

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

PESQUISA DE PREÇOS

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.983/13, o custo global de referência de obra de engenharia deve ser obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi.

Assim:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Considera-se mediana o valor do meio que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados. Menos influenciada por valores muito altos ou muito baixos, a mediana pode ser adotada em casos onde os dados são apresentados de forma mais heterogênea e com um número pequeno de observações. A média, por outro lado, corresponde à soma de todas as medições dividida pelo número de observações no conjunto de dados. Em razão de ser suscetível a valores extremos (muito altos ou muito baixos), a média é adequada quando os dados estão dispostos de forma homogênea.

A elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é da competência da administração, com base no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi. Em caso de inviabilidade da definição de custos por meio da tabela Sinapi, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado. Com base na planilha de formação de custos, a qual integra o edital como anexo, efetiva-se, com segurança, a classificação e desclassificação das propostas de preços (unitários e global) apresentadas pelos licitantes, servindo de subsídio para eventuais recomposições de preços durante a execução do contrato, além de afastar a aplicação do art. 10, V, da Lei nº 8.429/92.

Via de regra, o SINAPI é o referencial para obter custos unitários de obras e serviços de engenharia, mas, nos termos do mesmo Decreto, isso não impede, em caso de inviabilidade da adoção, no caso concreto, do SINAPI, a adoção de: novos sistemas de referência de custos, aprovados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 5º, "caput" e parágrafo único); a utilização de tabela de referência, sistema específico ou pesquisa de mercado (art. 6º).

Ainda, prevê o artigo 8º do Decreto:

"Art. 8º Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

Parágrafo único. Os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado na forma deste Decreto, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle, dispensada a compensação em qualquer outro serviço do orçamento de referência."

Em qualquer caso, é importante sublinhar que, via de regra, a utilização do SINAPI é encarecida pela jurisprudência, como se percebe das seguintes notícias:

"A contratação de serviços por preços superiores às referências legais (Sinapi e Sicro) deve ser, à vista das disposições contidas nas recentes leis de diretrizes orçamentárias, justificada por relatório técnico circunstanciado aprovado pela autoridade competente. Em exame de Prestação de Contas da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), relativa ao exercício de 2007, constatou-se, dentre outras irregularidades, superfaturamento em contrato decorrente de dispensa de licitação para execução de remanescente de obra de construção de linha de transmissão, evidenciado pela discrepância do valor de alguns itens com os referenciais legais (Sinapi e Sicro). Em sua defesa, alegaram os responsáveis a complexidade da execução de remanescente de obra e que as recentes LDOs preveem, em casos especiais, a adoção de preços superiores aos referenciais. Realizado o contraditório, a relatora registrou que "os responsáveis não trouxeram aos autos elementos que demonstrassem o impacto de suas alegações nas composições de custos unitários, e nem explicaram o porquê de a maioria dos itens estar em consonância com a referência legal, já que existiriam as alegadas dificuldades". Nesse sentido, rejeitou as alegações dos responsáveis, assentando que, embora seja excepcionalmente autorizada a contratação de serviços por preços superiores à referência legal, "a lei [Lei 11.439/2006 - LDO 2007] é clara ao condicionar essa situação excepcional à existência de relatório técnico circunstanciado aprovado pela autoridade competente". Assim, diante da inexistência nos autos de qualquer relatório que justificasse a excepcionalidade alegada, com a demonstração cabal de que os preços adotados estavam compatíveis com os de mercado, entendeu a relatora que os responsáveis não lograram justificar o superfaturamento apontado. O Tribunal, ao acolher a proposta da relatora, julgou as contas dos responsáveis irregulares, imputando-lhes o débito apurado, solidariamente com a empresa executora do contrato, e aplicando-lhes multas individuais. [Acórdão 3936/2013-Segunda Câmara](#), TC 017.952/2008-7, relatora Ministra Ana Arraes, 9.7.2013." (Informativo de Licitações e Contratos nº 159, grifo nosso).

"A adoção do Sinapi e do Sicro como parâmetro de verificação pelo TCU se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal, devendo a adoção de valores divergentes ser fundamentada mediante justificativas técnicas adequadas. Tomada de Contas Especial referente às obras do trecho I do Anel Rodoviário de Rio Branco/AC, conduzidas pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Hidrovias e Infraestrutura do Acre (Deracre), apontara superfaturamento decorrente da contratação de preços acima daqueles praticados no mercado. Em suas justificativas, alguns responsáveis contestaram o cálculo do

débito alegando, em síntese, que: i) a unidade técnica utilizara os parâmetros do Sinapi, o qual não era de observância obrigatória à época dos fatos; ii) a LDO/02 estabelecia que os preços não poderiam ser 30% superiores ao Sinapi, o que pressupõe "aceitação de preços situados dentro dessa margem de tolerância"; iii) "teria havido a desconsideração dos custos e insumos praticados no mercado local, que dista mais de 3 mil km dos grandes centros consumidores do país". O relator rebateu as argumentações, destacando que a unidade técnica utilizara os sistemas Sinapi e Sicro, adotando em cada caso o mais específico ou o mais favorável aos responsáveis. Acrescentou que a metodologia de cálculo levava em consideração "as divergências de custos em face das peculiaridades do mercado local ...". Ademais, "a LDO vigente à época permitia que os orçamentos contivessem custos unitários com acréscimos de até 30% em relação aos previstos no Sinapi ..., porém não autorizava que o valor global da obra ultrapassasse o valor de mercado". Por fim, ressaltou que "sendo o Sinapi e o Sicro sistemas oficiais de custos, sua adoção como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal. Eventuais ajustes reputados necessários pelos interessados em contestar os valores ali dispostos, somente são possíveis de serem aceitos mediante justificativas técnicas adequadas e fundamentadas que respaldem a adoção de outros valores, superiores aos apontados nos referidos sistemas, seja pelas peculiaridades da obra, seja em razão da região, seja diante de outras razões técnicas não consideradas no contexto de execução". Considerando a ausência de elementos técnicos capazes de infirmar os cálculos efetuados pela unidade técnica, o Tribunal, seguindo o voto do relator, julgou as contas desses responsáveis irregulares, imputando-lhes o débito solidariamente com a empresa contratada e aplicando-lhes ainda multas individuais. [Acórdão 454/2014-Plenário](#), TC 010.305/2009-0, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 26.2.2014." (Informativo de Licitações e Contratos nº 187, grifo nosso).

"[Acórdão 2056/2015 Plenário](#) (Auditoria, Relator Ministro Augusto Nardes) Licitação. Obra e serviço de engenharia. Referência de preços. A Administração Pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas." (Boletim de Jurisprudência nº 96).

"[Acórdão 719/2018 Plenário](#) (Consulta, Revisor Ministro Benjamin Zymler) Licitação. Obras e serviços de engenharia. Orçamento estimativo. Salário. Convenção coletiva de trabalho. Acordo coletivo de trabalho. Dissídio coletivo. Sinapi. Sicro. As regras e os critérios para elaboração de orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia pela Administração Pública devem se basear precipuamente nos sistemas referenciais oficiais de custo (Sinapi e Sicro), estabelecidos no [Decreto 7.983/2013](#) – no caso de certames fundamentados na [Lei 8.666/1993](#) que prevejam o uso de recursos dos orçamentos da União –, bem como no art. 8º, §§ 3º, 4º e 6º, da [Lei 12.462/2011](#), e no art. 31, §§ 2º e 3º, da [Lei 13.303/2016](#). Tais referenciais consideram, de forma direta ou indireta, os parâmetros salariais e outras disposições de instrumentos de negociação coletiva de trabalho na formação de custos com a mão de obra." (Boletim de Jurisprudência nº 213).