

## Parecer 147/2023

---

**De:** Ana M. - SEMOP - COP

**Para:** SEMOP - COP - Comissão Orçamentista Permanente

**Data:** 26/04/2023 às 14:02:14

**Setores envolvidos:**

SEMOP - COP, SEMOP - COP - INS

### **Processo 14.497/2023 - Complementação do Parecer 141/2023 ref. a Impugnação de Edital de Licitação Pregão Eletrônico nº 003/2022 – Serviços de Manutenção Predial nos imóveis que compõem a SESAD**

Trata o presente Parecer de complementação ao Parecer 141/2023, da COP/SEMOP, o qual trata da impugnação, por parte da Empresa ENGPAC, do Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2022, cujo objeto é a prestação de serviços de manutenção predial dos imóveis que compõem a SESAD.

Considerando o ACÓRDÃO Nº 2622/2013 – TCU – Plenário (anexo), que consignou que as taxas referenciais não têm o objetivo de limitar o BDI das propostas de preços das empresas licitantes

Considerando o [Acórdão 6013/2015-Segunda Câmara](#), TC 013.680/2015-3 (anexo), que relata

*“39. Tendo em vista que o critério de julgamento do pregão é o menor preço, para que uma determinada empresa se sagre vencedora do pregão deverá ofertar a proposta de menor valor, independentemente do regime de contribuição previdenciária em que se enquadre.”*

*“28. Por fim, reafirmou-se que seria indevida ‘a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento”*

Na opinião desta Comissão, o orçamento referencial ter sido pelo regime previdenciário não desonerado, não restringe a participação de empresas com propostas pelo regime previdenciário desonerado, devendo haver observância dos tributos e encargos obrigatórios, mantendo o caráter de isonomia entre os licitantes, independente da modalidade do regime previdenciário utilizado na proposta.

—  
**Ana Teresa T. de Moraes**  
Engenheira Civil - Mat. 8066

**Anexos:**

Acordao\_60132015\_Segunda\_Camara.pdf

Base\_BDI\_Acordao\_2622\_2013.pdf

GRUPO II – CLASSE \_\_\_\_ – Segunda Câmara  
TC-013.680/2015-3.

Natureza: Embargos de Declaração.

Recorrente: Romulo de Sousa Mesquita.

Entidade: Câmara dos Deputados

Advogado constituído nos autos: não há.

**SUMÁRIO:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA AO EMBARGANTE.

## RELATÓRIO

Examinam-se embargos de declaração opostos pelo Sr. Rômulo de Sousa Mesquita, Diretor Geral da Câmara dos Deputados, contra o Acórdão nº 3.472/2015-TCU-2ª Câmara, constante da Relação 15/2015, por mim submetida ao Colegiado, na Sessão de 30/6/2015, e vazado nos seguintes termos:

*“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”; 205 e 237, inciso VII; do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993; em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferir, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, o requerimento de medida cautelar formulado pela empresa Atlântico Engenharia Ltda., tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para a adoção da referida medida; e encaminhar cópia da deliberação e da instrução da unidade técnica (peça 4) ao representante e à Câmara dos Deputados, promovendo, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da Selog, sem prejuízo da determinação a seguir:*

(...)

*1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:*

*1.6.1. Dar ciência à Câmara dos Deputados sobre a seguinte impropriedade, relativa ao pregão eletrônico 94/2015:*

*1.6.1.1. ausência de amparo legal para a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, considerando-se, ainda, que o ordenamento legal pátrio prevê o tratamento diferenciado, sem que haja afronta à isonomia, nos termos da Lei 12.546/2011”.*

2. Segundo a peça recursal, a decisão embargada consta de excerto da relação de julgamento 15/2015, da 2ª Câmara, sendo que as razões que fundamentaram o **decisum** devem ser buscadas no parecer exarado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições e Logísticas (Selog) desse TCU, do que destaca:

*“29. Se a revisão dos contratos para ajuste aos impactos advindos da vigência da Lei 12.546/2011 se faz necessária, não por outro motivo devem os editais de licitação também se ajustar à nova regência previdenciária.*

*30. Ilustra esse entendimento o exposto no Relatório e Voto do Acórdão 2.293/2015 do Plenário, dos quais se extrai que os orçamentos de licitações de obras, serviços de engenharia e outros serviços especializados em construção devem considerar a*

*desoneração instituída pela Lei 12.844/2013 (que altera a Lei 12.546/2011), que possibilita a redução de custos previdenciários das empresas de construção civil, caracterizando sobrepreço a fixação de valores em contrato que desconsidere tal dedução.*  
(...)

31. *Quanto ao novo pregão lançado pela Câmara dos Deputados (94/2015) para substituir o anulado, verifica-se, de fato, a coexistência de dois orçamentos estimados, um para empresas beneficiadas pela desoneração; outro, para empresas não beneficiadas (peça 2, p. 136).*

32. *Previu-se a aplicação de critérios diferenciados para a aceitabilidade dos preços, a depender da licitante adotar ou não o regime previdenciário previsto na Lei 12.546/2011:*

9.2.1. *Entende-se por preço excessivo aquele que, após a fase de lances ou negociação, extrapolar o preço global anual apresentado nos orçamentos estimados constantes deste Edital, conforme a seguir:*

*Orçamento n. 1 — estabelece o máximo preço global anual aceitável para empresas que recolhem a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta, em substituição das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, previstas nos incisos I e II do caput do art. 22 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, na forma do caput do art. 7º (ou 8º) da Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011 (beneficiadas pela desoneração);*

*Orçamento n. 2 — estabelece o máximo preço global anual aceitável para empresas que recolhem as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, previstas nos incisos III do caput do art. 22 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 (não beneficiadas pela desoneração) instituída pela Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011). (grifado)*

33. *Verifica-se, das manifestações da Câmara constantes dos autos, que o procedimento teve por intuito assegurar a isonomia entre licitantes, uma vez que, de acordo com a Lei 12.546/2011, o enquadramento no regime vinculado ao CNAE dependerá da atividade principal da empresa. Assim, poderá a licitante prestar serviços de engenharia como atividade secundária e, portanto, não se enquadrar no regime de substituição previdenciária sobre a folha de pagamento.*

34. *Em que pese a intenção de preservar o princípio da igualdade, a aplicação de critérios distintos de aceitabilidade de preços, com a fixação de preços máximos diferenciados a depender do regime de incidência das contribuições previdenciárias, não encontra previsão legal.*

35. *É necessário compreender que a desoneração das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento insere-se como uma das medidas adotadas no Plano Brasil Maior, auto-definido como a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal.*

36. *A primeira Medida Provisória a tratar da matéria, MP 540/2011, que veio a ser convertida na Lei 12.546/2011, em sua exposição de motivos, trata a desoneração da folha de pagamentos como medida que visa à formalização das relações de trabalho e ao fomento das atividades dos setores beneficiados.*

37. *Nesse contexto, se o próprio legislador estipulou tratamentos diferenciados para as empresas, mediante lei que, até o presente momento, é tida por compatível com o ordenamento constitucional, não há amparo para que o Administrador adote critérios para atenuar os seus efeitos no processo licitatório. Atuar em descompasso com o ordenamento jurídico, além de ato ilegal, atentaria contra os próprios objetivos instituídos pelo Plano Brasil Maior.*

38. *Em análise de situação em que determinada licitante valeu-se de sua condição de beneficiada da desoneração, julgou-se, no Acórdão 480/2015-Plenário, que o atendimento à legislação tributária no tocante ao enquadramento de pessoa jurídica no regime de contribuição previdenciária sobre a receita bruta, nos termos da Lei*

12.546/2011, não impõe vantagem indevida e, portanto, não viola o princípio da isonomia em licitação pública, desde que haja compatibilidade entre os serviços licitados e os constantes do cadastro de atividades econômicas do proponente.

**39. Tendo em vista que o critério de julgamento do pregão é o menor preço, para que uma determinada empresa se sagre vencedora do pregão deverá ofertar a proposta de menor valor, independentemente do regime de contribuição previdenciária em que se enquadre.**

40. Além disso, na hipótese de qualquer empresa beneficiada pela desoneração ofertar proposta válida, necessariamente, toda proposta apta a vencer o certame (seja para licitante desonerada ou não) já se situaria em patamar inferior ao máximo fixado para a Administração para empresas incluídas na Lei 12.546/2011, o que tornaria inócua a dupla previsão.

41. A única possibilidade de aplicação do valor máximo aceitável para empresas que recolhem as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento (não desoneradas) ocorreria na hipótese de não participação, na disputa de lances, de qualquer empresa que conte com a desoneração, situação improvável, uma vez que esse grupo inclui a maioria das licitantes, conforme informado pela própria representante.

42. Pelo exposto, considera-se improcedente a alegação de que não seria necessário incluir no processo licitatório orçamento que considerasse a desoneração instituída pela Lei 12.844/2013 (que altera a Lei 12.546/2011), que possibilita a redução de custos previdenciários das empresas de construção civil, tendo em vista o entendimento dos Acórdãos 2.859/2013 e 2.293/2013, ambos do Plenário.

43. Quanto à alegação de ser indevida a inclusão de critérios de aceitabilidade distintos no pregão 94/2015, aduz-se razão à representante, ante a ausência de amparo legal para a adoção da medida, considerando-se que o ordenamento legal pátrio permite o tratamento diferenciado entre as empresas e, ainda, tendo em vista que, na prática, a medida é inócua em função do exposto na presente análise (itens 40 e 41).

44. Todavia, considerando-se que a previsão de diferentes critérios de aceitabilidade de preços máximos não impactará o critério de julgamento do certame (menor preço) e que, apenas na situação improvável de não participação de empresa beneficiada pela Lei 12.546/2011 o preço máximo para empresas que recolhem a contribuição pela folha de pagamentos seria aplicado, considera-se medida suficiente da ciência ao órgão acerca da impropriedade, não se demonstrando oportuno determinar a anulação do certame pleiteada pela representante.

3. Ademais, aponta as alegadas omissões e obscuridades nos seguintes termos:

“6.1. Das Omissões e Obscuridades

25. Com a devida vênia, entende-se que a decisão impugnada foi omissa e obscura no que se refere ao modo como esta Casa deve proceder nas licitações em que houver a necessidade de contratar os serviços referidos pelos artigos 7º e 8º da Lei n. 12.546/2011.

26. Restou consignado no decisum que, ‘em que pese a intenção de preservar o princípio da igualdade, a aplicação de critérios distintos de aceitabilidade de preços, com a fixação de preços máximos diferenciados a depender do regime de incidência das contribuições previdenciárias, não encontra previsão legal’.

27. Mais adiante se afirmou, porém, que é ‘improcedente a alegação de que não seria necessário incluir no processo licitatório orçamento que considerasse a desoneração instituída pela Lei 12.844/2013 (que altera a Lei 12.546/2011), que possibilita a redução de custos previdenciários das empresas de construção civil, tendo em vista o entendimento dos Acórdãos 2.859/2013 e 2.293/2013, ambos do Plenário’.

**28. Por fim, reafirmou-se que seria indevida ‘a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de**

**licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento.**

29. Ocorre que, na hipótese, não ficou suficientemente claro qual orçamento deve constar como valor global anual estimado da contratação, se é o que leva ou aquele que não leva em consideração o regime diferenciado de tributação.

30. Com efeito, a adoção do orçamento que não considera os benefícios da Lei nº 12.546/2011 evidentemente pode gerar contratações superfaturadas, pois a Administração fica sem parâmetros para julgar se as licitantes repassaram ou não eventuais benefícios advindos da desoneração da folha de pagamento.

31. Por outro lado, a opção por orçamento específico que contemple o regime tributário diferenciado pode ser prejudicial àquelas licitantes não incluídas na mencionada política governamental.

32. Neste último caso, é preciso esclarecer qual medida a Administração deve tomar na pouco provável, mas possível, hipótese em que não participem licitantes incluídas na desoneração instituída pela Lei nº 12.546/2011”.

4. O embargante roga, desde já, pela imediata atribuição de efeito suspensivo aos embargos, por enquanto não examinadas as omissões e obscuridades no r. Acórdão, a Câmara dos Deputados estar sujeita a uma miríade de questionamentos de seus editais licitatórios que estão na iminência de serem lançados.

5. Pede, por fim, seja a presente peça conhecida e, no mérito, provida, para fins de corrigir omissões e obscuridades apontadas.

É o relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste colegiado embargos de declaração opostos por Romulo de Sousa Mesquita, Diretor-Geral da Câmara dos Deputados, contra o Acórdão nº 3.472/2015-TCU-2ª Câmara, constante da Relação 15/2015, por mim submetida ao colegiado na sessão de 30/6/2015.

2. Preliminarmente, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento no art. 32 e 34, § 2º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

3. Segundo o embargante, a deliberação seria “*omissa e obscura no que se refere ao modo como esta Casa deve proceder nas licitações em que houver a necessidade de contratar os serviços referidos pelos artigos 7º e 8º da Lei nº 12.546/2011*”.

4. Aduz, ainda, o embargante que “*na hipótese, não ficou suficientemente claro qual orçamento deve constar como valor global anual estimado da contratação, se é o que leva ou aquele que não leva em consideração o regime diferenciado de tributação*”.

5. Ainda segundo o embargante, a adoção de orçamento que não considera os benefícios da Lei 12.546/2011 pode gerar contratações superfaturadas, pois a Administração fica sem parâmetros para julgar se as licitantes repassaram ou não eventuais benefícios advindos da desoneração da folha de pagamento; a opção por orçamento específico que contemple o regime tributário diferenciado pode ser prejudicial àquelas licitantes não incluídas na mencionada política governamental; e, “*neste último caso, é preciso esclarecer qual medida a Administração deve tomar na pouco provável, mas possível, hipótese em que não participem licitantes não incluídas na desoneração*”.

6. Por oportuno, esclareço que os serviços a que se referem o embargante são aqueles em que as empresas usufruem do benefício da desoneração da folha salarial, nos termos da Lei nº 12.546/2011.

7. Quanto ao mérito, verifico, pelas razões que a seguir passo a expor, que não assiste razão ao embargante.

8. Em primeiro lugar, o referido Acórdão cuidou adequadamente da matéria, porquanto, na parte dispositiva, apenas orientou os gestores da Câmara de Deputados, ao dar ciência, portanto, sem qualquer efeito cogente, da seguinte impropriedade no pregão em referência:

*“1.6.1.1. ausência de amparo legal para a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, considerando-se, ainda, que o ordenamento legal pátrio prevê o tratamento diferenciado, sem que haja afronta à isonomia, nos termos da Lei 12.546/2011”.*

9. Em segundo lugar, não caberia, como não cabe, ao Tribunal dizer ao gestor o como fazer ou o exato modo de proceder nas licitações em que houver necessidade de contratar os serviços referenciados, senão apontar, como o fez, a ausência de amparo legal para determinado procedimento.

10. Em terceiro lugar, parecem-me claros os termos da impropriedade apontada pelo Tribunal e que acima reproduzi, ao dizer da ausência de amparo legal para adoção de dois orçamentos diferenciados no caso em questão, uma vez que a peça instrutiva esclarece os exatos contornos da proposição e que o embargante, conquanto tenha manejado alguns dos itens da instrução técnica, absteve-se de registrar em sua peça recursal, senão vejamos:

*“43. Quanto à alegação de ser indevida a inclusão de critérios de aceitabilidade distintos no pregão 94/2015, aduz-se razão à representante, ante a ausência de amparo legal para a adoção da medida, considerando-se que o ordenamento legal pátrio permite o tratamento diferenciado entre as empresas e, ainda, tendo em vista que, na prática, tal medida é inócua em função do exposto na presente análise (itens 40 e 41).*

*44. Todavia, considerando-se que a previsão de diferentes critérios de aceitabilidade de preços máximos não impactará o critério de julgamento do certame (menor preço) e que, apenas na situação improvável de não participação de empresa beneficiada pela Lei 12.546/2011 o preço máximo para empresas que recolhem a contribuição pela folha de*

*pagamentos seria aplicado, considera-se medida suficiente dar ciência ao órgão acerca da impropriedade, não se demonstrando oportuno determinar a anulação do certame pleiteada pela representante”.*

11. Em reforço e por esclarecedores, reproduzo, igualmente, o item 39 bem como os supra referenciados itens 40 e 41 da instrução:

“39. **Tendo em vista que o critério de julgamento do pregão é o menor preço, para que uma determinada empresa se sagre vencedora do pregão deverá ofertar a proposta de menor valor, independentemente do regime de contribuição previdenciária em que se enquadre.**

40. Além disso, na hipótese de qualquer empresa beneficiada pela desoneração ofertar proposta válida, necessariamente, toda proposta apta a vencer o certame (seja para licitante desonerada ou não) já se situaria em patamar inferior ao máximo fixado para a Administração para empresas incluídas na Lei 12.546/2011, o que tornaria inócua a dupla previsão.

41. A única possibilidade de aplicação do valor máximo aceitável para empresas que recolhem as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento (não desoneradas) ocorreria na hipótese de não participação, na disputa de lances, de qualquer empresa que conte com a desoneração, situação improvável, uma vez que esse grupo incluía maioria das licitantes, conforme informado pela própria representante”.

12. Conquanto considere pertinentes as preocupações externadas pelo embargante, seja em relação aos licitantes ou em relação à Administração, verifico que o exame técnico examina adequadamente tais questões, ao concluir pela ausência de ofensa ao princípio da isonomia, tendo em conta o princípio do interesse público, ao mencionar a proposta de menor valor.

13. Portanto, de todo o exposto é possível aferir qual o orçamento que permitiria à Administração Pública, no presente caso, a seleção da proposta mais vantajosa, um dos princípios basilares da licitação.

14. Neste contexto, considero inexistirem a omissão e a contradição apontadas pelo recorrente, devendo estes embargos serem rejeitados.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator



Assinado por 4 pessoas: ANA TERESA TRIGUEIRO DE MORAIS, FRANKLIN ALTEVY BRUNO WANDERLEY, THIERRY DANTAS CHIANCA e JANILSON BONIFÁCIO DAMASCENO  
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://parnamirim.1doc.com.br/verificacao/CCDC-843B-F80C-457C> e informe o código CCDC-843B-F80C-457C



## ACÓRDÃO Nº 6013/2015 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 013.680/2015-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I Embargos de Declaração (Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Recorrente: Câmara dos Deputados (vinculador).
4. Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos:
  - 8.1. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (6.546/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.2. Jaques Fernando Reolon (22.885/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.3. Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29.760/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.4. Gustavo Valadares (18669/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.5. Cynthia Póvoa de Aragão (22.298/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.6. Renata Arnaut Araujo Lepsch (18.641/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.7. Melanie Costa Peixoto Sousa (14.585/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.8. Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.9. Carla Mayrink Santos Moraes (27789/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.10. Sofia Rodrigues Silvestre Guedes (27635/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.11. Diva Belo Lara (37.438/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.12. Gustavo de Carvalho Linhares (17854/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.13. Victor Matheus Scholze de Oliveira (39.503/DF-OAB), representando Atlântico Engenharia Ltda.
  - 8.14. Amanda Helena da Silva, representando Atlântico Engenharia Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Sr. Romulo de Sousa Mesquita, Diretor-Geral da Câmara dos Deputados contra o Acórdão nº 3.472/2015-TCU/2ª Câmara, constante da Relação 15/2015, por mim submetida ao colegiado na sessão de 30/6/2015,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

  - 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;
  - 9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, embargante.
10. Ata nº 29/2015 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 25/8/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-6013-29/15-2.
13. Especificação do quorum:
  - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Ana Arraes Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Subprocuradora-Geral

## ACÓRDÃO Nº 2622/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 036.076/2011-2.
2. Grupo I; Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdif.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do estudo desenvolvido por grupo de trabalho constituído por membros de várias unidades técnicas especializadas deste Tribunal, com a coordenação da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdif, em atendimento ao Acórdão n. 2.369/2011 – Plenário, com o objetivo de definir faixas aceitáveis para os valores de taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) específicas para cada tipo de obra pública para aquisição de materiais e equipamentos relevantes, bem como efetuar o exame detalhado da adequabilidade dos percentuais para as referidas taxas adotados em dois julgados desta Corte de Contas (Acórdãos ns.325/2007 e 2.369/2011), ambos do Plenário, com utilização de critérios contábeis estatísticos e controle da representatividade das amostras selecionadas.

9.1. determinar às unidades técnicas deste Tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, utilizem os parâmetros para taxas de BDI a seguir especificados, em substituição aos referenciais contidos nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011:

VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA			
TIPOS DE OBRA	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	20,34%	22,12%	25,00%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,97%	24,23%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	20,76%	24,18%	26,44%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	24,00%	25,84%	27,86%
OBRAS PORTUARIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	22,80%	27,48%	30,95%

  

BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
	11,10%	14,02%	16,80%

9.2. orientar as unidades técnicas deste Tribunal que:

9.2.1. nas análises do orçamento de obras públicas, quando a taxa de BDI estiver fora dos patamares estipulados no subitem 9.1 deste Acórdão, procedam ao exame pormenorizado dos itens que compõem essa taxa, utilizando como diretriz para esse exame os seguintes percentuais obtidos no estudo de que tratam estes autos, levando-se sempre em consideração as peculiaridades de cada caso concreto:

TIPOS DE OBRA	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL			SEGURO + GARANTIA			RISCO		
	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,00%	4,00%	5,50%	0,80%	0,80%	1,00%	0,97%	1,27%	1,27%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	3,80%	4,01%	4,67%	0,32%	0,40%	0,74%	0,50%	0,56%	0,97%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	3,43%	4,93%	6,71%	0,28%	0,49%	0,75%	1,00%	1,39%	1,74%
CONSTRUÇÃO DE MANUNTEÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	5,29%	5,92%	7,93%	0,25%	0,51%	0,56%	1,00%	1,48%	1,97%
OBRAS PORTUARIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	4,00%	5,52%	7,85%	0,81%	1,22%	1,99%	1,46%	2,32%	3,16%

TIPOS DE OBRA	DESPESA FINANCEIRA			LUCRO		
	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	0,59%	1,23%	1,39%	6,16%	7,40%	8,96%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,02%	1,11%	1,21%	6,64%	7,30%	8,69%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	0,94%	0,99%	1,17%	6,74%	8,04%	9,40%
CONSTRUÇÃO DE MANUNTEÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,01%	1,07%	1,11%	8,00%	8,31%	9,51%
OBRAS PORTUARIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	0,94%	1,02%	1,33%	7,14%	8,40%	10,43%

BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS			
PARCELA DO BDI	1º Quartil	Médio	3º Quartil
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	1,50%	3,45%	4,49%
SEGURO + GARANTIA	0,30%	0,48%	0,82%
RISCO	0,56%	0,85%	0,89%
DESPESA FINANCEIRA	0,85%	0,85%	1,11%
LUCRO	3,50%	5,11%	6,22%

9.2.2. na verificação da adequabilidade das planilhas orçamentárias das obras públicas, utilizando como referência do impacto esperado para os itens associados à administração local no valor total

 Assinado por 4 pessoas: ANA TERESA TRIGUEIRO DE MORAIS, FRANKLIN ALTEVY BRUNO WANDERLEY, THIERRY DANIELAS CHIANCA e JAMILSON BONIFÁCIO DAMASCENO  
 Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://pamamitim.1doc.com.br/verificacac/CCDC.843B-E80C-457C>


orçamento, os seguintes valores percentuais obtidos no estudo de que tratam estes autos:

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,49%	6,23%	8,87%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,98%	6,99%	10,68%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	4,13%	7,64%	10,89%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,85%	5,05%	7,45%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	6,23%	7,48%	9,09%

9.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.3.1. constitua grupo de trabalho, sob sua coordenação, para elaboração de estudos técnicos para a construção de composições referenciais para itens orçamentários associados à administração local, com vistas a estabelecer parâmetros de mercado para subsidiar a elaboração e a análise de orçamentos de obras públicas, em consonância com os dispositivos legais previstos no Decreto n. 7.983/2013, em especial no art. 17, contando com a participação dos órgãos e entidades responsáveis pela manutenção de sistemas de referência de preços de obras públicas da Administração Pública Federal, a exemplo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, da Caixa Econômica Federal, da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, da Codevasf, da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP/PR, da Eletrobrás e dentre outros, e encaminhe a este Tribunal, no prazo de cento e vinte dias, os resultados dos aludidos estudos;

9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:

9.3.2.1. discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização/desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, § 6º, e no art. 40, inciso XIII da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013;

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e nos arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993;

9.3.2.3. adotar, na composição do BDI, percentual de ISS compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

9.3.2.4. estabelecer, nos editais de licitação, que as empresas sujeitas ao regime de tributação de incidência não cumulativa de PIS e COFINS apresentem demonstrativo de apuração de contribuições sociais comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à média dos percentuais efetivos recolhidos em virtude do direito de compensação de créditos previstos no art. 3º das Leis ns. 10.637/2002 e 10.833/2003, de forma a garantir que os preços contratados pela Administração Pública reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação tributária;

9.3.2.5. prever, nos editais de licitação, a exigência para que as empresas licitantes optantes pelo Simples Nacional apresentem os percentuais de ISS, PIS e COFINS discriminados na composição do BDI que sejam compatíveis com as alíquotas a que a empresa está obrigada a recolher, previstas no Anexo IV da Lei Complementar n. 123/2006, bem como que a composição de encargos sociais não inclua os gastos relativos às contribuições que essas empresas estão dispensadas de recolhimento (Sesi, Senai, Sebrae etc.), conforme dispões o art. 13, § 3º, da referida Lei Complementar;

9.3.2.6. exigir, nos editais de licitação, a incidência da taxa de BDI especificada no orçamento-base da licitação para os serviços novos incluídos por meio de aditivos contratuais, sempre que a taxa de BDI adotada pela contratada for injustificadamente elevada, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 14 do Decreto n. 7.983/2013;

9.4. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, ao Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada – Sinicon e à Fundação Getúlio Vargas – FGV, bem como ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e à Câmara Econômica Federal que são os responsáveis pelos principais sistemas de referência de preços utilizados nas auditorias de obras públicas, respectivamente, o Sicro e o Sinapi;

9.5 determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdif que constitua processo apartado para acompanhamento do cumprimento das determinações contidas no subitem 9.3 destes autos;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 37/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/9/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2622-37/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
VALMIR CAMPELO  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício

Assinado por 4 pessoas: ANA TERESA TRIGUEIRO DE MORAIS, FRANKLIN ALTEVE JUNIOR, WANDERLEY, THIERRY DANTAS CHIANCA, JAMILSON DE OLIVEIRA  
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://pamnamirim.1doc.com.br/verificacao/CCDC-843B-F80C-457C> e informe o código CCDC-843B-F80C-457C



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: CCDC-843B-F80C-457C

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ ANA TERESA TRIGUEIRO DE MORAIS (CPF 671.XXX.XXX-72) em 26/04/2023 14:02:53 (GMT-03:00)  
Papel: Assinante  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
  
- ✓ FRANKLIN ALTEVY BRUNO WANDERLEY (CPF 307.XXX.XXX-04) em 26/04/2023 14:10:42 (GMT-03:00)  
Papel: Assinante  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
  
- ✓ THIERRY DANTAS CHIANCA (CPF 912.XXX.XXX-68) em 26/04/2023 14:12:11 (GMT-03:00)  
Papel: Assinante  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
  
- ✓ JANILSON BONIFÁCIO DAMASCENO (CPF 903.XXX.XXX-68) em 26/04/2023 14:15:21 (GMT-03:00)  
Papel: Assinante  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://parnamirim.1doc.com.br/verificacao/CCDC-843B-F80C-457C>