
SUGESTÃO DE RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO RELATIVA À METODOLOGIA E CONCEITOS APRESENTADOS NA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE NOVOS MODELOS DE ORÇAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

Releva destacar que o Ministério Público Federal, após um aprofundado acompanhamento de estudos técnicos realizados por Peritos do Instituto Nacional de Criminalística e que foram amplamente discutidos com vários segmentos da sociedade em audiência pública realizada no dia 28 de março de 2011¹, firmou entendimento sobre a necessidade da adoção dos modelos de orçamento de obras públicas resultantes desses estudos.

Por questão de economia, considera-se como parte integrante da presente Recomendação os trabalhos técnicos mencionados.

A finalidade primordial da presente Recomendação é atender aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

Outrossim, a presente Recomendação também tem como finalidade evitar qualquer questionamento futuro sobre a conduta dos dirigentes desse órgão público neste caso concreto, na hipótese de ocorrer a consumação de eventual ilicitude na condução e concretização dos atos investigados.

Da recomendação:

1. **Considerando** a função do Ministério Público Federal de promover a fiel observância da Constituição Federal, individualizada na presente manifestação pelos princípios constitucionais da economicidade, eficiência e da moralidade administrativa, previstos no art. 37, *caput*;

2. **Considerando** que o objetivo desta recomendação é evitar eventual lesão ao erário federal, inclusive pelo fato de que as determinações estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto aos preços referenciais do SINAPI e do SICRO constituem

¹ Além da Audiência Pública, os artigos técnicos também foram apresentados nos seguintes fóruns: Rede de Controle da Gestão Pública do TCU, durante o ano de 2010; XIII SINAOP - SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS - Porto Alegre - RS, 2010; Revista do TCU, edições nº 118 e 119.

um limite referencial máximo a ser observado pelo gestor público que deve, sempre, buscar o custo real das obras públicas; e

3. **Considerando** que a expedição desta recomendação também tem por objetivo prefixar a responsabilidade dos dirigentes e servidores desse órgão público diretamente envolvidos no Edital (Completar com os dados do Edital), podendo ensejar a respectiva responsabilização, **caso não acatada e confirmada as ilicitudes**, por ato de improbidade administrativa²,

O **Ministério Público Federal**, por intermédio do Procurador da República que esta subscreve, com base no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93, **RECOMENDA** a Vossa Senhoria que seja adotada, em relação à precificação da obra acima mencionada, a metodologia objeto dos estudos técnicos anexos, nos termos abaixo **indicados nas seguintes etapas**:

1. Calcular o custo direto da obra a partir de preços do SINAPI (mediano) e/ou SICRO, seguindo as diretrizes abaixo:
 - a) Complementar a planilha, sempre que faltarem informações nas tabelas de preços oficiais, com cotações de preço de mercado;
 - b) Aplicar encargos sociais plenos de 155,8%, ou outro percentual justificado, sobre os preços unitários de mão-de-obra. Quando isso não for possível, incluir a estimativa de custo de encargos complementares no BDI;
 - c) Incluir as despesas dos itens relativos à administração local/central e à mobilização/desmobilização na taxa de BDI, conforme planilha orientativa³. No caso de inclusão dessas despesas na planilha de custos diretos, observar o teto do modelo proposto e incluir o valor obtido no custo direto que posteriormente será a base de cálculo do BDI final;
 - d) Obter nesse procedimento o custo direto não ajustado.

² De qualquer modo, embora destituídas, por si só, de coercibilidade, é indubitoso que as recomendações, quando devidamente fundadas na lei, representam importante instrumento de definição prévia de responsabilidade no campo administrativo, servindo como verdadeiros atos de **constituição de mora** do administrador desidioso no trato da coisa pública. Com efeito, por seu intermédio o Ministério Público não só exorta o agente a um **facere** e/ou **non facere** jurídicos como também o adverte quanto à violação de seu dever de probidade, aqui compreendido em sua dimensão mais ampla (v.g., violação aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade etc), abrindo campo, deste modo, a uma possível responsabilização por improbidade administrativa. (Rogério Pacheco Alves - *Improbidade Administrativa*, 2ª ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 664.)

³ Acessar a planilha orientativa no endereço <http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs-audiencia-publica/audiencia-publica-obras-publicas>.

-
2. Para obras de edificação com custo direto inferior a R\$ 10.000.000,00 e para obras de infraestrutura com custo direto inferior a R\$ 4.000.000,00, ajustar o valor total do custo direto pelo efeito cotação (etapa 3) e, no caso de obras com custo direto superiores, ajustar seu custo direto pelos efeitos cotação e barganha (etapas 3 e 4).
 3. Demonstrar o uso do efeito cotação, gerando o orçamento com base no 1º quartil do SINAPI, nos serviços aplicáveis, indicando o percentual de ajuste obtido em relação ao custo direto não ajustado. Quando não for possível, pode-se aplicar o percentual de 5% para o efeito cotação na planilha orientativa. (No caso de orçamentos baseados exclusiva ou majoritariamente no SICRO, essa etapa não é aplicável.)
 4. Demonstrar a consideração do efeito barganha, aplicando correções nos preços dos principais materiais com base em pesquisa concreta do mercado ou aplicando, simplificada, desconto geral de 10% (dez por cento) sobre o custo direto previamente ajustado com aplicação do efeito cotação. Indicar o percentual de ajuste obtido nessa etapa.
 5. Indicar o percentual total de ajuste em relação ao custo direto não ajustado, sendo que este percentual será o *“fator de ajuste do custo real adotado”*.
 6. **Demonstrar o uso do BDI** referencial com base no porte e localização da obra, informando na planilha orientativa de cálculo os seguintes parâmetros:
 - a) Valor do custo direto, sem fator de ajuste de custo real;
 - b) Taxa real de ISS cobrada no município ou no Distrito Federal;
 - c) Distância rodoviária da obra ao centro urbano mais próximo que tenha os meios de produção necessários para mobilizações/desmobilizações. Adotar cálculo analítico quando a mobilização não puder ser feita pelo modal rodoviário;
 - d) Taxa SELIC vigente;
 - e) Fator de ajuste de custo real máximo de -35%⁴ ou outro valor justificado;
 - f) Fator de ajuste do custo real adotado.
 7. Após inserir os parâmetros citados, obter a taxa de BDI referencial teto, com ou sem ajuste de encargos. Para a adoção de valores maiores que a taxa de BDI referencial teto, justificar mediante a elaboração de cálculo analítico.

⁴ Vide artigo “Comparação de Custos Referenciais no DNIT e Licitações Bem Sucedidas”

8. Obter a estimativa de custo real da obra.

9. Em caso da necessidade de celebração de termos aditivos ao contrato, deve-se⁵:

a) observar a manutenção do desconto original a exemplo da LDO/2011:

I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

b) Administração local e central – em aditivos quantitativos - deve ser glosada da taxa de BDI sobre a quantidade excedente;

c) Administração local e central – em aditivos de prazo - compete à contratada demonstrar o efetivo acréscimo de custos, sempre parametrizado com os valores da taxa de BDI original; e

d) Mobilização/desmobilização – em aditivos decorrentes de paralisações motivadas pela Administração - compete à contratada demonstrar o efetivo acréscimo de custos, sempre parametrizado com os valores da taxa de BDI original, sem prejuízo da apuração das causas e responsabilidades pela paralisação imprevista.

Nos termos do art. 8º, § 5º, da Lei Complementar n.º 75/93, fica estabelecido o **prazo de** (informar o prazo) **dias úteis** para que Vossa Senhoria informe a este órgão do *parquet* sobre as providências adotadas em relação à presente Recomendação.

⁵ Para efeito de padronização, incluir nos editais futuros desse órgão as considerações do item “9” em exame.