

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 6.869, DE 2013

Estabelece regras e critérios para elaboração de orçamento de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos públicos.

Autor: Deputado DANILO FORTE

Relator: Deputado BENJAMIN MARANHÃO

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 de de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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

Disciplina a elaboração do orçamento de obras e serviços de engenharia no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

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 de de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Relator