

ORÇAMENTO PRÉVIO ESTIMATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONTRAPROVA PARA REQUISIÇÃO DE ADITIVO DE VALOR: ESTUDO DE CASO DE OBRA PÚBLICA

FERNANDA OLIVEIRA DE SOUZA¹, JULIAN COUTO RODRIGUES², SUZY BARBOSA MELO MORENO³

¹Acadêmica de Engenharia Civil, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins. IFTO Campus Palmas, Palmas-TO, fernandinhaoliver01@gmail.com;

²Acadêmico de Engenharia Civil, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins. IFTO Campus Palmas, Palmas-TO, prof.para.fisicato@gmail.com;

³Ma. em Planejamento Urbano, Profa. Titular, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins. IFTO Campus Palmas, Palmas-TO, syzy@ifto.edu.br.

Apresentado no
Congresso Técnico Científico da Engenharia e da Agronomia – CONTECC
Palmas/TO – Brasil
17 a 19 de setembro de 2019

RESUMO: Este estudo objetivou identificar o impacto financeiro de aditivos contratuais, visto que estes possuem, por vezes, influência significativa no valor global da obra licitada, elevando assim, o custo da obra para administração pública. Para o trabalho optou-se por uma obra de caráter público com disponibilidade de informações. Na metodologia foi utilizado o método dedutivo a fim de analisar quais seriam as possíveis causas do ocorrido. Os resultados demonstraram que embora haja mudanças em layouts de projetos, as modificações quantitativas nem sempre serão compatíveis com as reais em projeto, acarretando no mal-uso da verba pública.

PALAVRAS-CHAVE: Aditivos contratuais, quantitativos, verba pública.

PREVIOUS ESTIMATED BUDGET AS A COUNTERPART INSTRUMENT FOR VALUATION ADDITIVE REQUIREMENT: CASE STUDY

ABSTRACT: This study aimed to identify the financial impact of contractual additives, since they sometimes have a significant influence on the overall value of the tendered work, thus raising the cost of the work for public administration. For the work we opted for a work of public character with availability of information. In the methodology the deductive method was used in order to analyze the possible causes of the event. The results showed that although there are changes in project layouts, the quantitative modifications will not always be compatible with the actual ones in design, leading to the misuse of public funds.

KEYWORDS: Contractual additives, quantitative, public budget.

INTRODUÇÃO

No decorrer da execução de obras, alguns problemas podem surgir e levar o cumprimento do acordo contratual inexecutável. Geralmente, esses problemas estão relacionados ao custo, ao orçamento ou as exigências contratuais não efetivadas, ou mesmo, a necessidades da obra não atendidas. Diante disso, para que não seja preciso fazer outro processo licitatório, a tomada de decisão mais viável para esse caso, de modo legal, é a assinatura de um termo aditivo ao contrato, que se trata de um instrumento legal utilizado para fazer alterações referentes a prazos de tempo e de serviço, dentro das condições estipuladas pela lei Federal nº 8.666/93.

De acordo com a lei supracitada, podem ser aceitos dois tipos de aditivos de contrato: de tempo e de serviço. Aditivos de tempo são requisitados quando se considera que o tempo estipulado para realização da obra previsto na licitação é insuficiente para o término da obra. Quanto ao aditivo de serviço, refere-se à solicitação de supressão de serviços contratuais ou o acréscimo de algo novo, devendo ser avaliada a atribuição desses atos pelas duas partes integrantes do contrato.

Os termos aditivados são justificáveis quando ocorrer modificações de projeto ou das especificações ou da necessidade de alteração do valor contratual, em consequência de acréscimos ou diminuição quantitativa do objeto do contrato, dentro dos limites da lei. (Cretella Júnior, 2006).

Visando a relevância do orçamento estimativo prévio interligado ao cronograma físico financeiro de um obra, com a finalidade de se fazer o controle de prazos e custos da obra licitada, o presente trabalho objetiva analisar o orçamento realizado por terceirizada licitada em obra pública, referente ao termo aditivo que foi aprovado, fazendo analogia com o orçamento estimativo prévio aprovado em processo licitatório pela contratante.

ADITIVOS CONTRATUAIS

Segundo Meirelles (2009, p. 274): “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.”

De acordo com Meirelles, para uma obra pública poder ser executada, necessário se faz a regularização desta legalmente através do processo licitatório, para em seguida, poder dar andamento nos trabalhos para implementação da mesma.

No entanto, a ansiosa busca por terceiros para execução de alguns serviços acarreta na aprovação, em geral, de proposta de menor custo, mas que nem sempre será a mais vantajosa, uma vez que, esta interfere significativamente na qualidade final do produto.

Para o Código Nacional de Atividades Industriais, as obras e serviços de construção civil estão enquadrados como indústria e é considerado um dos setores de maior risco econômico-financeiro por se tratar de uma atividade onde seus custos são baseados na data da elaboração da proposta de preços e sujeito a uma série de fatores previsíveis e imprevisíveis que podem alterar a equação econômico-financeira inicial da proposta (Tisaka, 2006). Neste sentido, os aditivos no contrato se tornam algo comum, mas que em contrapartida, nem sempre são desejáveis.

Durante a fase de escopo contratual, as mudanças são comuns em todos os contratos e até esperadas, sobretudo se tratando de contratos de grandes construções de engenharia. A princípio, não há irregularidades nessas mudanças. Visto que a própria lei de licitações trata do assunto, regulamentando-o (Andrada, 2007).

Segundo Tisaka (2006), as alterações provocadas pelas deficiências dos projetos básicos/executivos ou das especificações técnicas e erros e omissões contidas nas planilhas de quantitativos e serviços só constatados na fase executiva das obras, acabam gerando serviços de quantitativos e de preços e de aditivos de prorrogação quando há alteração dos prazos iniciais. Estes podem gerar os inevitáveis aditivos contratuais.

Geralmente, os alvos frequentes da fiscalização são os aditivos, isso se deve porque uma das irregularidades mais encontradas em contratos de obras públicas é o superfaturamento, geralmente, decorrente de alterações contratuais sem justificativas pertinentes, apontadas pela equipe técnica de engenharia (Ribeiro, 2014).

Ainda na visão de Tisaka (2011), o princípio fundamental das relações contratuais entre contratantes e contratadas e a possível necessidade de haver aditivos ou não, dar-se-á ao fator do equilíbrio econômico financeiro. O que deve ser permanecer é a relação entre encargos da contratada e a remuneração da contratante durante toda a vigência do contrato com o desígnio de que nenhuma das partes se prejudique.

MATERIAIS E MÉTODOS

O método empregado foi uma revisão bibliográfica e pesquisa de documentos, cuja finalidade foi aclarar as diferenças entre a planilha de quantitativos, dentro do processo licitatório da obra pública em estudo. Tendo como alvo a identificação de possíveis falhas no processo. O estudo do trabalho foi dedutivo, visto que se buscou de processo licitatório já existente, nos quais foram descobertos erros nos levantamentos de quantitativos em analogia com seus respectivos projetos. Como base para pesquisa, optou-se por fazer um estudo de caso desse processo, com foco para o termo aditivado.

Por se tratar de uma obra pública federal, a exposição da empresa pode ser impedida pela mesma, sendo assim, a exposição da empresa não será qualificada por questões éticas e morais, e de sigilo. O estudo de caso foi realizado com a descrição dos dados das empresas em análise, de modo a preservar o nome da empresa, respeitando o código de ética profissional.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pelos resultados obtidos, percebe-se que, há claras divergências no resultado dos quantitativos, ao compará-lo com os valores iniciais pré-estabelecidos no contrato licitado. O que pode ocasionar em um aumento significativo do valor global previsto em contrato.

Apesar do projeto apresentado ter tido o seu layout modificado, acrescentando-se algumas divisórias na área projetada, prevendo-se o material dessas divisórias de gesso, e não sendo as mudanças tão bruscas assim, pode-se levantar algumas hipóteses quanto ao aumento significativo do valor estimado.

Uma das hipóteses que se pode abordar é quanto a elaboração não adequada do edital de licitação, podendo estar relacionado com a falta de qualificação do profissional de engenharia. Isso se deve ao fato de que o profissional que elabora a parte técnica do edital de licitação não provê de uma qualificação satisfatória para elaborar um projeto bem detalhado assim como o levantamento da planilha de quantitativos, favorecendo assim, os erros e acarretando em futuras contratações de aditivos para a administração pública.

Há uma outra hipótese que também pode ser abordada, diz respeito a má ou a falta de fiscalização na criação e finalização de todo o edital público antes da licitação, o que, por vezes, favorece o aumento de irregularidades e ocasiona um maior gasto da verba pública.

Logo abaixo, segue a Figura 1 que representa uma tabela comparativa, onde se fez os cálculos do custo total dos itens que sofreram mudanças com o novo layout e que apresentaram irregularidades no contrato, em concomitância com a quantidade reprogramada acrescida de cada item e o valor total de incremento desses itens, com o acréscimo percentual de cada item, a fim de deixar claro que, as irregularidades em contratos de licitações existem e que exercem grande impacto nos cofres públicos.

Figura 1. Tabela comparativa de custos estimados em orçamento entre a contratante e a contratada.

TABELA COMPARATIVA DE QUANTITATIVOS/CUSTOS								
Obra: Construção do Bloco de 23 salas de aula e cerca do Campus (x)								
Endereço: XXX								
Item	Descrição dos serviços	Unid.	Quant. Inicial	Valor unit.	Valor total contratado	Quant. Aditivada	Porcent. (%)	Valor total aditivado
6.1.8.2	Concreto Estrutural virado na obra com	m³	7,11	307,86	2188,88	1,73	24,33	2721,48
6.1.8.3	Lançamento manual de concreto, incl.vi	m³	7,11	70,71	502,75	1,73	24,33	625,08
6.1.8.6	Impermeabilização com Manta asfáltica	m²	31,00	55,31	1714,61	28,67	92,48	3300,35
6.1.8.7	Tela para reforço da proteção mecanizada	m²	31,00	1,44	44,64	28,67	92,48	85,92
6.1.8.8	Proteção mecanizada com argamassa (m²	31,00	11,79	365,49	28,67	92,48	703,51
6.1.9.3	Forma de madeira comum para Estrutura	m²	10,11	20,96	211,91	21,89	216,52	670,72
8.1.1	Alvenaria 10cm tijolo cerâmico furado 1	m²	2.399,00	27,65	66332,35	247,32	10,31	73170,75
8.1.2	Alvenaria 20cm tijolo cerâmico furado 1	m²	108,24	50,62	5479,11	137,37	126,91	12432,7782
10.2.1.1	Chapisco cimento e areia 1:4 esp=0,5cm	m²	2.400,00	2,77	6648,00	3683,75	153,49	16851,9875
10.2.1.3	Reboco paulista c/arg cim/cal/areia 1:2:	m²	2.400,00	18,48	44352,00	2469,75	102,91	89992,98
16.1.1	Emassamento interno 2 demãos c/massa	m²	3.530,38	15,16	53520,56	1714,25	48,56	79.508,59
16.2.1	Revestimento texturado, em paredes inte	m²	769,31	13,73	10562,63	598,83	77,84	18784,5622
16.3.1	Pintura látex acrílica parede interna	m²	4.299,69	6,45	27733,00	944,94	21,98	33827,864
VALOR TOTAL CONTRATADO					219655,93	VALOR ADITIVADO	332676,57	

Fonte: Coletada do edital de licitação analisado – adaptada.

CONCLUSÃO

Com o estudo realizado, pôde-se perceber que, alguns editais existem possuem vícios que são comuns na prática e que estão diretamente interligados com o quantitativo da obra, ou seja, a planilha orçamentária. E que geram custos divergentes daqueles para os quais foram estimados no início do contrato. Sendo assim, o trabalho alcançou seu objetivo principal de explicitar a problemática.

Cabe observar que, a análise realizada entre as planilhas orçamentárias foi fundamental para a descoberta das falhas existentes, bem como o acesso ao projeto executivo para comprovação das suspeitas.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, B. L. C. Análise da legalidade e economicidade dos custos indiretos de extensão de prazo e de permanência em contratos de obras públicas decorrentes de prorrogação do prazo de execução do contrato. 98 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

BRASIL. Decreto Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Rio de Janeiro, Vade Mecum. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José Cretella. Direito Administrativo Brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

RIBEIRO, H. R. O. Análise das causas e do impacto financeiro de contratações adicionais em obras públicas. 2014 Qualificação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geotecnia, Estruturas e Construção da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

TISAKA, M. Aditivos contratuais – Parecer Técnico, São Paulo, SINICESP, 2006.

TISAKA, M. Orçamento na construção civil: consultoria, projeto e execução. 2. ed. São Paulo: PINI, 2011.