

Orçamentos de Obras Públicas e a Adoção de Sistemas de Referência de Acordo com a Legislação Vigente

Capitão-de-Fragata (T) Carmen Josefa Miguelez Rodriguez

Encarregada da Divisão de Apoio Técnico da DOCM. Graduada em Engenharia Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Pós-Graduada (M.Sc.) em Engenharia Ambiental – Saneamento Ambiental pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Engenheira de Tecnologia Militar Kiyomi Gondo

Encarregada da Seção de Orçamento da DOCM. Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Católica de Petrópolis e Pós-Graduada em Gestão de Projetos pela Universidade Cândido Mendes.



Desde o ano de 2002 a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, em seu texto, o uso do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal a partir de pesquisa de preços elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como referência para os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União. Na época, a Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO 2003), no § 2º do Art 93, atribuía à CEF a missão de promover a ampliação da gama de empreendimentos abrangidos pelo sistema, de modo a contemplar os principais tipos de obras públicas contratadas, em especial as de edificações, saneamento, rodoviárias, ferroviárias, barragens, irrigação e linhas de transmissão.

Entretanto, a adoção do SINAPI, mesmo estando prevista na lei há cerca de oito anos, tornou-se mais efetiva há apenas três anos, desde que os Núcleos de Assessoramento Jurídico (NAJ) passaram a incorporar em seus pareceres tal recomendação e, principalmente, desde que a CEF disponibilizou os dados para acesso público, via Internet, em arquivos PDF. Provavelmente, vários fatores contribuíram para tal, e entre eles podemos citar a falta de divulgação, a abrangência dos dados limitada para os diversos tipos de obras e, principalmente, a dificuldade de acesso aos mesmos.

Até o final de 2008 o acesso aos insumos era restrito aos órgãos da administração direta (por solicitação via WEB, validação de email funcional (.gov, .mil), envio de senha para o e-mail para posterior download do respectivo arquivo), sistemática que se mostrou ineficaz nas diversas tentativas realizadas na época pela Diretoria de Obras Civas da Marinha, e os arquivos com dados das composições restrito a órgãos conveniados com a CEF, para acesso ao SIPCI (sistema de orçamentação mantido pela CEF, com acesso direto aos dados do SINAPI, disponibilizado para uso via WEB), o que dificultava a adoção do mesmo pelos diversos órgãos e principalmente por empresas/profissionais contratados.

Quanto à abrangência do sistema, o SINAPI, originalmente voltado para a área habitacional, incorporou parcialmente o segmento de saneamento, com perspectiva de incorporar dados do setor de infraestrutura de aeroportos, mas ainda não abrange o preconizado na LDO 2003. Atualmente, a LDO 2011 (Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010) prevê em seu Art. 127 que seja adotado como referência de preços o uso do SINAPI e, no caso de obras e serviços rodoviários, a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção.

Analisando-se as diversas LDO, percebe-se a evolução no trato do assunto, tal como a adoção do SICRO (mantido pelo DNIT), mas ainda esbarra-se em algumas dificuldades operacionais, principalmente no que diz respeito à inexistência de um sistema de orçamentação que opere na rede local com acesso direto ao banco de dados do SINAPI e do SICRO. A adoção do SIPCI, da CEF, apresenta a desvantagem de ser totalmente dependente de acesso via WEB, em uma plataforma que ainda necessita de aperfeiçoamentos para atender à demanda de acesso simultâneo dos diversos órgãos e ainda não está disponível para acesso público, no caso de serviços terceirizados.

Como alternativa, a adoção do SINAPI e/ou SICRO em um sistema de orçamentação local, implica em uma série de etapas não automatizadas: download do último arquivo disponibilizado pela CEF e/ou DNIT para a UF do local do empreendimento, pesquisa textual para cada insumo e anotação do respectivo custo, consulta às composições existentes no SINAPI e/ou SICRO e posterior inserção das composições e insumos consultados no Sistema de Orçamentação adotado na planilha de custos em elaboração, ocasionando um processo quase artesanal na composição de cada orçamento, com impactos diretos no aumento do prazo de elaboração.

No caso de terceirização de serviços de engenharia e arquitetura diretamente pelas OM, quando da contratação de projetos básicos de obras civis, deverá ser solicitado à empresa executante o atendimento à LDO vigente, uma vez que ainda não está consolidado o seu uso pelos diversos profissionais. Alguns detalhes especificados na lei merecem destaque, como o contido no § 4º do Art. 127, que estabelece que deve constar do projeto básico (a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei no 8.666, de 1993,

inclusive de suas eventuais alterações) a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos desse artigo.

Outro fator a ser considerado e exigido nas propostas das licitantes é o detalhamento do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas). Cabe ressaltar o entendimento (acórdão do TCU), de que o seu índice não deve ser pré-fixado no edital, sendo especificado no projeto básico apenas para fins de estimativa de preço global da obra, devendo ser detalhado e justificado por cada licitante em suas propostas, o que poderá ser útil para subsidiar análises futuras de eventuais solicitações de termos aditivos.

Em termos práticos, quando da contratação de projetos/obras, recomenda-se solicitar declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias, quanto à compatibilidade das mesmas com o projeto de engenharia e com os custos do SINAPI e/ou SICRO, bem como a justificativa para os custos apurados por meio de pesquisa de mercado, nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados. É desejável que a declaração contenha dados resumidos do projeto (título do projeto, local, UF, tipo de projeto (construção, reforma, recuperação, ampliação), área, custo sem BDI, BDI, detalhamento do BDI adotado, custo total, data, mês e UF de referência da tabela do SINAPI consultada), devidamente assinada e com o lançamento da respectiva ART.

Os dados do SINAPI são disponibilizados para consulta pública na página da Caixa Econômica Federal na Internet (<https://webp.caixa.gov.br/casa/sinapi/index.asp?menu=0>) nas opções “Download Relatórios de Insumo por Estado” e “Download Relatórios de Serviços por Estado”.



O texto do Art. 127 encontra-se também disponível, na íntegra, na página da DOCM (<http://www.docm.mb>).

Como parte do processo de capacitação visando atender a legislação, a DOCM adotou as seguintes ações:

1 - Elaboração de convênio com a CEF para acesso ao SIPCI, em maio de 2009;

2 - Divulgação Nota em Bono nº 345/2009 com divulgação quanto ao uso do SINAPI;

3 - Elaboração de declaração explícita detalhando os sistemas de referência de custos e demais dados adotados em cada orçamento elaborado, tornando o processo mais transparente;

4 - Treinamento de toda a equipe da Seção de Orçamentação no uso do SIPCI, nas dependências da CEF-RJ, em abril de 2010; e

5 - Curso de Orçamentação de Obras (na modalidade *"in company"*) nas dependências da DOCM, ministrado pelo Prof. Paulo Dias, atual presidente do Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos (IBEC), em agosto de 2010.



Curso IBEC: Orçamentação de Obras – DOCM – agosto de 2010

Em complemento aos dados existentes nos referidos sistemas, a DOCM também mantém assinatura da TCPO (Tabelas de Composições de Preços para Orçamentos - PINI) e do Informativo da empresa SBC (custos de construção), além de realizar pesquisa de mercado junto a diversos fornecedores devido à grande variedade de tipologias de obras nos orçamentos elaborados pela Diretoria.

Visando melhorar o processo de orçamentação, também foi adquirida licença de software de orçamentação VOLARE para uso em rede local, atualmente em fase de consolidação de uso. Visualiza-se a necessidade de melhor conhecimento do SICRO, que embora seja voltado para obras rodoviárias, possui dados de interesse que podem ser adotados em outras obras de infraestrutura.

A grande variedade de projetos e orçamentos elaborados e a abrangência limitada dos sistemas de referência, as crescentes restrições impostas pelas LDO, as pressões decorrentes dos prazos em função do aumento da demanda de projetos (após demanda reprimida em face das restrições orçamentárias) e a expansão e modernização das instalações da MB, constituem-se em desafios constantes, que devem ser ultrapassados com esforço e dedicação de toda a equipe da Seção de Orçamentação, com o apoio e trabalho conjunto e interativo junto às demais Divisões do Departamento de Projetos e do Departamento de Obras da DOCM.

