



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento - PROPLAN
Pró-Reitoria de Administração - PROAD



INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 001/PROAD-PROPLAN/2015

Estabelece regras e normatizações para fins de orçamentação processual no tocante à contratação, repactuação e equilíbrio econômico-financeiro de obras e serviços de engenharia no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC.

A Universidade Federal de Santa Catarina, por intermédio das Pró Reitorias de Administração e de Planejamento, de maneira conjunta e no uso das atribuições legais que lhes são delegadas pela autoridade superior desta instituição, e

Considerando a racionalidade administrativa e a economicidade, princípios que norteiam a administração pública objetivando evitar duplicação de esforços e sobreposição de atribuições, e

Considerando o poder que lhe confere o art. 207 da Constituição Federal de 1988, onde, as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, resolvem:

SEÇÃO I
DO OBJETO

Art. 1.º A presente política interna tem por objeto normatizar os procedimentos que constituem a fase de orçamentação processual para fins de contratação, repactuação e equilíbrio econômico-financeiro de obras e serviços de engenharia no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC.

I – Da consonância com a supremacia do interesse público e a vinculação ao contido na legislação vigente, inicialmente tem-se a respeitar as premissas dos regramentos e normativas que tratam da matéria, onde temos:

a) Lei n.º 8.666/93 e suas alterações, onde temos:

Art. 12º: Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994):

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

VII - impacto ambiental.

b) Lei n.º 12.708/2012 e suas alterações, onde temos:

Art. 102: O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições 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, na internet, 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 considerados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a administração federal 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 justificação 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 No caso de inviabilidade da 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 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.** (Grifo nosso)

§ 3º Na elaboração dos orçamentos-base, os órgãos e entidades da administração pública federal 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 a ser orçada.

§ 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 deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

§ 5º Ressalvado o regime de empreitada por preço global de que trata a alínea "a" do inciso VIII do **caput** do art. 6º da Lei no 8.666, de 1993:

I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço 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;

II - em casos excepcionais e devidamente justificados, a diferença a que se refere o inciso I deste parágrafo poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo ser assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante à da segunda colocada na licitação e a observância, nos custos unitários dos aditivos contratuais, dos limites estabelecidos no **caput** para os custos unitários de referência;

III - o licitante vencedor não está obrigado a adotar os custos unitários ofertados pelo licitante vencido; e

IV - somente 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 § 1º, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

§ 6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei no 8.666, de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no **caput**, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o § 7º, fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso;

II - o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço;

III - mantidos os critérios estabelecidos no **caput**, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que 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, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 1993;

IV - a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração nos termos deste artigo e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei no 8.666, de 1993;

V - na situação prevista no inciso IV deste parágrafo, uma vez formalizada a alteração contratual, não se aplicam, para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço do edital, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância dos incisos I e IV deste parágrafo; e

VI - somente 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 das etapas do cronograma físico-financeiro exceder o limite fixado nos incisos I e IV deste parágrafo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

§ 7º O preço de referência das obras e dos serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

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

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

IV - taxa de lucro.

§ 8º Entende-se por composições de custos unitários correspondentes, às quais se refere o **caput**, aquelas que apresentem descrição semelhante a do serviço a ser executado, com discriminação dos insumos empregados, quantitativos e coeficientes aplicados.

(...)

§ 10. Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, quando exigível nos termos da legislação em vigor, 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.

§ 11. 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, fabricações 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, excetuando-se a regra prevista no parágrafo anterior.

c) Decreto n.º 7.983/2013 e suas alterações, onde temos:

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.

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 disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, 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. (Grifo nosso)

(...)

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. (Grifo nosso)

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.

d) Instrução Normativa n.º 05/2014 – MPOG e suas alterações, onde temos:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

(...)

IV - pesquisa com os fornecedores.

(...)

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. (Grifo nosso)

(...)

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013. (Grifo nosso)

e) Recomendações do Tribunal de Contas da União e/ou órgãos de controle, entre os quais elencamos:

Acórdão n.º 2.369/2011-TCU Plenário
Acórdão n.º 1.932/2012-TCU Plenário
Acórdão n.º 1.369/2012-TCU Plenário
Acórdão n.º 2.733/2012-TCU Plenário
Acórdão n.º 5.993/2012-TCU – Segunda câmara
Acórdão n.º 2.622/2013-TCU Plenário
Acórdão n.º 2.440/2014-TCU Plenário

f) Normativas internas emitidas pela instituição.

SEÇÃO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 2.º A definição de uma metodologia de trabalho para fins de nortear a orçamentação processual no tocante ao contexto das obras e serviços de engenharia no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, mostra-se indispensável, face que os regramentos legais em diversos momentos mostram-se omissos frente algumas peculiaridades que inevitavelmente são inerentes ao objeto da abordagem.

§ 1º A formação de preços de obras públicas é complexa e ao mesmo tempo requer do agente público que o princípio administrativo da eficiência seja atendido na fase de orçamentação processual, e neste contexto, frente aos diversos entendimentos e/ou as omissões dos regramentos legais, depara-se com a necessidade de criar-se parâmetros práticos, e que atendam os interesses aos públicos, de maneira a não comprometer a disputa licitatória e tampouco, possa vir a comprometer o orçamento da instituição.

§ 2º O procedimento de orçamentação no contexto de obras e serviços engenharia foge a regra dos padrões tradicionais adotados para a pesquisa de preços que visa a aquisição de bens e/ou contratação de serviços classificados como comuns, uma vez, que inexistem um regramento único e claro, assim como temos para as licitações "tradicionais", por meio da IN n.º 05/2014 e alterações, instituída pelo Ministério do Planejamento - MPOG e que com clareza traz referenciais a serem seguidos em diferentes contextos e peculiaridades para tais objetos.

§ 3º A ausência de uma maior padronização sobre como os gestores públicos e as construtoras determinam os preços de obras públicas, com destaque para as discussões acerca de conceitos, composição, valores e fórmula do BDI, tem sido objeto de grande preocupação do TCU, em especial quanto à possibilidade de equívocos ou distorções nos preços contratados com a Administração Pública em decorrência de inclusões indevidas de itens na composição de BDI ou de sobrepreço decorrente de BDI excessivo frente aos padrões de mercado.

§ 4º Em atenção a essa preocupação, a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, por intermédio das pró-reitorias aqui mencionadas em pacto conjunto, buscam promover a padronização de conceitos e entendimentos sobre a orçamentos de obras e serviços de engenharia com o objetivo de garantir uma maior transparência na execução dos gastos públicos e de propiciar às entidades públicas e aos órgãos de controle uma maior clareza na análise da compatibilidade das estimativas elaboradas por esta instituição, não afastando para tanto, o respeito aos princípios legais e a celeridade em seus processos administrativos para fins da realização de suas licitações.

Art. 3.º Em licitações públicas, devido à importância de se identificar e controlar os custos para a determinação de preços, a aplicação do método de formação de preço baseado nos custos é uma exigência legal para a contratação de obras públicas, prevista na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que determina a elaboração de orçamentos detalhados, com a discriminação de todos os custos (art. 6º, inciso IX, alínea f, e art. 7º, § 2º, inciso II), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e, recentemente, no Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013, que 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.

§ 1º Primando pelo respeito as normas legais e, considerando que a partir desta, temos com clareza a importância de definirmos o método aplicado para orçamentação das obras e serviços de engenharia, entende-se que para as dúvidas e lacunas existentes no regramento legal, tal regra é aplicável, cabendo assim, padronizarmos as interpretações por meio de uma regulamentação, onde aqui estaremos definindo.

SEÇÃO III DA METODOLOGIA UFSC

Art. 4º. Para a consecução do objeto de que trata o Art. 1º deverá ser respeitado preliminarmente o sequencial de pesquisa de preços e as definições contidas nesta instrução normativa.

Art. 5º. A orçamentação das obras e serviços de engenharia será realizada seguindo os parâmetros abaixo:

I – Levantamento dos valores dos serviços que compõem o objeto a ser contratado, com base nos sistemas SINAPI e SICRO, através de acessos aos portais;

II – Inexistindo algum dos serviços do objeto nas bases dos sistemas mencionados no Inciso I, inclusive entendendo-se, como tal, aqueles semelhantes ou de equivalência técnica pertinente, deverão ser elaboradas as composições dos serviços, compreendendo-se o detalhamento destes em seus insumos;

III – A composição dos serviços a que se refere o Inciso II deverá ser elaborada com base em composições constantes em publicações especializadas e seus insumos deverão ser cotados preferencialmente com base nos mesmos sistemas mencionados no Inciso I;

IV – Na ausência de quaisquer serviços ou insumos nos sistemas referenciais citados, poderão então ser realizadas pesquisas em registros de outras licitações já realizadas na esfera pública federal, desde que transcorridos no máximo 180 dias destas, ou verificados no mercado através de consultas a sítios eletrônicos de fornecedores, ou, ainda, por telefone, neste caso devendo-se registrar nos autos a razão social da empresa, CNPJ, nome do atendente, data e hora da consulta, conforme a ordem de prioridade a seguir:

- (a) Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;
- (b) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- (c) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- (d) pesquisa com os fornecedores.

V – Sempre que possível, preços provenientes de pesquisa de mercado deverão ser obtidos através da mediana de três fornecedores distintos. Entretanto, serão admitidas pesquisas com menos de três fornecedores, quando verificado que o dispêndio de tempo e a morosidade na busca de outros preços não apresentam vantajosidade para o erário, visto ser necessário primar pela eficiência e celeridade nos encaminhamentos processuais para tais contratações públicas. Nestes casos, as tentativas frustradas para obtenção dos demais preços deverão ser registradas documentalmente;

VI – A orçamentação finaliza-se mediante a composição de todos os serviços necessários para a realização do objeto a ser contratado, a inserção dos custos pesquisados e o cálculo do BDI, conforme os referenciais legais, resultando nos preços de cada serviço e preço total do objeto. Ainda deverão compor o orçamento o seu prazo de validade, data de emissão, identificação e assinatura do profissional responsável, além do cronograma físico-financeiro estimado.

VII – O valor máximo do BDI será fixado considerando-se os valores indicados no primeiro quartil do acórdão 2622/2013 do TCU, calculados conforme as particularidades regionais, resultando em 22,47% para obras de construção de edifícios, onde:

AC = 3,00 % de administração central;

R = 0,97% de taxa de risco;

S+G = 0,80% taxas de seguros e garantias;

DF = 0,59% de despesas financeiras;

L = 6,16% de lucro;

T = 8,65% de tributos (ISS = 3,00%, PIS = 0,65%, COFINS = 3,00%, CPRB = 2,00%)

$$BDI = \left(\frac{[(1+AC+R+S+G)*(1+DF)*(1+L)]}{(1-T)} \right) - 1 \quad (1)$$

VIII – O orçamento somente terá validade se acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica do profissional responsável.

SEÇÃO IV DA VALIDADE DA ORÇAMENTAÇÃO

Art. 6º. Fica definido o prazo de validade da orçamentação de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua emissão, prazo este que deverá estar explicitado no documento final.

SEÇÃO V DA ATUALIZAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO

Art. 7º. Para os orçamentos que expirarem antes da execução do processo licitatório, definem-se, como padrão de atualização, os procedimentos descritos na Seção III desta normativa, apenas para os itens e serviços contemplados nos sistemas SINAPI e/ou SICRO.

Art. 8º. Os serviços ou insumos não constantes no SINAPI e/ou SICRO, que tenham data superior a 180 dias e inferior a 365 dias de sua elaboração e que, quando atualizados, não excedam o limite individual por insumo de 3 CUBs (Custo Unitário Básico médio residencial para o estado de Santa Catarina), serão atualizados pela variação percentual do SINAPI/SC no período.

Art. 9º. Os serviços ou insumos não constantes no SINAPI e/ou SICRO e que tenham data superior a 365 dias de sua elaboração ou que excedam ao valor limite de 3 CUBs deverão ser precificados novamente conforme metodologia descrita na Seção III.

SEÇÃO VI DOS ADITIVOS CONTRATUAIS

Art. 10. Os aditivos contratuais deverão ser elaborados seguindo a mesma metodologia descrita na Seção III.

Art. 11. A taxa de desconto da proposta vencedora da contratada deverá também ser aplicada aos itens aditivados oriundos do SINAPI e/ou SICRO. Dessa forma, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não será reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, conforme Art. 14. do Decreto Nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 12. Os BDIs utilizados na formação dos aditivos devem ser os mesmos praticados no contrato, inclusive nos itens que necessitarem a aplicação de BDI diferenciado, conforme Súmula TCU nº 253/2010.

SEÇÃO VII DO REAJUSTAMENTO DE CONTRATOS

Art. 13. O índice de reajustamento padrão para os contratos de obras firmados com a UFSC será a variação percentual do SINAPI/SC durante o período, uma vez que este índice é a principal base de dados utilizada para a formação dos preços unitários das obras da UFSC, além de ser um índice setorial que demonstra a elevação dos custos no período e sua adoção estar

consoante com o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94. Poderão ser aplicados outros índices de reajustamento, desde que previamente estipulados no contrato.

SEÇÃO VIII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 14. O servidor responsável pela elaboração do orçamento assume plena responsabilidade, no sentido de avaliar os possíveis sobrepreços (valores acima do preço de referência) ou excessivos (valores acima do mercado), no tocante à pesquisa de preços oriunda de outros parâmetros que não aqueles contemplados nos sistemas SINAPI e SICRO.

Art. 15. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados.

Florianópolis/SC, 06 de novembro de 2015.


Antonio Cezar Bornia
Pró-Reitor de Planejamento
e Orçamento
Portaria 353/2014/GR


Antonio Carlos Montezuma Brito
Pró-Reitor de Administração
Portaria 653/2012/GR