

**A NÃO ADERÊNCIA DO REFERENCIAL DE BENEFÍCIO DO BDI  
DETERMINADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO JUNTO A  
REALIDADE FÁTICA E A PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA**

Luiz Roberto Pires Domingues Junior<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é demonstrar que os valores referenciais estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União, para o contido do inciso IV do artigo 9º do Decreto 7.983/2013, não apresenta aderência à realidade factual, e distorce o comportamento econômico do contrato, prejudicando sobremaneira o fornecedor de serviço.

Na engenharia de custos, as despesas e custos classificados como indiretos. São alocados numa variável denominada de BDI (*Budget Difference Income* ou Benefícios e Despesas Indiretas, em português), que tem como objetivo a padronização e a precisão na elaboração dos orçamentos, permitindo à Administração Pública avaliar as propostas de contratação de obras e serviços de engenharia da forma mais objetiva possível, com vistas a atender os princípios da economicidade e da eficiência.

O BDI é tradicionalmente dividido em quatro subgrupos ou categorias de despesas:

- a) administração central – que tem o objetivo de cobrir proporcionalmente as despesas da área meio da empresa, para suportar suas obrigações fixas e variáveis inerentes a sua própria existência;
- b) tributos – para suportar a carga tributária ao qual a sua categorização como pessoa jurídica e seu faturamento a enquadram;
- c) seguros e garantias – para suportar o risco do negócio contratado e o custo

---

<sup>1</sup> Auditor. Mestre em Economia pelo IDP. Autor do livro *Desembargador do TRT da 3ª Região*. Mestre em Direito pela UFMG. Autor do livro “*A Vigilância em Saúde do Trabalhador – para os profissionais do SUS*” publicado pela Editora Virtus Consult.

## A NÃO ADERÊNCIA DO REFERENCIAL DE BENEFÍCIO DO BDI DETERMINADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO JUNTO A REALIDADE FÁTICA E A PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA

financeiro protetivo a estes riscos; e

- d) lucro – a porção da receita direcionada a representar o porquê da própria existência da empresa.

O artigo 9º do Decreto nº 7.983/2013 descreve como deve ser a composição do BDI, *in verbis*:

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.

Inicialmente, deve-se reconhecer que o BDI é personalíssimo - cada pessoa jurídica possui um BDI próprio -, pois sua conformação depende de seu *modus operandi* e de como a empresa é vista no mercado. E este BDI varia temporalmente conforme a evolução econômica e patrimonial da empresa.

Com o objetivo de transformar uma categoria orçamentária singular (BDI) em uma variável objetiva factível de ser analisada junto aos contratos com a Administração Pública, o Tribunal de Contas da União estabeleceu, em 2013, por meio do Acórdão nº 2.622/2013, novos paradigmas referenciais do que seriam valores aceitáveis de BDI.

Sob este escopo, o próprio Parquet posicionou-se no Acórdão nº 2.843/2008-Plenário, *in verbis*:

Ao se estabelecer um BDI referencial, portanto, não se aviltra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra – aceitável – harmônico entre os interesses da Administração e do particular.

## 2. LUCRO X REMUNERAÇÃO

Inicialmente, deve-se esclarecer que o diploma legal que trata do BDI e sua composição aborda que a variável objetiva a ser precificada é o “Lucro”, não havendo menção à expressão “remuneração”.

De maneira filológica, lucro e remuneração, em uma relação econômica, têm significados e definições distintas. O lucro, na teoria neoclássica, nada mais é do que a

receita total de empresa subtraída de todos os custos (Carbaugh, 2006)<sup>2</sup>. Por sua vez, a definição de remuneração pelo Dicionário Houaiss é “*pagamento por serviço prestado no desempenho da atividade profissional; recompensa; prêmio; compensação*”.

Verifica-se que as duas palavras, apesar de envolver, por princípio, a transferência de recursos financeiros para um terceiro, não são sinônimos, pois o lucro é uma expectativa, isto é *ex-post*, enquanto a remuneração é um fato, isto é, *ex-ante*.

Ao se tomar as duas expressões como análogas, abre-se a possibilidade de promover uma interpretação divergente do que expõe o texto normativo, possibilitando a criação de vieses no estabelecimento desta composição dentro do BDI.

O Acórdão nº 2.622/2013, que estabeleceu os novos valores referenciais do BDI referente ao TC 036.076/2011-2, apresenta, em seu subitem “2.3.2. Remuneração”, a imposição de sinônimo a estas duas expressões, ao qual destacamos alguns trechos relevantes para o presente texto:

149. Sob a ótica da Administração, o termo “remuneração” é empregado na Lei de Licitações e Contratos (vide art. 6º, III; art. 44, §3º; art. 65, II, ‘d’) e na Lei de Concessões (vide art. 2º, inciso III, para tratar a contraprestação pecuniária feita pela Administração ao contratado pela prestação de serviços e fornecimento de bens. Conforme bem salientado no relatório que antecede o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, **lucro (ou remuneração) é um conceito econômico que pode ser descrito de diversas formas para representar uma remuneração alcançada em consequência do desenvolvimento de uma determinada atividade econômica.**’

150. Sobre isso, a teoria econômica ensina que o preço pago por um produto ou serviço é constituído, basicamente, pela remuneração dos proprietários dos fatores de produção (p. ex.: terra, trabalho, capital e capacidade empresarial). A utilização de cada fator de produção recebe, então, uma recompensa pela sua participação no processo produtivo, sendo a remuneração pelo uso da terra, capital e trabalho, respectivamente, a renda/aluguel, os juros e o salário. O lucro, por sua vez, representa o resultado da ‘capacidade empresarial’, responsável por organizar a produção, reunir e combinar os demais recursos produtivos, o que permite obter uma remuneração por sua contribuição ao final do processo produtivo, conforme se extrai da definição de Leide (2008, p. 33): A capacidade empresarial refere-se à função de coordenação e organização da produção econômica. É aquele fator que combina os demais, para atingir os objetivos de produção. A capacidade empresarial pode resultar em lucros ou prejuízos no negócio, dependendo da qualificação de quem assume a função. **A remuneração da capacidade empresarial é o lucro advindo do sucesso do negócio.**

151. No presente estudo, para fins de BDI de obras públicas, **considera-se que o construtor é remunerado por sua capacidade empresarial por meio dos valores recebidos pelos serviços prestados e bens fornecidos. Essa remuneração está relacionada a uma recompensa ou prêmio (bônus, bonificação ou benefícios) que a Administração Pública está previamente disposta a pagar pela execução de determinada atividade ou entrega de determinado produto.**

152. Dessa forma, há um equívoco na tentativa de tomar o lucro contábil como elemento definidor da natureza de remuneração dos orçamentos de obras públicas, já que os dois conceitos têm conteúdos distintos, que não se

<sup>2</sup> Carbaugh, R.J. 2006. p.84.

**A NÃO ADERÊNCIA DO REFERENCIAL DE BENEFÍCIO DO BDI DETERMINADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO JUNTO A REALIDADE FÁTICA E A PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA**

confundem. **Remuneração da capacidade empresarial é um conceito isolado, autônomo, estabelecido previamente, independente de outros confrontos, enquanto que o termo contábil lucro, por exemplo, é um conceito posterior, final, relacionado ao resultado econômico de uma empresa, incluindo suas atividades operacionais e não operacionais.**

Note-se, no presente excerto do relatório do TC 036.076/2011-2, uma fusão dos termos “lucro” e “remuneração”, não permitindo uma hermenêutica coerente da exegese legislativa.

O item 149 do relatório leva o leitor a correlacionar o lucro designado no inciso IV do artigo 9º do Decreto 7.983/2013 com a remuneração, ao incluir esta expressão entre parênteses logo a após a palavra lucro: **lucro (ou remuneração)**, ampliando e distorcendo o conceito de lucro, e fugindo do princípio da legalidade. E toma a liberdade de reconstruir tal conceito, tendo em vista o escopo normativo anteriormente citado: Lei de licitações em seus incisos III art. 6º; §3º do art. 44; letra ‘d’ do inciso II do art. 65 e na Lei de Concessões em seu inciso III do art. 2º, *in verbis*:

Lei nº 8.666/1993

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

III - Compra - toda **aquisição remunerada de bens** para fornecimento de uma só vez ou parceladamente; (grifo nosso).

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

...

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, **para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.** (grifo nosso)

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo das partes:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração **para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento**, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (grifo nosso)

LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo

competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (grifo nosso).

Vislumbra-se que houve confusão do todo com a parte, pois as partes destacadas da norma, que trata da questão da remuneração, aborda a prestação do serviço como um todo, condizente com a própria definição da palavra: *pagamento pelo serviço prestado*, e que, na dita parcela de remuneração, inclui-se a variável lucro.

O lucro é uma fração da formação de preço do serviço prestado, mas isso não implica determinar que automaticamente lucro seja igual ou sinônimo de remuneração.

Por oportuno, verifica-se que a expressão remuneração na nova lei de licitações e contratos (Lei nº14.133/2019) em nenhum momento admite a sua caracterização como sinônimo de lucro (vide art. 6º, XXXIX; art. 23, §5º; art.30, III; art.34, §2º; art.39; art.46, §9º; e art.144).

Na sequência, o texto tenta efetivar uma relação direta entre Lucro e Remuneração, afirmando que o lucro é a remuneração da capacidade empresarial, é o sucesso do negócio. Indica que a capacidade empresarial envolve todos as variáveis envolvidas no contrato e, por isso, a empresa é premiada/bonificada nos patamares que a Administração Pública está disposta a pagar.

Esta construção induz que os fatores de produção disponibilizados para a execução do contrato serão bonificados, quando, na verdade, eles são remunerados ou, no mínimo, indenizados, e que a capacidade empresarial é um dos fatores de produção, e, por isso, também deve ser **remunerada**.

Não obstante, o item 152 afirma que não se pode confundir remuneração com lucro, desconstruindo as premissas anteriormente colocadas.

Verifica-se, por conclusão, que, com base apenas no item 152, não se poderia determinar que os termos Lucro e Remuneração são sinônimos, e que isto apresenta implicações concretas sobre o entendimento da matéria e da construção desta variável do BDI.

É certo que a Administração Pública não pode se comprometer com o “lucro” a ser obtido pelo prestador do serviço, pois o lucro, como já informado, é uma variável *ex-post*, e o orçamento é construído por fatores *ex-ante*, e *ex-ante* é remuneração. Este é o motivo da presente confusão de termos. Assim, o percentual de lucro a ser estabelecido como aceitável pela Administração Pública no fornecimento do bem ou serviço é apenas

## A NÃO ADERÊNCIA DO REFERENCIAL DE BENEFÍCIO DO BDI DETERMINADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO JUNTO A REALIDADE FÁTICA E A PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA

uma projeção, uma expectativa de desempenho, dentro dos padrões de mercado, pela execução de um empreendimento.

Ademais, considera-se que a composição lucro, por ser influenciada por fatores conjunturais; de ordem estratégica – como, por exemplo, a ampliação do *market share* da empresa; e, ainda, de caráter subjetivo e intangível – como ações do tipo *Pro-Bono*, **não** faz que a taxa de lucro a ser inserida na composição do BDI seja um percentual fixo intransponível, visto que, considerando estes condicionantes, as empresas podem estipular uma taxa de lucro menor, igual ou maior que aquela inicialmente estimada pela Administração Pública.

E, por se tratar de uma variável *ex-post*, ao final do empreendimento, a taxa de lucro efetiva pode ser diferente da prevista no orçamento original, podendo haver inclusive prejuízo. Neste sentido, o TC 036.076/2011-2 expõe:

179. No entanto, seja qual for o procedimento de cálculo adotado, deve-se lembrar que o lucro declarado no BDI é apenas uma meta, que, se alcançada, torna possível a justa remuneração da empresa em decorrência da obra. Ainda, como na maioria das vezes, sendo empresa de mercado, detentora de informações e competências, utilizará de sua vantagem de forma a otimizar os custos para maximizar seu lucro por meio da diferença entre a receita e o custo de produção. Isto é lícito e aceitável.

### 3. LUCRO X CUSTO DE OPORTUNIDADE

Esclarecendo que o diploma legal trata de Lucro e não de remuneração e que o correlacionamento direto destas duas expressões é, no mínimo, indevida, é fundamental estabelecer as parametrizações utilizadas para o percentual de lucro a ser indicado na relação contratual.

O lucro depois de aferido representa grosso modo a remuneração da “capacidade empresarial”, e, neste ponto, cabe a sinonímia entre lucro e remuneração, pois o lucro aferido tem o objetivo de:

- a) premiar a organização, a produção, e administração de todos os fatores de produção alocados na prestação do serviço – a ineficiência é penalizada com a não geração de lucro;
- b) gerar capacidade de investimento da própria empresa – por ser uma decisão intercorporeus não cabe a Administração Pública pagar/remunerar o investimento futuro da empresa;

- c) remunerar os acionistas que disponibilizaram capital financeiro, para sustentação dos esforços produtivos da empresa (dividendos).

O primeiro item depende da capacidade de gestão e as qualidades intangíveis de seus recursos humanos disponibilizados. O fracasso do primeiro item elimina a aplicação dos dois itens seguintes. Não há governabilidade extramuros para a precificação deste item.

O segundo item depende do planejamento estratégico da empresa, com níveis variáveis de intervenção, mas com grande parcela de decisão subjetiva, ao qual também não há governabilidade.

O terceiro item é necessário para atrair a atenção de investidores e haver interesse em alocar capital na empresa. É fundamental que a expectativa de retorno ao investimento efetivado (dividendos) seja maior ou mais segura que os custos de oportunidade de outras possibilidades disponibilizadas no mercado. Este item, por sua vez, possui parâmetros objetivos e passíveis de mensuração.

O balizamento dos parâmetros da taxa de lucro a ser projetada tem como métrica principal os juros básicos da economia, para a tomada de decisão de qualquer empreendimento. Isto é, em quanto o Governo está disposto a remunerar o investidor para alocar seus recursos em seus títulos de dívida pública.

Regra básica de economia, quando o maior *player* entra no mercado (Governo) e oferece uma rentabilidade de X% sobre o valor investido, com determinado *rating* de garantia para o cumprimento das obrigações, automaticamente cria sérios constrangimentos a estes mesmos investidores para projetos e empresas que projetam a entrega de dividendos (lucro aferido) em percentual igual ou inferior ao oferecido pelo Governo.

Assim, a tomada de decisão para a realização de aportes financeiros em empresas ou projetos tem sempre como comparação o custo oportunidade oferecido pelos títulos públicos. O custo oportunidade básico no mercado brasileiro é a taxa SELIC<sup>3</sup>. Qual seria o interesse efetivo e objetivo<sup>4</sup> de prestadores de serviço em alocar seus recursos financeiros em atividade que oferece rentabilidade abaixo da taxa SELIC?

---

<sup>3</sup>A Selic é a taxa básica de juros da economia. É o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central (BC) para controlar a inflação. Ela influencia todas as taxas de juros do país, como as taxas de juros dos empréstimos, dos financiamentos e das aplicações financeiras. A taxa Selic refere-se à taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia. Fonte: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>.

<sup>4</sup> Excluem-se naturalmente interesses subjetivos.

#### **4. LUCRO X TAXA SELIC**

A taxa SELIC, no que se refere a alocação de capital, atua como linha de base para a tomada de decisão econômica, pois o seu índice determina quais os investimentos podem concorrer com o mercado financeiro.

Assim, uma taxa de lucro inferior à taxa SELIC não apresenta atrativo econômico para a realização de inversão financeira em projetos e ações concretas, preferindo o investidor a migrar para a segurança do mercado de títulos públicos, em que o risco inerente a operação é menor do que a relação com a Administração Pública por meio de um contrato de prestação de serviço, já que atrasos nos repasses e custos políticos são condicionantes reais e devem ser levados em consideração.

O estudo realizado para estabelecer os valores aceitáveis de BDI na composição lucro teve como universo os contratos firmados com a Administração entre os anos de 2007 e 2011, tendo sido definidos por meio do Acordo nº 2.644/2013 os valores de referência do Quadro 01.

Quadro 01 – Valores médios do componente “lucro” apurada entre os anos de 2007 a 2011 – Acordo nº2.622/2013

Tipos de Obra	1º Quartil	Intervalo de confiança da média	
		Valor Médio	3º Quartil
Construção de Edifícios	6,16%	7,40%	8,96%
Construção de Rodovias e Ferrovias	6,64%	7,30%	8,69%
Construção de Redes de Abastecimento de Água, Coleta de Esgoto e Construções Correlatas	6,74%	8,04%	9,40%
Construção e Manutenção de Estações e Redes de Distribuição de Energia Elétrica	8,00%	8,31%	9,51%
Obras Portuárias, Marítimas e Fluviais	7,14%	8,40%	10,43%
<b>Valor de Lucro Médio</b>	<b>6,94%</b>	<b>7,89%</b>	<b>9,39%</b>

Na análise dos valores de referência do TCU para a taxa do Lucro (Quadro 01), levanta-se o primeiro questionamento: qual seria o motivo objetivo para haver distinção da taxa de lucro por tipo de obra realizada? O mercado e a literatura especializada indicam que taxa de retorno diferenciada sobre o capital aportado (lucro) é estabelecido em função do risco do negócio em si. Realização de projetos com maior probabilidade de constrangimentos e que mitigue ou fruste a geração de lucro/dividendos possui um prêmio maior aos acionistas/investidores.

Por se tratar de uma relação com a Administração Pública, os riscos estabelecidos são idênticos, excetuando os riscos de efetivação do próprio empreendimento/projeto, e,

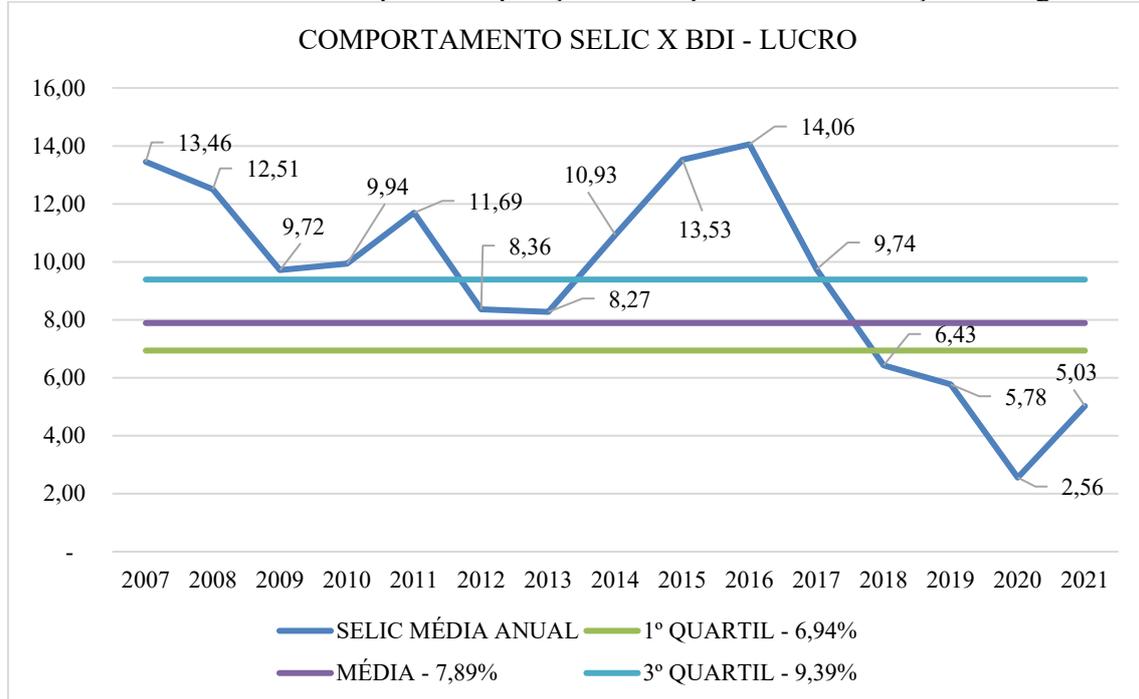
neste caso, o risco é mensurado na composição: seguro e garantias, não absorvido no lucro.

Por se tratar de uma expectativa de retorno ao capital investido, não há por que haver distinção da taxa de lucro em função do tipo de obra ou serviço de engenharia executado.

Ao estabelecermos um comparativo entre os valores médios referenciais da taxa de lucro determinado pelo TCU e o comportamento da taxa SELIC – Quadro 02, verificamos que o valor estipulado pelo TCU, desde 2007<sup>5</sup>, é inferior à taxa básica praticada pelo mercado em 60% dos casos. Isto é, a Administração Pública está se financiando com recursos privados a partir do momento em que não oferece nem o juro mínimo ofertado ao mercado financeiro, o que, em última análise, poderia caracterizar afronta ao artigo 884 do Código Civil, *in verbis*:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Quadro 02 - Comportamento da Taxa SELIC desde 2007 confrontada com as taxas referenciais médias do TCU para composição Lucro para obras e serviços de engenharia



No entanto, a taxa SELIC, como base da taxa de juros no país, apenas atua como fronteira inferior para a tomada de decisão e para a realização ou não de investimentos,

<sup>5</sup> Ano de referência para o início dos estudos que compuseram o TC 036.076/2011-2.

## A NÃO ADERÊNCIA DO REFERENCIAL DE BENEFÍCIO DO BDI DETERMINADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO JUNTO A REALIDADE FÁTICA E A PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA

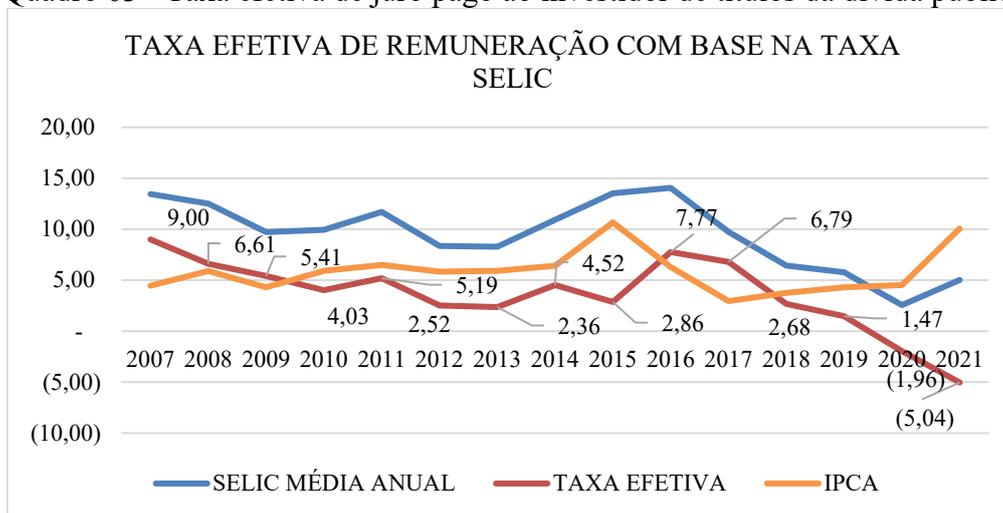
devendo-se aplicar o verdadeiro prêmio para o investidor realizar o aporte de recursos naquela companhia ou financiar determinados projetos, pois, caso contrário, os títulos do governo serão sempre um produto financeiro mais atraente que quaisquer investimentos da economia real, se a taxa de retorno for semelhante.

Assim, deve-se acrescentar um *plus* à taxa SELIC, para que haja efetivamente recompensa/prêmio sobre a prestação do serviço contratado, com o objetivo de se garantir um retorno efetivo dos recursos investidos. O mercado financeiro caracteriza este instrumento como *spread* bancário<sup>6</sup>, e é importante determinar qual seria este *spread* para contratos com a Administração Pública.

### 5. SPREAD CONTRATUAL X TESOUREIRO DIRETO IPCA+

É importante reforçar que a Taxa SELIC não apresenta nenhum mecanismo de proteção ao comportamento inflacionário do país, sendo que o prêmio pago de juros ao investidor nos títulos da dívida pública é a taxa efetiva de juro, obtida entre o valor nominal da taxa SELIC subtraído da taxa de inflação – Quadro 03.

Quadro 03 - Taxa efetiva de juro pago ao investidor de títulos da dívida pública



Verifica-se, na análise do Quadro 03, que, mesmo aplicando a taxa SELIC, ela não garante um prêmio adequado aos investidores, pois a taxa efetiva média dos últimos

<sup>6</sup> O spread bancário é a diferença do valor que você recebe de juros do banco por realizar um investimento nele e os juros cobrados por eles em financiamentos e empréstimos. Desta maneira, quanto maior for o spread de um banco, maior vai ser o lucro dele nas negociações. Fonte: <https://www.mobills.com.br/blog/educacao-financeira/o-que-e-spread-bancario/>.

15 anos foi de apenas 3,61% enquanto a Taxa de Juros de Longo Prazo foi de 4,35%<sup>7</sup>, o que confirma que a Taxa SELIC atua apenas como a limite inferior para a tomada de decisão de investimento.

Este raciocínio apresenta aderência à realidade, já que o próprio Tesouro Nacional oferece na modalidade Tesouro Direto o investimento denominado de “Tesouro Direto IPCA +”, em que oferece ao investidor a proteção da inflação (atuando analogamente como operação de *HEDGE*<sup>8</sup>), acrescido de uma taxa de juros premial.

O Tesouro Direto para esta linha de investimento tem ofertado as taxas de juros apresentadas no Quadro 04.

Quadro 04 - Taxa de Remuneração para o produto Tesouro Direto IPCA +

Ano de Vencimento do Título	Rentabilidade
2026	5,58%
2035	5,71%
2045	5,71%

Assim, o próprio Governo, por meio de sua política fiscal, oferece produtos em com um *spread* estabelecido que garante uma remuneração mínima aceitável. Por que na relação de prestação de serviços ao governo esta lógica não pode ser adotada?

## 6. INCIDÊNCIA DO LUCRO

Outro viés estabelecido pelo referencial do TCU é a própria fórmula de cálculo do BDI, em que se insere o Lucro como uma função que se soma as demais despesas indiretas. O Lucro, de forma geral, não é um componente estanque dos demais itens de despesa, ele é a representação da “remuneração da capacidade empresarial” sobre todos os meios de produção alocados para a prestação do serviço.

Assim, não há lógica em acrescentá-lo na expressão de composição de formação do BDI, pois é gerado a partir do conjunto de despesas efetivadas pela empresa junto ao

<sup>7</sup> <http://www.finep.gov.br/area-para-clientes/200-tjlp/4651-tjlp>. Acessado em 25 de setembro de 2022.

<sup>8</sup> Hedge é uma proteção para tentar diminuir os efeitos da volatilidade do mercado financeiro sobre seus ativos. A prática pode ser adotada tanto por quem possui bens físicos quanto por quem quer proteger bens. Operações dessa natureza também podem ser feitas para ganhos especulativos, sobretudo na bolsa de valores. Fonte: <https://investidor.estadao.com.br/educacao-financeira/hedge-o-que-e-para-que-serve#:~:text=Hedge%20%C3%A9%20uma%20prote%C3%A7%C3%A3o%20para,sobretudo%20na%20bolsa%20de%20valores>. Acessado em 26/09/2022.

## A NÃO ADERÊNCIA DO REFERENCIAL DE BENEFÍCIO DO BDI DETERMINADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO JUNTO A REALIDADE FÁTICA E A PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA

contrato. No *Mark-Up*, o lucro é estabelecido em percentual do somatório das despesas diretas e indiretas.

O modelo de formação de BDI vigente trata o lucro como mais um componente do BDI, sem influência dele:

$$\text{BDI} = \text{Administração Central} + \text{Seguro} + \text{Garantia} + \text{Risco} + \text{Despesa Financeira} + \text{LUCRO}$$

Quando na realidade o lucro deveria ser representado na fórmula de formação do BDI da seguinte maneira:

$$\text{BDI} = (\text{Administração Central} + \text{Seguro} + \text{Garantia} + \text{Risco}) * \text{LUCRO} + \text{Despesa Financeira}$$

Deve haver lucro sobre todo o fator de produção – direto e indireto – alocado.

### 7. PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA

Verifica-se que os valores referenciais determinados pelo *Parquet* de Contas na composição lucro não cumpre a sua função de premiar o fornecedor de serviço, mas apenas de remunerá-lo, obliterando a lógica da composição lucro.

A metodologia hoje vigente não garante nem a manutenção dos investimentos necessários para a sobrevivência da empresa no longo prazo, forçando os proprietários de meios de produção a realizarem “ginásticas operacionais”, para que haja efetivamente o retorno a seus acionistas ou sócio cotistas, e normalmente desagua em ações administrativas de alegação de “jogo de planilhas”, sobrepreço, superfaturamento, uma vez que a taxa de lucro é tratada na lógica de remuneração e sujeita aos mesmos constrangimentos.

Nesta seara, e buscando reduzir os efeitos adversos advindos desta imposição de taxa que o fornecedor do serviço pode cobrar, se faz necessário que a composição “lucro” seja tratada na sua definição econômica plena. Assim, a proposição que ora apresentamos é que a taxa de juros referencial reflita o comportamento do mercado financeiro o mais próximo possível da atualidade temporal da época da contratação do serviço.

A taxa de “lucro” deve ser aferida pela seguinte fórmula:

$$\text{Lucro} = (\text{TS} - \text{PrIPCA}) + \text{Prêmio}$$

Em que:

TS = Taxa Selic vigente na época da publicação do Edital;

PrIPCA = Projeção de Inflação dada pelo Banco Central para o ano em que ocorrerá o certame licitatório;

(TS – PrIPCA) = vedado valor negativo. Se negativo igual a zero.

Prêmio = prêmio médio pago ao investidor tendo como referencial o produto Tesouro Direito IPCA+.

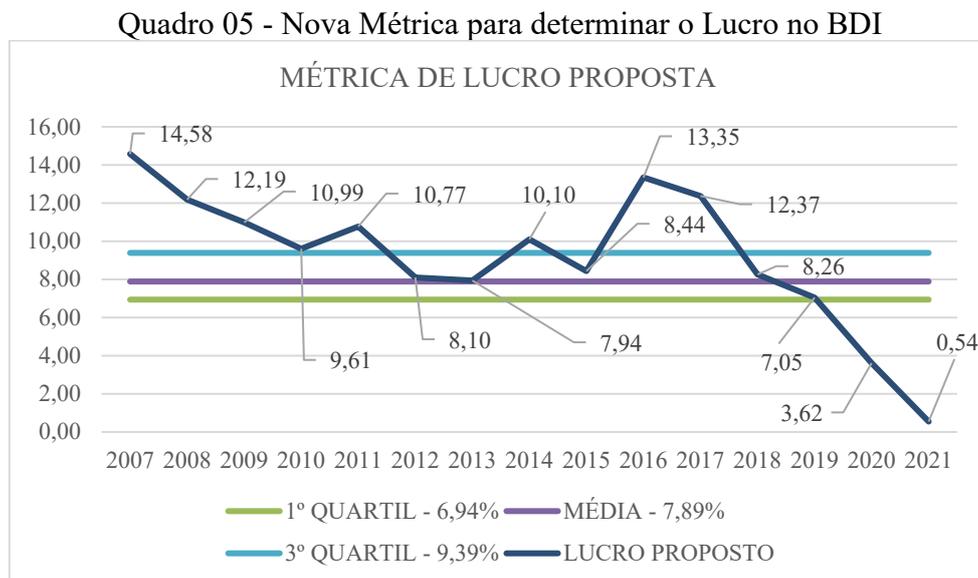
A proposição resguarda a lógica da função LUCRO ao se valer da taxa efetiva da remuneração oferecida pela SELIC acrescido de um prêmio.

Esta métrica permite uma composição de custos aderentes à realidade, da mesma forma que é feito para a cotação de preços de insumos e serviços no mercado, e compõe a fração dos custos diretos. Permite um planejamento mais estruturado para o exercício temporal de execução do contrato, pois a fração que representa a remuneração da capacidade empresarial estará preservada.

Deve-se recordar que, por determinação legal, os reajustes e realinhamentos de preços somente acontecem (com raras exceções) após um ano de vigência do contrato, assim, quaisquer impactos nos custos devem ser retirados da composição Lucro, diminuindo a atratividade do próprio negócio. Isto é, a empresa de forma indireta financia o Estado quando da prestação dos serviços, por efeitos de sua própria política monetária (inflação). Até cumprir a carência temporal normal que permite o realinhamento de preços, a empresa deve arcar com os custos.

Quantas obras e serviços são negligenciados, parados e abandonados por deterioração da composição lucro junto ao fornecedor de serviço?

Em adotando esta métrica como referência, é possível estabelecer a seguinte predição – Quadro 05. Verifica-se que, em apenas em 1/3 dos anos abordados, o referencial vigente pelo TCU coincidiu com a realidade factual, sendo que, em 53% dos casos, o Estado se financiou às custas do prestador de serviço e, em 13,3% dos casos, as empresas receberam lucro maiores que o mercado pagava.



## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O modelo instituído pelo Acórdão n.º 2.622/2013 induz que a fração “lucro” seja uma apenas uma espécie de remuneração, desfigurando o conceito da palavra e o contido nos diplomas legais. Toma o todo – remuneração do serviço prestado, que é a porção devida pela Administração Pública contratante, com a construção da variável lucro, que possui características de formação distinta. O lucro é parte da remuneração devida pela Administração Pública ao seu contratado, mas não é uma remuneração *strictu sensu*.

O próprio governo possui ferramental para garantir a rentabilidade dos investidores, tendo a SELIC como taxa básica, e o produto Tesouro Direto IPCA+, para garantir uma rentabilidade mínima aos compradores de seus títulos públicos. E este ferramental deve ser transpassado para a gestão da orçamentação com propostas junto à Administração Pública, de forma idêntica à efetivada nas tabelas de composição de insumos e serviços, isto é, com atualização constante, com vistas a adequar a realidade da variável lucro à política fiscal e monetária vigente à época, e não com base em um referencial que já faz 09 anos.

Assim, as empresas buscam reduzir os efeitos administrativos internos e garantir a sua rentabilidade e até sobrevivência por meio de jogos de planilha, sobrepreço, superfaturamento, duplicidade de cobranças, dentre outros, e que demandam ação corretiva do TCU, sem contar com a necessidade pela empresa de absorção da variação dos custos da prestação do serviço, que só podem ser efetivados, normalmente, após um ano de vigência do contrato, reduzindo a fração lucro da composição do BDI.

Esta situação acaba contribui com obras atrasadas, paralisadas, abandonadas, com desperdício de recursos públicos, tudo em função da recusa em reconhecer a função objetiva da composição Lucro e tratá-la como remuneração.