

**INSTRUMENTOS DE GARANTIA DA VANTAJOSIDADE EM  
CONTRATAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS: ACEITABILIDADE E  
EXEQUIBILIDADE**

Maianí dos Santos Climaco

**SUMÁRIO**

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>A VANTAJOSIDADE DAS CONTRATAÇÕES</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>ACEITABILIDADE DE PREÇOS E EXEQUIBILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PRIMÁRIO</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>JOGO DE PLANILHA: IDENTIFICAÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>O ACEITABILIDADE DE PREÇOS E A EXEQUIBILIDADE NO NOVO ORDAMENTO JURÍDICO</b> .....	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>O RECONHECIMENTO DO MÉTODO DO MAIOR DESCONTO COMO MECANISMO DE FOMENTAR A EFICIÊNCIA</b> .....	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>28</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>30</b>

**RESUMO**

No âmbito das contratações públicas de obras e serviços de engenharia, sabe-se que os jogos de planilha configuram instrumento de aferição de maior retorno financeiro às empresas licitantes que dominam a arte de manipular orçamentos e cronogramas de forma a construir não apenas um empreendimento, mas também uma trilha que findará na majoração da sua vantagem face àquela percebida pela Administração Pública. Entretanto, a tática pode ser metodologicamente identificável na ocasião da contratação, visto que tanto a Lei 8.666/93 quanto à Lei 14.133/21 dispõe, de forma diversa, porém convergente, acerca de alguns mecanismos inviabilizadores da aplicação dessa expertise, quais sejam: os critérios de aceitabilidade de preços e a adequada análise de exequibilidade. O presente artigo permeia então uma leitura dessa sutil diversidade, porquanto torna-se necessário compreender a manutenção da sua indispensabilidade como instrumento capaz de manter a vantajosidade aferida pela Administração. Muito

embora a Nova Lei de Licitações e Contratos consolide o critério de julgamento por maior desconto, previamente já operado no mundo jurídico e prático, e que possui o potencial de barrar os jogos de planilha, entende-se que este critério se mostra mais convidativo em obras cuja complexidade se mostre reduzida. Desta forma, em virtude da obrigatoriedade de os critérios serem taxativamente obrigatórios na antiga, porém vigente, lei, bem como o conceito do que se entende exequível, sugere-se que os mecanismos tenham sua aplicabilidade mantida, em virtude de se apresentarem como importante instrumento de garantia da vantajosidade nas contratações de obras públicas.

Palavras chave: aceitabilidade; exequibilidade; vantajosidade.

### **ABSTRACT**

In the scope of public contracting of engineering works and services, it is known that the spreadsheet games are mechanisms for assessing the highest financial return to the bidding companies that master the art of manipulating budgets and schedules in order to build not only an construction project, but also a path that will end in the increase of its advantage in relation to that perceived by the Public Administration. However, the tactic may be methodologically identifiable at the time of contracting, when both Law 8.666/93 and Law 14.133/21 provide, in a different but convergent manner, about some mechanisms that make the application of this expertise unfeasible, namely: the price acceptability criteria and the proper analysis of feasibility. This article then permeates a reading of this subtle diversity, since it becomes necessary to understand the maintenance of its indispensability as an instrument capable of maintaining the advantageousness assessed by the Administration. Although the Law 14.133/21 consolidates the criterion of judging by the largest discount, previously practiced in the legal and practical world, which has the potential to prevent the spreadsheet games, it is understood that the criterion shows more inviting in works whose complexity is reduced. Thus, due to the fact that the criteria are mandatory in the old, but current, law, as well as the concept of what is understood as feasible, it is suggested that the mechanisms have their applicability maintained, because they are an important instrument to ensure the advantage in public works contracts.

Keywords: acceptability; feasibility; advantageousness.

## 1 INTRODUÇÃO

O cerne deste trabalho permeia o estudo da previsão legal, disposta na Lei Federal 8.666/93, da obrigatoriedade de os procedimentos licitatórios, em especial na elaboração do edital, constarem dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, a partir do qual se busca elencar sua relevância para a regular gestão dos contratos públicos destinados a execução de obras, especialmente quando aplicados cumulativamente a critérios de exequibilidade de preços.

Sobre esta tipologia de contratos públicos, sabe-se que licitantes, com alguma expertise em orçamentação e planejamento, conseguem formalizar propostas à Administração Pública que podem apresentar potencial risco ao erário caso não sejam detalhadamente apuradas pelas entidades contratantes, com destaque ao jogo de planilhas.

Complicado seria, após quase três décadas do nascimento deste instituto, afirmar que a intenção do legislador seria coibir tais manobras, pois mesmo a previsão de tal obrigatoriedade não se apresenta de forma objetiva no texto legal, porquanto se torna indispensável sua interpretação para cada tipo de modalidade de empreitada, seja unitária ou global.

Preços ofertados são levados ao plano comparativo quando são confrontados com os preços referenciais da Administração. Por sua vez, preços referenciais da Administração Pública devem ecoar os preços praticados pelo mercado. Eis que este é um ciclo interdependente que configura uma relação indissociável para a formação de preços, tanto ofertados como referenciais.

Entretanto, independente da modalidade de empreitada, unitária ou global, o que a Administração almeja é a contratação mais vantajosa ao interesse público, cuja análise percorre a identificação das propostas que apresentam cumulativamente, os atributos de economicidade e eficiência, dentre outros.

Sabe-se que os preços ofertados pelas licitantes devem se aproximar o máximo quanto possível dos preços praticados pelo mercado. Esses preços ofertados refletem as próprias características das empresas, já que buscam abarcar em suas propostas o custo da sua capacidade produtiva, agregando ao preço final rubricas destinadas às despesas indiretas e ao lucro.

O debate, então, impõe considerar as consequências das divergências significativas entre preços referenciais e ofertados, qual seja, eventual sobrepreço ou subpreço expressivo; à medida que se torna necessário transcorrer o entendimento prático acerca da sistemática de identificação destes efeitos. Desta forma, a questão de sua relevância, inevitavelmente, transpassa uma análise puramente legal ao passo que se torna indeclinável uma abordagem da doutrina em casos práticos, agregando ao estudo os efeitos negativos oriundo da ausência dos critérios e do afastamento da análise de exequibilidade em licitações de obras públicas.

Se com a Lei Federal 8.666/93 já se verificava a necessidade de uma precificação densamente fundamentada; a Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC, recém sancionada sob a rubrica de 14.133/21, neste aspecto, mantém o entendimento e vai além: identifica parâmetros qualitativos necessários para não apenas a elaboração do projeto básico, mas também para a composição dos instrumentos que o antecede, o anteprojeto e o estudo técnico preliminar.

No estudo da recém-publicada NLLC, verifica-se, além disso, a consolidação da modalidade de disputa do tipo “maior desconto”, previamente prevista em outros institutos. Faz-se necessário, então, buscar compreender a obrigatoriedade dos critérios de aceitabilidade de preços face ao critério de julgamento por maior desconto e, principalmente, delimitar sua aplicação em termos exemplificativos.

## 2 A VANTAJOSIDADE DAS CONTRATAÇÕES

No caso das obras públicas os critérios de aceitabilidade de preço e a exequibilidade configuram mecanismos primordiais para a formação de convicção acerca da vantajosidade da proposta recebida. Porém, cabe inaugurar a temática trazendo à tona, inicialmente, o conceito de vantajosidade ou contratação vantajosa.

Ao contrário do que possa sugerir, o termo “vantajosidade” dialoga não apenas com o aspecto econômico, quando a ideia de menor preço se mostra convidativa, em um primeiro momento, não obstante, ilusória. Caso não fosse, a preocupação da Administração Pública em avenças cujo preço ofertado se mostra mergulhado não poderia prosperar.

Muito além de buscar o menor preço, atributo este que ganhou, inclusive, destaque como modalidade de licitação na antiga, porém ainda vigente, Lei Federal 8.666/93, há de se priorizar a procura de outro importante quesito da vantajosidade, qual seja: a eficiência da contratação, o que impõe considerar os atributos de custo-benefício, qualidade, celeridade, redução de desperdício, qualidade, presteza, desburocratização e flexibilização (PIRONTI, 2019).

O princípio da eficiência, embora introduzido no texto constitucional apenas em 1988, através da Emenda nº 19/1998, possui alicerce na Reforma Administrativa promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso que, através do *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, reconheceu a eficiência da Administração Pública como “a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial” (BRASIL, 1995).

Nesta toada, a simples diferença entre preço estimado e preço homologado (método de avaliação da melhor proposta nas contratações por menor preço) não pode e não poderia ser o pilar nem sequer do quesito economicidade, visto que propostas irrisórias possuem elevado risco de inadimplemento contratual e

aniquilam qualquer análise de eficiência. E explica-se: se o conceito da eficiência impõe a compreensão, principalmente, da identificação das parcelas de custo face ao benefício estimado da contratação, não há o que se falar, portanto, em benefício caso não seja alcançado o produto final: a obra acabada.

Ademais, sabe-se que custo não é sinônimo de preço. Este não é o pilar da análise da eficiência, mas aquele sim, visto que é naquela rubrica em que se verifica detalhadamente através de suas composições de custos unitários os parâmetros de produtividade, assim como os coeficientes de consumo de cada insumo envolvido na atividade (mão de obra, máquinas, equipamentos e materiais), o que torna possível, em algum grau, analisar também aspectos qualitativos destes insumos a partir de uma leitura técnica de cada item a ser consumido.

E acrescenta-se: há de se considerar, também, que custos estimados pela Administração são, frequentemente, fora da realidade, o que se verifica, principalmente, nos municípios de médio e pequeno porte, onde a carência de corpo técnico local apto a precificar obras é expressiva.

Da análise das prestações de contas mensais encaminhadas pelos jurisdicionados ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, desprende-se que, no ano de 2020, dos 417 municípios da federação apenas 88 declararam despesas com pessoal tipificado como engenheiro ou arquiteto<sup>1</sup>, sendo que, destes, 8 informam possuírem apenas servidores não efetivos. Isso significa que 329 municípios baianos possivelmente não possuem sequer um profissional habilitado para a atividade de orçamentação de obras e serviços de engenharia.

Mesmo com a disponibilidade de sistemas oficiais de referência, como o SINAPI e SICRO, torna-se necessário uma análise crítica dos custos tomados como representativos de mercado, visto que a sistemática de coleta de preços se dá, majoritariamente, nas capitais brasileiras, ou seja, a probabilidade do preço ali

---

<sup>1</sup> Informação coletada através da análise do banco de dados do TCM-BA referente às prestações de contas encaminhadas pelos seus jurisdicionados em 2020. A pesquisa foi realizada a partir da nomenclatura do cargo, quando, havendo a discriminação da palavra “engenheiro” ou “arquiteto”, considerou-se no resultado acumulado total apresentado. Desta forma, havendo outros engenheiros ou arquitetos atuando nos quadros municipais em cargos com nomenclatura diversa, o dado não foi computado.

disposto ser significativamente divergente da capital baiana, por exemplo, impõe ao corpo técnico municipal ainda mais expertise na elaboração dos orçamentos referenciais.

Ou seja, todo esse cuidado na elaboração do orçamento da obra se torna imprescindível e a sua ausência é diretamente relacionada a falta de eficiência da contratação, pois não há resultado representativo oriundo da comparação entre custo estimado e ofertado se aquele se apresenta distorcido.

Dito isto, retornando ao conceito vantajosidade, pontua-se:

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. [...] A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. **Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício.** A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração. (FILHO, 2008) (grifo nosso).

Repare então que o tratamento da vantajosidade, quando alicerçado no quesito custo, impõe a consideração adicional do quesito benefício, de forma a convergir a análise para o que se importa: a eficiência.

Por outro lado, o entendimento que restringe o atributo da vantajosidade ao conceito de menor preço é plausível de se compreender. Primeiro, porque o termo da vantajosidade é elencado como princípio administrativo das licitações públicas na Lei 8.666/93 sem, entretanto, caracterizar os elementos indispensáveis para a pactuação de avenças vantajosas. Segundo, pois, o antigo legislador em uma tentativa de caracterizar a modalidade de licitação do tipo “menor preço” conectou ambos os termos (menor preço e vantajosidade) através do art. 3º<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 3º **A licitação destina-se a garantir** a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

Quando avançamos para a Lei das Estatais 13.303/16, percebe-se a evolução conceitual através do artigo 31, posteriormente abraçada pela nova Lei 14.133/21, visto que melhor delimita o conceito de vantajosidade trazendo às normas gerais de licitações estreita semelhança ao regramento próprio das empresas públicas e sociedades de economia mista<sup>3</sup>.

Agora pontua-se como parâmetro intrinsecamente relacionado à vantajosidade o ciclo de vida do objeto contratado, o que afasta a conceituação fundamentada unicamente no menor preço ou economicidade.

É de se reconhecer que a análise do ciclo de vida do objeto permeia o conhecimento mais aprofundado dos seus aspectos de desempenho e qualidade, motivo pelo qual se mostra oportuna a decisão do legislador de explicitar no art. 34 que outros atributos deverão ser levados em conta quando na definição do menor dispêndio da Administração<sup>4</sup>, que considerará outros custos que possam afetar o ciclo de vida, tais como manutenção e depreciação, por exemplo.

### 3 ACEITABILIDADE DE PREÇOS E EXEQUIBILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PRIMÁRIO

Os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global são instrumentos presentes na Lei 8.666/93 que agregam à análise da vantajosidade das obras públicas um de seus atributos, qual seja, a economicidade. Entretanto, como a

---

I - a de menor preço - quando o **critério de seleção da proposta mais vantajosa** para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço; (grifo nosso)

<sup>3</sup> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto

<sup>4</sup> Art. 34. O julgamento por **menor preço** ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço **considerará o menor dispêndio** para a Administração, **atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação:**

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, **entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio**, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento. (grifo nosso)

simples obtenção do menor preço global não garante à Administração Pública a proteção do interesse público, torna-se necessário o estudo minucioso dos preços ofertados, razão pela qual se verifica dispositivo específico na Lei 8.666/93 que os tornam obrigatórios<sup>5</sup>.

Nessa seara, o Tribunal de Contas da União ratificou a obrigatoriedade através da Súmula 259:

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

O posicionamento da Corte se apresenta acertado, porquanto, em uma análise equivocada e generalista, contratações regidas pela modalidade menor preço poderiam ser traduzidas no sentido de o próprio preço referencial da Administração se apresentar de forma suficiente à obrigatoriedade de os critérios de aceitabilidade de preços global e unitário estarem contidos no instrumento convocatório.

A possibilidade de ocorrência dos jogos de planilha impõe a análise do valor máximo aceitável pela Administração, aquele dito como intransponível pelos licitantes e conhecidos como “fronteira de aceitabilidade” (ALTOUNIAN, 2016, p. 298).

Assim, enquanto o **valor máximo global** é regido pelo 48<sup>6</sup>, II, da Lei 8.666/93, que prevê a desclassificação das propostas com preços superiores ao limite

---

<sup>5</sup> Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, **e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**  
[...]

X - **o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global**, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (grifo nosso)

<sup>6</sup> Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

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

estabelecido no edital, e considerando-se que o orçamento referencial deve refletir os preços praticados pelo mercado, preços globais acima do valor estimado pela Administração Pública contraria a premissa da proteção do interesse público; o **valor máximo unitário** encontra-se alicerçado no inciso I do mesmo artigo, que estima a desclassificação das propostas que não atendam às exigências do instrumento convocatório da licitação. Repare, então, que acerca da análise de aceitabilidade de preços máximos unitários, o edital do certame que irá ajuizar a fronteira superior, obrigatoriamente.

Por outro lado, acerca do **valor mínimo global e unitário** aceitável pela Administração, que autor denomina fronteira de exequibilidade, o núcleo teórico que o fundamenta delimita que a desclassificação se dará para as propostas que apresentarem preços irrisórios, simbólicos, nulos ou incompatíveis com o mercado, imposição disposta no, originalmente, no art. 44<sup>7</sup>, §3º, da Lei 8.666/93, complementado pelo art. 48, II, §1º, do mesmo instrumento. Especificamente quanto ao **valor mínimo global**, a regimento ainda estipula metodologia de cálculo<sup>8</sup> para a desclassificação de propostas inexecutáveis no §1º.

Aqui, destacamos que o texto legal impõe a desclassificação das licitantes que não demonstrarem a viabilidade de sua proposta através da documentação que comprove a adequação de seus custos, abrangendo, portanto, os seus insumos e coeficientes de produtividade. Sabe-se que, nas contratações de obras, esta documentação compreende as composições de custo unitário, o que nos leva a destacar a importância da Súmula TCU 258:

---

contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (grifo nosso)

<sup>7</sup> §3º **Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos**, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração. (grifo nosso)

<sup>8</sup> §1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo **consideram-se manifestamente inexecutáveis, 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. (grifo nosso)

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 dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas

Ocorre que as contratações de obras públicas executadas por empreitada por preço global em certames cuja modalidade de disputa é o menor preço, o critério de aceitabilidade de **preço unitário máximo** tem sua relevância atenuada. E explica-se: nas licitações desta tipologia em que o preço ofertado deve alcançar o total dos serviços a serem empreendidos de forma precisa, elevando-se, portanto, ainda mais a função protetiva do detalhamento dos preços unitários, a análise de sobrepreço global da contratação permite eventuais compensações pela licitante entre sobrepreços e subpreços unitários face aos preços de mercado, notadamente sempre dentro das regras do negócio (critérios de aceitabilidade x exequibilidade) senão vejamos:

Não é possível imputar débito com base em sobrepreço de itens isolados da planilha contratual. A aferição quanto à adequabilidade do preço contratado deve perpassar por uma avaliação mais abrangente da avença, permitindo-se, em geral, compensações de itens com sobrepreço e itens com subpreço. Ao final, se os preços globais contratados estiverem aderentes às práticas de mercado, deve-se sopesar se as distorções pontuais identificadas representam risco para a Administração (potencial jogo de planilha, por exemplo), e se adotar medidas para mitigá-las. (Acórdão TCU 1377/2021-Plenário. Relator Ministro Jorge Oliveira)

Esta flexibilização, previamente praticada pelo mercado, foi introduzida no universo legal através do Decreto nº 7.581/2011<sup>9</sup> que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, posteriormente agregado ao Decreto nº 7.983/2013<sup>10</sup> através do art. 13 (que estabelece regras e critérios para

---

<sup>9</sup> §4º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global ou de empreitada integral, serão observadas as seguintes condições:

I – no cálculo do valor da proposta, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles previstos nos §§ 3º, 4º ou 6º do art. 8º da Lei nº 12.462, de 2011, desde que o valor global da proposta e o valor de cada etapa prevista no cronograma físico-financeiro seja igual ou inferior ao valor calculado a partir do sistema de referência utilizado;

<sup>10</sup> Art. 13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União).

O que se deve considerar, primeiramente, é que os preços ofertados refletem o custo da capacidade produtiva dos licitantes, motivo pelo qual se mostra perfeitamente aceitável que alguns preços sejam acima dos preços de mercado, enquanto outros abaixo, desde que o preço global seja inferior ou igual ao preço total estimado pela Administração.

Entretanto, a permissão de compensação, ainda assim, não afasta a obrigatoriedade de os preços unitários respeitarem os critérios previsto em edital, porquanto configura a norma regimental específica dos certames e deve ser rigorosamente perseguida pelos licitantes em observância a vinculação ao instrumento convocatório.

Caso contrário, nos casos de aditamentos que impliquem em alteração quantitativa de itens de serviços, observar-se-ia, eventualmente, uma redução do desconto original percebido pela Administração acarretado pela supressão de itens com subpreços unitários, cuja exequibilidade não tenha sido auferida pela contratante, face ao acréscimo de itens (existentes ou novos) com preço unitário acima do de mercado, cujo limite superior não foi definido no edital, caracterizando, portanto, jogo de planilha.

#### **4 JOGO DE PLANILHA: IDENTIFICAÇÃO**

De início, torna-se necessário reafirmar que a análise da vantajosidade transcende uma abordagem comparativa entre orçamento global estimado e

---

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art. 9º, fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da Administração Pública obtidos na forma do Capítulo II, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações; e

proposto, ou seja: “o menor preço global não assegura a proposta mais vantajosa. É necessário que se realize detalhada verificação das propostas recebidas” (ALTOUNIAN, 2016, p. 297). Ao promover o estudo minucioso do custo através da compreensão da composição das rubricas de dispêndios de cada parcela de serviço, permite-se à Administração inferir os benefícios estimados.

A questão de destaque sobre a temática contorna, portanto, a necessidade de somar ao julgamento da aceitabilidade de preços unitários uma análise da exequibilidade dos preços ofertados, ou seja, extrapola-se o estudo com vistas a compreender não apenas o limite superior permitido aos licitantes, mas também inferior, visto que os dois mecanismos juntos representam importante meio de proteção contra os conhecidos jogos de planilha e jogos de cronograma (espécie de jogo de planilha).

O Instituto Brasileiro de Obras Públicas - IBRAOP (2012) caracteriza a primeira ocorrência da seguinte forma:

**Jogo de planilha:** alterações contratuais em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária alterando, em favor do contratado, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos preços de mercado, exigindo a revisão da avença para manter a vantagem em relação aos preços referenciais de mercado. (grifo do autor)

No âmbito prático, além da análise pormenorizada da proposta sob a ótica dos preços ofertados, acrescenta-se a necessidade de se estudar a cronologia físico-financeira da previsão dos dispêndios destas compensações. Um indicativo da boa-fé da empresa licitante abarca distinguir em qual etapa da obra serão medidos os itens com subpreços e sobrepreços:

[...] um recurso é, normalmente, distribuído segundo uma curva de distribuição do tipo beta com desvio à esquerda, uma vez que o ritmo de trabalho cresce na etapa inicial até atingir um patamar estável, para decair na etapa final [...] (CAMPITELI apud LIMMER, 1997)

Desta forma, opostamente, a medição acumulada nas etapas iniciais do contrato dos itens majoritariamente com sobrepreços inverte a curva de dispêndios, destacando a maior vantagem para a contratada no início da obra, que, após

remunerado para os itens com maior margem de retorno, opta por rescindir o contrato visto que a manutenção da avença para execução dos itens remanescentes (com subpreços expressivos) não se mostra convidativa.

A compensação entre os itens, somada a distribuição dos dispêndios, é reconhecida pelo IBRAOP (2012) como “jogo de cronograma”:

**Jogo de cronograma:** também denominado jogo de planilha na distribuição dos pagamentos no cronograma físico-financeiro da obra, é a distorção do cronograma físico-financeiro caracterizada pela ocorrência de serviços com sobrepreços nas etapas iniciais do cronograma financeiro e com subpreços nas etapas finais. (grifo do autor)

Nestas situações, os critérios de aceitabilidade e a adequada análise de exequibilidade configuram medida preventiva para coibir as manobras orçamentárias e antieconômicas que confrontam requisito constitucional imposto à Administração Pública, qual seja: a manutenção do equilíbrio econômico e das condições efetivas das propostas<sup>11</sup> para ambas as partes do negócio: contratante e contratada.

Sabe-se que alterações de projeto em virtude da revisão das necessidades técnicas são permitidas em lei, desde que sejam mantidos os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da isonomia entre os licitantes. Alterações quantitativas que desequilibram a avença, descaracterizando a vantagem original percebida pelas partes, remunera uma delas em detrimento de onerar a outra e rompe a justa compensação original acordada. Portanto, é dever das partes manter durante toda a execução contratual a correlação entre objeto contratado e remuneração estimada. Caso contrário, eventual desequilíbrio possuiria o condão de tornar o contrato menos vantajoso à Administração Pública, principalmente se comparado a outras propostas do mercado, causando-lhe dispêndios não

---

<sup>11</sup> Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

estimados que podem ser financeiramente calculados através de duas técnicas: Método do Balanço e Método do Desconto.

Ambas as técnicas<sup>12</sup> abrangem metodologia de cálculo para conduzir os aditamentos contratuais às regras do negócio, porquanto visam manter o desconto financeiro ou o desconto percentual original, respectivamente; principalmente quando os critérios de aceitabilidade não foram estimados, tão pouco realizada a análise da exequibilidade.

Explica-se: imagina-se, hipoteticamente, uma pequena obra cujo valor referencial da Administração, tido como preço de mercado, computa o montante de R\$102.000,00, quando a Licitante 1 apresentou preço total de R\$81.000,00, o que equivale a um desconto financeiro de R\$21.000,00 e percentual de 20,59% face ao preço estimado; enquanto a Licitante 2 ofertou R\$93.500,00, o que representa um desconto inferior à Licitante 1 (R\$8.500,00 e 8,33%, respectivamente), razão pela qual não logrou êxito na competição.

Após identificação da necessidade em se acrescentar e suprimir alguns itens, mesmo que respeitados os limites impostos por lei<sup>13</sup>, a pactuação de aditamento

---

<sup>12</sup> Ambos os métodos são capazes de conduzir o contrato ao equilíbrio original avençado, porém, o IBRAOP (2012, pag. 13) sugere a aplicação de cada técnica em contexto distinto, quando deverão ser consideradas as seguintes premissas:

Método do Balanço:

- “a) contratos com aditivos que alterem a planilha orçamentária; e
- b) quando há sobrepreço inicial.”

Método do Desconto:

- “a) contratos com aditivos que alterem a planilha orçamentária; e
- b) quando não há sobrepreço inicial.”

<sup>13</sup> A Lei 8.666/93 dispõe que:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Em outros termos, porém com o mesmo efeito, a Nova Lei de Licitações dispõe:

“Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).”

mantido os preços unitários ofertados pelas licitantes, tornaria a proposta da Licitante 1 menos vantajosa face à Licitante 2: as alterações contratuais dos descontos financeiros e percentuais das empresas passariam a R\$3.500,00/3,91% e R\$7.000,00/7,82%, respectivamente.

Ou seja, a análise puramente pelo menor preço global indicaria como mais vantajosa a Licitante 1, que possivelmente tendo conhecimento do potencial de aditamentos futuros, opta por mergulhar o preço unitário do item 3, cuja exequibilidade não foi analisada pela Administração Pública, posteriormente suprimindo-o expressivamente; enquanto apresenta sobrepreço do item 4 em 20% acima do preço unitário referencial, dado a ausência dos critérios de aceitabilidade.

Tabela 1: análise do desconto da Licitante 1 sem os mecanismos de exequibilidade e aceitabilidade

EMPRESA LICITANTE 1											
ORÇAMENTO INICIAL						ADITIVO					
ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1			ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1		
ITEM	QTDE	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	QTDE FINAL	REF ADITIVO	REF TOTAL	LICITANTE 1 ADITIVO	LICITANTE 1 TOTAL	
1	60	300,00	18.000,00	200,00	12.000,00	60	0,00	18.000,00	0,00	12.000,00	
2	20	700,00	14.000,00	500,00	10.000,00	15	-3.500,00	10.500,00	-2.500,00	7.500,00	
3	50	800,00	40.000,00	400,00	20.000,00	20	-24.000,00	16.000,00	-12.000,00	8.000,00	
4	60	500,00	30.000,00	650,00	39.000,00	90	15.000,00	45.000,00	19.500,00	58.500,00	
<b>TOTAL =</b>			<b>R\$102.000,00</b>		<b>R\$81.000,00</b>		<b>-R\$12.500,00</b>	<b>R\$89.500,00</b>	<b>R\$5.000,00</b>	<b>R\$86.000,00</b>	
<b>DESCONTO ORIGINAL % =</b>					20,59%	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO% =</b>					3,91%
<b>DESCONTO ORIGINAL R\$ =</b>					R\$21.000,00	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO R\$ =</b>					R\$3.500,00

Legenda: Subpreço expressivo. Sobrepreço. Acréscimo. Supressão.

Tabela 2: análise do desconto da Licitante 2

EMPRESA LICITANTE 2											
ORÇAMENTO INICIAL						ADITIVO					
ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1			ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1		
ITEM	QTDE	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	QTDE FINAL	REF ADITIVO	REF TOTAL	LICITANTE 2 ADITIVO	LICITANTE 2 TOTAL	
1	60	300,00	18.000,00	200,00	12.000,00	60	0,00	18.000,00	0,00	12.000,00	
2	20	700,00	14.000,00	700,00	14.000,00	15	-3.500,00	10.500,00	-3.500,00	10.500,00	
3	50	800,00	40.000,00	750,00	37.500,00	20	-24.000,00	16.000,00	-22.500,00	15.000,00	
4	60	500,00	30.000,00	500,00	30.000,00	90	15.000,00	45.000,00	15.000,00	45.000,00	
<b>TOTAL =</b>			<b>R\$102.000,00</b>		<b>R\$93.500,00</b>		<b>-R\$12.500,00</b>	<b>R\$89.500,00</b>	<b>-R\$11.000,00</b>	<b>R\$82.500,00</b>	
<b>DESCONTO ORIGINAL % =</b>					8,33%	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO% =</b>					7,82%
<b>DESCONTO ORIGINAL R\$ =</b>					R\$8.500,00	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO R\$ =</b>					R\$7.000,00

Legenda: Acréscimo. Supressão.

Porém, o que se percebe quando há o critério de aceitabilidade, tomado por exemplo como o próprio preço unitário de mercado (que passa de R\$650,00 para R\$500,00), bem como a adequada análise de exequibilidade que indica que a redução expressiva do preço unitário do item 3 não poderia ser executada nos moldes que se espera, além de operar como condição de risco à Administração Pública que, ao acionar a licitante para ajustar sua proposta obtém o preço unitário mais próximo ao valor referencial (de R\$400,00 para R\$600,00), é que, mesmo após o aditamento, torna-se possível manter a vantajosidade da avença se comparado o valor final do contrato das duas licitantes, senão vejamos:

Tabela 3: análise do desconto da Licitante 1 **com** os mecanismos de exequibilidade e aceitabilidade

EMPRESA LICITANTE 1										
ORÇAMENTO INICIAL						ADITIVO				
ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1			ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1	
ITEM	QTDE	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	QTDE FINAL	REF ADITIVO	REF TOTAL	LICITANTE 1 ADITIVO	LICITANTE 1 TOTAL
1	60	300,00	18.000,00	200,00	12.000,00	60	0,00	18.000,00	0,00	12.000,00
2	20	700,00	14.000,00	500,00	10.000,00	15	-3.500,00	10.500,00	-2.500,00	7.500,00
3	50	800,00	40.000,00	600,00	30.000,00	20	-24.000,00	16.000,00	-18.000,00	12.000,00
4	60	500,00	30.000,00	500,00	30.000,00	90	15.000,00	45.000,00	15.000,00	45.000,00
TOTAL =		R\$102.000,00		R\$82.000,00			-R\$12.500,00	R\$89.500,00	-R\$5.500,00	R\$76.500,00
DESCONTO ORIGINAL % =					19,61%	DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO% =				14,53%
DESCONTO ORIGINAL R\$ =					R\$20.000,00	DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO R\$ =				R\$13.000,00

Legenda: Preço ajustado (exequibilidade). Preço ajustado (aceitabilidade). Acréscimo. Supressão.

Após o aditamento, verifica-se que a Licitante 1 passa a ter desconto de R\$13.000,00 face ao orçamento referencial da Administração, o que representa uma redução de 19,61% para 14,53%; mantendo-se, portanto, a vantagem face ao desconto final da Licitante 2: R\$7.000,00 (7,82%).

No caso hipotético, em que se percebe uma execução contratual originária da ausência dos critérios de aceitabilidade e da demonstração a exequibilidade do item 3, deveria a Administração Pública valer-se, na ocasião do aditamento, de um dos métodos citados com vistas a manter o desconto financeiro absoluto da proposta (balanço) ou o desconto percentual (desconto) e impossibilitar que a vantagem final percebida pela Administração indicasse que a Licitante 2 apresentou, na ocasião da contratação, preço mais vantajoso, contatado tão somente após o aditamento.

Em síntese, enquanto o primeiro método visa manter a mesma vantagem financeira percebida pela contratante, mantida através da consideração dos preços de mercado para a variação dos itens acrescidos e suprimidos; o segundo busca manter o percentual do desconto original total face aos preços de mercado, quando possivelmente o desconto financeiro será diverso daquele percebido, porém ainda permanecendo a vantagem à Administração Pública, senão vejamos:

Tabela 4: preço a ser praticado no aditivo calculado através do **Método do Balanço**

EMPRESA LICITANTE 1												
ORÇAMENTO INICIAL						ADITIVO					MÉTODO DO BALANÇO	
ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1			ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1			
ITEM	QTDE	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	QTDE FINAL	REF ADITIVO	REF TOTAL	LICITANTE 1 ADITIVO	LICITANTE 1 TOTAL	(preço a ser praticado no aditivo)	
1	60	300,00	18.000,00	200,00	12.000,00	60	0,00	18.000,00	0,00	12.000,00	12.000,00	
2	20	700,00	14.000,00	500,00	10.000,00	15	-3.500,00	10.500,00	-2.500,00	7.500,00	6.500,00	
3	50	800,00	40.000,00	400,00	20.000,00	20	-24.000,00	16.000,00	-12.000,00	8.000,00	-4.000,00	
4	60	500,00	30.000,00	650,00	39.000,00	90	15.000,00	45.000,00	19.500,00	58.500,00	54.000,00	
<b>TOTAL =</b>			<b>R\$102.000,00</b>		<b>R\$81.000,00</b>		<b>-R\$12.500,00</b>	<b>R\$89.500,00</b>	<b>R\$5.000,00</b>	<b>R\$86.000,00</b>	<b>R\$68.500,00</b>	
<b>DESCONTO ORIGINAL % =</b>					20,59%	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO% =</b>					3,91%	23,46%
<b>DESCONTO ORIGINAL R\$ =</b>					<b>R\$21.000,00</b>	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO R\$ =</b>					<b>R\$3.500,00</b>	<b>R\$21.000,00</b>

O preço total do item calculado através do Método do Balanço será dimensionado da seguinte forma:

$$\text{Preço Total do Contrato Final} = \text{Preço Total Original do Contrato (A)} + \text{Preço Total do Aditivo Referencial (B)}$$

Por sua vez, o Preço Total do Aditivo Referencial (B) será calculado considerando o valor de mercado, ou seja, aquele orçado pela Administração Pública (R\$300,00, R\$700,00, R\$800,00, e R\$500,00, respectivamente ao item 1 a 4) vezes a variação entre a quantidade final e original de cada item (60 – 60; 15 – 20; 20 – 50; e 90-60, respectivamente).

No que se refere ao Método do Desconto, repare que o percentual é mantido após o aditamento:

Tabela 5: preço a ser praticado no aditivo calculado através do **Método do Desconto**

EMPRESA LICITANTE 1												
ORÇAMENTO INICIAL						ADITIVO					MÉTODO DO DESCONTO	
ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1			ORÇAMENTO REFERENCIAL			ORÇAMENTO LICITANTE 1			
ITEM	QTDE	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	PREÇO UNIT.	PREÇO TOTAL	QTDE FINAL	REF ADITIVO	REF TOTAL	LICITANTE 1 ADITIVO	LICITANTE 1 TOTAL (A)	(preço a ser praticado no aditivo)	
1	60	300,00	18.000,00	200,00	12.000,00	60	0,00	18.000,00	0,00	12.000,00	9.917,24	
2	20	700,00	14.000,00	500,00	10.000,00	15	-3.500,00	10.500,00	-2.500,00	7.500,00	6.198,27	
3	50	800,00	40.000,00	400,00	20.000,00	20	-24.000,00	16.000,00	-12.000,00	8.000,00	6.611,49	
4	60	500,00	30.000,00	650,00	39.000,00	90	15.000,00	45.000,00	19.500,00	58.500,00	48.346,53	
<b>TOTAL =</b>			<b>R\$102.000,00</b>		<b>R\$81.000,00</b>		<b>-R\$12.500,00</b>	<b>R\$89.500,00</b>	<b>R\$5.000,00</b>	<b>R\$86.000,00</b>	<b>R\$71.073,53</b>	
<b>DESCONTO ORIGINAL % =</b>					<b>20,59%</b>	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO% =</b>					<b>3,91%</b>	<b>20,59%</b>
<b>DESCONTO ORIGINAL R\$ =</b>					<b>R\$21.000,00</b>	<b>DESCONTO FINAL APÓS ADITIVO R\$ =</b>					<b>R\$3.500,00</b>	<b>R\$18.426,47</b>

Nessa metodologia, o valor final do item será calculado através da seguinte equação:

$$\text{Preço Total do Item Final (reequilibrado)} = \text{Preço Total Final do Item (A)} \times \frac{[1 - \text{Desconto Original Percentual (B)}]}{[1 - \text{Desconto Final (desequilibrado) (C)}]} \quad (2)$$

Por fim, caso praticado e medido os preços originalmente avençados na ocasião do aditamento sem o ajuste da vantagem original de forma a equilibrar o contrato, tornar-se-ia demonstrado o prejuízo à contratante tipificado como superfaturamento por jogos de planilha.

## 5 O ACEITABILIDADE DE PREÇOS E A EXEQUIBILIDADE NO NOVO ORDENAMENTO JURÍDICO

Acerca da faixa de aceitabilidade, em uma leitura inicial da Lei 14.133/21 percebe-se que, assim como a Lei 8.666/93, a disposição da matéria sobre os critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais se encontra espaçada, o que provoca a necessidade de uma averiguação pormenorizada sobre a nova abordagem legal acerca dos mecanismos nas novas contratações públicas.

Além disso, se enquanto na antiga lei o legislador explicitamente determina a obrigatoriedade de o instrumento convocatório dispor dos critérios (seja o objeto

a ser contratado destinado a obras e serviços de engenharia, seja a outras tipologias), na NLLC esta previsão se encontra acobertada por outros dispositivos. O que se verifica é uma abordagem dos elementos que devem compor a instrução processual da licitação, por exemplo: caracterização da necessidade fundamentada em estudo técnico preliminar; anteprojeto, e projetos básico e executivos; orçamento estimado, incluindo as composições de preços; o critério de julgamento (menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, maior desconto, etc.); e o próprio edital.

Por outro lado, o princípio da eficiência e da economicidade ganham força na Nova Lei de Licitações<sup>14</sup> através do art. 5º, motivo pelo qual, novamente, os critérios se mostram essenciais para a mitigação dos riscos de ocorrência de jogos de planilha e jogos de cronograma (superfaturamentos), ocorrências estas a serem evitadas que caracterizam, inclusive, objetivo do processo licitatório<sup>15</sup>.

A questão, portanto, percorre identificar, primeiramente, se o tratamento legal para os critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais possuem sua obrigatoriedade relaxada dado a ausência de sua obrigatoriedade estar disposta explicitamente no texto legal.

Da leitura de outro trecho do mesmo dispositivo, depreende-se do §3º do art. 59<sup>16</sup>, que dispõe das ocorrências ensejadoras de desclassificação das propostas, que a avaliação do sobrepreço observará os “critérios de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital”. Aqui, cabe o alerta que o referido parágrafo é destinado apenas às contratações de obras e serviços de engenharia e

---

<sup>14</sup>Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da **eficiência**, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da **economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

<sup>15</sup>III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

<sup>16</sup>§3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

arquitetura, o que demonstra uma lacuna legal quanto às demais tipologias de contratações públicas.

De toda sorte, mesmo que não explícito no texto legal sua obrigatoriedade, há de se considerar que o inciso V do mesmo art. 59 abre margem para a desclassificação de propostas que “apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável”.

Neste ponto, apesar de o novo regramento, cujo texto se apresenta prolixo e burocrático, concentrar “diversas tendências até então encontradas nas leis especiais” e preservar “grande parte dos institutos tradicionalmente previsto na Lei 8.666/1993” (OLIVEIRA, 2020) repetindo disposições já conhecidas pela comunidade jurídica, curiosamente, a ausente obrigatoriedade explícita não sustenta a dúvida, porquanto o relaxamento legal implicaria em limitação à eficiência de contratações com critério de julgamento pelo menor preço.

Ainda assim, apesar da ausência da obrigatoriedade taxativa no texto legal acerca dos critérios, impõe lembrar que o novo instituto se apresenta como normas gerais de licitações e contratos cuja competência da autoria legal da União encontra-se alicerçada na Constituição Federal, razão pela qual não há óbice para que estados e municípios com fulcro em sua competência suplementar para editar normas específicas sobre o tema prevejam a obrigatoriedade nos moldes do antigo diploma com vistas a resguardar eventual interpretação permissiva acerca da ausência dos critérios de aceitabilidade de global e, principalmente, unitário.

Desta forma, constando o critério, sua observância se torna imprescindível tanto na análise do **preço máximo unitário quanto global**; não constando, o inciso III do art. 59<sup>17</sup> garante o resguardo pela Administração da contratação face aos preços que se apresentem acima do orçamento estimado, configurando-se, portanto, como **preço máximo global** a ser observado pelas licitantes. Isto pois, como se sabe, eventuais divergências a maior dos preços unitários ofertados face aos referenciais não possuem o condão de afastar a vantajosidade almejada pela

---

<sup>17</sup> III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

Administração se avaliada isoladamente nos casos de contratações por preço global.

No que tange à análise de exequibilidade, a definição do **preço global mínimo** aceitável acompanha a sistemática estimada na Lei 8.666/93, porém com margem reduzida, o que significa que a tolerância para preços ofertados ditos como “mergulhados” se apresenta 5% menor, visto que serão desclassificadas as propostas cujos valores sejam inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração<sup>18</sup>, não mais pautados pela significância de 70%. Além disso, toma-se como única referência comparativa o preço referencial da Administração, não mais esta e a outra opção estimada pela Lei 8.666/93, qual seja: a média das propostas superiores a 50% do valor estimado.

A redução da tolerância, ainda, ganha destaque e sugere que a competição circunde o próprio preço referencial, que reflete o preço de mercado, porquanto propostas inferiores a 85% do valor estimado pela Administração (não mais 80% do menor valor calculado a partir da metodologia disposta no §1º do art. 48 da Lei 8.666/93) implicará, obrigatoriamente, na disposição pelo vencedor de garantia adicional, calculada pela diferença entre o valor referencial e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis da lei<sup>19</sup>. Desta forma, o risco contratual é mitigado logo na ocasião da pactuação da avença, por força legal, o que induz o licitante vencedor a impender seus esforços de forma eficiente com vistas a não ter a parcela descontada.

E não poderia ser diferente. Valores extremamente baixos das propostas permeia a possibilidade de prejuízos a regular execução dos serviços, no que tange aos prazos e qualidade, podendo ainda implicar na desistência ou abandono da contratada durante a obra (ALTOUNIAN, 2016, p. 302).

---

<sup>18</sup> § 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecutáveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

<sup>19</sup> § 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

A exemplo, os prejuízos foram correlacionados aos preços avençados em estudo específico: ao analisar a execução contratual de 73 unidades escolares abrangidas pelo programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, concluiu-se que 29% dessas foram abandonadas. Chama a atenção que, na fase licitatória destas obras, foram consideradas como exequíveis propostas de preços até 44,7% do preço estimado pelo SINAPI, ao passo que as obras não abandonadas foram contratadas com preço médio de 66,1% do preço estimado pela fonte oficial (SIGNOR, MARCHIORI, *et al.*, 2021). Ou seja, o critério de exequibilidade compõe o pacote de ferramentas da Administração para o alcance da eficiência da contratação.

Já na análise do **preço unitário mínimo**, se enquanto a Lei 8.666/93 dispõe da conceituação de preço inexequível, qual seja, 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; no novo regramento a definição teórica se apresenta ausente, o que, novamente e curiosamente, vai ao oposto ao aspecto prolixo da lei.

Por outro lado, mesmo ausente, com fulcro no dispositivo desenhado para estimar as hipóteses de desclassificação de propostas, a NLLC prevê que esta será o fim daquelas que não tiverem sua exequibilidade demonstrada. A novidade atravessa reconhecer o destaque explicitado: a demonstração se dará “quando exigido pela Administração”, o que enseja acender um alerta para que a Administração não afaste a importante coleta da documentação técnica comprobatória de que os preços ofertados não ensejarão eventuais pedidos de reequilíbrios, acarretem inexecução contratual ou impactem diretamente na qualidade da obra.

Se, no caso das obras, a documentação reflete, dentre outras, as composições de custo unitário, o detalhamento do BDI e dos encargos sociais a serem analisados conjuntamente à indicação de eventuais materiais e instalações de propriedade do licitante as quais serão renunciadas por ele; com vistas a concretizar o princípio da celeridade, entende-se como adequado a previsão legal do novo regramento de que a “verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada”, o que

Cláudio S. Altounian (2016, p. 304) elucidou da seguinte forma quando analisava o antigo regramento, mas que ainda se mostra perfeitamente válido.

Vale lembrar que, a fim de poupar esforços da comissão, a análise detalhada de preços unitários deverá recair sobre a proposta de menor preço global válido, visto ser aquela que, a princípio, deverá ser escolhida pela Administração. Caso haja eliminação dessa proposta, a análise recairá sobre a seguinte, e assim sucessivamente.

Desta forma, a análise do preço unitário e global exequível, assim como o atendimento aos critérios de aceitabilidade de preços máximos, está compreendida na fase de julgamento das propostas, motivo pelo qual, mesmo que ausente no instrumento convocatório a obrigatoriedade de a licitante apresentar suas composições e respectivos detalhamentos, não resta dúvidas que a documentação é indispensável, principalmente quando o critério de julgamento se der pelo menor preço.

Tanto é que a vinculação entre proposta e composições se torna evidente no texto legal quando se verifica que após o julgamento das propostas o licitante vencedor deverá reelaborar seu orçamento ofertado e apresentá-lo à Administração, detalhando não apenas os preços unitários e os quantitativos, mas também o BDI e os encargos sociais<sup>20</sup>.

Cabe, ainda, novo alerta para que, a despeito da NLLC<sup>21</sup> estimar que o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará o afastamento do licitante, deve a Administração aproximar-se da sua equipe técnica: o detalhamento dos preços é elemento indissociável do orçamento ofertado, razão pela qual possui o condão de comprometer a compreensão do conteúdo da

---

<sup>20</sup> § 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

<sup>21</sup> III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

proposta e, portanto, de forma preventiva, recomenda-se que a obrigatoriedade da sua apresentação esteja contida no instrumento convocatório, tal qual como já estimado pela Súmula TCU 258.

## **6 O RECONHECIMENTO DO MÉTODO DO MAIOR DESCONTO COMO MECANISMO DE FOMENTAR A EFICIÊNCIA**

Como posto, a NLLC agrega em um só dispositivo fundamentos anteriormente encontrado de forma difusa em instrumentos legais diversos. Neste sentido, insere no regulamento geral das contratações públicas mecanismo de seleção de propostas anteriormente já praticado pelas administrações públicas que buscavam afastar-se de propostas com jogos de planilha: o desconto linear sobre todos os preços referenciais, item a item<sup>22</sup>.

Alguns regramentos, preteritamente, tipificaram este critério de julgamento, conhecido como “maior desconto”: Lei 12.462/11 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC)<sup>23</sup>, Decreto Federal 10.024/19 (regulamenta o pregão eletrônico)<sup>24</sup> e Lei 13.303/16 (Lei das Estatais)<sup>25</sup>.

O Estado da Bahia, com este mesmo entendimento, inclusive prévio, editou decreto que regulamenta a dinâmica de obras e serviços de engenharia, quando o percentual do desconto ofertado foi denominado “K”, ou *Kapa*:

Decreto 9534/05

---

<sup>22</sup> Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

(...)

II - maior desconto;

<sup>23</sup> Art. 18. Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento:

I - menor preço ou maior desconto;

<sup>24</sup> Art. 7º Os critérios de julgamento empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a administração serão os de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o edital.

<sup>25</sup> Art. 54. Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento:

(...)

II - maior desconto;

Aprova os Termos de Referência para elaboração dos editais de licitação de obras e serviços de engenharia da Administração Pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

(...)

2. Aspectos gerais para todos os tipos de licitação (Menor Preço, Técnica e Preço e Melhor Técnica):

Estas condições regem inteiramente todos os tipos de licitação, no que concerne ao conteúdo da proposta financeira e aos documentos de habilitação.

2.1. Conteúdo da proposta financeira

2.1.1. Utilização do “K”

I - Com a divulgação do orçamento, das planilhas de quantitativos e valores unitários, o instrumento convocatório deverá exigir que o licitante apresente um multiplicador “K” que determinará seu preço proposto para a execução total do objeto licitado, bem como para cada item que o compõe.

A prática, apesar de desvalorizar a elaboração de propostas nitidamente técnicas, fundamentadas em estudos de produtividades e que de fato refletisse a expertise das licitantes não apenas para as tarefas construtivas, mas também de planejamento, agrega à contratação a vantagem da extinção, por completo, do risco de superfaturamentos por esta modalidade, porquanto a compensação entre subpreços e sobrepreços não é admitida.

Desta forma, os critérios de aceitabilidade, especificadamente, perdem sua importância, razão pela qual sua obrigatoriedade é totalmente afastada. Por outro lado, a análise da exequibilidade dos preços, global e unitário, continua-se mantida, pois o desconto expressivo face ao preço de mercado é tratada, inclusive, com margem reduzida conforme anteriormente exposto.

A preocupação do legislador acerca dos jogos de planilha é evidente, inclusive, quando no §2º do art. 34 indica a obrigatoriedade de que, nos casos de julgamento por maior desconto, o “desconto será estendido aos eventuais termos aditivos”. Entretanto, embora o legislador não tenha detalhado se o desconto a que se refere é mensurado percentualmente ou financeiramente, os métodos para a condução

dos contratos aos termos originais detalhados anteriormente são dispensáveis, porquanto para a recondução basta-se aplicar o mesmo percentual de desconto em cada item do contrato aditado.

Pontua-se, entretanto, que a indicação da manutenção do desconto nos contratos aditados poderia, perfeitamente, compreender também o critério de julgamento por “menor preço”, o que foi, inclusive, estimado pelo Decreto 7.983/13, que estabelece parâmetros para elaboração dos termos de referência de orçamentos de obras e serviços de engenharia contratados com recursos da União:

**Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida** em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Parágrafo único. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o caput poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma deste Decreto, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

(...)

§1º Em caso de celebração de termo aditivo, o serviço adicionado ao contrato ou que sofra alteração em seu quantitativo ou preço deverá apresentar preço unitário inferior ao preço de referência da Administração Pública, **mantida a proporcionalidade entre o preço global contratado e o preço de referência**, ressalvada a exceção prevista no parágrafo único do art. 14 e respeitados os limites do previstos no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

A exceção para a redução da vantagem percebida pela Administração Pública, portanto, somente tem amparo nos casos excepcionais e justificados, e encontra limite na vantagem ofertada pela segunda colocada na licitação, garantindo-se, por sua vez, a isonomia às empresas do certame.

Por fim, acerca da eficiência da contratação, se analisada sob a ótica de que manobras nos cronogramas (espécie de jogo de planilha) e compensações entre subpreços e sobrepreços unitários podem implicar em potencial risco de

abandono de obra, a NLLC demonstra assertividade na previsão do critério de julgamento por maior desconto, porquanto a redução do risco da contratação impossibilita a licitante de manipular a vantagem aferida. Não há lacuna durante a execução contratual para que eventuais acréscimos e supressões majorem sua remuneração lucrativa posteriormente, impondo-lhe que promova o adequado estudo do preço total a ser ofertado sabendo que, eventual aditamento, não implicará em maior retorno econômico relativo.

## **7 CONCLUSÃO**

Analisando-se tipologias diferentes de obras, cujas complexidades margeiam extremos distintos, o critério de seleção pelo maior desconto se mostra convidativo quanto menos complexa for a obra, como é o caso da maioria das obras em pequenos municípios, cujo enfoque geralmente recai em obras de pavimentação urbana e rural, bem como urbanização e reforma e construção de edificações de atendimento ao público (escolas, unidades de saúde, etc.).

Obras de pavimentação em paralelepípedo e estradas vicinais, por exemplo, tem a técnica construtiva conhecida pelas empresas em maior abrangência, ou seja: as empresas sabem como fazer. Diferentemente, obras de arte especiais (viadutos, pontes, barragens, etc.) demandam que a expertise de planejamento e orçamentação das empresas seja considerada durante a seleção das propostas, razão pela qual, entende-se que critério do maior desconto deve ser evitado.

Nestas situações, há, novamente, a necessidade de que os critérios de aceitabilidade de preços sejam considerados pela Administração Pública nos moldes da Lei 8.666/93 enquanto a mesma não for extinta por transcurso do prazo de transição à NLLC. Isto pois, a antiga lei é mais explícita acerca das obrigatoriedades de o instrumento convocatório constar os critérios.

No que tange a exequibilidade, embora a NLLC tenha reduzido o cerco contra as propostas com preços globais significativamente abaixo do preço referencial total,

a lei é omissa acerca do conceito de exequibilidade, o que impõe à Administração Pública compreender que a ausência não configura a permissão para preços unitários mergulhados.

Por fim, a sugestão da manutenção da obrigatoriedade dos critérios de aceitabilidade e da conceituação de exequibilidade nos moldes da antiga, porém ainda válida, Lei de Licitações 8.666/93 pendurará enquanto a vigência do prazo de transição à NLLC estiver correndo.

E, até mesmo àquelas contratantes que alicerçarem os certames ao regramento mais atualizado, a análise da vantajosidade deve ser preservada, seja em relação ao segundo colocado, seja em relação à própria vantagem original percebida pela Administração Pública. Desta forma, o enfoque do estudo pormenorizado das ofertas recebidas durante a licitação deve recair sobre a finalidade do objeto a ser empreendido, que apenas poderá ter sua eficiência demonstrada se concluída em sua totalidade dentro dos parâmetros inicialmente avençados. Em consequência, a celeridade da execução contratual opera como incentivo à contratada que, não contando com aditivos em que possa perceber remuneração adicional fundamentada em jogo de planilha, opta por praticar jogo diverso: o do negócio.

## REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, C. S. **Obras Públicas. Licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 297-304.

BAHIA, E. D. **Decreto Estadual 9.534/2005**. Aprova os Termos de Referência para elaboração dos editais de licitação de obras e serviços de engenharia da administração pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Salvador: Governo do Estado da Bahia, [2005]. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/76689/decreto-9534-05>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 8.666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 17 jul.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula 258**. 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 dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2010]. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/\\*/NUMERO%253A258/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/*/NUMERO%253A258/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue). Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal 7.581/2011**. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 12.462/2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 03 ago.2021.

BRASIL. **Decreto Federal 7.983/2013**. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm). Acesso em: 06 mai. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 13.303/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal 10.024/2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm). Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 7 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1377/2021 – Plenário**. Representação em face de supostas irregularidades em pregão eletrônico que tem por objeto a contratação de empresa para implantação de Solução de Sistema Automatizado de Identificação Biométrica – ABIS. Relator: Jorge Oliveira, 9 de junho 2021. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1377%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1377%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL, P. D. R. D. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Câmara da Reforma do Estado**, p. 21, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2021.

CAMPITELI, M. V. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrentes dos "jogos de planilha" em obras públicas**. Brasília: [s.n.], 2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/medidas-para-evitar-o-superfaturamento-decorrente-dos-jogos-de-planilha-em-obras-publicas.htm>. Acesso em: 03 set. 2021.

CAMPITELI, M. V. **MEDIDAS PARA EVITAR O SUPERFATURAMENTO DECORRENTES DOS "JOGOS DE PLANILHA" EM OBRAS PÚBLICAS**. Brasília: [s.n.], 2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/medidas-para-evitar-o-superfaturamento-decorrente-dos-jogos-de-planilha-em-obras-publicas.htm>. Acesso em: 6 jun. 2021.

FILHO, M. J. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 63.

OLIVEIRA, R. C. R. A nova Lei de Licitações: um museu de novidades? **Consultor Jurídico - CONJUR**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades>. Acesso em: 30 ago. 2021.

PIRONTI, R. O princípio da eficiência e sua materialização pelo critério de julgamento do maior retorno econômico. **ONLL - Observatório da Nova Lei de Licitações**, 30 outubro 2019. Disponível em: [http://www.novalelicitacao.com.br/2019/10/30/o-principio-da-eficiencia-e-sua-materializacao-pelo-criterio-de-julgamento-do-maior-retorno-economico/#\\_ftn1](http://www.novalelicitacao.com.br/2019/10/30/o-principio-da-eficiencia-e-sua-materializacao-pelo-criterio-de-julgamento-do-maior-retorno-economico/#_ftn1). Acesso em: 21 ago. 2021.

PÚBLICAS, I. B. D. A. D. O. Apuração de sobrepreço e superfaturamentos em obras públicas. **Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas**, 2012. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT\\_-\\_IBR\\_005-2012.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf). Acesso em: 9 jun. 2021.

SIGNOR, R. et al. Contribuição da Lei nº 14.133/2021 para a redução de obras públicas inacabadas. **Instituto Brasileiro de Obras Públicas**, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Lei-14133-e-obras-inacabadas-Regis-Signor-Fernanda-Marchiori-Alexandre-Raupp-Rafael-Magro-Alan-Lopes-PF.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.