

**MÁRCIO SOARES DA ROCHA**

**CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS  
ACERCA DE IRREGULARIDADES EM  
PREÇOS DE OBRAS PÚBLICAS  
(ARTIGO TÉCNICO)**

**Fortaleza  
Dezembro / 2002**

**CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS ACERCA DE IRREGULARIDADES EM PREÇOS DE  
OBRAS PÚBLICAS**  
(Artigo técnico)

Eng. Márcio Soares da Rocha, M.Sc.

## **SUMÁRIO**

<b>ASSUNTO</b>	<b>PÁGINA</b>
I. Introdução.....	03
II. Superfaturamento	
II.1. Conceito.....	03
II.2. Métodos de constatação.....	03
II.3. Causas Principais.....	04
II.4. Procedimentos auditoriais.....	04
III. Pagamento indevido	
III.1. Conceito.....	04
III.2. Métodos de constatação.....	05
III.3. Causas Principais.....	05
III.4. Procedimentos auditoriais.....	05
IV. Quadro-Resumo.....	06
V. Referências bibliográficas.....	07

# CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS ACERCA DE IRREGULARIDADES EM PREÇOS DE OBRAS PÚBLICAS

(Artigo técnico)

Eng. Márcio Soares da Rocha, M.Sc.

## CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS ACERCA DE IRREGULARIDADES EM PREÇOS DE OBRAS PÚBLICAS

### I. Introdução

Um dos principais aspectos verificados nas auditorias de obras ou serviços públicos de engenharia é o relacionado aos seus preços unitários ou globais. Os valores consignados nos orçamentos de obras e/ou serviços de engenharia podem estar incompatíveis com os preços praticados nos respectivos mercados ou pode ter havido na execução da obra ou serviço, substituições de especificações sem a devida justificativa e recomposição orçamentária, causando prejuízos ao erário público. No presente trabalho, propõe-se uma classificação básica desse tipo de irregularidade, bem como comenta-se sobre suas causas e características principais, além dos procedimentos adotados em auditorias. Espera-se que o presente trabalho possa ser útil a todos os que atuam ou irão atuar em auditoria de engenharia.

### II. Superfaturamento

#### II.1. Conceito

*Superfaturamento* é a emissão de uma fatura cujo preço está acima do valor de mercado. Valor de mercado, em economia, é o ponto de equilíbrio entre demanda e oferta em um mercado de concorrência perfeita e em dado momento. Os preços praticados em um determinado mercado estão sempre ora acima, ora abaixo do valor de mercado, portanto, o melhor medidor do valor de mercado (ou do preço de mercado) é a média aritmética dos preços praticados em dado período, no mercado em estudo.

No caso de obras e serviços de engenharia, o superfaturamento é a constatação de que o preço global orçado (no caso de empreitadas globais) está acima do valor de mercado, medido pela média dos preços praticados no período. Da mesma forma, em empreitadas por preço unitário, superfaturamento seria a prática de preços unitários acima das médias dos preços unitários praticados no mercado, na data (período) em que foi elaborado o orçamento. Analisa-se sempre, quanto ao superfaturamento de obras públicas o preço básico, pois os preços de proposta deverão, nas licitações, estar normalmente abaixo desse.

#### II.2. Métodos de constatação

O preço global de uma obra pode ser analisado de pela reconstituição analítica de seus componentes (custos de materiais de construção, salários e encargos sociais relativos à mão-de-obra, despesas indiretas, lucro e tributos) ou por comparação com preços globais praticados em obras semelhantes, a partir de técnicas da *Engenharia de Avaliações*.

## CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS ACERCA DE IRREGULARIDADES EM PREÇOS DE OBRAS PÚBLICAS (Artigo técnico)

Eng. Márcio Soares da Rocha, M.Sc.

A maioria dos órgãos de controle da administração pública realizam a análise de preços pela reconstituição detalhada e adotam como referência de valores de mercado, preços publicados por revistas ou publicações especializadas ou ainda sistemas de órgãos públicos. Sobre esses é aplicada uma tolerância percentual para caracterização de superfaturamento. Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) resolveu adotar como referenciais de custos para análise de superfaturamento, os publicados pelo sistema SINAPI da Caixa Econômica Federal aplicando-lhes uma tolerância de 30% para cima (fora o BDI da obra). Nos Tribunais estaduais a maioria utiliza tabelas de custos de órgãos públicos estaduais ou da editora PINI, aplicando-lhes uma tolerância em torno de 10%. É um método mais simples, mas faz com que a instituição auditora fique dependendo inteiramente das instituições que elaboram tais tabelas, o que pode representar um risco alto de análise, pois não se sabe a respeito dos métodos de pesquisa de mercado utilizados para a definição dos custos dessas tabelas, além do que, a taxa de encargos sociais nelas adotada é fixa, não permitindo adaptações aos cenários peculiares a cada obra. Aliado a isso, ainda existem as diferenças de preços existentes entre regiões até dentro de um mesmo estado. Tal risco poderia ser minimizado pela adoção de pesquisas periódicas próprias e regionalizadas de preços de materiais de construção, para julgamento da compatibilidade de tais tabelas, como fazem, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE -PE) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), neste último, atualmente em fase de implantação.

### II.3. Causas principais

As causas principais de *superfaturamento* são a falta de destreza técnica ou a improbidade administrativa, sendo a última, mais comum, pelo histórico dos casos constatados de superfaturamento. A ausência de técnicos especializados em orçamentação (Engenharia de Custos), nos quadros de pessoal dos entes públicos pode também provocar tal irregularidade por inabilidade técnico-específica sobre o tema.

### II.4. Procedimentos auditoriais

Quando ocorre *superfaturamento*, a auditoria evidencia a ocorrência (desconformidade) e procede o cálculo do valor adequado, apontando a diferença a ser ressarcida aos cofres públicos pelos responsáveis pela irregularidade.

## III. Pagamento indevido

### III.1. Conceito

O *pagamento indevido* é caracterizado quando os auditores constatam incompatibilidade, incoerência entre o que foi efetivamente executado e o que foi orçado e pago, no que tange à quantidades e/ou especificações.

## CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS ACERCA DE IRREGULARIDADES EM PREÇOS DE OBRAS PÚBLICAS (Artigo técnico)

Eng. Márcio Soares da Rocha, M.Sc.

### III.2. Método de Constatação

É por meio de vistorias “in loco” que se podem constatar quantidades executadas inferiores, em certos serviços, àquelas consignadas nos respectivos projetos orçamentos ou que os materiais ou técnicas aplicados na obra não são compatíveis com as especificações de projeto, ou seja, que foram substituídos por outros de menor qualidade e valor, sem ter havido a devida recomposição orçamentária, mediante termo aditivo ao contrato. Os orçamentos analisados quanto à esta irregularidade são tanto os básicos quanto os executivos, pois podem haver alterações de especificações entre um e outro.

### III.3. Causas

A causa principal de *pagamento indevido* é a ineficiência dos sistemas de controle interno. A inexistência ou insuficiência estrutural e técnica das unidades responsáveis pela fiscalização ou auditoria interna de obras e serviços de engenharia nas entidades públicas permite que os empreiteiros procedam as substituições de materiais, equipamentos ou técnicas por outras de menor valor sem a devida autorização. Pode ocorrer também a conivência dos fiscais. Aí é uma questão de corrupção, é improbidade administrativa.

### III.4. Procedimentos auditoriais

Quando ocorre pagamento indevido, a auditoria evidencia a ocorrência (desconformidade) e procede o cálculo do valor devido, apontando a diferença a ser ressarcida aos cofres públicos pelos responsáveis.

## IV. Quadro-Resumo

No quadro 01 apresenta-se, de forma sintética, a classificação proposta, bem como caracterização, causas e procedimentos a serem adotados em auditorias.

**CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS ACERCA DE IRREGULARIDADES EM PREÇOS DE OBRAS PÚBLICAS**  
(Artigo técnico)

Eng. Márcio Soares da Rocha, M.Sc.

Quadro 01 – Classificação de irregularidades de preços de obras e serviços de engenharia

IRREGULARIDADE	CARACTERIZAÇÃO	CAUSAS	PROCEDIMENTOS DA AUDITORIA
SUPERFATURAMENTO	Preços consignados em orçamentos e respectivas notas (fiscais e de empenhos) estão acima da média dos preços praticados no mercado local.	Inabilidade Técnica ou Improbidade Administrativa	Reconstituição do orçamento com os custos e preços compatíveis com o mercado local e apontamento do valor a ser: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ressarcido aos cofres públicos, pelos responsáveis, no caso de auditorias posteriores ou</li> <li>➤ corrigido, nas auditorias concomitantes.</li> </ul>
PAGAMENTO INDEVIDO	Quantidades de serviços executados menores que as contratadas (orçadas) ou qualidade de materiais aplicados inferiores ao especificado em projetos e orçamentos.	Ineficiência ou conivência da fiscalização (controle interno)	Reconstituição do orçamento com as quantidades ou preços corrigidos e apontamento do valor a ser: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ressarcido aos cofres públicos, pelos responsáveis, no caso de auditorias posteriores ou</li> <li>➤ corrigido, nas auditorias concomitantes.</li> </ul>

**CLASSIFICAÇÃO E PROCEDIMENTOS ACERCA DE IRREGULARIDADES EM PREÇOS DE  
OBRAS PÚBLICAS**  
(Artigo técnico)

Eng. Márcio Soares da Rocha, M.Sc.

**V. Referências Bibliográficas**

1. DANTAS, Rubens Alves. *Engenharia de Avaliações: uma introdução à metodologia científica*. São Paulo: Ed. PINI, 1998. 251 p.
2. LIMMER, Carl V. *Planejamento, orçamentação e controle de projetos e obras*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1997. 225 p.
3. TCPO 2.000: *tabelas para composição de preços para orçamentos*. São Paulo, : Editora PINI, 1999. 1 ed. 283 p.
4. ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à economia*. 18<sup>a</sup>. ed. São Paulo: ed. Atlas, 2000, 921 p.
5. ROCHA, M.; NOBRE, E.; CORREIA, A. *Superfaturamento de obras públicas*. In VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, Florianópolis-SC, 2001, Anais, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2002.