

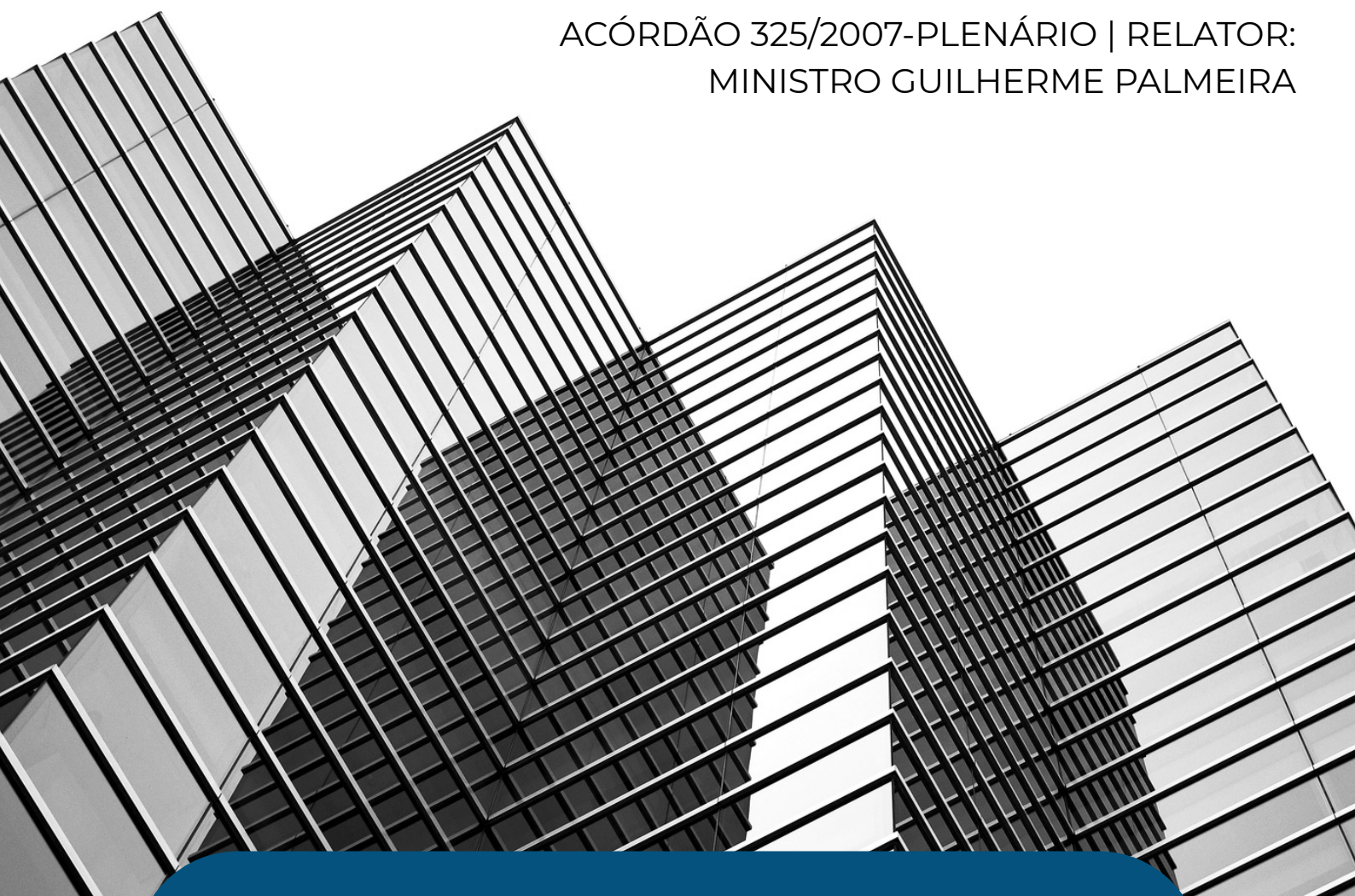


OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

Edição 21 - O Enxugamento da Taxa de BDI: O Alinhamento
Histórico do Planejamento e os Limites dos Impostos e
Despesas na Engenharia Pública

ACÓRDÃO 325/2007-PLENÁRIO | RELATOR:
MINISTRO GUILHERME PALMEIRA





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal de Contas da União, ao examinar o Relatório do Grupo de Trabalho constituído para definir os critérios de aceitabilidade do Lucro e Despesas Indiretas em obras eletroenergéticas da União, fixou premissas estruturantes para a orçamentação de obras públicas. O Plenário determinou que os tributos personalísticos (IRPJ e CSLL), por incidirem diretamente sobre a renda e o lucro real das empresas, não configuram despesas indiretas e não podem ser incluídos na composição do BDI, sob pena de gerar repasses indevidos ao erário. O Tribunal definiu, ainda, a obrigatoriedade de alocar itens de Administração Local, Instalação de Canteiro e Mobilização/Desmobilização exclusivamente nas planilhas de custos diretos, bem como a necessidade de aplicação de uma taxa de BDI reduzida e diferenciada para o fornecimento de equipamentos de grande vulto.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

1. UMA NOTA NECESSÁRIA: POR QUE CHAMAMOS DE BDI SE O TCU UTILIZOU LDI?

O leitor atento observará que, ao longo do texto deste acórdão, o TCU emprega predominantemente a sigla LDI (Lucro e Despesas Indiretas). Historicamente, a engenharia e o controle buscaram o termo LDI para substituir a tradicional sigla BDI (Bonificação e Despesas Indiretas), sob o argumento técnico de que a expressão "Bonificação" criava uma falsa impressão de que a taxa representava um mero "benefício" ou prêmio arbitrário dado à empreiteira.



No entanto, no cotidiano da administração prática, das plataformas digitais de contratação e no texto final da atual Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021, art. 6º, L), a sigla BDI consolidou-se em definitivo por sua ampla difusão de mercado. Portanto, nesta edição didática, adotaremos a sigla BDI para garantir a clareza e evitar confusões conceituais, ressaltando que ambos se referem à mesma parcela orçamentária.

2. A FÓRMULA ESTRUTURANTE DO PREÇO DA OBRA: O PAPEL DO SICRO E DO SINAPI

Para compreender a racionalidade de um orçamento público, é preciso entender que o preço final de venda de uma obra não nasce de uma estimativa aleatória ou de intuição do projetista. Ele é o resultado de uma equação matemática ríspida e vinculante que separa perfeitamente o que é custo de execução (gasto intrínseco) do que é despesa gerencial e fiscal (gasto extrínseco).

A engenharia de custos adota a seguinte fórmula fundamental de fechamento de preços: $\text{PREÇO} = \text{CUSTO} \times (1 + \text{BDI})$

A base de toda essa estrutura reside no cálculo dos Custos Diretos. Nas licitações públicas, a Administração é legalmente obrigada a buscar o custo de mercado por meio de tabelas referenciais oficiais instituídas pelo Estado. As duas principais matrizes são:

- **SICRO (Sistema de Custos Rodoviários):** Mantido pelo DNIT, é a fonte mandatória para infraestrutura de transportes e obras de grande movimentação de terra.
- **SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil):** Mantido pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, serve como baliza para edificações urbanas, saneamento e obras de engenharia civil em geral.



Esses sistemas públicos fornecem as **Composições de Custos Unitários**. Elas dissecam cada serviço (como o assentamento de um tijolo ou a concretagem de uma viga) a partir de índices de produtividade de mão de obra operativa, consumo de materiais de mercado e custo horário de equipamentos. No entanto, as tabelas do SICRO e do SINAPI **não apresentam o preço final da obra**, pois retratam estritamente o custo seco da execução física em campo.

Para transformar o custo referencial extraído dessas tabelas no preço final de venda (parâmetro máximo da licitação), a Administração é obrigada a aplicar a taxa percentual do BDI. O BDI funciona como o multiplicador que cobre as Despesas Indiretas da sede da construtora (Administração Central), os riscos assumidos, os custos financeiros pelo ritmo de caixa, os tributos incidentes sobre a nota fiscal (PIS, COFINS, ISS) e, finalmente, a margem de lucro que remunera o capital do empreendedor.

3. A REGRA DE OURO: A MORADIA DOS CUSTOS E A SEPARAÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA

A jurisprudência consolidada pelo Tribunal estabelece que despesas diretamente relacionadas à execução física do canteiro — por serem perfeitamente identificáveis, quantificáveis em planilhas e passíveis de medição por desempenho — pertencem à moradia dos **Custos Diretos**, e nunca à taxa de BDI. Enquadram-se nesta regra mandatória:

- **Administração Local:** Os salários e encargos sociais do engenheiro residente, do mestre de obras, dos encarregados, dos almoxarifes e das equipes de vigilância exclusiva do lote.
- **Instalação e Manutenção do Canteiro/Acampamento:** Os gastos com a construção provisória de barracões, refeitórios, escritórios de fiscalização e redes de água e energia para funcionamento do local.
- **Mobilização e Desmobilização:** Os custos logísticos para transportar maquinários e equipes desde a origem até o ponto de implantação da infraestrutura.



4. A REPERCUSSÃO ECONÔMICA DOS TRIBUTOS: O FILTRO DOS REPASSES FISCAIS

Para dominar a proibição imposta pelo TCU, é indispensável compreender o mecanismo de translação tributária aplicado aos orçamentos públicos. O sistema legal divide as exações conforme a possibilidade de incorporação de seu ônus financeiro ao consumidor:

- **Tributos de Incidência Indireta:** PIS, COFINS e ISS incidem de forma direta e mecânica sobre o faturamento bruto proveniente de cada nota fiscal emitida pela execução da obra. Eles alteram o resultado operacional imediato do contrato, agindo como um custo de transação que deve ser repassado na taxa de BDI para garantir a recomposição dos gastos da empresa.
- **Tributos de Incidência Direta (Personalísticos):** O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) incidem sobre o lucro líquido contábil consolidado da empresa ao final de um exercício financeiro global, após o balanceamento de todas as suas receitas, despesas administrativas da sede e prejuízos em outros investimentos.

Como o IRPJ e a CSLL tributam o resultado econômico da empresa e não o faturamento do contrato, eles representam um encargo personalístico do contratado. Se a construtora registrar prejuízos em outras obras civis simultâneas, o seu balanço anual restará zerado e ela não recolherá um único centavo de Imposto de Renda ao Fisco. Portanto, embutir o IRPJ e a CSLL no BDI significaria fazer o erário adiantar o ressarcimento de uma despesa fictícia e imprevisível, ferindo o princípio da supremacia do interesse público primário.



DISSECANDO O ACÓRDÃO

O **Acórdão 325/2007 – Plenário** constitui um marco regulatório na engenharia de custos pública. É fundamental destacar que o Ministro-Relator Guilherme Palmeira **acolheu integralmente** o entendimento do Grupo de Trabalho técnico da SECOB, convertendo suas premissas em orientações vinculantes para o controle e a fiscalização de obras.

Abaixo, detalhamos o que foi efetivamente decidido e pacificado no voto do relator:

1. O Veto Definitivo ao Repasse de IRPJ e CSLL

O Ministro-Relator firmou o entendimento de que o **IRPJ e a CSLL não devem integrar o cálculo do BDI e nem a planilha de custos diretos**. Por se tratarem de tributos de natureza direta e personalística, eles oneram pessoalmente o contratado.

A fundamentação contida no voto aponta que o lucro é determinado em função do conjunto global de todas as obras e investimentos da empresa. Se a empreiteira registrar prejuízo em outras atividades econômicas ao longo do ano, ela não recolherá IRPJ e CSLL, de acordo com a legislação fiscal. Caso a Administração Pública aceitasse pagar um percentual embutido de IRPJ e CSLL no preço de venda da obra, estaria indenizando uma despesa imprevisível que pode sequer se efetivar, gerando um repasse indevido e dano ao erário.

2. Separação de Custos: Administração Local e Canteiro Fora do BDI

O acórdão determinou que os itens **Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento, e Mobilização e Desmobilização devem constar obrigatoriamente na planilha orçamentária de custos diretos, e não no BDI**.



O voto do ministro ressalta que essa separação visa dar maior transparência e controle na fiscalização dos serviços. Quando esses custos locais são embutidos no BDI na forma de uma taxa percentual fixa, qualquer alteração posterior no preço de materiais ou equipamentos (aditivos qualitativos) gera um aumento automático e inadequado no valor pago pela administração local da obra, sem que tenha havido qualquer acréscimo correspondente no trabalho da equipe de supervisão técnica.

3. Exigência de BDI Reduzido e Diferenciado para Equipamentos

Ficou decidido que o gestor público deve promover estudos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de realizar licitações independentes (parcelamento do objeto) para a aquisição de equipamentos e materiais de valor expressivo. Caso o parcelamento seja comprovadamente inviável, o administrador **deve aplicar obrigatoriamente uma taxa de BDI reduzida e diferenciada sobre o fornecimento desses bens**, em relação ao percentual adotado para os serviços de engenharia civil.

A intermediação para o fornecimento de equipamentos de grande vulto é uma atividade acessória e residual da construtora, que exige menor esforço gerencial, menor emprego de tecnologia própria e menor custo de administração central do que a prestação de serviços executivos em campo. Portanto, aplicar o BDI cheio de obras civis sobre a compra desses insumos geraria uma distorção grave e um sobrepreço artificial no valor final do empreendimento.

4. Fixação de Faixas de Referência

Com base nos dados coletados no setor elétrico e após a aplicação de tratamentos estatísticos (Distribuição Normal) para expurgar distorções e pontos discrepantes, o Tribunal aprovou parâmetros referenciais oficiais para obras de linhas de transmissão e subestações, estabelecendo uma faixa média referencial de BDI total de 22,61% (com limites mínimo de 16,36% e máximo de 28,87%).



CONCLUSÃO

O Acórdão 325/2007 – Plenário consolidou o encerramento da era dos orçamentos baseados em taxas globais e subjetivas. Ao blindar a formação dos preços públicos contra repasses indevidos de tributos personalísticos e ao exigir a segregação rigorosa entre custos diretos (equipe local e canteiro) e indiretos (administração central e lucro), o TCU fixou um padrão de integridade e precisão orçamentária que permanece atual, comunicando-se perfeitamente com as diretrizes de governança contemporâneas da Lei nº 14.133/2021.