



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 6.869-A, DE 2013

(Do Sr. Danilo Forte)

Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos públicos; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. BENJAMIN MARANHÃO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei, em observância ao que dispõe o inciso XXVII do art. 22 da Constituição, estabelece regras, critérios e parâmetros para a elaboração dos orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos públicos.

Parágrafo único. Esta Lei padroniza a metodologia para elaboração do orçamento de referência e estabelece parâmetros para o controle da aplicação dos recursos referidos no *caput* na União, nos Estados e Distrito Federal e nos Municípios.

Art. 2º O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos públicos será obtido a partir da composição de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser enquadrados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a administração desenvolva sistemas de referência de custos, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o *caput*, incorporando-se às composições de custo unitário desses sistemas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do SINAPI e do SICRO, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificativa técnica elaborada pelo órgão mantenedor do novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela internet.

§ 2º Na inviabilidade de definição dos custos consoante o disposto no *caput* deste artigo, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência aprovada por órgãos ou entidades da administração pública, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

§ 3º Na elaboração dos orçamentos-base, os órgãos e entidades da administração pública poderão considerar especificidades locais ou de projetos na elaboração das respectivas composições de custos unitários, desde que demonstrada, em relatório técnico elaborado por profissional habilitado, a pertinência dos ajustes para obras ou serviços de engenharia.

§ 4º Deverá constar do projeto básico a que se refere o inciso IX do caput do art. 6º da Lei no 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais devem ser compatíveis com o projeto básico e com os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

§ 5º Em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os custos unitários do orçamento-base da licitação exceder o limite fixado no caput e no § 1º, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.

Art. 5º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - percentual de lucro.

§ 1º Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

§ 2º No caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a administração pública ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, com exceção à regra prevista no § 1º.

Art. 6º Nos casos 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:

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 nesta Lei, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública, assegurado aos órgãos de controle interno e externo o acesso a essas informações; e

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato.

Art. 7º 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 desta Lei, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Art. 8º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - custo unitário de referência - valor unitário para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado;

II - composição de custo unitário - detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida;

III - custo total de referência do serviço - valor resultante da multiplicação do quantitativo do serviço previsto no orçamento de referência por seu custo unitário de referência;

IV - custo global de referência - valor resultante do somatório dos custos totais de referência de todos os serviços necessários à plena execução da obra ou serviço de engenharia;

V - benefícios e despesas indiretas - BDI - valor percentual que incide sobre o custo global de referência para realização da obra ou serviço de engenharia;

VI - preço global de referência - valor do custo global de referência acrescido do percentual correspondente ao BDI;

VII - valor global do contrato - valor total da remuneração a ser paga pela administração pública ao contratado e previsto no ato de celebração do contrato para realização de obra ou serviço de engenharia;

VIII - orçamento de referência - detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação;

IX - critério de aceitabilidade de preço - parâmetros de preços máximos, unitários e global, fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das propostas dos licitantes;

X - empreitada - negócio jurídico por meio do qual a administração pública atribui a um contratado a obrigação de cumprir a execução de uma obra ou serviço;

XI - regime de empreitada - forma de contratação que contempla critério de apuração do valor da remuneração a ser paga pela administração pública ao contratado em razão da execução do objeto;

XII - tarefa - quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

XIII - regime de empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XIV - regime de empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total; e

XV - regime de empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para as quais foi contratada.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei que estamos apresentando à consideração dos ilustres Parlamentares tem como finalidade estabelecer regras, critérios e parâmetros para a elaboração dos orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos públicos.

Devemos esclarecer que não estamos apresentando nenhuma novidade.

Na verdade, inserimos no nosso substitutivo ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2014, dispositivos específicos que, inclusive, constavam das leis de diretrizes orçamentárias anteriores, para tratar da metodologia dos custos de obras e dos serviços de engenharia. Tomamos esta decisão porque o Poder Executivo optou recentemente por regular a matéria a que estamos nos referindo de forma unilateral e de forma bem mais abrangente por meio do Decreto nº 7.983, de 8 abril de 2013.

O que estamos fazendo é a regulação da matéria por meio de lei ordinária, tornando, então, permanentes as regras transitórias constantes das leis de diretrizes orçamentárias, bem como elevando o status normativo de boa parte das regras que já constam do citado Decreto nº 7.983, de 8 abril de 2013, tendo em vista que elas são bem abrangentes e fruto da experiência dos que já militam com o assunto no governo federal há muito tempo.

Por último, e não menos importante, entendemos que a presente proposição pode também estabelecer parâmetros para o controle da aplicação dos recursos para a elaboração dos orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos públicos não só para a União, como também para os Estados e Distrito Federal e para os Municípios, em conformidade com o disposto no inciso XXVII do art. 22 da Constituição.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos Deputados a esta iniciativa, certos de que a matéria nela constante será devidamente debatida e aperfeiçoada ao longo de sua tramitação legislativa nesta Casa.

Sala das Sessões, em 03 de Dezembro de 2013.

Deputado DANILO FORTE

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

.....

TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

.....

CAPÍTULO II
DA UNIÃO

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação](#)

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [*\(Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)*](#)

.....

.....

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993*

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção II **Das Definições**

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - **Obra** - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - **Serviço** - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - **Compra** - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

IV - **Alienação** - toda transferência de domínio de bens a terceiros;

V - **Obras, serviços e compras de grande vulto** - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea c do inciso I do art. 23 desta Lei;

VI - **Seguro-Garantia** - o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos;

VII - **Execução direta** - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;

VIII - **Execução indireta** - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros, sob qualquer dos seguintes regimes:

a) **empreitada por preço global** - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) **empreitada por preço unitário** - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

c) **(VETADO)**

d) **tarefa** - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) **empreitada integral** - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) **desenvolvimento da solução escolhida** de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) **soluções técnicas globais e localizadas**, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;

XI - Administração Pública - a Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;

XIII - Imprensa oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o *Diário Oficial da União*, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis;

XIV - Contratante - é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual;

XV - Contratado - a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública;

XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

XVII - produtos manufaturados nacionais - produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal; [*Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010*](#)

XVIII - serviços nacionais - serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal; [*Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010*](#)

XIX - sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos - bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade. [*Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010*](#)

Seção III Das Obras e Serviços

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de Administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 7º Não será ainda computado como valor da obra ou serviço, para fins de julgamento das propostas de preços, a atualização monetária das obrigações de pagamento, desde a data final de cada período de aferição até a do respectivo pagamento, que será calculada pelos mesmos critérios estabelecidos obrigatoriamente no ato convocatório.

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

DECRETO Nº 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 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.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 7º, § 2º, no art. 40, caput, inciso X, e no art. 43, caput, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 13 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Decreto estabelece regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

Parágrafo único. Este Decreto tem por finalidade padronizar a metodologia para elaboração do orçamento de referência e estabelecer parâmetros para o controle da aplicação dos recursos referidos no caput.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - custo unitário de referência - valor unitário para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado;

II - composição de custo unitário - detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida;

III - custo total de referência do serviço - valor resultante da multiplicação do quantitativo do serviço previsto no orçamento de referência por seu custo unitário de referência;

IV - custo global de referência - valor resultante do somatório dos custos totais de referência de todos os serviços necessários à plena execução da obra ou serviço de engenharia;

V - benefícios e despesas indiretas - BDI - valor percentual que incide sobre o custo global de referência para realização da obra ou serviço de engenharia;

VI - preço global de referência - valor do custo global de referência acrescido do percentual correspondente ao BDI;

VII - valor global do contrato - valor total da remuneração a ser paga pela administração pública ao contratado e previsto no ato de celebração do contrato para realização de obra ou serviço de engenharia;

VIII - orçamento de referência - detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação;

IX - critério de aceitabilidade de preço - parâmetros de preços máximos, unitários e global, a serem fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das propostas dos licitantes;

X - empreitada - negócio jurídico por meio do qual a administração pública atribui a um contratado a obrigação de cumprir a execução de uma obra ou serviço;

XI - regime de empreitada - forma de contratação que contempla critério de apuração do valor da remuneração a ser paga pela administração pública ao contratado em razão da execução do objeto;

XII - tarefa - quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

XIII - regime de empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XIV - regime de empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total; e

XV - regime de empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada.

.....

.....

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I – RELATÓRIO

A proposição em análise, invocando norma constitucional que outorga à União a edição de normas gerais sobre licitações e contratos, pretende estabelecer regras voltadas a nortear a elaboração do orçamento de obras e serviços de engenharia por parte de órgãos e entidades da administração pública ou com a utilização de seus recursos.

Para justificar a iniciativa, o ilustre autor argumenta que o conteúdo normativo aventado em sua proposição integrou o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2014 – por meio de dispositivos, registre-se, vetados pela Presidente da República – e consta de decreto editado pelo Poder Executivo (nº 7.983, de 8 de abril de 2013). Nesse contexto, defende o signatário da proposição, torna-se cabível que se confira ao assunto a estabilidade própria da lei ordinária e o alcance que a ela é atribuído pelo ordenamento jurídico.

O prazo para oferecimento de emendas transcorreu sem que tenham sido apresentadas sugestões de alteração ao texto do projeto.

II – VOTO DO RELATOR

A iniciativa é pertinente e se revelam sem dúvida sólidos os argumentos do ilustre autor, mas se fazem necessários ajustes ao texto proposto. De início, cabe observar que não se trata de disciplinar matéria para a qual se possa reconhecer um atributo indispensável ao exercício da competência prevista no inciso XXVII do art. 22 da Constituição, na medida em que não se constata na matéria abrangida pelo projeto o caráter *geral* exigido naquele dispositivo constitucional.

De fato, trata-se de disciplinar assunto que alcança exclusivamente a União, porque se invocam sistemas de controle de preço cuja adequação à realidade de cada esfera governamental não pode de forma nenhuma ser presumida. O próprio texto do projeto, no âmbito ao qual deve pertencer, isto é, o federal, prevê a necessidade de se tratarem especificidades decorrentes da distribuição geográfica de cada órgão, reconhecimento expresso de que não se demonstra razoável a extensão obrigatória das regras aventadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De outra parte, verifica-se a necessidade de reorganizar a estrutura do texto proposto, conferindo-lhe maior clareza e uma distribuição mais adequada de seus dispositivos. Os conceitos inseridos no penúltimo comando normativo devem ser transportados para o início da futura lei, para que o operador do direito possa aplicar o respectivo conteúdo a partir dos pressupostos que o informam.

Não parece a melhor solução, na mesma esteira, reproduzir em dois campos distintos a definição de conceitos com idênticas finalidades. De fato, há normas do art. 8º do projeto que se limitam a reproduzir, com roupagem distinta, os comandos atinentes ao mesmo tema quando se estabelece a respectiva delimitação jurídica. Corre-se o risco de produzir material normativo de conteúdo redundante ou contraditório, dois resultados igualmente incompatíveis com a melhor técnica legislativa.

Por fim, cabe esclarecer que um dos propósitos contidos na proposição, constatado em determinados dispositivos, o de se definirem critérios de aceitabilidade de preços apresentados por quem apresenta propostas em licitações públicas, não condiz com o escopo fundamental do projeto que se examina. É possível, como se está admitindo no substitutivo oferecido à matéria, estabelecer regras que permitam aos licitantes apresentarem planilhas de custos em moldes

distintos dos utilizados para definição do orçamento público, desde que o resultado seja compatível com o obtido pela administração, mas isso não diz respeito à aceitabilidade das propostas que apresentem, a qual deve ser apurada face a cada procedimento licitatório específico.

Nessa perspectiva, a relatoria compreende que o projeto em análise deve se limitar a orientar as expectativas de custo inicialmente aventadas em decorrência da decisão de se proceder a uma obra ou serviço de engenharia. Caberá, na abordagem de casos concretos, como se procede no substitutivo, evitar que essa estimativa seja desprezada na contratação concreta a ser feita a partir de sua definição, mas o grau de afastamento entre perspectiva e materialização da perspectiva somente poderá ser apurado após a celebração do respectivo contrato administrativo.

Com base nos referidos argumentos, vota-se pela aprovação do projeto, nos termos do substitutivo oferecido em anexo.

Sala da Comissão, em 27 de maio de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Relator

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 6.869, DE 2013

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A elaboração do orçamento de obras e serviços de engenharia a serem realizadas por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional observará o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei:

I - aos órgãos do Poder Executivo federal e às autarquias e fundações públicas submetidas à sua supervisão;

II - à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União;

III - ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Superior Tribunal Militar, aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais Regionais do Trabalho;

IV - ao Ministério Público da União;

V - ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público;

VI - a obras e serviços de engenharia para cuja concretização participem, integral ou parcialmente, recursos da União ou de suas fundações e autarquias.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - empreitada por tarefa: quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

II - empreitada por preço unitário: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

III - empreitada por preço global: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

IV - empreitada integral: quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para as quais foi contratada.

Art. 3º A elaboração do orçamento de que trata o art. 1º será obrigatoriamente precedida da confecção de projeto executivo, no qual será expressamente identificado o custo global de referência, decorrente do somatório de custos unitários igualmente identificados no projeto executivo.

§ 1º Consideram-se custos unitários, para os fins do disposto no *caput*, as despesas relacionadas a cada item decorrente da execução da obra ou serviço, cujos montantes serão estabelecidos com base:

I - na mediana de seus correspondentes divulgada no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, em relação a obras e serviços de engenharia em geral;

II - na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, no caso de obras e serviços rodoviários, com exceção de itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser enquadrados como de construção civil, aos quais se aplica a mediana referida no inciso I.

§ 2º Em relação a itens não contemplados no SINAPI e no SICRO, serão adotadas, alternativamente, as seguintes providências:

I - o desenvolvimento de sistemas de referências de custos distintos dos previstos no § 1º;

II - a utilização de dados contidos em:

a) tabela de referência aprovada por órgãos ou entidades da administração pública;

b) publicações técnicas especializadas;

c) sistema específico instituído para o setor;

d) pesquisa de mercado.

§ 3º Os sistemas referidos no inciso I do § 2º deverão ser expressamente justificados, divulgados na rede mundial de computadores e submetidos à prévia aprovação por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 4º A alteração dos custos unitários decorrentes do disposto neste artigo em razão de especificidades locais ou de projetos será obrigatoriamente motivada por relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

§ 5º O projeto executivo referido no *caput* identificará o responsável pelas planilhas orçamentárias decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.

Art. 4º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente aos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, o qual deverá evidenciar:

I - a taxa de rateio da administração central;

II - os percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta que onerem o contratado;

III - a taxa de risco, o seguro e garantia do empreendimento;

IV - o percentual de lucro.

§ 1º Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento da obra ou serviço de engenharia, os materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

§ 2º No fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atua como intermediário entre o fabricante e a administração pública, ou em que haja projetos, fabricações ou logísticas que não possam ser padronizados ou enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição.

Art. 5º 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.

Art. 6º Quando a obra ou o serviço forem executados nos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação de preços:

I - poderão ser utilizados pelos licitantes na apresentação de suas propostas custos unitários diferentes dos resultantes da utilização dos sistemas de custos de referência previstos nesta Lei, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública, assegurado aos órgãos de controle interno e externo o acesso a essas informações;

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação;

III - as alterações contratuais decorrentes de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato.

Art. 7º Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o art. 5º poderá ser motivadamente reduzida para preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma desta Lei, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 27 de maio de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente, com substitutivo, o Projeto de Lei nº 6.869/2013, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Benjamin Maranhão.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Wolney Queiroz - Presidente, Orlando Silva e André Figueiredo - Vice-Presidentes, Beбето, Benjamin Maranhão, Daniel Almeida, Erika Kokay, Flávia Moraes, Roberto de Lucena, Rôney Nemer, Fábio Sousa, Lelo Coimbra, Leonardo Monteiro, Lucas Vergilio, Maria Helena e Vitor Valim.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2016.

Deputado WOLNEY QUEIROZ
Presidente

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CTASP AO
PROJETO DE LEI Nº 6.869, DE 2013**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A elaboração do orçamento de obras e serviços de engenharia a serem realizadas por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional observará o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei:

I - aos órgãos do Poder Executivo federal e às autarquias e fundações públicas submetidas à sua supervisão;

II - à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União;

III - ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Superior Tribunal Militar, aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais Regionais do Trabalho;

IV - ao Ministério Público da União;

V - ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público;

VI - a obras e serviços de engenharia para cuja concretização participem, integral ou parcialmente, recursos da União ou de suas fundações e autarquias.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - empreitada por tarefa: quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

II - empreitada por preço unitário: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

III - empreitada por preço global: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

IV - empreitada integral: quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a

sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para as quais foi contratada.

Art. 3º A elaboração do orçamento de que trata o art. 1º será obrigatoriamente precedida da confecção de projeto executivo, no qual será expressamente identificado o custo global de referência, decorrente do somatório de custos unitários igualmente identificados no projeto executivo.

§ 1º Consideram-se custos unitários, para os fins do disposto no *caput*, as despesas relacionadas a cada item decorrente da execução da obra ou serviço, cujos montantes serão estabelecidos com base:

I - na mediana de seus correspondentes divulgada no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, em relação a obras e serviços de engenharia em geral;

II - na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, no caso de obras e serviços rodoviários, com exceção de itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser enquadrados como de construção civil, aos quais se aplica a mediana referida no inciso I.

§ 2º Em relação a itens não contemplados no SINAPI e no SICRO, serão adotadas, alternativamente, as seguintes providências:

I - o desenvolvimento de sistemas de referências de custos distintos dos previstos no § 1º;

II - a utilização de dados contidos em:

a) tabela de referência aprovada por órgãos ou entidades da administração pública;

b) publicações técnicas especializadas;

c) sistema específico instituído para o setor;

d) pesquisa de mercado.

§ 3º Os sistemas referidos no inciso I do § 2º deverão ser expressamente justificados, divulgados na rede mundial de computadores e submetidos à prévia aprovação por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 4º A alteração dos custos unitários decorrentes do disposto neste artigo em razão de especificidades locais ou de projetos será obrigatoriamente motivada por relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

§ 5º O projeto executivo referido no *caput* identificará o responsável pelas planilhas orçamentárias decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.

Art. 4º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente aos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, o qual deverá evidenciar:

I - a taxa de rateio da administração central;

II - os percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta que onerem o contratado;

III - a taxa de risco, o seguro e garantia do empreendimento;

IV - o percentual de lucro.

§ 1º Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento da obra ou serviço de engenharia, os materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

§ 2º No fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atua como intermediário entre o fabricante e a administração pública, ou em que haja projetos, fabricações ou logísticas que não possam ser padronizados ou enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição.

Art. 5º 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.

Art. 6º Quando a obra ou o serviço forem executados nos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação de preços:

I - poderão ser utilizados pelos licitantes na apresentação de suas propostas custos unitários diferentes dos resultantes da utilização dos sistemas de custos de referência previstos nesta Lei, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública, assegurado aos órgãos de controle interno e externo o acesso a essas informações;

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação;

III - as alterações contratuais decorrentes de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato.

Art. 7º Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o art. 5º poderá ser

motivadamente reduzida para preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma desta Lei, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2016.

Deputado WOLNEY QUEIROZ

Presidente

FIM DO DOCUMENTO