projetos similares;

- **Orçamento Preliminar:** Pressupõe o levantamento de quantidades dos serviços mais expressivos e requer pesquisa de preços dos principais insumos e;

- **Orçamento Discriminado ou Detalhado:** Composições de custos e pesquisas de preços dos insumos. Procura chegar a um valor bem próximo do custo “real”, com reduzida margem de incerteza.

## **2 - VALOR ESTIMADO OU REFERÊNCIA**

Segundo apurado, a Administração municipal adota valores para determinada contratação de bens e/ou serviços baseada em pesquisa em sites oficiais para tal finalidade, tais como SINDUSCON - SP, SEBRAE, CBIC, DNIT, SINAPI, CDH U (antiga CPOS), DER, SIURB, etc., e também em pesquisas de preços elaboradas pelos engenheiros da Prefeitura. Sobre o valor definido conforme acima narrado, é arbitrado uma porcentagem de desconto pela Secretaria de Infraestrutura.

No caso em análise, foi concedido pela Prefeitura o desconto de 30% como critério de aceitabilidade de propostas de forma genérica e deliberada, sem qualquer justificativa técnica para a definição deste critério e, por consequência, para a concessão de tal desconto.

Imagina-se que a Administração se baseia na concessão de tal desconto no que diz a Lei nº 8.666/93, (Lei das licitações ainda em vigor para processos já em andamento), em seu artigo 48:

### **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.**

**§ 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) do menor dos seguintes valores:**

Nesse diapasão, ainda que haja embasamento legal para que os licitantes que queiram contratar com a Administração apresentem propostas como preços em até 70% do valor arbitrado pela Prefeitura, não consta da lei em comento que tal desconto deve ser concedido de plano pela mesma, e sim oferecido pelo licitante no ato de apresentação das propostas, ou até mesmo no ato de negociação da mesma para com a Administração.

No mesmo sentido é a nova lei das licitações, le nº14.133/2021, artigo 6º:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

**XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:**



(...)

**e) maior desconto;**

Aqui, vemos com clareza que a questão do maior desconto é oferecido pelo licitante e deve ser analisado pela Administração quando do julgamento das propostas, e não oferecido por esta no edital.

O valor apresentado pela Prefeitura deve ser considerado na totalidade como o valor máximo que esta poderá pagar para aquele produto e/ou serviço que está sendo licitado e as propostas apresentadas menores e o mais próximo possível que tal valor, para depois, se o caso, pelas empresas deve ser oferecido desconto como forma de desempate.

Embora dentro dos parâmetros da lei nº 8.666 e dentro da nova lei sobre o tema, as empresas tem apresentado valores superiores ao valor estimado pela Prefeitura, descredibilizando este valor, conforme abaixo:

	R\$		
Estimado ou Referência	1.540.685,69		
Desconto	-30%		
<b>Orçado ou Aceitável</b>	<b>1.078.479,98</b>		
	R\$		
Land	1.100.000,00	2,0%	21.520,02
Engibrás	1.343.559,01	24,6%	265.079,03
Copav	1.472.097,87	36,5%	393.617,89

No caso em análise, a empresa Land Vale apresentou um preço 2% maior que o orçado pela Prefeitura; a empresa Engibrás 24,6% e; a empresa Copav 36,5%, pois já era sabido que a própria Administração já concedeu um desconto que caberia a eles licitantes apresentar o que segundo a lei, deveria ser o contrário.



### **3 - BDI - TAXAS DE BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS (%)**

BDI, que em inglês significa “Budget Difference Income”, o que no Brasil foi traduzido como Benefícios e Despesas Indiretas, é um componente adicional aos custos diretos, sendo necessário se apurar uma série de elementos atrelados ao preço da construção para a sua composição. No geral, sua composição é:

<b>Administração Central (inclui IRPJ)</b>	<b>%</b>	Sem relação com o produto
Despesas Financeiras	%	Sem relação com o produto
Risco / Margem	%	Sem relação com o produto
Seguros e Garantias	%	Com relação ao preço
PIS	%	Com relação ao preço
Cofins	%	Com relação ao preço
ISSQN	%	Com relação ao preço
Lucro	%	Sem relação com o produto
<b>Total</b>	<b>%</b>	

Para que haja uma análise melhor e mais completa, é essencial que a Administração Pública apresente detalhamento da taxa de BDI utilizada no orçamento referencial da licitação, e principalmente, que os licitantes também apresentem o detalhamento dos percentuais de BDI aplicados em seus preços quando da apresentação das propostas.

No caso de reequilíbrio, além das variações de preços dos insumos, entendemos que o BDI seja aplicado de forma estratificada evitando-se onerar novamente despesas já contempladas no contrato. Ex. despesas administrativas.

### **4 - SAZONALIDADE**



Os preços são formados em razão de diversos comportamentos conhecidos no decorrer de um ano, e essa flutuação tem que estar contida na determinação dos preços dos licitantes.

Portanto, entendemos que não poderá ser concedido reequilíbrio a uma empresa quando o fundamento desta esteja baseado em variação de preços de produtos por simples sazonalidade, salvo casos fortuitos imprevisíveis.

Cabe salientar que é dever da Administração requerer junto ao contratado o reequilíbrio para menos, ao constatar queda nos preços de mercado.

Nesse sentido, o TCU:

**“(...) Segundo a definição legal, fatos previsíveis, de consequências que se possam razoavelmente estimar, não podem servir de supedâneo à pretensão de recomposição de preços.** A lei não visa suprir a imprevidência do particular ou sua imperícia em calcular o comportamento da curva inflacionária. Apenas o resguarda de situações extraordinárias, fora do risco normal da economia de seus negócios. Não se pode olvidar também que os contratos, em regra, são celebrados com empresa vencedora de processo de licitação, em que a Administração, entre várias propostas que se lhe formularam, escolheu a que lhe era mais vantajosa. Mais vantajoso deve ser entendido como a que atende ao fim público colimado com o menor custo possível. **De fato, admitir a aplicação da teoria da imprevisão nos contratos administrativos fora da via estreita definida pelo Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, vale dizer, aceitar a recomposição de preços nos contratos a todo tempo e modo, na hipótese de o contratante apenas demonstrar alterações na relação econômico-financeira, seria negar qualquer sentido prático ao**



instituto da licitação e premiar o licitante que, por má-fé ou por inépcia empresarial, apresentou proposta que, com o tempo, se revelou antieconômica. A licitação, na hipótese em questão, poderia conduzir a Administração à escolha de propostas apenas aparentemente mais econômicas. As empresas que oferecessem propostas adequadas, escoimadas em previsões bem feitas e com margem de lucro razoável, poderiam ser derrotadas por propostas mal calculadas, que manifestariam seus malefícios somente meses mais tarde. Forçoso reconhecer que, se a própria lei que previu o reajustamento de preços apenas de ano a ano, estabeleceu também a ocorrência do reajuste salarial no mês da data base da categoria, claro está que os contratantes, já no momento da contratação, conheciam perfeitamente as condições em que o contrato se executaria, devendo naquele momento ajustar a equação de equilíbrio econômico-financeiro para perdurar por um ano. Variações de custos previsíveis, para mais ou para menos, ainda mais, quando previsíveis, como no caso, são normais na atividade empresarial e constituem a álea normal do empreendimento. Todavia, cumpre relembrar que a realidade fática se sobrepõe à jurídica, exigindo do intérprete da norma que se socorra dos princípios gerais do Direito para dar a cada caso concreto a solução mais justa e conforme ao ordenamento jurídico como um todo. Nesse sentido, exsurge a utilidade da distinção, feita no início deste parecer, das duas categorias de contratos regulados pela nova legislação. Há que se reconhecer a notável diferença existente entre essas duas categorias (...)", TCU - TC 045.601/2012-7 (grifos nossos).

## 5 - CUSTO ABC

Também chamada de “curva de Pareto”, esta ferramenta se baseia na ideia de que 80% dos problemas são geralmente causados por 20% dos fatores. Muito usada no



gerenciamento de insumos com intuito de proporcionar um controle mais apurado no investimento com materiais e perceber o nível de importância de cada item.

Dessa forma, a curva ABC no orçamento de obras é fundamental, pois permite aos engenheiros gestores identificarem **quais os itens que justificam mais atenção** e tratamento especial quanto ao seu manuseio, emprego e acondicionamento

Para o caso em testilha, da curva ABC nos contratos de licitação, somente estarão sujeitos ao reequilíbrio os itens A e B, (os de mais atenção), que totalizarem cerca de 80% do preço. Os demais itens de menor valor entende-se que estão contemplados no Risco.

## **6 - REAJUSTE DE PREÇO (CORREÇÃO MONETÁRIA)**

O reajuste de preços “é a via jurídica adequada para preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecido pelas partes, quando elevações de custos, ocasionadas pela variação no poder aquisitivo da moeda, se mostrem capazes de inviabilizar a execução do objeto contratado” (DOTTI, 2016, p. 368).

Em outras palavras, o reajuste visa atualizar o valor do contrato para fazer frente ao desequilíbrio ordinário e previsível provocado pela elevação dos custos de produção, especialmente quando determinada pelo processo inflacionário.

O art.2º da Lei nº. 10.192/01, anteriormente transcrito, dispõe que o reajuste de preço será concedido nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

Nesse sentido, o reajuste dos preços nas obras e reformas é atingido pelo instituto da preclusão, ou seja, não incide sobre serviços pretéritos, já executados, medidos ou pagos e já atingidos pelo reequilíbrio, tendo a contratada direito ao reajuste apenas sobre os serviços contratados que for executados após o pleito, e que não foram satisfeitos.



## **CONCLUSÃO**

Após a análise de todo o exposto, para uma melhor e mais transparente forma de análise dos reequilíbrios solicitados à Administração, entendemos que o processo de concessão de reequilíbrio utilizado pela Prefeitura Municipal de Jacareí que deve ser aplicado é: protocolo de um requerimento de reequilíbrio e apresentação de planilha, (folha de custos) pormenorizada contento todos os custos à época da contratação e com a apresentação dos mesmos custos na data do requerimento do reequilíbrio, além da apresentação de documentos comprobatórios da diferença pleiteada, (não se restringindo somente a apresentação de nota fiscal), contendo o item que sofreu a situação extraordinária de alteração de custo, comprovando a diferença.

Posto isso e do que mais consta deste relatório, a Diretoria de Governança e Transparência **RECOMENDA**:

1) Que todos os preços apresentados nas planilhas resumo devam vir suportados por Composições de Custos, (folhas de custos) detalhadas e individualizada por item, vide Anexo I, onde poderemos identificar o valor da mão-de-obra, os encargos sociais, os materiais, os insumos, horas máquina, utilização de equipamentos próprios, administração local, etc., sendo aplicada essa forma de análise para os contratos de grande vulto;

2) Seja revista a questão da concessão, pela Administração Municipal, do desconto no edital, vez que, segundo as leis vigentes para a hipótese preveem o oferecimento pelo licitante de tal benesse no ato de apresentação das propostas, ou até mesmo no ato de negociação da mesma para com a Administração;

3) No caso de reequilíbrio, recomendamos que o BDI seja também especificado e aplicado de forma extratificada, evitando-se onerar novamente despesas já contempladas no contrato;



**Prefeitura de Jacareí**  
**Secretaria de Governo e Planejamento**  
**DIRETORIA DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA**

---

4) A não concessão do reequilíbrio a uma empresa quando o fundamento desta esteja baseado em variação de preços de produtos por simples sazonalidade, salvo casos fortuitos imprevisíveis;

5) Relativamente à curva ABC nos contratos de licitação, recomendamos que deverão estar sujeitos ao reequilíbrio os itens A e B, (ou os de mais atenção), que totalizarem cerca de 80% do preço. Os demais itens de menor valor podem ser entendidos como contemplados no risco;

6) Que o reajuste dos preços nas obras e serviços não incida sobre serviços pretéritos, já executados, medidos ou pagos e já atingidos pelo reequilíbrio, tendo a contratada direito ao reajuste apenas sobre os serviços contratados que foram executados após o pleito, e que não foram satisfeitos;

7) A observância da Nota Técnica 001/2021 expedida por esta Diretoria de Governança e Transparência para orientação quanto a análise dos reequilíbrios presentes e futuros.

8) O encaminhamento deste relatório ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal e ao Ilustríssimo Senhor Secretário de Governo e Planejamento para ciência e providências que entender pertinentes e;

9) A publicação deste relatório ao Portal da Transparência para os devidos fins de Direito.

Jacareí, 22 de outubro de 2021.

**ANDERSON U. A. SANTIAGO**  
**DIRETOR DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA**

**LUIZ CARLOS DOS SANTOS TURCI**  
**CONTROLADOR GERAL**