



PARECER Nº , DE 2010 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2010, do Senador JEFFERSON PRAIA, que *“estabelece normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações no âmbito da Administração Pública Federal para efeito de controle de custos de obras públicas”*.

RELATOR: Senador **ROMEU TUMA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 104, de 2010, de autoria do Senador Jeferson praia, pretende estabelecer, nos termos do art. 115 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações no âmbito da Administração Pública Federal para efeito de controle de custos de obras públicas.

O art. 1º fixa o âmbito de aplicação da lei, estendendo duas disposições à execução de despesas dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos da União, inclusive aquelas executadas de forma descentralizada mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.

O artigo 2º, cerne do projeto, limita os custos unitários máximos admissíveis a obras e serviços realizados com recursos federais às



referências constantes na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, ou sistema que o suceda, ou à mediana dos custos correspondentes no sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI.

O § 1º do art. 2º determina que os índices referidos sejam considerados critérios obrigatórios de economia na execução de obras e serviços e na fixação da aceitabilidade de preços unitários e o § 3º traça linhas normativas da utilização dos sistemas SINAPI e do SICRO.

O artigo 3º determina que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI ou do SICRO não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de alterações contratuais que modifiquem a planilha orçamentária.

O artigo 4º determina a feitura do orçamento a que se refere o art. 7º, § 2º, II, da Lei de Licitações, por profissional habilitado, com anotação de responsabilidade técnica.

O artigo 5º, por fim, instrui o Tribunal de Contas da União a auditar periodicamente as informações constantes dos sistemas de referência de preços de que trata a proposição.

Na justificação, refere-se ao volume de recursos envolvidos na execução de uma obra pública e à complexidade de sua gestão, como fatores que exigem a fixação de parâmetros claros de controle de custos e avaliação de preços de mercado, necessidade que se propõe atender com o projeto. Informa ainda que, no plano federal, esse controle de custos vem sendo feito de maneira exitosa por meio de dispositivos inseridos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Objetiva o projeto, então, perenizar esses instrumentos de controle, através de legislação específica.



Após o exame por esta Comissão, a matéria será submetida, em caráter terminativo, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

O projeto aborda um problema que alcança dimensões sérias na Administração Pública brasileira: as dificuldades relativas à apuração de preços de mercado para avaliação de custos de obras e garantia da legalidade dos valores licitados e contratados nesse ramo de atividade tão complexo.

Trata-se de matéria da competência legislativa da União, por atender aos preceitos constitucionais de competência e iniciativa do Congresso Nacional e às normas constitucionais específicas sobre a matéria. Atende, também, aos demais requisitos de juridicidade e às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Destaca-se que é correta a referência pretendida quanto à regulamentação de aspectos da execução da Lei de Licitações no âmbito da Administração Federal. Tal regramento pode corresponder a qualquer dos instrumentos normativos inseridos na competência do ente federativo ou órgão administrativo considerados, na esfera das respectivas competências.

Em se tratando de regras a serem desenvolvidas para a União, assiste competência ao Congresso Nacional fazê-las, e o instrumento pelo qual tal competência é exercida precisamente é a lei ordinária.



Assim, não há nada, no ordenamento jurídico posto e na prática institucional, que impeça ou desaconselhe que a regulamentação de aspectos específicos de licitação e contratos, para um determinado ente federativo, seja feita por uma lei em sentido formal. Ao contrário, esta é prática recorrente e plenamente aceita nas diferentes instâncias institucionais.

Trata-se de disciplinamento de procedimentos administrativos de Administração Pública Federal e, como matéria de direito financeiro e orçamento, a matéria é de competência legislativa da União, consoante a dicção constitucional expressa. Portanto, ainda que se questionasse o caráter regulamentador da proposição, o seu conteúdo normativo manter-se-ia inteiramente cabível dentro das prerrogativas de auto-organização inerentes ao caráter de ente federativo da União Federal, as quais são exercidas precipuamente por meio da lei em sentido formal.

De fato, e como deixa clara a justificação da proposta, os comandos normativos contidos no PLS em exame já vêm sendo veiculados há vários anos em leis ordinárias da União, quais sejam: as leis de diretrizes orçamentárias.

Portanto, acreditamos que a inserção da proposição como dispositivos de regulamentação, no âmbito da União, das normas gerais contidas na Lei 8.666 de 1993, tem plena acolhida dentro das regras e princípios constitucionais que regem a espécie.

Quanto ao mérito, o projeto constrói regras bastante precisas que contemplam todas as cautelas imprescindíveis à sua aplicabilidade no universo de realização de obras públicas.



A regra geral prevê que os sistemas de referência que indica serão aplicados sempre que contiverem os insumos e serviços orçados. Fora aplicação da regra geral, permite que sejam utilizadas outras tabelas de referências para serviços cujos custos unitários não estejam discriminados nos sistemas. Além disso, permite expressamente a adoção de custos maiores que os estabelecidos nos sistemas de referência para as peculiaridades da obra, desde que devidamente justificados em relatórios técnicos. Desta forma, a proposição adapta-se perfeitamente a qualquer tipo de obra ou serviço de engenharia, por mais complexo que seja.

Quanto aos sistemas SINAPI e SICRO, a longa experiência do Congresso Nacional na fiscalização de obras, cumulada com as discussões já empreendidas em profundidade no âmbito desta Casa Legislativa, permite afirmar que são hoje a melhor materialização das informações reais sobre os preços de mercado no âmbito de obras.

Destaco, por fim, que o projeto traduz uma experiência auspiciosa no campo da formulação de políticas públicas: a prática da experimentação e implementação-piloto. Como já foi dito, as normas que contém já vêm sendo testadas longamente, desde pelo menos o ano de 2004, pela sua inserção em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias federais. Portanto, são medidas já testadas e com êxito comprovado a cerca de seis anos.

Assim, diante da análise do PLS, somos favoráveis ao mérito da presente proposição.

III – VOTO



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Romeu Tuma

Pelas razões expostas e reconhecido o mérito da iniciativa, voto nos termos do art. 133, inc. I, do Regimento Interno do Senado Federal pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2010.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Senador DEMÓSTENES TORRES
Presidente

Senador ROMEU TUMA
Relator