

PARECER AUDIN-MPU N° 1237/2023

Referência: Ofício n° 444/2023 SG/PGJ. PGEA n° 0.02.000.000130/2023-72.

Assunto: Obras e Serviços de Engenharia. Contrato de Manutenção Predial. Aplicação de BDI sobre materiais e serviços.

Interessado: Secretaria-Geral. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

1. A Excelentíssima Senhora Secretária-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, mediante o Ofício em epígrafe, solicita manifestação desta Auditoria Interna acerca da incidência do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) nos contratos de serviços de manutenção do MPDFT. Destaca que os contratos são separados por especialidade, buscando, assim, garantir maior qualidade na prestação e preços ajustados ao mercado.

2. Ressalta também que contratos para serviços de engenharia possuem particularidades que os distinguem dos contratos de obras. A imprevisibilidade quanto aos serviços, materiais, peças de reposição e insumos demanda flexibilidade nos parâmetros contratados. Atualmente, as planilhas de itens contemplam serviços, peças e materiais sob demanda, sobre os quais incide o BDI. Além disso, os editais estabelecem procedimentos específicos para o pagamento de insumos, materiais, peças e serviços não previstos originalmente.

3. A consulta destaca que, devido à necessidade de emissão de nota fiscal própria para os itens não previstos, as empresas contratadas arcam com os tributos e demais custos decorrentes, sendo justa a remuneração por tal despesa. Adicionalmente, ressalta que a pesquisa de mercado para a verificação de conformidade de preços é realizada antes do pagamento, transferindo para a contratada o ônus do tempo futuro.

4. O contexto dessa consulta traz referência aos seguintes pareceres desta Audin:

Parecer	Objeto
PARECER SEORI/AUDIN-MPU N° 1.054/2016	Procedimento de pagamento para aquisição de peças de reposição e incidência de BDI sobre a prestação de serviços eventuais no Contrato PR/ AP n° 08/2015, cujo objeto é o serviço de manutenção predial, preventiva e corretiva e de restauração ou readequação das características das instalações elétricas e prediais, com fornecimento de mão de obra, material e equipamentos necessários e adequados à execução dos serviços.

PARECER SEORI/AUDIN-MPU N° 454/2017	Possibilidade de incidência de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI no fornecimento de peças, mediante ressarcimento, atinente à contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de elevadores e plataformas elevatórias das Procuradorias da República Municipais.
PARECER SEORI/AUDIN-MPU N° 348/2018	i) Possibilidade ou validade de contratação de empresa para fornecimento de material para manutenção predial dos bens imóveis na posse da Unidade Consulente, por meio de procedimento licitatório do tipo maior percentual de desconto sobre a tabela de preços do SINAPI; ii) No caso de parecer positivo para tal modelo de contratação, quanto aos valores de taxas de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI: se deve ou não ser utilizado.
PARECER SEORI/AUDIN-MPU N° 765/2019	Possibilidade de aditamento ao Contrato n° 038/SG/MPDFT/2017, (...) cujo objeto consiste na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações prediais do MPDFT.

5. Em exame, o Parecer SEORI/AUDIN-MPU n° 1.054/2016 conclui que nos serviços de engenharia, do tipo manutenção predial, há aplicação do BDI, quando diz:

PARECER SEORI/AUDIN-MPU n° 1.054/2016

20. Sobre essa questão, vale registrar que, como mencionado acima, a PR/DF estabeleceu o percentual de BDI aplicável para composição dos preços de serviços. Isso porque o BDI deve constar da orçamentação de serviço de engenharia, visto que, além do lucro, destina-se a cobrir as despesas classificadas como indiretas, ou seja, aquelas que não expressam de forma direta o custeio do material, mão de obra, equipamentos necessários para a prestação do serviço. Correspondem, em geral, as despesas administrativa do prestador de serviço, tendo sua cobrança sido legitimada pelo TCU nos custos de obra ou serviços de engenharia (...).

21. Sendo assim, quanto ao segundo questionamento, considerando que há a incidência de BDI, em orçamentos de serviços de engenharia, entendemos que não estaria incorreta a inclusão do BDI no orçamento apresentado pela empresa para a prestação do serviço de troca de porta e instalação de fechadura biométrica.

6. Já o Parecer SEORI/AUDIN-MPU n° 454/2017 concluiu, analisando o mérito da situação apresentada, que **não é possível a aplicação do BDI nos ressarcimentos de materiais adquiridos pela contratada**, ou seja, aqueles não constantes da planilha objeto do contrato:

PARECER SEORI/AUDIN-MPU N° 454/2017

8. Diante da natureza do BDI, acima exposta, tem-se que, em princípio, para a situação apresentada pelo i. Consulente – previsão de ressarcimento pelo contratante dos valores referentes a materiais, peças e componentes de reposição – não há razão para se falar em aplicação da referida taxa de bonificação. A Administração deve, nesse caso, apenas ressarcir à empresa

contratada os custos referentes à aquisição da peça.

9. É fato também conhecido que, por meio da Súmula TCU nº 253/2010, citada no Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, referenciado pelo Consulente, o Tribunal de Contas da União admitiu a utilização de BDI para fornecimento de materiais e equipamentos. Alerta-se, porém que, nesse caso, o fornecimento deve tratar-se de materiais e equipamentos relevantes de natureza específica, que estejam inseridos no orçamento da obra, fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e, apenas, para as situações em que não for viável a celebração de contratações distintas (...).

10. No tocante à menção ao Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 1.054/2016, abaixo transcrito, em que esta Auditoria Interna do MPU emitiu manifestação favorável à inclusão do BDI no orçamento para serviços de engenharia com fornecimento de materiais, conforme jurisprudência do TCU, importante esclarecer que a diferenciação feita entre as peças fornecidas pela empresa diretamente do seu estoque ou comprada por ela de terceiro, refere-se tão só à questão tributária de retenção na nota fiscal. Nas duas situações, porém, a Administração deve efetuar pesquisa de preços, no mínimo três orçamentos, e fazer o ressarcimento do valor da peça pelo valor bruto ou líquido (sem acréscimo de BDI), dependendo da origem da peça de reposição – estoque da contratada ou aquisição pela contratada de terceiro.

11. Em face do exposto, somos de parecer, no caso concreto, pela impossibilidade de aplicação de BDI, ainda que reduzido, quando do fornecimento eventual de peças e materiais mediante ressarcimento.

7. O Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 348/2018, por sua vez, confirma o entendimento do anterior quando trata da aplicação do BDI para contratações de fornecimento de peças para manutenção, inclusive citando expressamente: *“Diante da natureza do BDI, não há razão para se falar na aplicação da referida taxa de bonificação para o caso de aquisição de materiais a serem utilizados em manutenção de serviços prediais”*.

8. Por fim, o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 765/2019 demonstra a compreensão da Unidade Consulente com o entendimento exarado pela Audin sobre o tema, quando necessita de orientação para aditivar um contrato de manutenção predial:

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 765/2019

4. Em acréscimo, informou que há no contrato duas planilhas, uma contendo peças e materiais de reposição – aplicados sob demanda - e outra, serviços especializados – executados sob demanda –, sobre as quais incidem taxa de administração, lucro e impostos (BDI). No entanto, tais planilhas não conseguem contemplar todos os materiais e serviços técnicos especializados. Nessa circunstância, a contratada recebe por serviços não previstos originalmente, via ressarcimento, sem a incidência de BDI.

7. Salientou, por fim, que a inclusão de itens novos ao contrato, com base no art. 65, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, obedeceria à determinação do Decreto nº 7.983/2013, que estabelece a manutenção do desconto original da contratação na inclusão desses itens ao contrato. Desse modo, a fim de não

realizar ato conflitante com possíveis entendimentos outrora exarados por esta Auditoria Interna, solicita orientação quanto ao melhor procedimento a ser adotado, indicando se é possível incluir ao contrato, mediante termo aditivo, novas peças/materiais e serviços especializados sob demanda, ou se deverá ser mantido o procedimento de ressarcimento, sem a incidência de BDI, conforme orientação exarada no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 454/2017.

9. E, sobre a temática específica, pontua a relação da consulta e o entendimento:

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 765/2019

8. Em análise, preliminarmente, impende registrar que o entendimento manifesto no Parecer supracitado desta Auditoria Interna refere-se a questionamento relativo à situação específica de impossibilidade de inclusão posterior de BDI, não discriminado previamente em contrato, para ressarcimento de peças, atinente à contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de elevadores da PR-RJ, caso que difere do aditamento ao Contrato nº 038/SG/MPDFT/2017, cujo objeto consiste na realização dos serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações prediais do MPDFT, haja vista neste pacto haver previsão de aplicação de peças e serviços com BDI.

10. Nesta nova consulta, a Unidade traz argumentos e questiona a manutenção ou não do posicionamento desta Audin no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 454/2017. Procedeu-se, portanto, uma nova análise sobre o tema, avaliando-se os argumentos do Consultante e diferentes perspectivas, em complemento às já realizadas, consideradas a seguir.

11. A jurisprudência do TCU estabelece como taxa de BDI, conforme o Acórdão TCU 2622/2013-Plenário, o que se segue:

ACÓRDÃO TCU Nº 2.622/2013-PLENÁRIO

Enunciado

A taxa de BDI deve ser formada pelos componentes: administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre a receita auferida pela execução da obra. Custos diretamente relacionados com o objeto da obra, passíveis de identificação, quantificação e mensuração na planilha de custos diretos (administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, dentre outros), não devem integrar a taxa de BDI.

ACÓRDÃO TCU Nº 1.733/2014-PLENÁRIO

Enunciado

Todos os fatores de risco entendidos como pertinentes pela contratada devem estar previstos no BDI, em item único e próprio, e não no campo para custos diretos. O BDI é o elemento orçamentário destinado a cobrir as despesas classificadas como custo indireto, ou seja, as não diretamente relacionadas à execução do objeto contratado, como a cobertura de riscos eventuais ou imprevisíveis.

12. Dessa forma, tem-se que o **BDI consiste em elemento orçamentário**, o qual

tem por finalidade englobar despesas não diretamente relacionadas à execução do objeto do contrato, classificadas como custo indireto.

13. Em análise mais detalhada, um dos componentes do BDI é o percentual de riscos envolvidos na contratação, ou seja, eventos futuros e incertos que podem alterar significativamente o cumprimento da obrigação assumida no negócio jurídico. Embora os riscos possam ser mitigados pelo grau de detalhamento do projeto, da planilha orçamentária ou do seguro, jamais serão nulos, visto que sempre há uma parcela de risco não coberta nos contratos.

14. A importância desse componente do BDI é refletida nos regimes de execução das obras e serviços de engenharia mais utilizados, ou seja, empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global. O Acórdão TCU nº 1977/2013 estabelece, como **vantagem da empreitada por preço unitário**, que: *“i) apresenta menor risco para o construtor na medida em que ele não assume risco quanto aos quantitativos de serviços; iii) A obra pode ser licitada com um projeto com grau de detalhamento inferior ao exigido para uma empreitada por preço global.”*. Já como **desvantagem da empreitada por preço global**: *“i) Como o construtor assume os riscos associados aos quantitativos de serviços, o valor global da proposta tende a ser superior se comparado com o regime de preços unitários; ii) Tendência de haver maior percentual de riscos e imprevistos no BDI do construtor”*.

15. Portanto, o regime de execução interfere diretamente na parcela percentual de riscos do BDI. Por exemplo, se o contrato de manutenção predial é no regime de empreitada por preço unitário, em regra, as demandas não previstas ou imprevisíveis serão aditivadas e sobre elas haverá incidência do BDI individualmente, considerando o mesmo objeto. Já nos casos de empreitada por preço global, por se tratar de preço certo e total, as demandas não previstas ou imprevisíveis deverão ser avaliadas se já estão suportadas nos riscos do BDI contratual ou se justificam a necessidade de eventual aditivo ao contrato.

16. É importante lembrar que a manifestação da unidade técnica do TCU pontua de forma assertiva que:

ACÓRDÃO TCU Nº 1.977/2013-PLENÁRIO

10. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.

17. Dito isto, cabe ao contratante a decisão do regime, sendo devidamente motivado e levando em conta a natureza específica dos bens, as características do serviço e os valores materialmente relevantes (caso de BDI diferenciado). A jurisprudência do TCU faz

ressalvas na aplicação do BDI apenas quando o fornecimento representa percentual significativo do preço global.

ACÓRDÃO TCU Nº 253/2010-PLENÁRIO

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de 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 Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

18. Na prática, o TCU, em contratos do mesmo gênero, prevê item para comportar serviços ou materiais que não constem da planilha de itens original do contrato, especificando procedimento, conforme extrato:

Pregão Eletrônico nº 37/2021

ANEXO II ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS – REGRAS DO CONTRATO

8.1. Uma vez identificada necessidade de serviço ou material que não conste da planilha de itens original do contrato, será adotado o seguinte procedimento, previsto no Acórdão-TCU nº 1.238/2016 – Plenário e com algumas adaptações pontuais:

8.1.1. Caso o item conste do SINAPI, o valor adotado no contrato será o valor do SINAPI para a região correspondente, considerando-se a tabela SINAPI da data de apresentação das propostas ou do último reajuste concedido.

8.1.1.1. Esse procedimento visa uniformizar os custos de todos os itens do contrato, a fim de simplificar o futuro processo de reajuste de preços.

8.2. Caso o item não conste do SINAPI, a CONTRATADA irá ofertar preço e a CONTRATANTE fará pesquisa de preços em, pelo menos, 3 fornecedores com o objetivo de confirmar se o preço proposto pela contratada está de acordo com o praticado no mercado, chegando-se, então, a um acordo sobre o preço.

8.3. A CONTRATADA deverá se manifestar pela concordância ou discordância das novas composições feitas pela CONTRATANTE em até 10 dias úteis do recebimento.

8.3.1. Caso haja discordância de itens, a CONTRATADA deverá justificá-las para posterior avaliação pela CONTRATANTE.

8.3.2. Decorridos os 10 dias úteis, caso não haja manifestação da CONTRATADA, será considerado que a empresa anuiu com a composição feita pela CONTRATANTE para fins de inclusão dos itens no SIMP e posterior medição e pagamento.

8.4. Além da definição do custo citada acima, a CONTRATANTE deverá definir o prazo para início (tipo de serviço), prazo para execução e a quantidade anual estimada de cada item.

8.5. Feitos os procedimentos acima, os itens passarão a fazer parte do

contrato e poderão ser usados nas demandas que surgirem.

8.6. Conforme art. 14 do Decreto nº 7.893/2013, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor da CONTRATADA por ocasião do acréscimo de itens com a metodologia descrita acima.

8.7. Caso o acréscimo de itens com os custos obtidos seguindo a metodologia acima ocasione redução do desconto global da proposta, o custo dos itens a serem acrescentados serão corrigidos para que não haja redução do desconto global.

8.8. O acréscimo de itens no formato acima será posteriormente formalizado por meio de aditivo contratual.

19. Contudo, destaque-se que o regime de execução presente no edital foi por empreitada por preço unitário, aplicando o BDI para os materiais e serviços não previstos após inclusão no contrato.

20. Ante o exposto, somos de parecer que nas contratações de serviços de engenharia é aplicável o BDI para materiais ou serviços não previstos, desde que os referidos itens venham a integrar a planilha de itens do objeto contratual. Assim, nos casos de regime de empreitada por preço unitário os itens sejam devidamente aditivados e, nos casos de empreitada por preço global, por esse regime considerar os riscos maiores já pagos pela administração, deve-se previamente avaliar a natureza da demanda, se já é suportada pelos riscos do BDI contratual e se justifica aditivo ou não.

É o Parecer.

Brasília, *data da assinatura digital.*

ANDERSON FERREIRA DOS SANTOS

Assistente nível I

(Assinado Digitalmente)

De acordo.

Encaminhe-se ao Diretor de Auditoria de Infraestrutura.

RENATA VALVERDE MELLO TRIGUEIRO FONTES

Chefe da Divisão de Auditoria de Obras

(Assinado Digitalmente)

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 1237/2023.

À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

DIOGO ALVES DE SOUSA
Diretor de Auditoria de Infraestrutura
(Assinado Digitalmente)

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 1237/2023.

Encaminhe-se à Secretaria-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para as providências cabíveis.

FERNANDO DE ANDRADE MOREIRA
Auditor-Chefe Adjunto
(Assinado Digitalmente)

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe
(Assinado Digitalmente)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00003168/2023 PARECER nº 1237-2023**

.....
Signatário(a): **DIOGO ALVES DE SOUSA**

Data e Hora: **19/12/2023 20:10:12**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RENATA VALVERDE MELLO TRIGUEIRO FONTES**

Data e Hora: **19/12/2023 20:15:27**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ANDERSON FERREIRA DOS SANTOS**

Data e Hora: **20/12/2023 17:23:49**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave eda54ec8.4cf67fd2.295269f0.d698518e