

TC 004.153/2011-1

Tipo: Tomada de Contas Especial, exercício de 2002.

Unidade Jurisdicionada: Serviço Social do Transporte – Sest/Conselho Nacional, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Unidade Interessada: SECEX-5

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento à determinação expedida pelo TCU mediante o item 9.5.1 do Acórdão 7.514/2010-Segunda Câmara, proferido nos autos do TC-009.887/2004-0, “com vistas à apuração dos fatos e identificação dos responsáveis relativos aos superfaturamentos apontados nos contratos 2009/2002 (Senat) e 2010/2002 (Sest), firmados com a empresa Construtora Ápia Ltda., nos valores de R\$ 69.598,45 e 85.336,41, respectivamente”.

2. Esta instrução cuida da análise do sobrepreço do Contrato 2010/02, resultante do Convite 107/02, do Sest/CN. Esse contrato trata das obras de (i) terraplenagem, (ii) módulo cultural, (iii) módulo treinamento, e (iv) fundações do prédio principal do Centro Assistencial Integrado dos Trabalhadores em Transporte – Capit, número 60, localizado em Varginha/MG. Esse Capit é composto ainda por outras estruturas, como piscinas, quadras esportivas, churrasqueiras, restaurante, pórtico de interligação, oficinas pedagógicas, auditório, módulos de saúde e administrativo, dentre outros, que são objetos de outros contratos.

HISTÓRICO

3. Motivou a referida determinação do Tribunal a constatação, nos autos do referido processo, que trata da prestação de contas do Serviço Social do Transporte/Conselho Nacional – Sest/CN referente ao exercício de 2003, de irregularidades e danos referentes à contratação e à execução das obras de construção dos Centros Assistenciais Integrados dos Trabalhadores em Transporte – Capits de Campina Grande/PB (Capit 55), Uberaba/MG (Capit 57) e Varginha/MG (Capit 60). As referidas obras foram executadas conjuntamente pelo Sest/CN e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional – Senat/CN.

4. Por intermédio do aludido Acórdão 7.514/2010-Segunda Câmara, o Tribunal, além de determinar a realização das devidas audiências e citações cabíveis naquele feito, decidiu pela promoção das seguintes medidas processuais, tendentes à apuração de outras ocorrências igualmente relacionadas às obras de construção dos referidos Capits: (i) constituição de processos apartados de tomadas de contas especiais, para apuração de irregularidades e de danos aos cofres do Sest/CN e do Senat/CN ocorridos no exercício de 2002, uma vez que as contas ordinárias daquelas entidades relativas ao considerado exercício já não mais podiam ser reabertas mediante recurso de revisão; e (ii) juntada de elementos constantes daqueles autos a outros processos referentes a contas anuais do Sest/CN e do Senat/CN, para apuração de irregularidades e de danos aos cofres daquelas entidades, ocorridos em outros exercícios.

5. Em sessão realizada em 22/6/2011, o Plenário do TCU, baseando-se no que dispõe o artigo 28, incisos VIII, XIV e XXX, do Regimento Interno do Tribunal, e sobrelevando razões de racionalidade administrativa, de conexão entre as matérias e de uniformidade de tratamento a

processos semelhantes, aprovou questão de ordem suscitada pela Segecex, a qual defendeu que fosse sorteado um único relator para todos os processos de contas do Sest/CN e do Senat/CN em que se apuram irregularidades e danos constatados na contratação e na execução das obras de construção dos Capits de Campina Grande/PB, Uberaba/MG e Varginha/MG.

6. Dessa forma, em 28/6/2011, o Ministro Raimundo Carreiro foi apontado em sorteio para presidir a instrução dos seguintes feitos: (i) o referido TC-009.887/2004-0, que trata da prestação de contas do Sest/CN referente ao exercício de 2003; (ii) o TC-016.814/2005-1, que trata da prestação de contas do Sest/CN referente ao exercício de 2004 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); (iii) o TC-021.298/2006-8, que trata da prestação de contas do Sest/CN referente ao exercício de 2005 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); (iv) o TC-004.149/2011-4, que trata da tomada de contas especial instaurada para apurar danos aos cofres do Senat/CN ocorridos em 2002; (v) o TC-010.111/2004-6, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2003 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); (vi) o TC-011.826/2005-0, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2004 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); (vii) o TC-013.765/2006-0, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2005 (contas reabertas mediante recurso de revisão interposto pelo Ministério Público); e (viii) este TC-004.153/2011-1.

7. Em 21/11/2012, nos termos do Acórdão 3.127/2012-TCU-Plenário, foi determinada a conversão dos autos em diligência e o seu encaminhamento à Secob responsável para que promovesse a análise do Memorial apresentado em nome da Construtora Ápia Ltda, a fim de que fossem avaliados os argumentos ali apresentados concernentes ao superfaturamento inicialmente apontado pela Secob-3. Essa análise constitui o objeto da presente instrução.

EXAME TÉCNICO

I. BDI

8. A recorrente cita trecho do voto condutor do Acórdão 1.424/2003-TCU-Plenário, em que está consignado que “comparar valores nominais do BDI, sem uma análise detalhada das despesas indiretas que compuseram cada taxa e do lucro que foi arbitrado em cada empreendimento não é tecnicamente adequado”. Assim, conclui que o TCU entende que somente é possível comparar valores nominais de BDI quando existe correspondência nas composições analisadas e que isso não ocorreria no presente caso, uma vez que o BDI contratual, de 32,80%, contemplaria itens ausentes do BDI referencial de 25,65%. O disposto no referido acórdão justifica e reforça a necessidade de se conhecer a composição do BDI contratual para possibilitar a análise dos preços propostos, o que este Tribunal solicitou mediante diligência (peça 1, p. 36) e não foi atendido pelo SEST/SENAT (peça 1, p. 39).

9. No que tange a comparação do BDI referencial com o BDI contratado, é oportuno salientar que não foi possível analisar o BDI contratado uma vez que sua composição não foi disponibilizada nem pelo SEST/SENAT, nem pela contratada. O memorial (peça 49) apresentado pela contratada se limita a informar que os itens “mobilização e desmobilização”, “instalação e manutenção de canteiro” e “administração local” integram o BDI contratual e não foram considerados pela Secob-3 em sua análise de preços. Sugere ainda que para esses três itens sejam adotados os percentuais constantes do BDI referencial do SICRO vigente à época da contratação (2,66%, 6,00% e 2,5%, respectivamente) e que estes percentuais sejam acrescidos ao BDI referencial considerado pela Secob-3, o que levaria o BDI a 36,81%.

10. A recorrente opta por questionar o BDI referencial da Secob-3 e propor sua modificação, ao invés de apresentar a composição de seu BDI, que é, na verdade, o dado relevante para o mérito da questão, no caso, o preço contratado. Dessa forma, ainda não é possível analisar o BDI contratual, uma vez que continua desconhecido, mesmo após o memorial apresentado pela contratada e solicitado o seu detalhamento mediante diligência (peça 1, p. 42). O desconhecimento do BDI contratual dificulta a análise dos preços contratados.

11. Contudo, assiste razão à contratada quando argumenta que os três itens citados não constam da planilha de custos diretos e são despesas inerentes à execução de obras com as características da analisada nestes autos. Dessa forma, expõe a contratada que esses serviços seriam remunerados por meio do BDI contratual, sendo tecnicamente inadequada as suas ausências do BDI referencial e da planilha de custos diretos referenciais.

12. Por fim, a recorrente propõe que os percentuais dos itens não considerados pela Secob-3 em seu BDI referencial sejam a ele acrescidos, para refletir as características de sua proposta.

13. Considerando que: (i) os serviços “mobilização e desmobilização”, “instalação e manutenção de canteiro” e “administração local” compõem os custos de uma obra com as características do CAPIT de Varginha/MG; (ii) podem ser adotados para esses itens os percentuais constantes no Sicro à época da contratação, quando compunham o BDI, nos termos propostos pela recorrente; (iii) o BDI referencial do Sicro vigente à época da contratação era de 32,68%; e (iv) o BDI contratual, de 32,80%, reduzido dos percentuais dos itens citados, resta menor que o referencial considerado máximo pela Secob-3 para a época, de 25,65%; se entende que é possível aceitar o BDI contratual, não sendo mais relevante a discussão acerca do BDI referencial adotado, uma vez que a análise de preços se limitaria, assim, à análise dos custos diretos constantes da planilha orçamentária.

II. Custos Diretos

14. A recorrente afirma que não há no processo as composições de preços unitários consideradas pela Secob-3, mas somente a menção aos códigos do SINAPI (peça 49, p. 10). Este tema já havia sido abordado pela recorrente no processo, e analisado pela 5ª Secex (peça 41, p. 9), que concluiu o seguinte:

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

15. Ainda, discorre a Secex sobre a impossibilidade de se obter as composições nos bancos de dados do SINAPI para o ano de 2002, o que a levou a adotar como referência as composições do SINAPI de setembro de 2003, retroagidos os valores pelo INCC para outubro de 2002 (peça 49, p. 10). Há cópia da correspondência mediante a qual a Construtora Etica solicita à CAIXA a tabela do SINAPI do ano de 2002, havendo a negativa por parte da CAIXA (peça 49, p. 40-41). Contudo, não há nos autos registro de solicitação dessas composições ao TCU, que sempre as possuiu, uma vez que foram utilizadas na análise de preço realizada pela Secob-3. Ainda que não solicitado, em privilégio da transparência e do exercício do contraditório e da ampla defesa, as pesquisas de custos

de serviços e insumos do SINAPI utilizadas na análise foram inseridas neste momento nos autos, consistindo-se das peças 64 e 65.

16. Cabe observar que, nos novos elementos, não foram fundamentadas detalhadamente as críticas às composições utilizadas pela Secob-3, uma vez que a recorrente afirma desconhecê-las. O memorial apresentado é na realidade uma nova análise, realizada com base nas composições do SINAPI para setembro de 2003, ocasião em que havia novos códigos e nomenclaturas para as composições em relação a outubro de 2002.

17. A recorrente sustenta que utilizou as composições do SINAPI para setembro de 2003. Contudo, não informa qual foi a abrangência, a localidade, o vínculo, a data de referência, a referência de coleta e os encargos considerados para a geração do relatório do sistema referencial.

18. Em seu memorial, a recorrente trata de forma individualizada de cada um dos serviços analisados pela Secob-3, de forma que nesta instrução, para fim de estruturação textual, adotaremos a mesma lógica:

II.1. Transporte de material de 1ª categ. acima de 5,00 Km - Aditivo

19. A recorrente propõe a utilização da composição 72856 do SINAPI, ao invés da 23609/1 adotada pela Secob-3.

20. A composição 72856 considera a utilização de um caminhão basculante com capacidade de 5 m³ e 11 toneladas, enquanto a composição 23609/1 prevê um caminhão basculante de 6 m³ e 12 toneladas. A primeira se refere ao transporte de material de 1ª categoria, enquanto a segunda trata do transporte de material para bota fora. A recorrente afirma que a composição considerada pela Secob-3 não reflete as características do serviço contratado, que foi o transporte de material de 1ª categoria.

21. O SINAPI não oferece nenhuma composição que trate exclusivamente de transporte de material de 1ª categoria, na data-base de outubro de 2002. Contudo, possui a composição 71031/3, que trata do transporte de material escavado de 1ª e 2ª categorias com caminhão. Ocorre que o transporte de material de 2ª categoria é mais caro do que de 1ª categoria, uma vez que sua densidade é maior e o rendimento de carga/descarga é menor, o que eleva o valor do transporte medido em volume.

22. Assim, a consideração da composição 71031/3 na análise de custo, por melhor refletir as características do serviço contratado, se mostra conservadora ao cálculo de eventual sobrepreço, oferecendo uma margem favorável à contratada. A única adaptação que deve ser feita na composição 71031/3 é a exclusão do insumo 6259, que vem a ser um caminhão pipa de 600l, uma vez que não há registro de utilização desse insumo no empreendimento contratado.

23. Dessa forma, o custo do serviço “Transporte de material de 1ª categ. acima de 5,00 Km” pode ser considerado como de 0,50 R\$/m³xKm, resultando num preço contratado inferior ao preço referencial, configurando subpreço, em R\$5.852,48, na data-base de outubro de 2002.

II.2. Estrutura Metálica

24. A recorrente propõe a utilização da composição 73970/1 do SINAPI, ao invés da 25624/3 considerada pela Secob-3.

25. A composição 73970/1 contempla o perfil de aço laminado de aba paralela tipo “I” no Padrão Americano de 12” x 5 ¼”, o que equivale ao perfil 304,80mm x 133,35mm no Padrão W (métrico).

26. Dentre os perfis metálicos especificados nas estruturas metálicas contempladas no Contrato 2009/02, conforme os elementos de projeto acostados aos autos, o de maior altura e largura é o perfil de chapa dobrada do tipo “U” enrijecido, com altura máxima de 127mm e aba com largura máxima de 50mm, montado de forma a dois perfis “U” formarem um perfil caixão.
27. Apesar de o perfil ora trazido nos novos elementos acostados pela defendente não se coadunar com as especificações de projeto, há que se reconhecer que a composição 25624/3, utilizada pela Secob-3 em sua análise, empreendida à luz de projetos básicos deficientes, bem como de orçamentos sem os detalhamentos necessários, conforme bem destaca o Exmo. Ministro-Relator em seu Voto (peça 59, pág. 2, §7), também não reflete com fidelidade as características da estrutura projetada, conforme novos elementos apurados, uma vez que considera uma treliça de cantoneira de aço de abas iguais, em qualquer bitola, com espessura de 1/8” e vão de 12,00m.
28. Como visto, o perfil “I” de 12” x 5 1/4”, pleiteado pela contratada, difere da previsão do projeto (perfil “U”), possuindo outro formato (perfil “I”), altura 2,4 vezes maior e alma 2,6 vezes maior do que a do principal perfil especificado.
29. Contudo, como o perfil especificado é utilizado em composição soldada de duas peças que formam um perfil caixão e o SINAPI não oferece uma referência de custo exata para o perfil do projeto, suas dimensões podem ser multiplicadas por dois para fim de comparação com o perfil proposto pela recorrente.
30. Dessa forma, se pretende adequar a composição do SINAPI ao peso por metro linear do perfil contratado, se obtendo uma equivalência entre o perfil caixão do projeto e o perfil “I” do SINAPI. Cabe observar que como o perfil I pleiteado pela recorrente possui dimensões 2,4 e 2,6 vezes superiores ao perfil do projeto e o perfil projetado deve ser multiplicado por dois, a adoção desse perfil I é uma aproximação conservadora a favor da recorrente e que pode ser considerada adequada à realidade do empreendimento contratado.
31. O SINAPI já possuía, em outubro de 2002, composições de estruturas metálicas com utilização de perfil “I”, a exemplo das composições 25624/1 e 25624/2, sendo que a primeira é equivalente à composição proposta pela recorrente (73970/1).
32. A contratada propôs a inclusão, na composição, de serviços e insumos que seriam necessários à consecução do objeto, como guindaste e solda, com o que estamos de acordo, uma vez que as alturas das edificações construídas não permitem o içamento manual e o projeto prevê uma estrutura soldada.
33. Ainda, cabe lembrar que a contratada retroagiu os valores obtidos no SINAPI de setembro de 2003 para outubro de 2002, valendo-se do INCC. Uma vez que esta instrução se baseia no SINAPI de outubro de 2002 (peças 64 e 65), não há necessidade de análise dos valores retroagidos propostos pela recorrente, bastando que sejam utilizados os valores disponíveis no SINAPI para os insumos em outubro de 2002. Assim, os valores propostos pela recorrente para os insumos em sua composição serão substituídos pelos valores oferecidos pelo SINAPI para outubro de 2002.
34. Aparentemente a recorrente se equivocou ao relacionar os coeficientes de produtividade dos insumos “pintor”, “serventes ou operário não qualificado” e “lixa para ferro”, uma vez que a composição apresentada no memorial (peça 49, p. 11) difere dos dados do SINAPI (peça 65, p. 163). A título de exemplo, o SINAPI considera o coeficiente 0,0824 para a lixa e o memorial o utiliza para o pintor. O SINAPI adota o coeficiente 0,0387 para o pintor e o memorial o propõe para o servente não qualificado. O SINAPI propõe o coeficiente 0,0128 servente não qualificado e o

memorial o propõe a lixa. Assim, faremos as alterações para que a composição considerada, apresentada a seguir, reflita os coeficientes do SINAPI.

ESTRUTURA METÁLICA					
COD. SINAPI	Serviço:				
25624/2	ESTRUTURA METALICA EM AÇO ESTRUTURAL PERFIL I 6 X 5 1/4				
AJUSTADO	Unid: kg				
	Mão de Obra	Unid.	Qtde	Custo Unit	Custo Total
4783	PINTOR	H	0,038700	4,14	0,16
6111	SERVENTES OU OPERARIO NÃO QUALIFICADO	H	0,012800	2,65	0,03
2701	MONTADOR (TUBO AÇO/EQUIPAMENTOS)	H	0,010000	5,90	0,06
6128	AJUDANTE DE MONTADOR E SERRALHEIRO	H	0,010000	2,69	0,03
	TOTAL				0,28
	Materiais				
3768	LIXA PARA FERRO	UN	0,082400	1,36	0,11
7308	FUNDO ANTICORROSIVO TIPO ZARCAO OU EQUIV.	GL	0,006200	31,62	0,20
4774	PERFIL AÇO ESTRUTURAL "I" 12" X 5 1/4"	KG	1,050000	2,04	2,14
6391	SOLDA TOPO DESCENDENTE CHANFRADA ESPESSURA = 1/4" CHAPA/PERFIL/TUBO DE AÇO COM CONVERSOR DIESEL	M	0,006000	30,11	0,18
	TOTAL				2,63
	Equipamentos				
3372	Guindaste	H	0,010000	37,62	0,38
	TOTAL				0,38
CONTRATO	Custo				3,29
	Bonificação			32,80%	1,08
	Preço				4,37

35. Dessa forma, ajustada a composição apresentada pela Construtora Ápia para que o serviço reflita a realidade do empreendimento, o custo que deveria ser considerado para o serviço de estrutura metálica seria de R\$ 3,29/kg, resultando num preço contratado superior ao preço referencial, elevando o sobrepreço para R\$37.694,28 na data-base de outubro de 2002, em desfavor da contratada. Contudo, observando-se que já houve a citação da empresa pelo montante de R\$ 36.577,85 para a totalidade do referido serviço (baseado em um custo unitário de R\$ 3,51/kg, conforme calculado pela Secob-3), entende-se ser possível, por economia processual, ratificar o montante calculado pela Secob-3, diante da baixa diferença material entre os cálculos (pouco mais de R\$ 1.000), que não justificariam novo chamamento da empresa aos autos.

II.3. Escavação e Carga de Material de 1ª categoria

36. A recorrente propõe a utilização da composição 76452/1 do SINAPI, conjugada com a composição 72208, ao invés da 24868/1 considerada pela Secob-3.

37. Uma vez que não há divergência relevante entre os insumos da composição 24868/1 e da composição apresentada no memorial, é possível utilizar os custos unitários oferecidos pelo SINAPI em outubro de 2002 para os insumos da composição apresentada pela recorrente, conforme quadro a seguir:

ESCAVAÇÃO E CARGA MECANIZADA DE MATERIAL DE 1A CATEGORIA					
COD. SINAPI	Serviço:				
76452 - 72208	ESCAVAÇÃO MECÂNICA EM MATERIAL DE PRIMEIRA CATEGORIA				
AJUSTADOS	Unid: m3				
	Mão de Obra	Unid.	Qtde	Custo Unit	Custo Total
6111	SERVENTE OU OPERADOR NÃO QUALIFICADO	H	0,019000	2,65	0,05
	TOTAL				0,05
	Equipamentos				
7629	TRATOR DE ESTEIRA	H	0,019000	46,03	0,87
4260	PA CARREGADEIRA SOBRE PNEUS 105 HP - CAP. 1,91 M3	H	0,015000	31,19	0,47
	TOTAL				1,34
CONTRATO	Custo				1,39
	Bonificação			32,80%	0,46
	Preço				1,85

38. Cabe observar que a recorrente informa que o código para o insumo “PA CARREGADEIRA SOBRE PNEUS 105 HP - CAP. 1,91 M3” seria 4261. Na extração do SINAPI para outubro de 2002 (peça 64 p. 187), o insumo com essa descrição é o de código 4260. Assim, adotamos o insumo 4260 na análise, ressaltando que seu custo é superior ao do insumo 4261, que vem a ser uma pá carregadeira com capacidade de 1,72m³.

39. Dessa forma, ajustada a composição apresentada pela Construtora Ápia para que o serviço reflita a realidade dos custos dos insumos do empreendimento, à luz do Sinapi à época, o custo que deveria ser considerado para o serviço de escavação e carga de material de 1ª categoria seria de 1,39 R\$/m³, resultando num preço contratado superior ao preço referencial, configurando sobrepreço de R\$12.582,55 na data-base de outubro de 2002. Novamente, observa-se que já houve a citação da empresa pelo montante de R\$ 6.204,83 para a totalidade do referido serviço, conforme o custo unitário de R\$ 1,62/m³ calculado pela Secob-3. Do mesmo modo como para a estrutura metálica, e considerando que a composição 24868/1 adotada pela Secob-3 é também adequada para o serviço, embora mais conservadora, entende-se ser possível, por economia processual, ratificar o montante calculado pela Secob-3, diante da baixa diferença material entre os cálculos (da ordem de R\$ 6.000), que não justificariam novo chamamento da empresa aos autos.

II.4. Fôrmas planas em chapa de compensado resinada e=12mm (3 usos)

40. Em seu memorial, a recorrente argumenta que a composição utilizada pela Secob-3 não é adequada ao serviço contratado e propõe a utilização da composição 5987. Ocorre que, para esse serviço, a Secob-3 havia identificado preço abaixo do referencial. Contudo, como a manifestante apresenta novos elementos sobre o tema, eles devem ser analisados.

41. Uma vez que não foram identificadas impropriedades na composição apresentada pela recorrente como sendo adequada ao serviço contratado, seria possível utilizar os custos unitários oferecidos pelo SINAPI em outubro de 2002 para os insumos da composição apresentada, conforme quadro a seguir:

COMPOSIÇÃO FORMA EM COMPENSADO RESINADO 12MM					
COD. SINAPI	Serviço:				
5987	FORMA PLANA EM CHAPA COMPENSADA RESINADA, ESTRUTURAL, E=12MM				
	Unid: m2				
	Mão de Obra	Unid.	Qtde	Custo Unit	Custo Total
6111	SERVEnte OU OPERADOR NÃO QUALIFICADO	H	2,00	2,65	5,30
1213	CARPINTEIRO DE FORMAS	H	2,00	4,14	8,28
	TOTAL				13,58
	Materiais				
1357	CHAPA MADEIRA COMPENSADA RESINADA 2,2X1,1MX12MM P/ FORMA CONCRETO	und	0,17	16,11	2,74
2692	DESMOLDANTE PARA FORMA DE MADEIRA	L	0,10	4,75	0,48
4417	PEÇA DE MADEIRA DE LEI 1A QUALIDADE 2,5X7,5CM (1X3") NÃO APARELHADA	m	0,18	1,15	0,21
4431	PEÇA DE MADEIRA 1A QUALIDADE 8X8CM NÃO APARELHADA	m	0,24	3,59	0,86
4460	PEÇA DE MADEIRA 1A QUALIDADE 2,5X10CM (1X4") NÃO APARELHADA	m	0,30	1,52	0,46
5075	PREGO DE AÇO 18X30	KG	0,25	1,98	0,50
	TOTAL				5,23
CONTRATO	Custo				18,81
	Bonificação			32,80%	6,17
	Preço				24,98

42. Dessa forma, ajustada a composição apresentada pela Construtora Ápia para que o serviço reflita a realidade dos custos dos insumos do empreendimento, à época do contrato, o custo a ser considerado para o serviço de fôrmas planas em chapa de compensado resinada e=12mm deveria ser de 18,81 R\$/m², resultando num preço contratado dessa vez superior ao novo preço referencial, configurando sobrepreço de R\$4.705,35 na data-base de outubro de 2002. Ocorre que na avaliação anterior da Secob-3, o serviço apresentara preço total inferior ao referencial, configurando desconto de R\$ 1.308,15 frente ao mercado. Não se mostra razoável, portanto, em face do montante envolvido, e considerando a avançada etapa processual, promover nova citação, abrir novos prazos de manifestação, por valor da ordem de R\$ 6.000, principalmente porque a nova análise se iniciou por demanda da defendente, mas, como resultado, ampliou o sobrepreço em seu desfavor. Portanto, propõe-se manter as análises da Secob-3.

II.5. Concreto usinado 15,0 Mpa

43. A recorrente propõe a utilização da composição 74138/001 do SINAPI, com alterações, no lugar da composição 23437/15 considerada pela Secob-3.

44. A Construtora Ápia argumenta que devem ser considerados os serviços de espalhamento e adensamento do concreto, os quais a composição utilizada pela Secob-3 não contempla.

45. A composição 23437/15 possui como único insumo o concreto usinado bombeado com FCK 15MPA. Não compõem a composição os insumos referentes ao espalhamento e ao adensamento do concreto. Tais serviços são necessários à obra contratada e não estão contemplados em outro item da planilha orçamentária, de forma que devem ser incluídos na análise do preço contratado.

46. Contudo, a composição proposta, 74138/001 com alterações, possui insumos incompatíveis entre si. O insumo 1523 contempla o lançamento do concreto, conforme se constata de sua própria descrição (peça 49, p. 17), e ainda assim há o insumo 74157/1 que também abarca este serviço. Ademais, não é possível concluir se a composição auxiliar 74157/1 se refere a concreto

usinado, possuindo, na realidade, coeficientes de produção que permitem inferir se relacionar ao lançamento manual de concreto em fundações.

47. Ainda, foi proposta a incorporação do insumo 124 (aditivo acelerador de pega e endurecimento), sendo que não consta nos autos a contratação de concreto incorporado desse, ou de qualquer outro, aditivo.

48. Dessa forma, além do material concreto posto na obra, devem ser considerados os insumos referentes aos serviços de bombeamento, lançamento/espalhamento e adensamento.

49. O SINAPI possui, para outubro de 2002, a composição 23437/8 (peça 65, p. 413), que contempla os serviços necessários à caracterização do concreto usinado bombeado de FCK 15MPA que compõe o empreendimento contratado.

50. Embora a nomenclatura dessa composição não evidencie que além do fornecimento do concreto ela contemple seu bombeamento, lançamento/espalhamento e adensamento, a análise de seus insumos constituintes permite constatar que esses serviços estão considerados. Ainda, a composição 23437/9 (peça 65, p. 414) possui explicitamente em sua nomenclatura esses serviços, divergindo da 23437/8 apenas por utilizar concreto de 20MPA ao invés de 15MPA, sendo idênticos todos os demais insumos e coeficientes de produtividade.

51. Com relação aos coeficientes de produtividade da composição 23437/8, é oportuno ressaltar que o insumo 1535 (CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=15MPA) possui coeficiente 1,00. É prática da orçamentação de obras a consideração de uma perda de 5% para os serviços de concretagem, de forma que o coeficiente adequado seria 1,05. O próprio SINAPI faz essa consideração em outras composições relacionadas a concreto, a exemplo das composições 26311/2, 26311/5, 26311/8, 26311/11, 26311/12, 26311/14 e 26311/15.

52. Assim, a composição a ser considerada na análise de preço da obra em análise deve ser a 23437/8 com o coeficiente 1,05 para o insumo 1535, substituindo a composição 23437/15 anteriormente utilizada pela Secob-3.

53. Ao proceder a esse ajuste, para que o serviço reflita a realidade do empreendimento, o custo a ser considerado para o serviço de concreto usinado 15 Mpa é de 183,73 R\$/m³, resultando num preço contratado superior ao preço referencial, configurando sobrepreço de R\$9.938,73 na data-base de outubro de 2002.

II.6. Calha de concreto

54. A recorrente propõe a utilização de uma composição elaborada por ela, no lugar da composição 68506/1 considerada pela Secob-3, sob o argumento de que a composição adotada pelo TCU se refere a drenagem superficial do terreno, enquanto o serviço contratado e executado é uma viga calha em concreto armado localizada na cobertura da edificação.

55. Assiste razão à recorrente quando aponta que a composição 68506/1 trata de uma calha de drenagem superficial, executada sobre o terreno natural. Seus insumos constituintes, como alvenaria em tijolo cerâmico, fundo de concreto armado, revestimento cimentado e isopor, a tornam inadequada como referência para o serviço contratado, que vem a ser uma calha estrutural elevada em concreto armado.

56. Assim, se entende que a composição apresentada no Memorial está adequada às características do empreendimento contratado.

57. A composição apresentada pela recorrente para a calha de concreto não existe no SINAPI de outubro de 2002, mas todos seus insumos constituintes têm custo referencial nessa data. Assim, será utilizada a composição informada pela Construtora Ápia (peça 49, p. 19) e utilizados os custos unitários do SINAPI em outubro de 2002 (peça 64), conforme detalhado a seguir:

CALHA DE CONCRETO					
COD. SINAPI	Serviço:				
	CALHA EM CONC. ARM. COM FUNÇÃO ESTRUTURAL E DE COLETA DAS ÁGUAS PLUVIAIS DA COBERTURA				
	Unid: m2				
	Mão de Obra	Unid.	Qtde	Custo Unit	Custo Total
6111	SERVENTE OU OPERADOR NÃO QUALIFICADO	H	0,50	2,65	1,33
4750	PEDREIRO	H	0,50	4,14	2,07
	TOTAL				3,40
	Equipamentos				
3372	GUINDASTE	H	0,50	37,62	18,81
	TOTAL				18,81
	Materiais				
23437/8 adap.	CONCRETO USINADO DE 15MPA	M3	0,16	183,73	29,40
5987	FORMA PLANA EM CHAPA COMPENSADA RESINADA, ESTRUTURAL, E=12MM	M2	2,60	18,81	48,91
10249/1	ARMAÇÃO EM AÇO CA-50 12,7MM (1/2")	KG	12,80	2,39	30,59
	TOTAL				108,89
CONTRATO	Custo				131,10
	Bonificação			32,80%	43,00
	Preço				174,10

58. Cumpre observar que nos casos dos materiais “CONCRETO USINADO DE 15MPA” e “FORMA PLANA EM CHAPA COMPENSADA RESINADA, ESTRUTURAL, E=12MM” foram considerados os custos unitários calculados nesta instrução. Para o insumo “ARMAÇÃO EM AÇO CA-50 12,7MM (1/2”)” foi utilizado o custo unitário adotado no âmbito do TC 004.149/2011-4, que trata do Contrato 2009/02 da Construtora Ápia, para serviços do mesmo Capít 60.

59. Dessa forma, com base na composição apresentada pela Construtora Ápia para que o serviço reflita a realidade do empreendimento, o custo a ser considerado para o serviço calha de concreto é de 131,10 R\$/m², resultando num preço contratado superior ao preço referencial, configurando sobrepreço de R\$372,87 na data-base de outubro de 2002.

III. Da Economicidade do Contrato 2010/02

60. A recorrente sustenta que, ao serem utilizadas as composições por ela propostas, o preço contratado do conjunto de serviços analisados estaria R\$83.777,00 abaixo do preço referencial.

61. Contudo, após a análise de cada composição proposta pela contratada e do sobrepreço apontado pela Secob-3, foram realizados ajustes para que o preço referencial refletisse as características do empreendimento contratado, à luz dos novos elementos apresentados pela defendente em seu memorial.

62. Dessa forma, o sobrepreço de R\$85.336,41 apontado pela Secob-3 (peça 1, pág. 35), detalhado a seguir, foi reduzido, mas não elidido.

Contrato nº 2010/02		Convite nº 107/02		Data-base: out/2002						
Local da aplicação	Descrição	Qtde	Unid.	Preço unitário contratado	Preço contratado (A)	Código Sinapi/ Sicro	Custo de referência	Preço de referência (BDI de 25,65%)	Preço total de referência (B)	Diferença (A-B)
Módulo cultural	Estrutura metálica	27.101,03	kg	R\$ 5,76	R\$ 156.101,93	25624/3	R\$ 3,51	R\$ 4,41	R\$ 119.524,08	R\$ 36.577,85
Módulo treinamento	Calha de concreto	180,20	ml	R\$ 176,17	R\$ 31.745,83	68506/1	R\$ 30,56	R\$ 38,40	R\$ 6.919,43	R\$ 24.826,40
Pr. Principal - fundação	Concreto usinado 15,0 Mpa	131,02	m3	R\$ 319,85	R\$ 41.906,75	23437/15	R\$ 167,50	R\$ 210,46	R\$ 27.574,96	R\$ 14.331,79
Terraplenagem	Escavação e carga de material de 1ª categ	33.636,00	m3	R\$ 2,22	R\$ 74.671,92	24868/1	R\$ 1,62	R\$ 2,04	R\$ 68.467,09	R\$ 6.204,83
Terraplenagem - Aditivo	Transporte de material de 1ª cat. acima de 5,00 km - Aditiv	243.853,19	m3*km	R\$ 0,64	R\$ 156.066,04	23609/1	R\$ 0,49	R\$ 0,62	R\$ 151.362,36	R\$ 4.703,68
Pr. Principal - fundação	Formas planas em chapa de compensado resinada E= 12	1.633,62	m2	R\$ 27,86	R\$ 45.512,65	70934/1	R\$ 22,81	R\$ 28,66	R\$ 46.820,80	(R\$ 1.308,15)
Total									R\$ 420.668,72	R\$ 85.336,41

63. Cumpre observar que a determinação contida no item 9.1 do Acórdão 3.127/2012-TCU-Plenário, de que fossem avaliados os argumentos apresentados em nome da Construtora Ápia Ltda acerca do superfaturamento apontado pela Secob-3, implica, à luz do princípio da verdade real, em nova análise dos preços do conjunto de serviços analisados por aquela Unidade Técnica.

64. Nesse sentido, há serviços para os quais foi adotada uma referência de custo que difere tanto da apontada pela Secob-3 quanto da trazida aos autos pela Construtora Ápia, no intuito de obter as referências de custo mais adequadas à realidade do empreendimento contratado, como são os casos dos serviços “Transporte de material de 1ª categ. acima de 5,00 Km – Aditivo” e “Concreto usinado 15,0 Mpa”.

65. Há ainda os serviços nos quais foram aceitos os argumentos da recorrente, sendo o caso dos serviços “Escavação e Carga de Material de 1ª categoria”, “Estrutura Metálica” e “Fôrmas planas em chapa de compensado resinada e=12mm (3 usos)”, mas optou-se por manter os valores calculados pela Secob-3, pois, em face dos novos elementos, o sobrepreço seria ampliado, em desfavor da defendente, o que obrigaria a refazer as citações e proporcionar novas manifestações.

66. Substituindo-se os custos unitários apresentados no detalhamento do sobrepreço apontado pela Secob-3 pelos custos unitários propostos nesta instrução, quando pertinente, temos o quadro a seguir:

Contrato nº 2010/02		Convite nº 107/02		Data-base: out/2002						
Local da aplicação	Descrição	Qtde	Unid.	Preço unitário contratado	Preço contratado (A)	Código Sinapi/ Sicro	Custo de referência	Preço de referência (BDI de 32,8%)	Preço total de referência (B)	Diferença (A-B)
Módulo cultural	Estrutura metálica	27.101,03	kg	R\$ 5,76	R\$ 156.101,93	25624/3	R\$ 3,51	R\$ 4,66	R\$ 126.325,49	R\$ 29.776,44
Módulo treinamento	Calha de concreto	180,20	ml	R\$ 176,17	R\$ 31.745,83	74254/2 adap.	R\$ 131,10	R\$ 174,10	R\$ 31.372,96	R\$ 372,87
Pr. Principal - fundação	Concreto usinado 15,0 Mpa	131,02	m3	R\$ 319,85	R\$ 41.906,75	23437/8 adap.	R\$ 183,73	R\$ 243,99	R\$ 31.968,02	R\$ 9.938,73
Terraplenagem	Escavação e carga de material de 1ª categ	33.636,00	m3	R\$ 2,22	R\$ 74.671,92	24868/1	R\$ 1,62	R\$ 2,15	R\$ 72.363,14	R\$ 2.308,78
Terraplenagem - Aditivo	Transporte de material de 1ª cat. acima de 5,00 km - Aditiv	243.853,19	m3*km	R\$ 0,64	R\$ 156.066,04	71031/3 adap.	R\$ 0,50	R\$ 0,66	R\$ 161.918,52	(R\$ 5.852,48)
Pr. Principal - fundação	Formas planas em chapa de compensado resinada E= 12	1.633,62	m2	R\$ 27,86	R\$ 45.512,65	70934/1	R\$ 22,81	R\$ 30,29	R\$ 49.485,09	(R\$ 3.972,44)
Total									R\$ 473.433,23	R\$ 32.571,90

67. Tendo em vista que todas as análises dos preços feitas até o momento sobre os serviços do Contrato 2010/02 tiveram como base o método da limitação do preço global para o cálculo do sobrepreço, segundo o qual devem ser considerados como crédito eventuais diferenças de custos cujos valores sejam inferiores aos custos contidos nos sistemas referências de preços utilizados, manteve-se tal metodologia na presente instrução. Como exemplo de deliberações recentes nessa linha pode ser mencionado trecho do Voto condutor do Acórdão 335/2013-Plenário:

5.3. não se sustentaria a irregularidade relativa ao sobrepreço na execução das obras, haja vista uma série de fatores, dentre os quais destaco os principais: (...) b) a metodologia de cálculo de preços utilizada pela CGU teria verificado apenas um conjunto parcial de itens da obra e foram computados apenas os serviços cujos preços eram superiores aos do Sinapi, acrescidos de BDI, desconsiderando-se os itens que possuíam preços inferiores ao Sinapi, fato que compromete o cálculo de sobrepreço e cria situação desfavorável em relação à empresa.

68. Logo, no detalhamento do sobrepreço apontado nesta instrução, devem ser considerados os valores negativos da “Diferença (A-B)” referentes aos serviços “Transporte de material de 1ª cat acima de 5,00 km – Aditivo” e “Formas planas em chapa de compensado resinada E= 12 mm (3 usos)”, o que resulta no sobrepreço total de R\$32.571,90.



CONCLUSÃO

69. Retoma-se que o objetivo da presente instrução consistiu em analisar o Memorial apresentado em nome da Construtora Ápia Ltda, a fim de que fossem avaliados os argumentos ali apresentados concernentes ao superfaturamento inicialmente apontado pela Secob-3, nos termos do item 9.1 do Acórdão 3.127/2012-TCU-Plenário.

70. A consideração dos argumentos constantes do Memorial implicou em nova análise dos preços dos serviços analisados pela Secob-3, à luz do princípio da verdade real e da jurisprudência mais recente desta Corte de Contas, resultando no sobrepreço total de R\$32.571,90, em substituição ao sobrepreço de R\$85.336,41 anteriormente apontado pela Secob-3, ambos em valores de outubro de 2002.

É o parecer.

SecobEdif, 6/3/2013.

assinado eletronicamente

Marcelo Ribeiro

AUFC – matr. 8592-8