

Bandas de Tolerância (*Thresholds*) na Fiscalização de Obras Públicas: uma Aplicação da Economia dos Custos de Transação

Luiz Roberto Pires Domingues Junior^{a,†}

^aInstituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasil • [†]Autor correspondente: luizr.dominguesjr@gmail.com

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Palavras-chave:

Custos de transação
Licitação de obras
Jogo de planilhas
Eficiência administrativa

RESUMO

A fiscalização de contratos de obras públicas precificados item a item incorre em elevado custo de transação e abre espaço para o “jogo de planilhas”, em que o contratado infla itens caros e reduz itens baratos para ampliar a margem efetiva. Este ensaio propõe, com base na economia dos custos de transação de Coase e Williamson, a adoção de bandas de tolerância (*thresholds*) que permitam variações de quantitativos e preços entre itens, desde que preservado o valor global do contrato. O desenho substitui o microgerenciamento item a item por um controle de macroetapas e entregáveis, eliminando incentivos perversos sem alterar a solução de engenharia nem o valor contratado. Argumenta-se que a proposta é juridicamente segura à luz do princípio da eficiência da Lei nº 14.133/2021 e que reduz substancialmente o custo burocrático da fiscalização.

1. Introdução

Um dos maiores problemas no acompanhamento da execução de licitações de obras e serviços de engenharia é a possibilidade do chamado “jogo de planilhas”. Ele ocorre em certames que não adotam a lógica do *turn key*, mas a precificação individualizada, item a item, com base em tabelas de referência como SINAPI ou SICRO. Esse modelo de fiscalização impõe custo burocrático elevado, pois exige muitas horas de especialistas para acompanhar uma obra que é, por natureza, uma estrutura viva: as condições edafoclimáticas interferem em seu comportamento e frequentemente atrasam o cronograma, gerando repasses em descompasso com o previsto.

Uma das raízes do jogo de planilhas é o descompasso entre o percentual de lucro admitido pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.622/2013, e o que o mercado efetivamente pratica. Tem sido comum que o lucro permitido seja inferior à taxa básica de juros: o Acórdão admite de 5% a 8% para obras de construção civil convencional, enquanto a taxa SELIC, em novembro de 2025, estava em 15%. Há, assim, uma diferença de cerca de sete pontos percentuais entre uma atividade de risco, sujeita a fiscalização intensa, e uma renda passiva e livre de risco — o que cria forte incentivo a manipular preços unitários para recompor a margem. Este ensaio propõe, à luz da economia dos custos de transação (Coase, 1937; Williamson, 1985), a aplicação de bandas de tolerância (*thresholds*) às planilhas orçamentárias, de modo a preservar o controle sobre o valor global e, ao mesmo tempo, eliminar o incentivo à manipulação.

2. O problema sob a ótica dos custos de transação

A fiscalização item a item é, em essência, uma tentativa de monitorar um contrato incompleto em um ambiente de incerteza e especificidade de ativos — exatamente as condições em que, segundo Williamson (1985), os custos de transação se tornam elevados. Quanto mais minucioso o controle de cada um dos itens de uma planilha que, conforme o porte da obra, ultrapassa facilmente 600 entradas, maior o custo de monitoramento e maior a margem para comportamentos oportunistas. O contratado, ciente de que a margem regulada é inferior à de mercado, tem incentivo a inflar artificialmente itens de maior preço e reduzir os de menor, capturando ganho sem que o valor global se altere de forma visível. O resultado é um contrato que se transforma num “frankenstein de itens”, no qual a Administração gasta recursos consideráveis disputando centavos enquanto perde de vista o que realmente importa: a entrega da obra dentro do valor contratado.

3. O modelo proposto: bandas de tolerância

A proposta desloca o marco de controle do item individual para o orçamento global da obra, inserindo faixas de tolerância para variações dentro da planilha. Incrementos de natureza qualitativa não se enquadram nesse modelo e continuariam a ser estudados caso a caso. As variações quantitativas e de preço, ao contrário, passariam a ser admitidas dentro de limites pré-pactuados.

No *threshold* quantitativo, o contratado poderia ajustar quantitativos entre itens desde que não alterasse a solução técnica nem a natureza dos serviços previstos, e desde que a variação não ultrapassasse 25% do quantitativo de cada item. Assim, se um item é reduzido em 15%, outro é acrescido em 14% e um terceiro recua 1%, a movimentação é válida

porque permanece dentro da banda. No *threshold* financeiro, admitir-se-ia variação de preços internos à planilha desde que o valor global do contrato não fosse ultrapassado, nenhum item variasse mais de 12,5% para cima ou para baixo sem justificativa técnica e a variação agregada não excedesse 25% do valor da planilha — sem qualquer incremento financeiro do contrato. Por fim, o *threshold* financeiro global funciona como trava-mestra: o valor original da contratação é o teto, dentro do qual o contratado pode reorganizar itens sem aditivos por readequação de quantidades. A proposta, em suma, muda o micro sem alterar o macro.

4. Justificativa econômica e controle

Ao travar o abuso, o modelo elimina os incentivos perversos que sustentam o jogo de planilhas: impede a arbitragem interna entre itens, uniformiza a margem, reduz a manipulação de preços unitários e retira a vantagem do item superdimensionado, mantendo o risco sob controle da Administração. Trata-se do que a literatura denomina ajuste limitado (*bounded adjustment*): variações permitidas dentro de uma faixa que preserva a racionalidade econômica do contrato. Do lado do controle, a Administração deixa de fiscalizar centenas de itens e passa a acompanhar macroetapas — fundação, estrutura, cobertura, instalações, acabamento —, entregáveis mensuráveis, conformidade técnica do executado e aderência aos *thresholds*. O custo burocrático da fiscalização cai de forma expressiva, liberando capacidade técnica para o que de fato agrega valor ao controle.

5. Segurança jurídica

O modelo encontra amparo no princípio da eficiência, expressamente consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), segundo o qual a eficiência não é faculdade, mas princípio estruturante que deve orientar todo ato da contratação pública. A proposta também atende ao princípio da economicidade, ao reduzir custos burocráticos, e não viola a lógica dos preços unitários, pois respeita o valor global contratado e não altera a solução de engenharia. Bastaria incluir nos contratos cláusula no sentido de que “variações internas de quantitativos e preços deverão observar os *thresholds* pactuados, sem impacto no valor global”. A medida é simples, direta e juridicamente segura.

6. Conclusão

A fiscalização item a item de obras públicas é um arranjo de altos custos de transação que, paradoxalmente, estimula o oportunismo que pretende coibir. Ao adotar bandas de tolerância ancoradas no valor global do contrato, a Administração troca o microgerenciamento dispendioso por um controle de resultados, alinhando o desenho institucional aos incentivos dos agentes. A proposta não revoga limites de lucro nem altera soluções de engenharia; apenas reconhece que o contrato de obra é uma estrutura viva e que controlá-lo pelo todo, e não por cada peça, é mais eficiente e igualmente seguro do ponto de vista jurídico. É uma aplicação concreta da economia dos custos de transação a um problema cotidiano da gestão pública brasileira.

Referências

- Brasil (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. lei de licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16):386–405.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York.