



NOTA TÉCNICA nº 07/2014 - SEA



ANÁLISE DE PREÇO INEXEQUÍVEL EM
LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE
ENGENHARIA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
SECRETARIA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

NOTA TÉCNICA nº 07 - SEA

1. **Título:** Análise de preço inexequível em licitações de obras e serviços de engenharia.
2. **Versão:** 001 – 2014
3. **Assunto:** Preço inexequível
4. **Palavras-chaves:** Licitação, preço inexequível, obras.
5. **Legislação pertinente:** Lei 8.666/93.
6. **Objetivo:** Orientar as unidades do MPF, ao licitar obras e serviços de engenharia e arquitetura, sobre como proceder para analisar a exequibilidade das propostas em licitações de obras e serviços de engenharia.
7. **Conteúdo:**

Conforme artigo 48 da Lei 8.666/93, a proposta que: não atender às exigências do ato convocatório da licitação; possuir valor global superior ao limite estabelecido; ou possuir preço manifestamente inexequível deverá ser desclassificada.

O preço é inexequível quando os custos para produzir o escopo do contrato são maiores do que o valor apresentado na proposta. Entretanto, para se analisar tecnicamente se o preço de uma proposta é inexequível, o engenheiro ou arquiteto não pode simplesmente compará-lo com o preço médio de mercado. Isso porque um preço muito baixo pode ser exequível para um licitante e para outros não, devido a uma série de fatores como: produtividade elevada; contratos de exclusividade com fornecedores; material estocado; inovações tecnológicas; logística facilitada; e outros. Sendo assim, as justificativas que podem ser apresentadas durante uma diligência para comprovação de exequibilidade de proposta são difíceis de serem contestadas pela comissão de licitação. A exceção comum é quanto ao custo da mão-de-obra, cujos valores não podem ser inferiores aos salários mínimos das categorias.



O Artigo 48 § 1º da Lei 8.666/93 estabelece uma formulação matemática para analisar a exequibilidade de preço, que se aplica somente para licitação de menor preço para obras e serviços de engenharia:

“§ 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:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou*
- b) valor orçado pela administração.”*

Para análise de preços, tanto na empreitada por preço global como na empreitada por preço unitário, os engenheiros e arquitetos devem aplicar o modelo utilizando o valor global de cada proposta, não devendo adotar esse processo para cada item do orçamento. Além da exequibilidade, deve-se verificar se há necessidade da exigência no contrato de uma garantia adicional, que é calculada conforme previsto no Artigo 48, § 2º da Lei 8.666/93:

“§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.”

Apesar de o modelo matemático ser aplicado ao valor global da proposta, deve-se verificar também se o orçamento possui itens com preços nulos ou inexequíveis, pois a sua aceitação poderá afetar o trabalho da fiscalização do contrato, permitindo que a contratada aplique o “jogo de planilhas”, pois a proposta de menor valor, dependendo do que ocorrer na execução do contrato, poderá não ser a mais vantajosa.

Por fim, mesmo a licitante possuindo uma proposta cujo valor seja considerado inexequível pelo modelo matemático previsto em Lei, a empresa deverá ser diligenciada, para que possa justificar ou não a exequibilidade de sua proposta.

Elaborado pela Secretaria de Engenharia e Arquitetura em dezembro/2014.
Aprovado pela Secretaria-Geral do Ministério Público Federal em novembro/2018:
Documento Único nº PGR-00588392/2018.



Apêndice Técnico

Para um entendimento melhor de como se adota o cálculo de preço inexequível previsto em Lei, segue um exemplo hipotético: Em uma licitação, cujo preço de referência é R\$ 250.000,00, foram apresentadas as propostas do quadro abaixo:

Propostas das Licitantes

Empresa	Valor da proposta
A	R\$ 250.000,00
B	R\$ 230.000,00
C	R\$ 185.000,00
D	R\$ 175.000,00
E	R\$ 165.000,00
F	R\$ 160.000,00
G	R\$ 140.000,00
H	R\$ 125.000,00
I	R\$ 90.000,00

a) 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração:

- 50% de R\$ 250.000,00 = R\$ 125.000,00

- I = R\$ 90.000,00 < R\$ 125.000,00 => Fora do cálculo da média

- Média = $(\sum \text{propostas})/n = (1.430.000,00)/8 = \text{R\$ } 178.750,00$

- 70% da média = 70% de R\$ 178.750,00 = R\$ 125.125,00

b) 70% do valor orçado pela Administração:

- 70% de R\$ 250.000,00 = R\$ 175.000,00

c) O menor dos valores é o limite de preço exequível:

R\$ 125.125,00 < R\$ 175.000,00

Limite de preço inexequível = **R\$ 125.125,00**

d) Verificação de exequibilidade dos preços:



Proposta I = R\$ 90.000,00 < R\$ 125. 125,00 => **Inexequível**

Proposta H = R\$ 125.000,00 < R\$ 125. 125,00 => **Inexequível**

Proposta G = R\$ 140.000,00 > 125. 125,25 => **Exequível**

Proposta vencedora = G = R\$ 140.000,00

Garantia adicional

Para verificar se há necessidade de garantia adicional, basta calcular 80% do valor que serviu de base para o cálculo do limite de preço exequível:

- 80% de R\$ 178.750,00 = R\$ 143.000,00

- R\$ 125. 125,00 < R\$ 140.000,00 < R\$ 143.000,00

- 70% < proposta G < 80% - **oferece risco à contratação**

Como a proposta G encontra-se em uma faixa de risco para a contratação (isto é, apesar de ser exequível, o valor é considerado muito baixo), deve-se exigir um garantia adicional ao contrato¹, cujo valor é a diferença entre o limite superior da faixa do risco e o valor da proposta. Esse valor deve ser somado ao valor de garantia previsto no contrato, na modalidade² prevista em lei, a ser escolhida pelo contratado.

Valor da garantia adicional = R\$ 143.000,00 - R\$ 140.000,00 = **R\$ 3.000,00**

A importância da diligência para comprovação de exequibilidade

Apesar do modelo legal para análise de preço inexequível ser objetivo e facilitar o trabalho da comissão de licitação, a doutrina prevê que se deve dar a chance do licitante comprovar a exequibilidade de sua proposta, mesmo estando abaixo do limite previsto em lei.

A posição da doutrina é tecnicamente justificável, pois há uma falha na metodologia de cálculo apresentada. Conforme citado anteriormente, preço inexequível é aquele cujo valor é menor que os custos para execução do contrato. Sendo assim, qual a influência do valor das outras propostas nos custos de uma determinada proposta? Nenhuma, e para ilustrar essa questão será aproveitado o exemplo anterior com alguns ajustes:

¹ A garantia adicional nesse caso é obrigatória, e deve ser somada ao valor da garantia contratual prevista no edital.

² O § 1º do art. 56, da lei 8.666/93 prevê três modalidades de garantia contratual: caução; fiança bancária e seguro garantia, de até 5% do valor do contrato, podendo chegar a 10% para obra e serviços de grande vulto e alta complexidade (obras e serviços de grande vulto são aqueles cujo valor seja superior a 25 vezes o limite da concorrência de obras e serviços de engenharia = 25 x R\$ 1.500.000,00 = 37.500.000,00).



Considerando que, no exemplo anterior, as empresas A e B foram inabilitadas, a tabela de classificação passa a ser:

Propostas das licitantes

Empresa	Valor da proposta
C	R\$ 185.000,00
D	R\$ 175.000,00
E	R\$ 165.000,00
F	R\$ 160.000,00
G	R\$ 140.000,00
H	R\$ 125.000,00
I	R\$ 90.000,00

Nesse caso, o limite para preço exequível passa a ser:

e) 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração:

- 50% de R\$ 250.000,00 = R\$ 125.000,00

- I = R\$ 90.000,00 < R\$ 100.000,00 => Fora do cálculo da média

- Média = $(\sum \text{propostas})/n = (950.000,00)/6 = \text{R\$ } 158.333,33$

- 70% da média = 70% de R\$ 158.333,33 = R\$ 110.833,33

f) 70% do valor orçado pela Administração:

- 70% de R\$ 250.000,00 = R\$ 175.000,00

g) O menor dos valores é o limite de preço exequível:

R\$ 110.833,33 < R\$ 175.000,00

Limite de preço inexecuível = **R\$ 110.950,00**

h) Verificação de exequibilidade dos preços:

Proposta I = R\$ 90.000,00 < R\$ 110.833,33 => **Inexecuível**

Proposta H = R\$ 125.000,00 > R\$ 110.833,33 => **Execuível**

Proposta vencedora = H = R\$ 125.000,00



Voltando ao questionamento anterior, o que proporcionou mudar a situação da proposta H, de desclassificada a classificada, foi a inabilitação das empresas A e B, que ficaram de fora no cálculo da média. Os custos da proposta H não sofreram alteração em nenhuma das duas situações. Logo, a metodologia adotada pela Lei, apesar de objetiva, não tem embasamento técnico algum, justificando assim que posição da doutrina, de permitir a comprovação da exequibilidade de preços. A metodologia descrita em lei permite que empresas inidôneas, em comum acordo, aumentem a média das propostas, apresentando orçamentos com valores altos e elevando também o limite de exequibilidade.

Proposta de valor global exequível com itens inexequíveis

Outra questão importante é a proposta com valor global exequível, porém com itens de orçamento inexequíveis. Parece pouco preocupante, pois o problema maior seria da contratada, ao apresentar algum item com valor irrisório. Entretanto, o exemplo a seguir retrata um problema grave para a Administração ao aceitar itens com preços inexequíveis.

Propostas durante a licitação

Proposta A		Proposta B	
Serviço	Valor	Serviço	Valor
Item 01	R\$ 100,00	Item 01	R\$ 90,00
Item 02	R\$ 100,00	Item 02	R\$ 90,00
Item 03	R\$ 100,00	Item 03	R\$ 90,00
Item 04	R\$ 100,00	Item 04	R\$ 90,00
Item 05	R\$ 0,00	Item 05	R\$ 90,00
Total:	R\$ 400,00	Total:	R\$ 450,00

A tabela acima representa duas propostas de preços em uma licitação de obra. Pelos valores globais apresentados, a proposta A é a vencedora, entretanto o item 05 apresenta um valor nulo. Qual seria a consequência para a fiscalização se ela for aceita? Para entender o problema considera-se a possibilidade do item 05 ser suprimido durante a execução do contrato. Caso houvesse uma nova comparação entre as duas propostas com a supressão, a proposta mais vantajosa seria a B:

Propostas após a supressão

Proposta A		Proposta B	
Serviço	Valor	Serviço	Valor
Item 01	R\$ 100,00	Item 01	R\$ 90,00
Item 02	R\$ 100,00	Item 02	R\$ 90,00
Item 03	R\$ 100,00	Item 03	R\$ 90,00
Item 04	R\$ 100,00	Item 04	R\$ 90,00
Item 05	R\$ 0,00	Item 05	R\$ 90,00
Total:	R\$ 400,00	Total:	R\$ 360,00



Senso assim, a proposta exequível, com itens inexecuíveis também é prejudicial à gestão do contrato. Caso tal fato ocorra em uma licitação, um engenheiro com conhecimento de orçamentação para analisar a justificativa da empresa, além de medir os impactos da aceitação no contrato futuro. Isso porque preços irrisórios podem ser plenamente justificados, por exemplo, caso a construtora tenha estocado um excesso de material que está gerando custos de armazenagem e com risco de seu prazo de validade vencer, ela pode considerar um valor pequeno para esses itens, não caracterizando assim uma manipulação do orçamento para obter vantagem futura. Dessa forma, cada caso deverá ser analisado separadamente por um profissional capacitado³.

Caso o problema surja durante a fiscalização do contrato, a fiscalização não deve aceitar a supressão desse serviço sem um ajuste no valor do contrato. Caso a contratada não concorde em reduzir o valor da obra ou serviço, o contrato deve ser rescindido.

³ Como citado anteriormente, o profissional habilitado para analisar orçamento de obra, dependendo do tipo de obra e de acordo com a sua formação, é engenheiro ou arquiteto.