



## **CANTEIRO DE OBRAS EM LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA**

**LACERDA, Izan Gomes de<sup>1</sup>**  
**SILVA, Marcella Cristina Brazão<sup>2</sup>**

### **RESUMO:**

Este artigo tem como objetivo o estudo específico de cobrança relativa às instalações provisórias e necessárias de um “canteiro de obras” para a execução de uma obra de engenharia, dentro de critérios existentes na lei nº 8.666 promulgada em 21 de junho de 1993, lei de normas gerais que trata de licitações e outros contratos com a administração pública, também conhecida como Lei de Licitações que define, em seu artigo 1º, que as 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, devem respeitar as regras nela estabelecidas. O orçamento público de uma obra é a representação dos valores econômicos e financeiros a ela atribuídos e será utilizado como uma diretriz para critérios de avaliação das propostas ofertadas pelos participantes do certame licitatório. A cobrança dos serviços e materiais discriminados em planilha elaborada pelo próprio órgão público fundamenta a formatação das medições a serem elaboradas pela empresa vencedora do certame licitatório, quando da execução dos serviços. É justamente neste momento que surge a dúvida quanto à cobrança de determinados itens planilhados, podendo haver uma falha sistêmica na planilha, como no caso de valores cobrados fora da composição do BDI, notadamente o item relativo ao canteiro de obras. O enfoque a ser apreciado se relaciona à efetiva propriedade de algo pago em item específico da planilha, uma vez este valor não estar diluído na taxa do BDI.

**PALAVRAS-CHAVE:** Canteiro de obras. Concorrência. Licitação.

## **CONSTRUCTION SITE BIDDING COMPETITION MODE**

### **ABSTRACT:**

This article has as objective the specific study of collection related to the provisional and necessary installations of a "construction site" for the execution of an engineering work, within criteria existing in Law 8,666 promulgated on June 21, 1993, standards law general that deals with bids and other contracts with the public administration, also known as the Bidding Law, which defines in its article 1 that bids and administrative contracts relevant to works, services, including advertising, purchases, divestitures and leases within the scope of the powers of the Union, of the States, of the Federal District and of the Municipalities, shall respect the rules established therein. The public budget of a work is the representation of the economic and financial values assigned to it and will be used as a guideline for criteria for evaluating the proposals offered by the participants in the bidding contest. The collection of services and materials broken down in a spreadsheet prepared by the public agency itself is based on the formatting of the measurements to be prepared by the company winning the bidding event when performing the services. However, it is precisely at this moment that the doubt arises as to the collection of certain items, and there may be a systemic failure in the same, as in the case of amounts collected outside the composition of the BDI, notably the item related to the construction site. The focus to be appreciated is on the actual ownership of something paid on a specific spreadsheet item, once this value is not diluted in the BDI rate.

**KEYWORDS:** Construction site, Competition, Bidding.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, XXI, preconiza como regra fundamental, ressalvados os casos especificados em lei, que o gestor público deve observar o princípio de dever

<sup>1</sup>Mestre em Engenharia Civil, discente de Direito, izanlacerda@gmail.com

<sup>2</sup>Mestre em Direito, marcellabrazaoasilva@hotmail.com

geral de licitar, vinculando à realização de torneio licitatório preliminar como pressuposto de validade na celebração de contratos de compras, obras, serviços e alienações no âmbito dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, alcançando os três Poderes e todas as esferas de Governo.

Tal princípio cumpre tripla função sob a ótica constitucional, quais sejam: garantir livre e democrático acesso aos negócios governamentais a todos os administrados que reunirem condições, executar corretamente o objeto que se pretenda contratar, atrair maior vantagem econômica para a administração quando da realização de despesa pública e ofertar à sociedade ampla publicidade dos atos administrativos que envolvem, justamente, o consumo de recursos financeiros públicos.

A licitação pública é um procedimento administrativo por meio do qual a Administração, após uma sucessão pré-ordenada de atos formais e, segundo as regras definidas pelo edital, seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. É, portanto, a oportunidade pela qual, vários interessados em contratar com a Administração disputam entre si a possibilidade de efetivação de um contrato oferecido pela esfera pública.

A licitação, portanto, constitui um dos principais instrumentos de aplicação do dinheiro público, pois faz com que seja possibilitado, à Administração Pública, escolher a melhor proposta que atenda aos seus interesses. Assim, além de poder optar pelo produto ou serviço mais benéfico a que necessita, propicia condições de igualdade aos candidatos que desejam participar do certame. Desse modo atenta-se ao princípio constitucional da isonomia, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da probidade administrativa.

A Lei Federal 8.666/93, Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos, no que concerne à modalidade da espécie concorrência, dentro do gênero das licitações, para a contratação de serviços de engenharia, tem causado alguns impasses de interpretação quanto ao critério da cobrança das instalações necessárias e provisórias para execução de uma obra de engenharia, instalações estas conhecidas como “canteiro de obras”, tendo em vista estar pacificada a aplicação da taxa de BDI (Benefício e Despesas Indiretas) que deverá ser discriminada nas propostas do certame da concorrência.

O questionamento refere-se quanto à cobrança específica deste item, uma vez que o mesmo poderá estar diluído na taxa do BDI e, por esta razão, não poderá ser cobrado separadamente, ou uma vez não diluído seu valor na referida taxa, sua cobrança poderá ser efetivamente efetuada, entretanto, nesta situação a propriedade do referido canteiro de obras deverá ser, automaticamente, transferida para o órgão público licitante.

Nesse sentido, preconiza a Lei 8.666 promulgada em 21 de junho de 1993, lei de normas gerais que trata de licitações e outros contratos firmados com a administração pública, também conhecida, singularmente, como Lei de Licitações e, em seu artigo 1º, discorre sobre as 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, os quais devem respeitar as regras nela elencadas.

São modalidades de licitações, seguindo o artigo 22 da referida lei: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso e V - leilão, entre outros.

Referidas modalidades encontram os limites econômicos estabelecidos nos incisos I e II do artigo 22, e inciso I do artigo 23, ambos da Lei de Licitações, com redação dada pela Lei 9.648 de 1998, recentemente alterado pelo Decreto 9.412/2018 publicado em 19/06/2018, especificamente, para obras ou serviços de engenharia, e diz respeito ao valor estimado da contratação, a saber: até o valor de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) o processo licitatório é denominado “carta convite”; até o valor de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), denomina-se o processo por “tomada de preços” e, acima deste patamar, a denominação passa a ser “concorrência”. Neste artigo, o foco será a espécie concorrência, dentro do gênero licitação.

O orçamento público de uma obra é a representação dos valores econômicos e financeiros a ela atribuídos e que será utilizado como uma diretriz para os critérios de avaliação das propostas ofertadas pelos participantes do certame licitatório, a fim de determinar o licitante vencedor.

O Manual do Tribunal de Contas da União, que versa sobre licitações e contratos, com orientações e jurisprudências, em sua 4ª edição de 2010, discorre sobre diversos aspectos da Lei 8.666/93, bem como trata da composição do BDI.

A totalidade dos itens de uma planilha de orçamento básico, elaborado pela administração pública, pressupõe que o preço, a ele atribuído, contemplará todos os insumos necessários (materiais inerentes ao objeto licitado), bem como a precificação de toda mão de obra e equipamentos envolvidos, aos quais os proponentes, após fixarem seus valores unitários, deverão finalizar seu preço com a aplicação da taxa de BDI (Benefício e Despesas Indiretas). (TCU, 2010).

Entretanto, em decorrência da metodologia de cobrança pela empresa vencedora do certame, resta a dúvida quanto à propriedade efetiva do canteiro de obras, por ser possível cobrar do órgão público valores do canteiro de obras como custos diretos em item separado na planilha orçamentária ou distintamente lançar as despesas relativas ao canteiro de obras como parte integrante da administração da execução da obra, ainda que o mesmo seja imprescindível para o efetivo

desenvolvimento dos serviços de engenharia, portanto, devendo ser considerado como custo indireto e estar contemplado na composição da taxa atribuída ao BDI. (TCU, 2010).

Precificada uma determinada obra, incluindo, obrigatoriamente, a composição analítica da taxa do BDI para que a mesma seja aplicada ao preço base com intuito de que se obtenha o preço final de venda, estará automaticamente implícita a absorção de todas as taxas administrativas para a execução do objeto licitado, não podendo ser cobrada, separadamente, uma verba mensal para administração local da obra, pois isso incorreria em cobrança dúplice, alterando a propriedade do item remunerado por cobrança indevida.

Necessário se faz efetuar uma avaliação do dispositivo legal e a maneira pela qual os órgãos públicos têm agido frente a tal situação.

## **2 LICITAÇÃO**

A contratação de uma obra, de um serviço ou de bens pela administração pública, sempre envolveu questões de difícil entendimento jurídico por não haver um posicionamento discriminado e pacificado, que sirva como parâmetro norteador positivado para esta situação. (CRETELLA JUNIOR, 2001).

Ainda, segundo o autor, a dificuldade encontrada com relação a composição de custos diretos e indiretos sempre foi fonte de questionamento feito pela sociedade civil, que em última instância, é quem provê o Estado dos recursos necessários, mediante pagamento de impostos para contratações de qualquer natureza.

Com o intuito de tornar mais aprofundado o estudo, a modalidade de concorrência, dentro do gênero licitação, será o foco de discussão neste artigo, mais especificamente, quanto à composição dos preços ofertados pelos concorrentes à postulação da execução de obras de engenharia civil, no que se refere ao orçamento base do item denominado “canteiro de obras”.

A completude da sistematização dada a uma licitação foi substancialmente reformada desde a origem dentro das normas gerais aplicadas, constantes, inicialmente, no código da Contabilidade da República da União, datado de 1922. (MEIRELLES, 2006).

Nesse sentido, o artigo 37, XXI, e o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, dispõem sobre a obrigatoriedade da precedência de licitação pública, com igualdade de condições a todos os

interessados em participar da concorrência para que sejam celebrados os contratos administrativos. (BRASIL, 1988).

Neste panorama, faz-se mister que tenhamos uma definição do que vem a ser o gênero do processo de contratação pública denominado licitação.

Licitação, para Justen Filho (2005), é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo denominado edital, que deve determinar, objetivamente, todos os parâmetros norteadores para a seleção da proposta mais vantajosa para o órgão público e a promoção do desenvolvimento nacional, não podendo deixar de observar os princípios das leis em vigor, quais sejam: o princípio da isonomia, o princípio da impessoalidade, o princípio da moralidade, o princípio da publicidade e o princípio da probidade administrativa, entre outros, que deverão ser adotados no processo licitatório e nos critérios que envolverão as decisões objetivas explicitadas no instrumento convocatório, denominado edital.

Outra definição, dada por Mello (2009), diz ser um certame que órgãos da administração pública dos entes federativos devem promover e no qual abrem disputa entre todos os interessados para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, considerando a ideia de competição isonômica entre aqueles que preencham os atributos e aptidões necessários ao cumprimento das obrigações que se propõem assumir e preconizadas em edital.

Nesta mesma seara, Di Pietro (2006) alude que a licitação é equivalente a uma oferta dirigida a todos os postulantes em participar de um certame, cujo objeto deverá estar definido em edital e que os mesmos cumpram as exigências de habilitação neste contidas, devendo, portanto, apresentar suas propostas com preço final de venda, dentre as quais será declarada vencedora aquela de maior conveniência ao órgão licitante. Destaca-se, aqui, a diferença existente no direito privado em que um contrato é celebrado entre os atores mediante condições acertadas livremente e uma oferta é formalizada com simples aceitação pelo contratante, de acordo com seus interesses.

Hodiernamente, o limite que caracteriza a espécie da licitação prevista nos incisos I e II do artigo 22, está positivado no artigo 23, em seu inciso I, com redação dada pela Lei 9.648 de 1998, especificamente, para obras ou serviços de engenharia, e diz respeito ao valor estimado da contratação, a saber: até o valor de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) o processo licitatório é denominado “carta convite”; até o valor de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), denomina-se “tomada de preços” e, acima deste patamar, denomina-se “concorrência”. (BRASIL, 1998).

Uma licitação tem, na essência, a participação igualitária, isonômica, de quaisquer dos interessados que cumpram com as exigências preliminares de qualificação, com desejo de oferecer serviços, sendo que a vencedora da propositura será declarada aquela que oferecer mais vantagens à administração pública. (ALEXANDRINO e PAULO, 2006).

No ponto de vista de Bittencourt (2016), uma vez definido o objeto para contratação pela administração pública, é necessário que seja estimado o valor do mesmo por meio de pesquisas que serão submetidas à avaliação e aprovação jurídica. Esta valoração será o parâmetro limitador com o qual se definirá a obrigatoriedade de uma licitação e a respectiva modalidade ou espécie a ser utilizada.

Assim, o procedimento licitatório visa promover, com base no Princípio do Devido Processo Legal, a participação de qualquer interessado no certame, desde que atenda aos requisitos elencados no edital e nos termos da lei, em busca do interesse público.

## 2.1 CONCORRÊNCIA

Concorrência é a classificação dada a uma espécie do gênero licitação e os eventuais postuladores ao certame devem comprovar atender aos requisitos mínimos de qualificação, exigidos no edital de convocação, para o fim ao qual se deseja contratar, classificação esta, decorrente do limite valorado ao objeto licitado, recentemente redefinido para um teto superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais). (ALEXANDRINO e PAULO, 2006).

No entendimento de Meirelles (2006), os requisitos legais da modalidade concorrência são a universalidade, ampla publicidade, habilitação preliminar e julgamento que é efetuado por uma comissão composta, no mínimo, por três membros, obrigatoriamente dois deles qualificados e integrantes do órgão licitante.

Uma vez mais, o autor acima citado, salienta que o objeto licitado, uma vez efetuada a estimativa final do valor a ser contratado, o qual caracterizará a espécie concorrência dentro dos limites legais, deverá ter o seu detalhamento em planilhas orçamentárias, físicas e eletrônicas, constando, com base nos respectivos projetos básicos e caderno de especificações técnicas, os quantitativos e preços unitários dos serviços componentes do objeto, de forma a atender ao disposto em lei e ter, claramente, definidos os valores norteadores do certame.

Ainda, com base no entendimento de Meirelles (2006), o orçamento público, também denominado de orçamento-base, deve ser elaborado pela própria administração pública, sendo parte integrante e indissociável do edital e será disponibilizado a todos os interessados em participar da chamada pública.

Conforme artigo 38 da Lei 8.666/93, o procedimento de uma licitação terá seu início internamente (fase interna), com a abertura do processo dentro do órgão da administração pública que vai realizar a licitação, com a definição do objeto e indicação dos recursos para a despesa e posteriormente a fase externa se inicia tornando pública a licitação. (PLANALTO, 1993).

A referida fase externa, segundo Meirelles (2006), é composta pelas seguintes etapas: edital ou abertura, habilitação, classificação ou julgamento, homologação e adjudicação.

O edital é o ato convocatório que tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de efetuar um elo entre a Administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado, é público e compõe a peça fundamental para o processo licitatório, tendo como premissa principal, estabelecer as regras gerais da licitação, servindo como norteador para que os concorrentes possam elaborar as propostas de preços, que em última instância, será a oferta final do licitante para execução do objeto licitado (BITTENCOURT, 2016).

As empresas proponentes terão a atribuição de verificar e confirmar se os quantitativos de serviços orçados pela administração pública, confrontados aos levantamentos efetuados diretamente dos projetos básicos da obra, são compatíveis, assim como deverão, também, avaliar se os valores previstos no orçamento-base são exequíveis comparados aos preços praticados pelo mercado no momento oportuno da apresentação da proposta (MEIRELLES, 2006).

Para que uma proposta seja declarada vencedora, deverá, considerando o artigo 125, §7º da Lei 12.465 de 12 de agosto de 2011, oferecer o menor preço de referência para o objeto licitado em relação aos demais participantes do certame, trazendo como consequência direta, maior economicidade ao órgão público licitante (PLANALTO, 2011).

Concluído o processo licitatório, existem, ainda, as etapas de homologação e adjudicação, que encontram divergência doutrinária quanto a ordem de precedência de uma sobre a outra, entretanto, adotaremos o ensinamento dado por Marçal Justen Filho (2005) que alude sobre a disposição normativa dada pelo artigo 38, inciso VII da Lei 8.666/93, referindo-se ao ato de adjudicação como procedimento vinculado ao processo de licitação que antecede a homologação, sendo este, contrário



ao disposto no artigo 43, inciso VI da mesma lei, induzindo que a homologação se seguirá à adjudicação.

Cumpre salientar que adjudicar não é contratar, mas tão somente declarar, oficialmente, o vencedor da licitação. Pela adjudicação é que a Administração indica o contratante escolhido pelos diversos procedimentos do processo de licitação. A adjudicação indica o licitante vencedor e a conveniência da homologação (JUSTEN FILHO, 2005).

A homologação, segundo o referido autor, possui eficácia declaratória e confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação, e, portanto, o ato que encerra o processo possibilitando a contratação ao primeiro licitante classificado.

## 2.2 CANTEIRO DE OBRAS

Um dos itens do orçamento básico constante na planilha orçamentária originária se refere ao canteiro de obras.

A Norma Regulamentadora da Construção Civil, NR18/2013, define canteiro de obras como a área de trabalho fixa e temporária, onde se desenvolvem as operações de apoio e execução de uma obra.

Canteiro de obras, em consonância à NBR 1367/1991 (Norma Brasileira), é a área destinada à execução e apoio dos trabalhos da indústria da construção, dividindo-se em áreas operacionais e áreas de vivência.

Entende-se, por canteiro de obras, o local da construção onde se armazenam os materiais (cimento, aço, madeira, etc.) e se realizam os serviços auxiliares durante a obra (preparação da argamassa, preparo das armaduras, confecção das formas, etc.), além de guarda de diversos equipamentos necessários ao adequado desempenho dos serviços de engenharia. (DE SOUZA *et al*, 1987).

Com alusão às mais diversas definições dos autores pesquisados no âmbito da engenharia civil, as mesmas convergem para que se tenha concordância em afirmar que o canteiro de obras é uma área destinada à execução da obra, aos serviços de apoio e à implantação das instalações provisórias indispensáveis à realização da construção, tais como alojamento, escritório de campo, estande de vendas, almoxarifado ou depósito, entre outras. (DE SOUZA *et al*, 1987).

Esta área, destinada à viabilização da prestação dos serviços objeto da concorrência é, justamente, o ponto em que as divergências ocorrem quanto ao entendimento de ser parte integrante



da composição do BDI (Benefício e Despesas Indiretas) ou ser alocado como um item suscetível de cobrança e, portanto, inserida na planilha de custos diretos.

Não obstante, a complexidade de um canteiro de obras pode ter uma variedade bastante ampla por estar diretamente relacionado à complexidade do objeto licitado, mesmo não estando diretamente vinculado a um serviço especificamente, o que permite ser planejado, identificado e mensurado como item específico de uma obra e, consequentemente, ser perfeitamente possível ter seu custo discriminado em um item exclusivo da planilha de custo direto.

### 2.3 BDI - BENEFÍCIO E DESPESAS INDIRETAS

O Instituto de Engenharia de São Paulo conceitua o BDI (do inglês *Budget Difference Income* ou Benefício e Despesas Indiretas), como o resultado de uma operação matemática que indica a margem que é adicionada a todos os custos indiretos, tributos, etc., e a remuneração pela realização de um empreendimento, também denominada LDI (taxa de Lucro e Despesas Indiretas).

Contudo, referidos custos indiretos influenciam, objetivamente, a taxa do BDI que, em última instância, servirão de base para definir o custo total de uma proposta que oferecerá um valor justo como uma contraprestação dos serviços a serem executados pela contratada.

O menor preço ofertado que servirá para homologação e adjudicação do contrato, será aquele resultante da composição do custo unitário direto, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, devendo o mesmo ser demonstrado, analiticamente, no corpo da proposta, como exigem os editais de serviços de engenharia para esta modalidade de licitação.

O TCU (Tribunal de Contas da União), na Decisão nº 255/1999 - Plenário, definiu o BDI como um percentual aplicado sobre o custo para chegar ao preço de venda a ser apresentado ao cliente, entretanto, esta pesquisa não entrará no mérito de quem será o responsável pela fixação desta taxa, pois o foco primário é a propriedade de bens e produtos pagos pelo órgão público.

A controvérsia existente está relacionada ao BDI no que concerne à definição de quais custos podem ser incluídos em seu cálculo, acarretando falta de padronização e transparência dos gastos públicos. Estudos técnicos desenvolvidos pelo TCU, subsidiaram os Acórdãos nº 325/2007 - Plenária e nº 2.369/2011, ambos do Plenário da Corte de Contas, não permitindo que o IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica) e a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) sejam incluídos na composição do BDI.

Assim, por representar uma parcela substancial na formação final dos preços, o BDI tem destacada participação no planejamento de um orçamento detalhado de obra pública.

## 2.4 CUSTOS DIRETOS E INDIRETOS

O custo direto de um determinado item da planilha orçamentária básica, deverá ser, devidamente, identificado e quantificado por meio de composições pré-existentes em uma variada gama de tabelas disponíveis no mercado para aquisição e, posterior, consulta de qualquer interessado, tais como SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), SICRO (Sistema de Custos Rodoviários), TCPO (Tabela de Composições e Preços para Orçamentos), entre outras, as quais possuem todos os insumos com seus respectivos consumos e índices de produtividade. Tais insumos englobam os materiais inerentes, a mão de obra e equipamentos necessários e, eventualmente, contratação de terceiros. Algumas destas tabelas destacam preços diferenciados para distintas regiões do território nacional. (DE SOUZA *et al*, 1987).

Estes custos, por definição explícita, fazem parte integrante do produto ou serviço a ser entregue e que, necessariamente, será de propriedade do órgão da administração pública contratante que efetua os respectivos pagamentos. (TCU, 2010).

Custos indiretos são aqueles que compõem o custo total, porém, não se incorporam aos mesmos e integram um percentual da administração central da empresa, taxas de risco, custos financeiros, seguros, garantias, tributos municipais, estaduais e/ou federais, entre outros.

Neste sentido, preconiza a Lei nº 8.666/93 que o preço de referência ou preço final para a prestação dos serviços, é aquele que o contratado (licitante vencedor do certame) receberá do contratante e, que em última análise, nada mais é do que seu custo unitário direto acrescido da taxa de BDI. (PLANALTO, 1993).

De acordo com a cartilha do Instituto de Engenharia de São Paulo (2004), podemos adotar a aplicação da seguinte fórmula para obtenção do preço de venda:

$$PV = CD (1 + BDI)$$

Na fórmula, CD significa o custo direto da obra ou do serviço de engenharia e PV é o respectivo preço de venda.

O BDI - Benefícios e Despesas Indiretas, cerne da questão de frequentes questionamentos quando se analisam orçamentos propostos no âmbito da construção civil, que servem de parâmetro base da contratação pela administração pública.

Viceja grande discussão em se conhecer com clareza quais despesas podem ser definidas como indiretas e quais valores de cada componente do BDI são considerados aceitáveis mesmo estando, obrigatoriamente, discriminados estes últimos devido à variação existente entre a formatação empresarial dos próprios componentes, além de problemas com relação à eventual duplicidade com alguns gastos que poderão estar elencados na planilha de custos diretos e, também, indevidamente incorporados na composição da taxa de BDI, ressaltando a disparidade existente entre os custos indiretos de cada empresa participante do torneio licitatório. (TCU, 2010).

Em orçamentos da construção civil, é recomendável que a maior parte possível dos itens de despesas esteja relacionada na planilha orçamentária de custos diretos e não incluída no BDI, isso porque os órgãos públicos quase não exigem que nos editais de licitação sejam apresentadas as composições analíticas discriminadas do BDI, o que dificulta a análise e, também, porque determinada despesa inserida na composição do BDI pode gerar distorções de preços em eventuais aditivos de contrato. (BITTENCOURT, 2016).

Um exemplo clássico desta distorção de aditivo, citado por Bittencourt (2016), é o de uma obra em execução na qual o item administração local tenha sido incluído no BDI. Supondo-se que, por uma mudança da especificação de algum material, o custo dessa obra seja acrescido em 17% e, que tal alteração, não tenha gerado qualquer dificuldade da execução (supervisão técnica diferenciada ou dilatação do prazo da obra). Ora, se o BDI contempla, por exemplo, 10% a título de administração da obra, esse percentual incidirá sobre o custo adicional (17%) sem que tenha havido o correspondente incremento de despesa para a construtora, ou seja, a obra custará, imotivadamente, 1,7% mais caro para o contratante.

Discorre, ainda, o autor, de que a melhor solução parece ser a inclusão, no BDI, de somente itens que não possam, devido a grande dificuldade em sua determinação, ser inseridos na planilha de custos diretos, por não se relacionarem diretamente ao serviço prestado.

O normal é que muitos itens sejam incluídos como despesas indiretas por não haver um rigorismo maior no critério econômico e técnico de definição dos itens que devem efetivamente compor a taxa de BDI.

Na concepção de Di Pietro (2006), nos orçamentos da construção civil, além da margem de lucro desenhada por cada licitante, alguns gastos devem ser incluídos na composição do BDI, tais

como: parcela da administração central, despesas financeiras, tributação em geral, mobilização e desmobilização do canteiro, riscos, seguros diversos, contingências, administração local, taxas e emolumentos, dentre outros.

## 2.5 APLICAÇÃO DO BDI

Historicamente, as despesas de mobilização/desmobilização, construção do canteiro de obras e administração local eram incorporados às taxas de BDI e variavam de 20% a 30%. Entretanto, com o passar dos anos, a taxa de BDI começou a ser discretizada em sua composição parcial (lucro bruto, despesa financeira, administração central, etc.) e foram sendo atribuídos percentuais aleatórios e, substancialmente, elevados para estas despesas, elevando, conseqüentemente, os percentuais até então aplicados.

O Tribunal de Contas da União em seu acórdão 2622/2013, elenca alguns critérios gerais a serem considerados para a composição de BDI.

Apesar da falta de uma legislação específica e de consenso sobre o tema, alguns acórdãos do TCU, no intuito de garantir transparência e mitigar os percentuais, foram determinando que as despesas de implantação do canteiro de obras, administração local e mobilização/desmobilização fossem incorporadas ao custo direto. (TCU, 2013).

Com esta determinação, a taxa nominal do BDI voltou aos patamares históricos, porém, o custo das obras continuou se elevando, principalmente nas obras de grande porte.

Seguindo entendimento do TCU (2013), não se propõe inserir as despesas administrativas na planilha de custos diretos devido à complexidade para a estimativa e pelo fato de que as empresas têm formas diferentes de administrar e executar, o que, justamente, as diferem umas das outras.

Exemplificando a disparidade possível, Alexandrino (2006) destaca uma empresa que está acostumada a fazer um determinado tipo de obra com dois engenheiros e o/a edital/planilha pressupõe que sejam necessários cinco engenheiros, assim, esta empresa terá que contratar mais três profissionais para atender ao edital, aumentando a despesa do órgão público e, conseqüentemente, inflacionando a obra e recebendo lucro sobre salários desnecessários. Cabe ressaltar que os custos com mobilização/desmobilização inseridos na taxa de BDI evitam a antecipação de pagamentos e, conseqüente, superfaturamento.

Mobilização e desmobilização constituem o conjunto de providências e operações que a empresa executora dos serviços tem que efetivar para transportar pessoal e equipamentos até o local da obra e, ao final dos trabalhos, retorná-los para o ponto de origem. (DE SOUZA *et al*, 1987).

Os gastos com mobilização e desmobilização do canteiro de obras são obtidos mediante mensuração da força de trabalho a ser deslocada e do custo de mobilização dos equipamentos envolvidos, portanto são passíveis de orçamentos analíticos perfeitamente identificáveis na composição dos preços.

Contabilmente, mobilizações e desmobilizações são gastos incorridos no processo de obtenção de bens e serviços destinados à venda, podendo, portanto, serem classificados como custos diretos.

Contudo, como os gastos com mobilização e desmobilização variam com as condições particulares de cada obra, respectiva construtora, e devido à dificuldade de se obterem esses valores mediante cálculos efetuados para cada caso, os orçamentos base de várias instituições públicas têm incluído esse item no BDI, estimado taxas a serem adotadas, embora a classificação dos gastos com mobilização e desmobilização como despesa indireta não se apresente como a mais apropriada. (TCU, 2013).

Os custos diretos do canteiro de obras propriamente dito, compreendem as seguintes instalações, dimensionadas de acordo com o porte da obra objeto de concorrência: preparação do terreno para instalação do canteiro; tapume ou muro de proteção e guarita para o controle de entrada no canteiro; construção do escritório técnico e administrativo da obra constituído por sala do engenheiro responsável, sala de reuniões, sala do assistente administrativo, sala dos engenheiros, sala de recursos humanos, sala da fiscalização, sala de enfermaria, almoxarifado, carpintaria, oficina de preparo de armação, vestiários, sanitários, cozinha e refeitório, oficina de manutenção de veículos e equipamentos, alojamento para os empregados, placas da obra, entre outras. (ABNT, 1991).

Com fundamentação no acórdão supracitado, o custo de implantação do canteiro de obras poderia ser parametrizado e inserido como parte da taxa de BDI, conforme ocorria em orçamentos da década de 90. Todavia, optou-se por sugerir a inserção dessa despesa na planilha de custo direto por sua associação às demais etapas da obra (consumo de mão de obra e insumos) e, também, para destacar que os materiais aplicados no canteiro que forem pagos pela administração são de sua propriedade.

Entende-se pelo exposto que a administração pública deve exercer o direito de avaliar materiais reaproveitáveis e descartar aqueles julgados como não úteis, como por exemplo, os resíduos

de obra (cuja despesa está inclusa na limpeza final), tendo ela a propriedade de fato e de direito de tudo que for pago à empresa prestadora dos serviços, vencedora do certame de concorrência.

## 2.6 POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DO TEMA ABORDADO

Demonstrando haver um direcionamento convergente de posições jurisprudenciais que permitem um posicionamento único, com uma positivação legal para todo território nacional, abrangendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para qualquer contratação através da modalidade concorrência, que envolva a necessidade de canteiro de obras, seguem abaixo alguns julgados.

(...) A afirmação de que o pagamento da despesa era respaldado pelo edital da licitação só vem a confirmar a irregularidade. Se a despesa já era prevista no BDI, não haveria por que computá-la duplamente com sua inclusão em item específico na planilha orçamentária. (...) A duplicidade está fundamentada nas seguintes constatações: a) o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), acompanhando a prática do mercado à época, inseria no BDI dos contratos de obras rodoviárias percentuais a título de remuneração pelos serviços de mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras; b) o BDI do contrato em apreço foi fixado em 50%, superior à média de mercado e ao previsto no Sicro (38,5%), e, diante do não detalhamento das alíquotas, presume-se que tais serviços estariam incluídos nos custos indiretos do contrato; e c) a planilha contratual continha, no custo direto, rubrica para mobilização, desmobilização e instalação de canteiro de obras, cujos valores correspondem ao débito imputado aos recorrentes (...). (BRASIL, 2016).

Nesse julgado observa-se o deferimento pela irregularidade de cobrança duplicada, pois uma vez prevista na composição do BDI, constante no edital de licitação, não é passível incluir a mesma em item específico na planilha orçamentária.

Os Embargos de Declaração se prestam a aclarar obscuridade, desfazer contradição ou suprimir omissão nos acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras, bem como nas decisões monocráticas, conforme previsto pelo artigo 342 do Regimento Interno desta Corte, não ocorridas nos autos.

Primeira Câmara

14ª Sessão Ordinária - 30/05/2017.

(...) que julgou irregular o pagamento em duplicidade da implantação e manutenção do canteiro de obras, com a obrigação de devolução ao erário do valor total histórico (...) 3. A inclusão dos gastos com manutenção e implantação de canteiro de obras tanto na composição do BDI, como na lista dos custos diretos da obra, caracteriza cobrança em duplicidade e, logo, constitui dano ao erário (...). (BRASIL, 2017).

No julgado acima percebe-se ter ocorrido o deferimento pela irregularidade de cobrança dúplice, com obrigação de ressarcimento ao erário, dos valores totalizados e cobrados, uma vez ter ocorrido a inclusão dos gastos de manutenção e implantação do canteiro de obras tanto na composição do BDI, quanto na lista de custos diretos.

Embargos de declaração opostos à decisão que denegou pedido de reexame contra o acórdão 3.241/2012-p. Obras de duplicação e restauração da pista existente da BR-101/PB. Pretensa omissão em item do acórdão recorrido acerca do pagamento em duplicidade do encargo relativo à manutenção do canteiro de obras. Duplicidade redundante em sobrepreço unitário. Liquidação regular de despesas. Desconto global. Conhecimento. Provitimento. Efeitos infringentes. Reforma da decisão tomada no acórdão 3.241/2012-p. Comunicações. (BRASIL, 2017).

Do mesmo modo, denota-se em julgado de diferente jurisdição, outro deferimento pela irregularidade de cobrança duplicada, entendida como sobrepreço unitário, uma vez prevista na composição do BDI.

Embargos de declaração opostos à decisão que denegou pedido de reexame contra o acórdão 1054/2011-p. Obras de duplicação, restauração e obras de arte especiais da BR- 101/RJ, trecho Santa Cruz - Itacuruçá e acesso ao porto de Sepetiba. Determinação para tornar definitiva a medida cautelar tomada em face de irregularidades nos pagamentos de "instalação do canteiro" e "mobilização e desmobilização". Conhecimento. Rejeição. Comunicações. (BRASIL, 2013).

Percebe-se, no julgado em tela, que o deferimento ocorreu pela irregularidade sobre instalação, mobilização e desmobilização do canteiro de obras.

(...) Não viola direito líquido e certo a decisão da comissão de licitação que desclassifica concorrente que comete erro material em composição de custos que influencia no valor de sua proposta, e, ainda, está em desacordo com as regras do edital e diretrizes emanadas pelo Tribunal de Contas da União. (...) Segundo a narrativa constante da inicial, participou da Concorrência Pública nº 846/2014, do Município de Uberlândia e, embora inicialmente classificada e vencedora, foi posteriormente desclassificada, sob o argumento de que apresentou composição do BDI errada, com inclusão indevida de administração local, mobilização e desmobilização, encargos relativos ao custo direto. (...) BDI é notório que não devem ser apresentados os custos de administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, itens que devem compor a planilha orçamentária de custos diretos, para serem passíveis de identificação, mensuração, controle e pagamento individualizado (...) A impossibilidade de que a administração local e a mobilização e desmobilização sejam computados no BDI foi decidida definitivamente pelo Tribunal de Contas em 2007 (acórdão 325/07, Plenário), sendo, portanto, de há muito pública e notória, e de indubitável conhecimento pela recorrente, que inicia seu recurso afirmando que cotidianamente participa de licitações. (...) mobilização e desmobilização não devem ser apresentados na Bonificação e Despesas Indiretas (...) apresentou em sua composição de BDI os itens de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização, vetados pela jurisprudência pacificada. (BRASIL, 2013).



Nesse último julgado ocorreu o deferimento pela irregularidade na composição do BDI, com base em disposição do edital e de regras estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União.

Dos exemplos trazidos, denota-se que existe uma convergência jurisprudencial na matéria tratada, cabendo salientar que existem regras em manuais, sem força de lei. Portanto, uma regulamentação de uma legislação específica trará maior segurança jurídica ao tema em foco e consequente proteção ao interesse público, preservando o erário.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

São duas as possibilidades de consideração dos custos relativos ao canteiro de obras, sua mobilização e desmobilização, podendo ser lançado como custo direto ou custo indireto nas planilhas orçamentárias.

Existe um vício no setor da administração pública, criando um direito adquirido pelos costumes, que permite a cobrança em item específico de planilha orçamentária, sobre o qual incide o BDI, entretanto, permanecendo a propriedade do canteiro para a empresa executora dos serviços de engenharia, não transferindo esta propriedade ao setor público.

Conforme ilustrado anteriormente, a propriedade dos itens remunerados pelos valores atribuídos aos produtos e/ou serviços como custos diretos são de propriedade de quem faz a contrapartida financeira, no caso, os órgãos da administração pública, devendo-se alterar o procedimento, atualmente em curso, quando esta for a modalidade adotada pelas empresas concorrentes do objeto licitado

Uma maneira de sistematizar a questão poderá ser a adoção, por parte da administração pública, com total disciplina e transparência, de uma dentre duas hipóteses bem definidas: 1) “não permitir explicitamente”, em edital, que os custos relativos ao canteiro de obras sejam considerados diretos, portanto, a empresa vencedora será proprietária do mesmo, diluindo seu custo em uma valoração na taxa do BDI; 2) “exigir explicitamente”, em edital, que os custos relativos ao canteiro sejam considerados diretos, portanto, a administração pública se apropriará do mesmo, vetando taxativamente a não efetivação desta propriedade.

Poderão ser analisados, por analogia direta, outros itens relevantes da composição de uma planilha orçamentária com a fundamentação aqui desenvolvida, itens que podem ter uma

interpretação dúbia e sobre os quais não se estabeleça a transparência efetiva no que tange à aplicação dos recursos públicos para pagamento de obras e/ou serviços de engenharia. Além do próprio canteiro e o tapume que cerca e protege a execução do empreendimento, como exemplo a ser estudado futuramente, podemos citar: as terras provenientes de serviços de terraplanagem (propriedade e destino final), material oriundo de fresagem asfáltica, desmonte de rocha para estrada (propriedade e destino final), formas de madeira, entre outros materiais utilizados na composição de preços unitários, lançados como custos diretos e sobre os quais caberá o questionamento de quem é a efetiva propriedade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO V. **Direito Administrativo**. 12. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BITTENCOURT, S. **Licitação Passo a Passo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666 – Lei de Licitações**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.465 - Lei de Diretrizes Orçamentárias**, de 12 de agosto de 2011. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **NR-18 - Condições e meio ambiente do trabalho na indústria da construção** - Norma Regulamentadora da Construção Civil, 1991, revisada em 2013. Disponível em: <[www.trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho](http://www.trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **NBR-1367 - Áreas de vivência em canteiros de obras**. Disponível em: <[www.trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho](http://www.trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Número do 1.0702.15.030362-7/002. Numeração 0303627, Relator: Des.(a) Alberto Vilas Boas, Relator do Acórdão: Des.(a) Alberto Vilas Boas, Data do Julgamento: 25/04/2017, Data da Publicação: 03/05/2017. **Administrativo. Mandado de segurança. Desclassificação em licitação. Composição do BDI. Itens vedados. Erro material que influencia no valor da proposta. Direito líquido e certo. Ausência de violação. Sentença mantida**. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/455412626/apelacao-civil...>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais TCE-MG. Embargos de declaração. **Inspeção ordinária. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Negado provimento. Os embargos de declaração se prestam a aclarar obscuridade, desfazer contradição ou suprimir omissão nos acórdãos proferidos pelo tribunal pleno ou pelas câmaras, bem como nas decisões monocráticas, conforme previsto pelo artigo 342 do regimento interno desta corte, não ocorridas nos autos.** Relator: Cons. Sebastião Helvecio, Data de Julgamento: 30/05/2017, Data de Publicação: 22/06/2017. Disponível em: <<https://tce-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/471188954/embargosde...>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. MC MS: 33745 DF - Distrito Federal 0005861-53.2015.1.00.0000, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 22/02/2016, Data de Publicação: DJe-034 24/02/2016. **Agravo regimental. Mandado de Segurança. Desapropriação. Interesse social. Reforma agrária. Vistoria. Notificação prévia. Nulidade. Não configurada. Índice de produtividade. Controvérsia. Dilação probatória. Necessidade. Precedentes. Inovação recursal. Incabível.** Partes Impetrante(s): Miguel de Souza, Impetrado(a/s): Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311094766/medida-cautelar...>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União - TCU. **Embargos de declaração opostos à decisão que denegou pedido de reexame contra o acórdão 1054/2011-p. Obras de duplicação, restauração e obras de arte especiais da br-101/RJ, trecho Santa Cruz - Itacuruçá e acesso ao porto de Sepetiba. Determinação para tornar definitiva a medida cautelar tomada em face de irregularidades nos pagamentos de "instalação do canteiro" e "mobilização e desmobilização". Conhecimento. Rejeição. Comunicações.** Órgão/Entidade: Superintendência Regional do DNIT do Estado do Rio de Janeiro - DNIT/RJ Embargante: Consórcio Carioca/Serveng/S.A. Paulista (CNPJ: 08.465.949/0001-79). Relator: Valmir Campelo, Data de Julgamento: 27/02/2013. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/315905409/1134120091/inteiro-teor-315905460?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União - TCU. **Embargos de declaração opostos à decisão que denegou pedido de reexame contra o acórdão 3.241/2012-p. Obras de duplicação e restauração da pista existente da br-101/pb. Pretensa omissão em item do acórdão recorrido acerca do pagamento em duplicidade do encargo relativo à manutenção do canteiro de obras. Duplicidade redundante em sobrepreço unitário. Liquidação regular de despesas. Desconto global. Conhecimento. Provimento. Efeitos infringentes. Reforma da decisão tomada no acórdão 3.241/2012-p. Comunicações.** Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit. Embargante: Consórcio Constran/Galvão/Construcap. Relator: Valmir Campelo, Data de Julgamento 21/08/2013. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/315816154/861220078/inteiro-teor-315816231?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CRETELA JÚNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DE CARLI, Kalinka. **Considerações sobre o cálculo do BDI segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23192>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

DE SOUZA, U. E. L. *et al.* **Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP**. Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/178. São Paulo, 1987.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

INSTITUTO DE ENGENHARIA DE SÃO PAULO - **Metodologia de cálculo do orçamento de edificações** - Sessão nº 1363 de 30.08.2004. Disponível em: <<https://www.institutodeengenharia.org.br/site/2008/05/08/regulamento-para-composicao-do-custo-direto-e-do-bdi-ldi-metodologia-de-calculo/>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. si. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - **Licitações e contratos** - Orientações e Jurisprudência do TCU - 4ª ed. Revista atualizada e ampliada, Brasília, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 036.076/2011-2 - **Acórdão nº 2622/2013** - TCU - Plenário. Disponível em: <<http://licitacoes.ufsc.br/files/2014/10/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-2622-2013-BDI.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.