



ESTADO DE GOIÁS
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
 GABINETE

PROCESSO: 201900024000567

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1041/2019 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. DIREITO ADMINISTRATIVO. 3. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA. 4. PRETENSÃO DE PAGAMENTO DE CUSTOS INDIRETOS. 5. A RECOMPOSIÇÃO E A REMUNERAÇÃO DE BONIFICAÇÃO E DESPESAS INDIRETAS - BDI EM OBRAS PÚBLICAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA SÓ SÃO DEVIDAS QUANDO CONSTAREM EXPRESSA E DETALHADAMENTE DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA ANEXA AO PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA, ALÉM DE, CUMULATIVAMENTE, COMPOREM A PROPOSTA VENCEDORA DO CERTAME QUE FORMARÁ A EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CONTRATO.

1. Cuida-se de Consulta submetida pela então **Gerência Jurídica da Junta Comercial do Estado de Goiás - JUCEG** (7052664), objetivando a apreciação da opinião jurídica formulada no âmbito daquela Autarquia (7007263) e a uniformização da jurisprudência administrativa, a teor do art. 3º, V, da Lei Complementar Estadual n. 58/2006, ante o pleito que o ensejou (6886595).

2. A matéria de direito que subjaz aos autos consiste no pretendido pagamento dos custos indiretos, à razão da taxa de BDI referenciada pelos parâmetros da Tabela da GOINFRA, que a **Mendes & Fernandes Engenharia Ltda.-ME** alega ter suportado na execução dos serviços de engenharia que foi contratada a prestar por ocasião do Contrato n. 007/2016 JUCEG (6899793), decorrente do **Pregão Eletrônico n. 010/2016** (6899713).

3. A esse respeito, aquela unidade de jusconsultoria, doravante denominada de

Procuradoria Setorial por efeito da novel Lei Estadual n. 20.491/19, **pronunciou-se de modo contrário ao pedido da sociedade empresária**, uma vez ter concluído no **Parecer n. 831/2016 GEJUR (7007263)**, em resumo, que o preço ofertado por ela na fase externa da licitação, de R\$ 79.900,00 (setenta e nove mil e novecentos reais), detalhado em planilha orçamentária integrante à proposta, englobou não só os custos diretos (materiais, equipamentos, mão de obra, encargos etc.) como também os indiretos que fossem necessários à execução completa dos serviços discriminados no Edital e seus Anexos.

4. Diante dessa orientação de cunho opinativo - não sendo possível precisar, diante dos parcos elementos documentais constantes dos autos, se chegou a ser apreciada e acolhida formalmente pela autoridade decisora, a contratada **Mendes & Fernandes Engenharia Ltda.-ME**, daqui por diante apenas peticionária, formulou requerimento (6886595) postulando o recebimento tanto dos créditos alegadamente incontroversos (custos diretos) como daqueles que, mesmo sendo originados indiretamente, afirma fazer jus.

5. Como causa de pedir, sustentou a peticionária que sua pretensão encontra amparo no item 3.3.1 do Edital, o qual enuncia que: *“Os materiais utilizados serão ressarcidos conforme os valores apurados na Tabela da AGETOP (leia-se: GOINFRA)”*.

6. Desenvolveu sua argumentação asseverando que a citada Autarquia de obras e transportes públicos possui publicadas quatro espécies de tabelas, entre as quais a de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), que constituem custos que, conquanto indiretos, compõem o preço final da obra ou serviço de engenharia.

7. Logo, mas não sem antes discorrer sobre o conceito de BDI e sua previsão abstrata no Decreto Federal n. 7.983/2013, concluiu a peticionária que sua pretensão nada mas faz do que seguir a metodologia de precificação adotada pela GOINFRA.

8. É, em síntese, o relatório. Ao tempo em que se conhece da consulta, passa-se à orientação.

9. Com efeito, o art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos - LGL) e supletivamente o art. 11, VI, da Lei Estadual n. 17.928/2012 (LEL) dispõem que as obras e os serviços somente podem ser licitados diante da existência de **orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários**.

10. Isso porque a determinação dos preços é uma das etapas principais do planejamento e da gestão de uma obra pública, sendo o BDI elemento primordial no processo de formação de preços, pois representa parcela relevante no seu valor final. Quando o preço de uma obra pública é determinado de forma equivocada, mais elevados são riscos de ocorrência de sobrepreço, superfaturamento, preços inexecutáveis, “jogo de planilha”, pagamentos indevidos ou em duplicidade, combinação de preços, alterações contratuais além dos limites legais, abandono das obras, execução do objeto com baixa qualidade, extrapolação dos prazos etc.

11. O BDI deita suas raízes na figura anglo-saxônica do *Budget Difference Income*, adaptada para a realidade brasileira sob a mesma sigla como Bonificação (ou Benefícios) e Despesas Indiretas, e traduz os custos de transação imbricados em determinados serviços (via de regra, obras e serviços de engenharia) que são insuscetíveis de individualização e quantificação, mas que precisam,

tal qual os itens passíveis de mensuração particularizada (também chamados de custos diretos), serem alocados nos contratos de matriz comutativa.

12. Essa parcela correspondente aos custos indiretos é, comumente, expresso em um percentual que incide sobre os custos diretos da contratação e, segundo o Decreto Federal n. 7.983/2013 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.622/2013-Plenário), compreende as taxas de rateio da administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras; a remuneração da empresa contratada; e tributos incidentes sobre o faturamento.

13. A despeito da imprecisão nominal dessas despesas, as parcelas que compõem esses custos devem constar da **planilha orçamentária representativa dos custos global e unitário**, a teor do que prescrevem, de maneira cogente, além do já citado art. 7º, § 2º, II, da LGL, os arts. 40, *caput*, X, e art. 43, *caput*, IV, da mesma lei, cabendo, porém, aos licitantes apresentarem os percentuais que, de acordo com suas respectivas condições e capacidades técnico-operacionais, formarão o preço final proposto objeto de julgamento.

14. Isso significa não só que o pagamento da BDI apenas será devido quando estiver **expressa e discriminadamente** previsto no instrumento convocatório, à exegese dos arts. 3º, *caput*, e 54, § 1º, da LGL, como ainda, cumulativamente, constar da proposta julgada mais vantajosa que balizará a equação econômico-financeira do contrato administrativo.

15. Em abono a essas assertivas colhe-se, primeiramente, da doutrina de Flávio Amaral Garcia^[1]:

“Não cabe à Administração fixar o valor do BDI, devendo o edital indicar apenas as parcelas que irão compor esses custos. É tarefa dos licitantes, nas suas respectivas planilhas orçamentárias, detalhar como esses custos serão dimensionados.

A fixação prévia do BDI pode restringir a obtenção de uma proposta mais vantajosa para a Administração Pública; afinal, nessa parcela de custos, o licitante, se for mais eficiente, pode reduzir o valor final da obra com vistas a se sagrar vencedor do certame.”

16. E também, mais uma vez, da jurisprudência sumulada do TCU:

Súmula-TCU 258/2010:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

“incontestável é que a adoção do valor do BDI é individualizada por empresa e por empreendimento, cabendo ao proponente determiná-lo de acordo com as suas necessidades, carências e facilidades” (Acórdão 818/2007-Plenário).

17. Munindo-se desse escólio e contrastando-o com o caso concreto materializado no Contrato n. 007/2016 JUCEG (6899793), originado do Pregão Eletrônico n. 010/2016, que por sua vez fora processado nos autos do SEI n. 201600024000051, é inarredável a conclusão que chegou o **Parecer n. 831/2016 GEJUR (7007263), cujas razões incorporo ao presente Despacho.**

18. A começar, o citado contrato tem por objeto a prestação de serviços de engenharia, e não a execução de obra pública. E não de qualquer espécie de serviços, mas daqueles do tipo comum, tanto é assim que foram licitados na modalidade pregão^[2]. E mais, além de o objeto da licitação consubstanciar prestação material padronizável e facilmente obtível no mercado, é de se ressaltar que a contratação foi inicialmente estimada, nos moldes do art. 88-A da Lei Estadual n. 17.928/2012, em R\$ 79.976,46 (setenta e nove mil, novecentos e setenta e seis reais e quarenta e seis centavos), sendo por isso exclusiva a empresas de pequeno porte e microempresas.

19. Além dessa modelagem pré-contratual simplificada e do baixo vulto envolvido, observa-se dos autos do processo n. 201600024000051 que o Edital (4295410), notadamente nos itens 3.3.1 e 5 do Termo de Referência que o integra, em momento algum previu a planilha de composição do BDI nos custos estimados da pretendida contratação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva.

20. Por sua vez, a licitante adjudicatária, **Mendes & Fernandes Engenharia Ltda.-ME**, não só ocorreu ao certame sem apresentar qualquer questionamento ou contrariedade às cláusulas e condições negociais veiculadas no Edital, aderindo à sua normatividade, como ainda por cima apresentou fez constar literalmente em sua carta de proposta que nela ***“estão inclusas todas as despesas com materiais e equipamentos, mão de obra, transportes, encargos sociais, ferramentas, seguro, todos os tributos incidentes e demais encargos, enfim, todos os custos diretos E INDIRETOS necessários para a execução completa dos serviços discriminados neste edital e seus Anexos”*** (4295410; fl. 256-JUCEG).

21. De mais a mais, é de todo infundada e fora de contexto a alegação de que a incidência do percentual do BDI estaria amparada na disposição do item 3.3.1 do Termo de Referência^[3], que trata única e exclusivamente de ressarcimento de materiais de construção pelos preços de referência constantes em tabela da GOINFRA, não de recomposição e remuneração de custos indiretos dos serviços contratados.

22. Ainda que assim não fosse, o argumento expendido pela peticionária vai, *mutatis mutandis*, de encontro à parte final do verbete 258 da súmula do TCU, acima transcrito.

23. Matéria orientada, volvam-se à **Junta Comercial do Estado de Goiás, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências cabíveis. Antes, dê-se ciência da presente orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais** da administração direta e indireta (Autarquias e Fundações) do Estado e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

[1] *In Licitações e contratos administrativos, casos e polêmicas*. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 127-128.

[2] Súmula 257 do TCU: “*O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002*”.

[3] “*Os materiais utilizados serão ressarcidos conforme os valores apurados na Tabela da AGETOP (leia-se: GOINFRA)*”.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 03/07/2019, às 12:20, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **7922319** e o código CRC **91E686FF**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900024000567



SEI 7922319