

# Briefing: Inexequibilidade, Sobrepreço e Superfaturamento em Licitações

Este documento fornece uma síntese abrangente das diretrizes e conceitos fundamentais apresentados no contexto da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), focando nos mecanismos de controlo de preços e na prevenção de irregularidades contratuais.

## Sumário Executivo

A transição para a Nova Lei de Licitações deslocou o foco do "menor preço" para a "proposta mais vantajosa", considerando o ciclo de vida do objeto. A eficácia do processo licitatório reside na fase preparatória, especificamente na **pesquisa de preços**, que serve como a primeira barreira contra o sobrepreço e a inexequibilidade. O **sobrepreço** é identificado na fase de orçamento ou contratação (irregularidade "no papel"), enquanto o **superfaturamento** caracteriza-se pelo dano financeiro efetivo durante a execução contratual. Propostas **inexequíveis** (especialmente aquelas abaixo de 75% do valor orçado em obras) exigem diligência obrigatória antes da desclassificação, garantindo o direito ao contraditório. A responsabilidade por irregularidades é solidária entre as empresas e os agentes públicos envolvidos (projetistas, pareceristas e fiscais).

## 1. Fundamentos e Objetivos da Licitação

A licitação é definida como um procedimento administrativo para selecionar a proposta mais conveniente para a administração pública, pautada por critérios objetivos e impessoais.

Objetivos Primordiais (Art. 11):

- **Resultado Mais Vantajoso:** Seleção da proposta apta a gerar o melhor impacto, observando o ciclo de vida do objeto.
- **Justa Competição:** Garantia de que o processo seja legal, vinculado ao edital e acessível a todos os interessados.
- **Prevenção de Distorções:** Evitar explicitamente o sobrepreço, o superfaturamento e a contratação de propostas inexequíveis.

## 2. A Centralidade da Pesquisa de Preços (Art. 23)

A pesquisa de preços é uma atividade da fase preparatória essencial para apurar o valor de mercado. A Lei 14.133 estabelece parâmetros rigorosos para a definição do valor estimado.

Parâmetros para Bens e Serviços:

1. **Composição de Custos Unitários:** Utilização de bancos de dados públicos (Painel de Preços, Banco de Preços em Saúde).
2. **Contratações Similares:** Consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
3. **Mídia Especializada:** Dados de publicações ou sites de empresas especializadas (desde que a venda seja direta e não por intermediação).
4. **Pesquisa Direta com Fornecedores:** Deve ser o último recurso, pois fornecedores tendem a inflacionar preços para a administração pública.

Parâmetros para Obras e Engenharia:

- **Tabelas de Referência:** Utilização obrigatória do SINAPI (construção civil) ou SICRO (infraestrutura de transportes).
- **BDI e Encargos:** O valor estimado deve obrigatoriamente incluir o Benefício e Despesas Indiretas (BDI) e os encargos sociais.

### 3. Sobrepreço: A Irregularidade Orçamental

O sobrepreço ocorre quando o valor orçado ou contratado é expressivamente superior aos preços referenciais de mercado. | Tipo de Sobrepreço | Descrição || ----- | ----- || **Unitário** | Quando um único item está acima do mercado, mesmo que o valor total pareça aceitável. || **Global** | Quando a soma de todos os itens excede o valor de referência. || **Jogo de Planilha** | Manipulação de preços unitários para obter vantagens em futuros aditivos contratuais. |

**Nota Crítica:** O sobrepreço é um problema de "papel". Se houver pagamento desse valor, a irregularidade evolui para superfaturamento.

### 4. Superfaturamento: O Dano Efetivo

O superfaturamento é o dano financeiro real ao património público provocado durante a execução do contrato.

Causas Comuns:

- **Medição Indevida:** Pagamento por quantidades superiores às efetivamente executadas.
- **Deficiência de Qualidade:** Entrega de materiais inferiores aos licitados (ex: entregar cerâmica comum quando o edital exigia porcelanato).
- **Alterações Contratuais:** Aditivos que causam desequilíbrio económico-financeiro em favor do contratado.
- **Prorrogações Injustificadas:** Custos adicionais por atrasos sem fundamentação técnica (ex: alegar chuvas inexistentes).

### 5. Inexequibilidade: O Risco do Preço Irreal

Uma proposta é inexequível quando o valor é insuficiente para cobrir os custos mínimos de execução, comprometendo a entrega.

Regras de Avaliação:

- **Obras de Engenharia:** São presumidamente inexequíveis propostas com valores inferiores a **75%** do valor orçado pela administração.
- **Bens e Serviços:** A lei não fixa um percentual, mas a prática administrativa sugere diligências para descontos superiores a 50%.

Procedimento Obrigatório (Súmula 262 do TCU):

A administração **não pode desclassificar de imediato**. Deve-se dar ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade através de:

- Planilhas de custos detalhadas.
- Notas fiscais de insumos.
- Comprovação de eficiência técnica ou logística superior.

## 6. Responsabilidades e Mecanismos de Prevenção

A responsabilidade por danos ao erário é solidária e atinge diversos níveis da administração (Art. 160).

Atribuições de Responsabilidade:

- **Sobrepçoço:** Responsabilidade do projetista (planilha errada), do agente que assinou o edital sem conferência e do parecerista jurídico que ignorou erros grosseiros.
- **Superfaturamento:** Responsabilidade direta do fiscal do contrato e do agente que atestou a nota fiscal sem verificação física.

Ferramentas de Controlo e Boas Práticas:

- **Segregação de Funções:** Quem planeia não licita, e quem licita não fiscaliza.
- **Matriz de Risco:** Definição clara no edital sobre quem assume os riscos por imprevistos.
- **Plano de Contratações Anual (PCA):** Auxilia na economia de escala e reduz o risco de preços elevados por compras fragmentadas.
- **Diligência Técnica:** Vistorias ou pedidos de esclarecimento antes de aceitar propostas com preços suspeitos.
- **Uso de Tecnologia:** Adoção do BIM ( *Building Information Modelling* ) em obras para prever custos exatos e evitar desvios. "*Comprar bem depende essencialmente de boas práticas que exigem parâmetros tanto de qualidade (especificação) quanto de preço (pesquisa).*"