



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 10.885, DE 2018

(Do Sr. Giuseppe Vecchi)

Altera o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PL-2304/2003.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º.

§ 6º

I – ampliação de renda e geração de empregos, comprovada, esta última, por demonstrativo que evidencie o quantitativo de vagas efetivamente criadas no âmbito das empresas vencedoras;

§ 6º-A É vedada a manutenção de margem de preferência caso o estudo previsto no §6º não comprove efetiva geração de empregos.

§ 8º-A Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras deverão indicar quantitativo mínimo de empregos a serem criados pelo licitante contratado, de modo proporcional ao valor contratado e ao montante de margem de preferência aplicado.
.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei, que ora submeto a esta Câmara dos Deputados, busca corrigir uma das imperfeições do regime de margem de preferência, que por simples Decreto do Poder Executivo pode ser instituído no âmbito dos procedimentos licitatórios do poder público (art. 3º, §§ 5º a 15, Lei 8.666/1993).

Ao argumento de fortalecer as empresas nacionais, a Lei nº 12.349/2010 (e outras que se seguirem), mediante alteração na Lei 8.666/1993, instituiu sistemática que autoriza a Administração Pública a excepcionar a regra geral que rege a escolha dos vencedores dos processos licitatórios, aquela regra do menor preço. Foi dessa forma que, a partir de 2010, autorizou-se o Poder Público a adquirir bens e serviços de determinadas empresas nacionais, ainda que se revelem 25% mais caros que aqueles oriundos de concorrente estrangeiro.

A verdade, Nobres Pares, é que a própria existência de margens de preferência não é algo livre de disputa: se o seu uso for norteado por uma visão

excessivamente estatizante da economia, tal mecanismo pode trazer efeitos opostos àqueles intentados.

Proteções de mercado tais como a política de margem de preferência são nocivas à competitividade. Ao aumentarem o custo das contratações públicas, seu efeito de curto prazo é requerer mais recursos públicos para o custeio de despesas correntes e de capital. Com isso, no médio prazo há a necessidade de acréscimo da carga tributária, para fazer frente ao aumento de despesa. Com mais recursos sendo extraídos da sociedade, fruto da maior tributação, no médio/longo prazo tem-se a inviabilização do próprio mercado nacional.

Em poucas e claras palavras: a política de margem de preferência elimina justamente aquilo que afirma preservar. A contradição é evidente.

Como se isso não fosse suficiente, peculiaridades da legislação de regência elevam o risco acima exposto. É que o § 5º, do art. 3º, da Lei 8.666/93, confere ampla discricionariedade ao Poder Executivo para estabelecer, mediante Decreto, margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais.

Historicamente, o Poder Executivo se valeu dessa autorização legislativa instituindo margens de preferência que vigoram para os seguintes setores¹:

Ato do Poder Executivo	Objeto da margem de preferência
Decretos nº 7.756/2012 e nº 8.167/2012	Compras de produtos têxteis, calçados e confecções.
Decretos nº 7.713/12 e nº 8.225/2014	Compras de fármacos e medicamentos
Decreto nº 7.767/2012	Compras de equipamentos e materiais médicos
Decretos nº 7.816/2012 e nº 8.171/2013	Compras de caminhões, furgões e implementos rodoviários
Decreto nº 7.841/2012	Compras de motoniveladoras e retroescavadeiras
Decreto nº 7.840/2012	Compras de patrulhas e perfuratrizes

¹ Fonte: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cartao-de-pagamento/103-legislacao/legislacao-tema/legislacaotema-accordion/549-margem-de-preferencia>, acesso em 25 de setembro de 2018; e : Relatório “Avaliação de Impacto das Margens de Preferência nas Compras Governamentais”, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, de 15 de dezembro de 2015; disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/avaliacao-impacto-compras-governamentais.pdf>, acesso em 25 de setembro de 2018.

Decreto nº 8.224/2015	Compras de máquinas e equipamentos
Decreto nº 7.903/2013	Compras de equipamentos de rede – Tecnologia da Informação e Comunicação
Decreto nº 8.184/14	Compras de desktop, notebook e impressoras – Tecnologia da Informação e Comunicação
Decreto nº 8.194/2014	Compras de equipamentos de automação – Tecnologia da Informação e Comunicação
Decreto nº 8.223/2014	Compras de brinquedos
Decreto nº 7.810/2012	Compras de papel-moeda
Decreto nº 7.843/2012	Compras de discos para moeda
Decreto nº 7.812/2012	Aquisição de veículos para vias férreas.
Decreto nº 8.002/2013	Aquisição de pás carregadoras, tratores de lagarta e produtos afins.
Decreto nº 8.185/2014	Aquisição de aeronaves executivas.
Decreto nº 8.186/2014	Aquisição de licenciamento de uso de programas de computador e serviços correlatos.

O fato de tais medidas não mais estarem em voga, como no passado recente, não autoriza que relativizemos seu potencial de mau uso. Somos da opinião de que a ampla discricionariedade quanto à escolha de qual setor será beneficiado com a política de margem de preferência, é um dos principais defeitos da política de margem de preferência. Mas há outro igualmente grave: a deficiência quanto ao controle e avaliação do uso da margem de preferência.

Um dos únicos instrumentos de controle da política pública em tela são os estudos periódicos previstos no § 6º do art. 3º da Lei 8.666/93, dispositivo que falha por estabelecer critérios desprovidos de objetividade.

Nesse sentido, esta Proposição visa conferir um critério palpável e objetivo que permita identificar se a instituição de determinada margem de preferência persegue o interesse público.

Primeiro, propomos a modificação do inc. I do § 6º do art. 3º da Lei de Licitações para que o estudo periódico de revisão da margem de preferência comprove o seu efeito no mercado de trabalho mediante demonstrativo que evidencie o quantitativo de vagas efetivamente criadas no âmbito das empresas vencedoras. Não basta “estimar” que a margem de preferência criou mais empregos: deve-se

indicar quantos. Coerentemente, também propomos a introdução de um § 6º-A no art. 3º, da Lei de Licitações, que passará a proibir a renovação de margem de preferência que não satisfaça o critério de aumento efetivo de postos de trabalho.

Segundo, e por mais importante, o presente Projeto de Lei institui um mecanismo de controle prévio à concessão concreta da política pública de margem de preferência. Assim o faz mediante a inclusão de um § 8º-A, que determina que os editais de licitação deverão indicar quantitativo mínimo de empregos a serem criados pelo licitante contratado, de modo proporcional ao valor contratado e ao montante de margem de preferência aplicado.

Estamos convictos de que tais mecanismos de salvaguarda trarão um ganho inestimável para as contratações do Poder Público, para as combatidas finanças públicas, para a transparência e proteção do princípio republicano e principalmente para o mercado de trabalho nacional, que precisa de ações e melhorias concretas.

Por essas razões, contamos com o apoio dos nossos Nobres Pares no aprimoramento e aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 17 de outubro de 2018.

Deputado GIUSEPPE VECCI

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993*

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I Dos Princípios

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. *“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010*

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)*

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I – *(Revogado pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)*

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras;

IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; (Inciso acrescido pela Lei nº 11.196, de 21/11/2005)

V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. (Inciso acrescido pela Lei nº 13.146, de 6/7/2015, publicada no DOU de 7/7/2015, em vigor 180 dias após sua publicação)

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

§ 4º (VETADO na Lei nº 8.883, de 8/6/1994)

§ 5º Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010 e com redação dada pela Lei nº 13.146, de 6/7/2015, publicada no DOU de 7/7/2015, em vigor 180 dias após sua publicação)

I - produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; e (Inciso acrescido pela Lei nº 13.146, de 6/7/2015, publicada no DOU de 7/7/2015, em vigor 180 dias após sua publicação)

II - bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. (Inciso acrescido pela Lei nº 13.146, de 6/7/2015, publicada no DOU de 7/7/2015, em vigor 180 dias após sua publicação)

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração: (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

I - geração de emprego e renda; (Inciso acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; (Inciso acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; (Inciso acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

IV - custo adicional dos produtos e serviços; e (Inciso acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados (Inciso acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º: (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

I - geração de emprego e renda;

II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; e

III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País. (Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

§ 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

§ 9º As disposições contidas nos §§ 5º e 7º deste artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior: (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010)

I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou [*\(Inciso acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010\)*](#)

II - ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso. [*\(Inciso acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010\)*](#)

§ 10. A margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010\)*](#)

§ 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010\)*](#)

§ 12. Nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 495, de 19/7/2010, convertida na Lei nº 12.349, de 15/12/2010\)*](#)

§ 13. Será divulgada na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 deste artigo, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas. [*\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.349, de 15/12/2010\)*](#)

§ 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei. [*\(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 147, de 7/8/2014\)*](#)

§ 15. As preferências dispostas neste artigo prevalecem sobre as demais preferências previstas na legislação quando estas forem aplicadas sobre produtos ou serviços estrangeiros. [*\(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 147, de 7/8/2014\)*](#)

§ 16. [*\(VETADO na Lei nº 13.097, de 19/1/2015\)*](#)

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta Lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

.....

LEI Nº 12.349, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2010

Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e

10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

.....
§ 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:

I - geração de emprego e renda;

II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;

III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;

IV - custo adicional dos produtos e serviços; e

V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.

§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º.

§ 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

§ 9º As disposições contidas nos §§ 5º e 7º deste artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior:

I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou

II - ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso.

§ 10. A margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul.

§ 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

§ 12. Nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

§ 13. Será divulgada na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 deste artigo, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas." (NR)

"Art. 6º

XVII - produtos manufaturados nacionais - produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal;

XVIII - serviços nacionais - serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal;

XIX - sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos - bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade." (NR)

"Art. 24.

XXI - para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico;

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes.

....." (NR)

"Art. 57.

.....
V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24,
cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso
haja interesse da administração.

....." (NR)

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se à modalidade licitatória pregão, de que trata
a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

.....
.....

FIM DO DOCUMENTO
