

VOTO REVISOR

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Tribunal, em cumprimento ao 9.5.1 do Acórdão 7.514/2010, 2ª Câmara, em que se determinou fossem apurados os fatos e identificados os responsáveis pelo superfaturamento havido em contratos do Sest e do Senat, destinados à construção de centros assistenciais integrados dos trabalhadores em transporte.

Apura-se, nestes autos, o superfaturamento identificado no Contrato 2010/2002, do Sest, celebrado com a Construtora Ápia Ltda., para construção do Centro de Assistência Integrado dos Trabalhadores em Transporte, em Varginha, Minas Gerais.

A Secob-3 avaliou, no âmbito das contas do Sest, relativas ao exercício de 2002, os itens mais relevantes do Contrato, determinados a partir da curva ABC¹, tendo por parâmetro os sistemas referenciais de custos Sicro e Sinapi e método lastreado no critério de aceitabilidade de preço global², amplamente utilizado por esta corte.

Nestes termos, a Secob-3 quantificou, apenas naquele exercício, superfaturamento no valor de R\$ 69,6 mil, em valores históricos. O débito resulta de excesso de preço nos serviços “estrutura metálica”, “transporte de material de 1ª categoria acima de 5,0 km (aditivo)”, “escavação e carga de material de 1ª categoria”, “concreto usinado 15,0 Mpa” e “calha de concreto”, compensado pelo subpreço apurado para o serviço “formas planas em chapa de compensado resinada e = 12 mm (3 usos)”. Em face da ausência de indicação do percentual de BDI cobrado pela contratada, a unidade técnica adotou o BDI médio para o tipo de edificação, correspondente a 25,65%.

Devidamente identificados, os responsáveis foram citados no âmbito destas contas especiais. Coube à 5ª Secex examinar as alegações de defesa dos gestores e da empresa beneficiada com o superfaturamento.

Nos termos da análise, reproduzida no relatório, a unidade técnica entende não afastado o débito e opina, em síntese, pela irregularidade das contas, imposição de débito e cominação de multa aos responsáveis, entre os quais a Construtora Ápia Ltda., beneficiária dos pagamentos indevidos.

O Ministério Público, por meio de parecer do seu procurador-geral, acolhe a proposta da 5ª Secex.

Contribui para o não acolhimento das alegações de defesa da empreiteira, o fato de ela não haver apresentado as composições de custos dos serviços avaliados.

Sobre o tema assim dissertou a 5ª Secex, *in verbis*:

56. Embora a empresa Ápia tenha alegado que a Secob-3 não apresentou as composições de custos dos itens de serviços apontados com superfaturamento, cabe informar que, na tabela relativa à Peça 1, p.75, esta unidade técnica mencionou os códigos de referência dos sistemas que utilizou como parâmetro para apontar o débito. Por outro lado, a responsável não trouxe em sua defesa as composição de custos dos serviços contratados, comprometendo, assim, a sua análise.

¹ “A classificação por meio da curva ABC baseia-se no princípio de Pareto, também conhecido como princípio dos ‘poucos significativos e muitos insignificantes’. A experiência mostra que os itens mais importantes (faixa A) constituem 10 a 20% do total de itens, mas respondem por cerca de 80% do valor total do orçamento. Já a faixa B abrange cerca de 30% dos itens, que correspondem a cerca de 15% do valor total (itens de importância intermediária). A faixa C, que contém aproximadamente 50% dos itens, relacionados a apenas cerca de 5% do valor total orçado (itens menos importantes)” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Roteiro de auditoria de obras públicas*. Brasília, 2011. p. 28).

² Apresenta, “como característica determinante a admissão de métodos que admitem compensação de sobrepreços unitários com subpreços unitários” (*Idem, ibidem*. p. 50).

Considerando as demais justificativas apresentadas, entendemos que os esclarecimentos trazidos aos autos pela responsável não foram suficientes para afastar o débito.

Incluso o processo na pauta, a Construtora Ápia Ltda. apresentou ao Relator, na antevéspera da Sessão deliberativa, memorial com 53 páginas, em que procura justificar os preços impugnados pelas unidades técnicas do Tribunal, a partir da apresentação de pretensas composições para os serviços.

Em síntese, alega a Construtora que o BDI da obra seria de 32,80%, maior que o tomado por referência pela Secob-3, bem como que os serviços em que se identificou sobrepreço, obtidos a partir do Sicro, não representariam adequadamente o encargo contratado, tornando-se necessário obter o preço a partir de outros serviços especificados no Sicro.

Sustenta que o percentual de BDI por ela proposto incorpora custos diretos não considerados no orçamento de referência da obra: “mobilização e desmobilização”, “instalação e manutenção de canteiro” e “administração local”. Acresce tais custos ao percentual de BDI adotado como referência, arbitrados em 2,66%, 6,00% e 2,50%, respectivamente.

No que se refere às substituições de composições de serviços, indica os códigos e composições dos serviços que entende adequados à consecução da obra. O quadro seguinte apresenta as alterações requeridas pela contratada.

Serviço	Código Sinapi utilizado pela Secob-3	Código Sinapi proposto pela Construtora
Estrutura metálica	25624/3	73790/1
Escavação e carga de material de 1ª categoria	24868/1	76452/1
Transporte de material de 1ª categoria acima de 5,0 km (aditivo)	23609/1	72856
Concreto usinado 15,0 Mpa	23437/15	74138/001
Formas planas em chapa de compensado resinada e = 12 mm (3 usos)	Não indicado pela Ápia	5987

Diz, ainda, que a composição do serviço “calha de concreto” seria incompleta, e, por isso, seria necessário acrescentar os componentes “pedreiro”, “servente”, “guindaste”, “concreto usinado 15 Mpa” àquela composição.

Entende o relator que tais elementos justificariam plenamente os preços cobrados e afastariam o débito apurado nestes autos. Sobre o tema, assim discorreu, *in verbis*:

24. Embora a Secob-3 tenha adotado uma metodologia de cálculo conservadora, considerando inclusive como crédito custos cujos valores foram inferiores aos custos contidos nos sistemas referenciais de preços utilizados, peço vênia para discordar daquela Unidade Técnica no que tange ao débito apurado em relação à Construtora Ápia Ltda, em função, ainda, de extenso Memorial apresentado a meu Gabinete no último dia 06/11/2012, que faço juntar aos autos nesta oportunidade.

25. No mencionado arrazoado a empresa consegue afastar, no meu entendimento, o débito a ela imputado, inclusive no que concerne à aplicação equivocada do BDI de 25,65%, já que há despesas que, embora devam ser consideradas como “Despesas Diretas”, estavam apropriadas no BDI de 32,80% as quais, se forem simplesmente desconsideradas, representarão, como corretamente alegado pela Construtora, enriquecimento sem causa da Administração.

26. De fato, embora não devam constar itens como “Administração Local”, “Instalações de Canteiro e Acampamento” e “Mobilização e Desmobilização” como custos indiretos, ou seja, dentro do BDI, já que perfeitamente quantificáveis para cada obra, deve-se reconhecer que tais custos não foram apropriados à planilha de custos diretos do empreendimento, ou seja, seriam

simplesmente glosados dos custos efetivamente incorridos pelo empreendimento, de forma indevida. Demais disso, as composições de custo unitário trazidas aos autos nesta oportunidade estão a demonstrar a inexistência de superfaturamento para o caso em tela, inclusive pelas razões apresentadas quanto à aplicação dos referenciais de preço Sicro e Sinapi à época dos fatos.

II

Embora muito bem fundamentado, peço vênias ao E. Relator por divergir do acórdão proposto.

Nos termos dos autos, na antevéspera do julgamento do processo, a Construtora Ápia Ltda. apresentou substancial memorial, muito após as análises da Secob-3, da 5ª Secex e do Ministério Público.

Os muitos dados técnicos em exame, então trazidos aos autos pela empresa, fundados em técnicas de engenharia construtiva e de formação de preços de engenharia civil, exigem exame acurado e atento. Tal exame, segundo entendo, assemelha-se a laudo pericial de engenharia e há de ser realizado pela unidade técnica especializada, a única dotada de formação técnica adequada para manifestar-se conclusivamente sobre o caso

Assim, indispensável que as teses agora trazidas, expostas no memorial, sejam submetidas a novo exame técnico da Secob-3, com fundamento no que dispõem os arts. 113, inciso I, e 116, § 1º, do Regimento Interno.

Tal medida, sobre permitir adequado entendimento da questão, ajusta-se ao princípio da verdade real, perseguido no processo de controle externo, e dilata a oportunidade para exercício do contraditório e da ampla defesa, historicamente propiciada pelo Tribunal.

Ademais, tenho dúvidas se as teses trazidas aos autos, dois dias antes do julgamento, pela Construtora Ápia Ltda., não teriam sido fundamentadas exatamente nas conclusões da Secob-3 e da 5ª Secex, porquanto a análise crítica desses elementos não permite responder a diversas indagações, a exemplo dos motivos que impediram a interessada de apresentar, no tempo certo, o percentual e composição do BDI por ela cobrado.

Tais teses não justificam, também, a necessidade de substituir os serviços especificados pela Secob-3 pelos tardiamente indicados. Limitam-se a proclamar a necessidade de fazê-lo, sem absolutamente fundamentá-la.

Por tais razões, falta de convencimento, proponho a conversão do julgamento em diligência, para que, após a pertinente análise das razões da empresa pela Secob-3, possa o Tribunal novamente apreciar o processo, com fundamento em dados sólidos de convencimento.

Na hipótese de não restituição dos autos ao exame da unidade técnica especializada, julgaria irregulares estas contas especiais, na forma proposta pelas unidades instrutivas, porque elas fizeram prova da tese empregada na instrução e a interessada não se desonerou do encargo de provar os fatos por ela indicados (CPC, art. 333, incisos I e II).

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, no sentido de converter o julgamento em diligência, para restituir os autos do processo à Secob-3, para análise do memorial e documentos apresentados pela Construtora Ápia Ltda.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de novembro de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor