



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



Processo nº: 625/02 (a)

Jurisdicionada: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP

Assunto: Tomada de Contas Especial

Órgão Técnico: Secretaria de Contas - SECONT

MP: Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

Advogado: Dr. Euclides dos Santos Júnior (OAB/MG nº 117.069)

Sessão: Pauta nº 78, S.O. nº 4733, de 6.11.2014

Publicação: DODF nº 229, de 3.11.2014, pág. 17

Ementa: Concorrência Pública nº 07/02 – ASCAL/PRES promovida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP para a construção da Biblioteca Nacional do Setor Cultural Sul de Brasília. Determinação de diversas providências entre elas a adoção de medidas no sentido de reaver os valores indevidamente aprovados nos Termos Aditivos “C” e “E” ao Contrato nº 501/03, celebrado entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A (R\$ 2.302.915,55 – inciso VI, da Decisão nº 1.400/07-CJC). Pedido de Reexame interposto pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP em face do contido no inciso VI, da Decisão nº 1.400/07-CJC. Procedência parcial do apelo e alteração do valor do débito (R\$ 829.284,10 – Decisão nº 4.162/09-CSPM). Conversão dos autos em tomada de contas especial e citação dos responsáveis (Decisão nº 6.628/09-CJC). Apresentação de razões de defesa. Interposição de Pedido de Reexame em face dos termos da Decisão nº 4.162/09-CSPM. Apelo não conhecido (Decisão nº 7.709/09-CSPM). Sobrestamento do exame de mérito das defesas apresentadas e citação da empresa Santa Bárbara Engenharia Ltda. (Decisão nº 612/12-CSPM). Apresentação de razões de defesa. PARECERES DIVERGENTES: A Instrução sugere o provimento parcial das defesas apresentadas pelos responsáveis, o improvimento da resposta ofertada pela empresa e a cientificação dos responsáveis para recolherem o valor do prejuízo (R\$ 387.379,40, valor original). O Ministério Público diverge do Corpo Técnico no tocante aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



“serviços topográficos”, pois entende que as justificativas apresentadas não merecem ser acolhidas pela Corte, pelo que aponta um suposto prejuízo de R\$ 583.721,86 (valor original). VOTO DIVERGENTE: provimento das defesas apresentadas, encerramento das contas especiais por ausência de prejuízo e arquivamento dos autos. Impedimento/Suspeição: Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

RELATÓRIO

Cuidaram os autos, originariamente, do exame do Edital de Concorrência nº 07/02 – ASCAL/PRES da NOVACAP, do tipo menor preço, sob o regime de empreitada por preço global, cujo objeto consistia na construção da Biblioteca do Setor Cultural de Brasília, situada no Setor Cultural Sul.

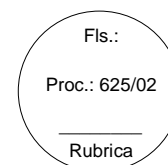
2. Sob a relatoria do Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, o Tribunal tomou conhecimento do edital e autorizou à (então) 3ª ICE a promover o acompanhamento do contrato a ser firmado (Decisão nº 1.842/02, fl. 51).

3. Concluído o referido certame, foi celebrado, em 11.3.2003, o Contrato nº 501/03 (fls. 1110/1117) com a empresa Santa Bárbara Engenharia. O valor inicial do ajuste era de R\$ 30.207.832,36.

4. Na fase de acompanhamento da execução do contrato, os autos estiveram sob a relatoria do nobre Conselheiro JORGE CAETANO, que conduziu o Tribunal a proferir a Decisão nº 1.087/04 (S.O. de 18.3.2004, fls. 262/263), **in verbis**:

DECISÃO Nº 1.087/04 (CJC)

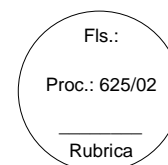
“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - tomar conhecimento: a) da Informação nº 136/2003; b) da Auditoria realizada na Biblioteca do Setor Cultural de Brasília; c) da Representação nº 07/2002-CF (fls. 52 a 62) de 04/09/02; d) do O.I. nº 007/03-Gab-JF (fls. 71 e 72), de 03/02/03, que encaminhou a Requisição nº 001/2003-JF (fls. 73 a 75); e) do O.I. nº 013/03-Gab-JF (fl. 77), de 19/02/03; f) do Ofício nº 136/2003-CF (fls. 87 a 92), de 08/05/03; g) do O.I. nº 040/03-Gab-JF (fl. 103), de 30/05/03; h) do Ofício nº 876/2003-GAB/SO (fl.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

126), de 16/10/03, que encaminhou o Of. nº 097/2003-DPCO/SO (fl. 127) de 16/10/03; i) do Ofício nº 2152/2003-PRODEP/MPU, (fl. 141), de 5/11/03; j) do Ofício nº 254/2003-CF, (fl. 144), de 26/11/03; II - determinar: a) à NOVACAP que: a.1) doravante, faça constar nos editais de licitação o critério de reclassificação do grupo Resultado de Exercícios Futuros, para fins de análise dos índices de qualificação econômico-financeira no processo de habilitação; a.2) em 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta decisão, considerando o Contrato nº 501/2003-NOVACAP: a.2.1) envie esclarecimentos à Corte quanto à inclusão, no orçamento da obra: a.2.1.1) de quantitativo de vidros e de esquadrias de alumínio maiores do que os efetivamente projetados; a.2.1.2) do grupo gerador, com preço 83% superior ao praticado no mercado à época; a.2.2) encaminhe ao Tribunal plantas ou especificações que detalhem o local e a extensão das áreas externas que receberão pavimentação em asfalto, em concreto e de blocos intertravados de concreto (bloket), visto que, apesar de estarem definidas as áreas totais, não existem plantas definindo sua localização nos projetos analisados; a.2.3) promova o reequilíbrio econômico-financeiro do citado contrato, com vistas a promover as supressões necessárias, devido às inconsistências encontradas no orçamento pela auditoria levada a efeito na obra e à variação do panorama econômico em relação ao existente à época da licitação, que causou diminuição dos custos de equipamentos indexados pelo dólar; a.2.4) determine à Divisão de Liquidação - DILIQ, subordinada à Diretoria Financeira da NOVACAP que, doravante, somente proceda ao pagamento das faturas com a presença de documento comprobatório da liquidação da despesa, consoante o disposto no inc. III do par. 2º do art. 63 da Lei nº 4.320/64; b) à Companhia Imobiliária de Brasília TERRACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta decisão, informe ao Tribunal se o objeto contratado foi devidamente entregue e o montante eventualmente pago em decorrência do Contrato nº 11/92; c) à Secretaria de Infra-Estrutura e Obras que realize estudos, com o objetivo de aperfeiçoar a identificação do produto esperado das ações previstas em suas propostas orçamentárias, especialmente quanto à necessidade de que os valores constantes nos orçamentos sejam extraídos de documentos; d) com fulcro no inciso II do art. 57 da Lei Complementar nº 01/94: d.1) ao nominado no parágrafo 92 da Informação nº 136/2003, que apresente razões de justificativa para os bilhetes encaminhados à TERRACAP, constantes das fls. 162 e 406 do Processo nº 030.016.263/91 da jurisdição, pelo descumprimento ao disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64, e no parágrafo segundo da cláusula quinta do Contrato nº 11/92, considerando o que prevê o art. 319 do Decreto Lei nº 2848/40; d.2) aos mencionados no parágrafo 105 da Informação nº 136/2003, que apresentem razões de justificativa para o fato de não ter sido aplicada a multa prevista na cláusula sexta do Contrato nº 11/92, bem como de não ter sido proposta a declaração de inidoneidade para a contratação no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



Distrito Federal, com fulcro nos incisos II e IV do art. 77, c/c os incisos I e IV do art. 104 do Decreto nº 10.996/88-DF, prevista no item "d" da mesma cláusula; III - alertar: a) a NOVACAP para a necessidade de incluir documento comprobatório, tais como medição física ou memorial descritivo, da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço nos processos de pagamento, diante do exposto no inciso III do parágrafo 2º do art. 63 da Lei nº 4.320/64, independentemente do regime de execução adotado no certame licitatório; b) os membros da Comissão Permanente de Licitação, mencionados no parágrafo 13 da Informação nº 136/2003, e ao setor de Auditoria Interna da NOVACAP, quanto à necessidade de maior rigor na análise dos índices econômico-financeiros nos processos de licitação pública, tendo em vista a análise procedida na Concorrência Pública nº 07/2002-ASCAL/PRES/NOVACAP; IV - recomendar: a) à Câmara Legislativa do DF que, durante o processo de análise das propostas orçamentárias, solicite ao Poder Executivo planilhas estimativas de custos que as fundamentem tecnicamente; b) à NOVACAP a inclusão de outros índices de análise econômico-financeira no rol dos escolhidos para aferir a qualificação das empresas participantes de certame licitatório, de modo a diminuir a superficialidade da análise; V - autorizar: a) seja desentranhada dos autos a Representação nº 07/2002-CF, para a constituição de autos apartados, nos termos da Decisão nº 3424/2003; b) a inclusão da Decisão nº 3424/2003 no Processo 781/03, com o texto em conformidade com o que consta da Ata da Sessão Ordinária em que foi prolatada; c) o envio de cópia da Informação nº 136/2003, do Parecer nº 0039/04-CF e do Relatório/Voto do Relator à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à NOVACAP, para melhor compreensão da decisão, e à Quarta Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP/MPU; d) o retorno dos autos para as providências pertinentes. Decidiu, mais, por maioria, não acolher o seguinte acréscimo ao voto do Relator proposto pelo Conselheiro RENATO RAINHA: "solicitar que seja informado pela SES quem são os proprietários das empresas concorrentes, tendo em vista haver sido denunciado ao Ministério Público junto a esta Corte que é provável a relação de parentesco entre os proprietários das 3ªs e 4ªs concorrentes, respectivamente Santa Bárbara e Via. Vencido, neste quesito, o Conselheiro RENATO RAINHA, no que foi acompanhado pela Conselheira MARLI VINHADELI."

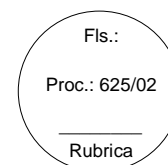
5. Posteriormente, a Corte exarou a Decisão nº 1.400/07-CJC (fls. 1009/1010), para, a par de outras deliberações, determinar:

DECISÃO Nº 1.400/07 (CJC)

"[...] VI – determinar à NOVACAP que: a) tome providências, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar desta decisão, no sentido de reaver os valores indevidamente aprovados nos Termos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



Aditivos “C” e “E” ao Contrato nº 501/2003, celebrado entre essa Companhia e a empresa Santa Bárbara Engenharia S.A., apurados por esta Corte no montante de R\$ 2.302.915,55 (dois milhões, trezentos e dois mil, novecentos e quinze reais e cinquenta e cinco centavos), glosando para tanto esse valor do saldo contratual, se houver, ou buscando o devido ressarcimento pelos meios cabíveis, de forma a preservar o interesse público, disso dando conhecimento ao Tribunal; b) suspenda, de imediato, como medida cautelar, os pagamentos devidos à empresa Santa Bárbara Engenharia S.A., relacionados ao Contrato nº 501/2003, para assegurar o ressarcimento mencionado na alínea anterior; c) comunique, de imediato, à empresa Santa Bárbara Engenharia S.A. que os valores aditados no Contrato nº 501/2003 foram considerados indevidos, em parte, pelo Tribunal, para efeito de, se houver interesse, apresentar seus esclarecimentos sobre o assunto, no prazo de 30 (trinta) dias; d) inclua, doravante, cópia de todos os termos aditivos aos contratos de obras e serviços nos autos onde são procedidos o acompanhamento desses contratos, quando tais aditivos decorrerem de processos autuados à parte, a menos que estes últimos processos tramitem em conjunto com o processo principal; e) esclareça, no prazo de 30 (trinta) dias, quem arcou com os custos dos novos pilares metálicos, em substituição ao pilar central, no valor de R\$ 18.405,55 (dezoito mil, quatrocentos e cinco reais e cinquenta e cinco centavos), constante do Termo Aditivo “C” do Contrato nº 501/2003, segregando o custo de demolição desse pilar central; [...]” (grifei).

6. O Sr. Diretor-Presidente da NOVACAP, por meio do Ofício nº 2.073/07-GAB/PRES (fls. 1189/1209), recorreu da deliberação acima transcrita.

7. Na ausência do Relator (Conselheiro JORGE CAETANO), o recurso foi redistribuído ao Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. O apelo foi conhecido, no efeito suspensivo, como se fosse Pedido de Reexame (Decisão nº 3.917/07-CMA, fl. 1354).

8. Na Sessão realizada em 2.7.2009, o Tribunal, por meio da Decisão nº 4.162/09-CSPM (fl. 1599), deu provimento parcial ao apelo para retificar o valor do débito constante do inciso VI, alínea “a”, da Decisão nº 1.400/07-CJC (R\$ 2.302.915,55) que passou a ser de R\$ 829.284,10.

9. O Tribunal, na Sessão realizada em 13.10.2009, acolhendo Voto do Conselheiro JORGE CAETANO, exarou a Decisão nº 6.628/09 (fls. 1644/1645), para determinar a conversão dos autos em tomada de contas especial e autorizar a citação dos responsáveis pelo prejuízo apurado. Referida deliberação foi exarada nos termos seguintes:

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**DECISÃO Nº 6.628/2009 (CJC)**

“O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com esteio nos arts. 73 e 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Relator, Conselheiro JORGE CAETANO, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Ofício nº 1.694/2009-GAB/PRES de 07.08.09, contendo pedido de prorrogação de prazo da NOVACAP (fl. 1610); b) das Informações nºs 89/2009-3ª ICE/AUDIT e 75/2009 - 3ª ICE/Gabinete; II - considerar: a) parcialmente cumpridas as razões de justificativa dos integrantes da Comissão Especial de Acompanhamento das Obras do Conjunto Cultural da República, em face do provimento parcial do recurso de reexame interposto pela NOVACAP; b) cumpridas as diligências constantes do item VI, alíneas "b", "c", "d" e "e", da Decisão nº 1.400/2007; c) concedida a prorrogação nos termos do art. 200, § 5º, do Regimento Interno do Tribunal; III - alertar a jurisdicionada de que, a teor do disposto no mencionado voto, descabe novo levantamento conforme requerido no pedido de prorrogação de prazo, objeto do Ofício nº 1.694/2009-GAB/PRES; IV - relevar as falhas relacionadas ao prejuízo com a substituição do pilar central, objeto do item VI, alínea "e" da referida decisão; V - determinar; **a) a conversão dos autos em tomada de contas especial**, com fundamento nas disposições do § 4º do art. 2º da Emenda Regimental nº 01/1998, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 23/2008, em função do prejuízo resultante da inclusão indevida de serviços nos Termos Aditivos "C" e "E" ao Contrato nº 501/2003, celebrado entre a NOVACAP e a empresa Santa Bárbara Engenharia S.A., apurados por esta Corte no montante de R\$ 829.284,10 (oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dez centavos), que, em valores atualizados para o exercício de 2009 pelo sistema SINDEC/TCDF, corresponde a quantia de R\$ 962.693,76 (novecentos e sessenta e dois mil, seiscentos e noventa e três reais e setenta e seis centavos); **b) a citação** de Elmar Luiz Koenigkan, Diretor-Presidente da entidade na época da ocorrência dos fatos em análise; Cláudio Oscar de C. Santana, então Diretor de Urbanização; e os Engenheiros Cívís Jarbas S. de Carvalho e Silva e Paulo Maurício Arantes, Presidente e Membro, respectivamente, da Comissão Especial de Acompanhamento das Obras do Conjunto Cultural da República, para que, com fulcro no art. 13, inc. II, da Lei Complementar nº 1, de 9 de maio de 1994, apresentem defesa ou, se preferirem, recolham aos cofres distritais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor acima indicado, devidamente atualizado até a data do efetivo pagamento, nos termos do art. 1º, II, "a" e "b", da Emenda Regimental nº 13/2003; VI - autorizar: a) a remessa de cópia relatório/voto do Relator à jurisdicionada e aos nomeados na alínea "b" do item precedente, para melhor cumprimento do que ora se determina; b) o retorno dos autos à 3ª ICE, para continuidade do acompanhamento.”

10. Em 5.11.2009, a NOVACAP interpôs o Pedido de Reexame



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



de fls. 1649/1663, em face dos termos da Decisão nº 4.162/09-CSPM. A jurisdicionada novamente voltou a argumentar que o prejuízo apontado nestes autos não ocorreu.

11. Na Sessão realizada em 24.11.2009, o Tribunal acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 7.709/09-CSPM (fl. 1677), **in verbis**:

DECISÃO Nº 7.709/2009 (CSPM)

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. deixar de conhecer do recurso interposto pela NOVACAP contra os termos da Decisão nº 4.162/2009, por ser intempestivo e por caracterizar discussão sobre matéria já vencida em sede de pedido de reexame; II. tomar conhecimento dos atos citatórios vistos às fls. 1647/1648 e 1664; III. autorizar o retorno dos autos à 3ª ICE, para adoção das providências pertinentes.”

12. Na derradeira apreciação dos autos, Sessão de 28.2.2012, o Tribunal proferiu a Decisão nº 612/12-CSPM (fl. 1753), **in verbis**:

DECISÃO Nº 612/2012

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I. tomar conhecimento dos documentos de fls. 1678/1700, bem como do Anexo IX; II. sobrestar o exame de mérito da peça acostada às fls. 1678/1689 e Anexo I, para o momento processual seguinte; III. determinar, com fulcro no art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, a citação da empresa Santa Bárbara Engenharia Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente alegações de defesa ou, se preferir, desde logo, recolha à NOVACAP o montante de R\$ 829.284,10 (oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dez centavos), no exercício de 2006, a ser atualizado na data do efetivo recolhimento, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001, em função do prejuízo resultante da inclusão indevida de serviços nos Termos Aditivos "C" e "E" ao Contrato nº 501/2003; IV. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências de sua alçada. Deixaram de atuar nos autos os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO e INÁCIO MAGALHÃES FILHO, este, por força do art. 134, inciso II, do CPC.”

13. Efetuadas as comunicações devidas, a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A ofereceu a defesa de fls. 1761/1767.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

14. A Instrução, por meio da Informação nº 123/12 (fls. 1770/1777), teceu as seguintes considerações sobre as defesas apresentadas:

“2. Este Tribunal, por meio da Decisão nº 612/2012 (fl. 1753), deliberou por “II. sobrestar o exame de mérito da peça acostada às fls. 1678/1689 e Anexo I, para o momento processual seguinte; III. determinar, com fulcro no art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, a citação da empresa Santa Bárbara Engenharia Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente alegações de defesa ou, se preferir, desde logo, recolha à NOVACAP o montante de R\$ 829.284,10 (oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dez centavos), no exercício de 2006, a ser atualizado na data do efetivo recolhimento, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001, em função do prejuízo resultante da inclusão indevida de serviços nos Termos Aditivos “C” e “E” ao Contrato nº 501/2003”.

3. O representante legal da Empresa Santa Bárbara foi devidamente citado, por intermédio da Citação nº 036/12 – SECONT/GAB (fl. 1755), em 08/06/2012. Os Advogados apresentaram defesa (fls. 1761-1767) em 12/07/2012, com 03 dias de atraso, o qual poderá ser relevado. Acostamos cópia da Procuração à folha 1769.

I – DA DEFESA

4. Os advogados alegaram que:

“9. Na espécie, não obstante o escopo inicialmente contratado, no curso da execução dos serviços, houve, pela NOVACAP, alteração do projeto original do escopo contratual licitado, máxime o redimensionamento do serviço externo de urbanização da praça adjacente aos prédios da Biblioteca edificada, o que ensejou a lavratura dos Termos Aditivos “C” e “E”, fato este, inclusive, reconhecido pela própria NOVACAP, conforme se pode observar dos refolhos destes autos.

10. Observe-se, ainda, que referida modificação ensejou a alteração no projeto inicial, sendo certo que a SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A, diante dessa nova realidade, viu-se obrigada a adequar os projetos à nova realidade, tendo ocorrido, como óbvio, aumento do valor dos serviços a serem por ela executados.

11. Ora, diante da alteração do projeto pela própria NOVACAP, como já salientado, houve alteração do preço



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



global dos serviços a serem executados, alterando-se, como não poderia deixar de ser, a planilha de custos anteriormente apresentada, não podendo a Contratada executar a alteração no projeto realizada pela própria Contratante, sem que pudesse receber sua contraprestação pecuniária, o que culminou na lavratura dos mencionados termos aditivos.

12. Por outro lado, no que diz respeito à questão relativa aos elevadores, é certo que o Edital do processo licitatório consignou que a Contratada deveria instalar 05 (cinco) elevadores de "passageiros", vinculando, portanto, ao que seria por ela executado.

13. Contudo, no decorrer da execução das obras, constatou-se a necessidade de que fossem instalados mais 02 (dois) elevadores, sendo um 01 (um) de passageiros e outro de carga, razão pela qual havendo quantitativo dissonante com o edital, por solicitação da própria Contratada, é certo que a celebração de aditivo para englobar os 02 (dois) novos elevadores tiveram o condão de se resolver o problema, não podendo a SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A ser responsabilizada pelo pagamento de um quantitativo acrescido aos serviços por ela executados, sem que fosse remunerada para tanto.

14. A necessidade de se proceder à instalação dos 02 (dois) novos elevadores era tanta que o próprio projetista da obra, o renomado Engenheiro OSCAR NIEMEYER ratificação, através de carta, a imperiosidade da alocação dos novos elevadores.

15. O certo é que, os escopos contratuais inseridos nos Aditivos "C" e "E" tiveram por condão, única e tão-somente, atender à modificação do projeto inicial realizada pela própria NOVACAP, sendo certo que a Contratada, ora Manifestante, executou os serviços dele decorrentes, recebendo sua contraprestação pecuniária, sob pena, em assim não ocorrendo, caracterizar verdadeiro enriquecimento sem causa da Contratante, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

(...)

18. Desta forma, cabalmente comprovados, in casu, que os serviços constantes dos Termos Aditivos "C" e "E" foram fielmente executados, a pedido da própria Contratante – NOVACAP não se pode impor, à Contratada, a devolução do valor por ela percebido pelos serviços executados, sob pena de intolerável enriquecimento ilícito, ressaltando-se, ademais, que toda a execução dos serviços adicionais em comento se efetivaram em estrita observância aos ditamos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



inseridos na Lei nº 8.666/1993.

19. Induvidosamente, não se pode imputar, à SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A, qualquer responsabilidade pelo adimplemento da quantia mencionada na Decisão nº 612/2012, eis que, como já salientado, os serviços foram por ela executados, tendo-se em vista a alteração do projeto inicial efetivada pela NOVACAP."

5. Os advogados apresentaram, em sua defesa, jurisprudência sobre dever do contratante em cumprir com suas obrigações pela prestação de serviço executado.

6. Esta TCE não questionou a execução do serviço. Ela busca, tão somente, os pagamentos feitos em duplicidade. Pois as obras relacionadas nos termos aditivos em tela e questionadas já estavam previstas no contrato original. Desta forma, não há enriquecimento ilícito da Administração e sim da empresa contratada, que recebeu pagamentos em duplicidade para executar um mesmo serviço.

7. Os advogados da empresa tiveram acesso a esta TCE e extraíram cópia de sua integralidade (fl. 1759). Desta forma, tomaram conhecimento dos argumentos apresentados por este Corpo Técnico na Informação nº 30/2006 (fls. 936-958) onde indicaram os pagamentos em duplicidade de serviços contratados originalmente, no caso em questão, os elevadores, argumentos estes não enfrentados. Iremos transcrever os parágrafos da mencionada instrução relacionados ao objeto em análise.

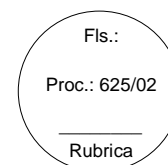
"37. De acordo com as justificativas da CEAO-CCR para este item (fls. 707/708) e planilhas de fls. 805/806, o projeto de arquitetura do prédio principal da Biblioteca contemplava a instalação de seis elevadores de passageiros e um de carga. A planilha elaborada com vistas a subsidiar o processo licitatório porém, mencionou apenas cinco elevadores sem qualquer especificação.

38. Ao ser consultado, o autor do projeto defendeu a necessidade dos sete elevadores, reiterando a necessidade da quantidade prevista inicialmente. Esse foi o argumento utilizado pela NOVACAP para a inclusão de alterações neste item. Ocorre, entretanto, que o caderno de especificações, definiu explicitamente que seria um elevador de carga, o qual chamou de EL 7 e seis de passageiros: EL 3 a EL 6 (4 unidades) + EL 8 e EL 9 (duas unidades), definindo as características de cada tipo, como se pode ver à fl. 896/897.

39. Desta feita, considerando-se que a consulta ao caderno de especificações é condição sine qua non para cotação dos preços dos materiais/equipamentos ali definidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



principalmente em se tratando de contratação por preço global, na qual os riscos decorrentes de omissão do contrato ficam por conta do contratado, não vislumbramos a possibilidade de prevalecer as justificativas apresentadas pela Santa Bárbara e aceitas pela CEAO/CCR, de basear-se apenas na citada planilha para elaboração de sua proposta. Assim, emitimos a Nota de Auditoria nº 005-625/2002 (fls. 910/911) na qual solicitamos melhores esclarecimentos por parte da CEAO/CCR, tanto para esse item, como para outros que ainda restavam dúvidas, cujas respostas encontram-se às fls. 912/919.”

8. Portanto, os 7 (sete) elevadores, sendo 6 de passageiros e 1 de carga, já estavam previsto no contrato original. Desta forma, somos pela improcedência das alegações de defesa apresentadas.

II – DA INFORMAÇÃO Nº 72/11 - 3ª ICE/Divisão de Contas

9. A Informação nº 72/11 - 3ª ICE/Divisão de Contas (fls. 1701-1719) analisou as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jarba S. de Carvalho e Silva, Paulo Maurício Arantes e Elmar Luiz Koenigkan.

10. Iremos transcrever as análises das defesas.

“1) Regularização do terreno

(...)

21. Vemos que o item “demolições”, no valor de R\$ 9.270,70, decorreu da existência, na projeção do lote, de uma quadra em concreto (fl. 1279).

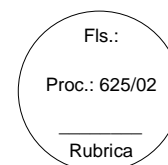
22. Na linha do que vem sendo discutido pelo Tribunal até então, a empresa ao efetuar seu orçamento para obra deveria inserir em cada item todos os custos relacionados ao serviço. Entretanto, neste caso, entendemos que não havia como a contratada prever que embaixo do aterro encontrar-se-ia uma quadra em concreto. Assim, independentemente da mudança ocorrida na praça da biblioteca (de grama para concreto), não era factível a inclusão desse serviço na proposta vencedora. Portanto, a nosso ver, esse item deve ser excluído do débito apurado nos autos.

23. Já o serviço de “sondagens”, cujo custo foi de R\$ 13.887,74, foi solicitado pelo calculista e aprovados pela fiscalização da obra, de acordo com a planilha de custos apresentada pela empresa (fl. 61 do Anexo IX).

24. As sondagens têm por objetivo precisar o perfil do terreno por meio de identificação dos solos e/ou rochas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



determinando, entre outros, a resistência de suas camadas e o nível do lençol freático. Nesse sentido, a sua realização estará condicionada ao tipo de intervenção a ser realizada.

25. Conforme registrado nos autos, inicialmente, para a praça estava previsto basicamente o plantio de gramas. Com o novo projeto, a área passou a ser coberta com um piso especial. Somente a partir de então ocorreu a necessidade de realizar o serviço em tela, pois, anteriormente, as sondagens eram dispensáveis. Apenas a "limpeza do terreno" era requerida, como previsto no orçamento inicial da obra (fl. 12 do Anexo III).

26. Assim, entendemos pertinentes os esclarecimentos e correto o pagamento desse valor no aditamento "C", devendo este montante também ser retirado do débito imputado aos defendentes.

27. Finalmente, quanto aos serviços de relocação (R\$ 9.518,34), terraplanagem (R\$ 72.295,58) e escavação (R\$ 66.555,63), entendemos, no mesmo sentido discutido nos parágrafos precedentes, que têm razão os defendentes em alegar a diferença daqueles necessários ao primeiro projeto (limpeza do terreno), uma vez que basicamente se tratava do plantio de grama, bastando para tanto estar o terreno nivelado e limpo, do efetivamente executado, com aplicação de piso especial.

28. Além do mais, há que se ponderar que o projeto inicial não requeria que houvesse a retirada da quadra encontrada abaixo do aterro, ao contrário da execução do novo piso, que exigiu uma preparação mais específica e, por isso, a necessidade dos serviços previstos nesse tópico, juntamente com aqueles de demolição. Portanto, pensamos que o novo projeto trouxe sim, necessidade de serviços diferenciados daqueles previstos inicialmente, sendo, portanto, válidos os pagamentos efetuados.

2) Elevadores

(...)

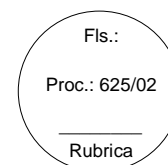
36. Inicialmente, os defendentes trouxeram a questão do erro existente na planilha orçamentária do edital. Esse ponto foi analisado na Informação nº 114/2008 (fls. 1530/1550) ...

(...)

37. O segundo argumento apresentado pelos defendentes diz respeito ao fato de não terem sido eles os causadores do erro entre a planilha orçamentária e as especificações constantes do edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



38. Na linha de entendimento que vem sendo seguida pelo Tribunal, não cabe considerar procedente esse ponto, uma vez que a empresa deveria ter arcado com os custos da impropriedade verificada, não sendo adequado o pagamento de valor aditivo. Por conseguinte, proposto o aditamento e desembolsado o montante, a responsabilidade transfere-se solidariamente a quem deu causa ao dispêndio indevido.

39. Finalmente, cumpre destacar que as conclusões acerca da 'central telefônica' (trazida pelos defendentes como fato semelhante, mas com posicionamento diverso) são totalmente diferentes do presente caso. Naquela situação, não havia qualquer previsão na planilha orçamentária, sendo a central descrita apenas no caderno de especificação. No caso dos elevadores, havia necessidade clara de consulta ao caderno de especificações para que houvesse a cotização dos preços solicitados na planilha, uma vez que esta não especificava qual tipo de equipamento estava sendo demandado.

40. Tampouco essa situação pode ser comparada às esquadrias de alumínio e vidro, uma vez que para esses itens não havia necessidade de se consultar a especificação detalhada, pois já estava descrito na planilha orçamentária (fls. 19/20 do Anexo III).

41. Dessa forma, consideramos improcedentes os argumentos oferecidos para esse ponto.

3) Serviços Técnicos

(...)

47. Inicialmente, analisaremos a questão dos projetos executivos de irrigação e drenagem...

(...)

48. Conforme explicações fornecidas pelos defendentes, a empresa responsável pela obra subcontratou a SBE - Soares Barros Engenharia Ltda., nos termos do contrato acostado às fls. 124/130. Essa medida explica o aparecimento dessa empresa nos projetos vistos no CD ROM relativo ao Anexo VIII destes autos. Entretanto, não há qualquer relação entre esse ajuste e aqueles efetuados pela Novacap com a SBE.

49. Assim, cremos justificada a razão de o pagamento ter sido feito à empresa Santa Barbara, estando correta a inclusão dos serviços no aditivo, em vista da mudança no projeto da praça. Portanto, os valores de R\$ 38.206,82, referente ao projeto de drenagem, e R\$ 22.462,06, quanto ao de irrigação, deverão ser excluídos do montante



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



imputado aos responsabilizados.

50. Relativamente aos serviços topográficos ...

(...)

51. Por um lado, assiste razão aos defendentes que no projeto inicial estavam previstos serviços topográficos para 4.000 m2, o que não incluía a topografia de toda a área. Por outro, a obra, ao ser contratada pelo preço global, exigiria que o total dos serviços estivesse incluído no orçamento proposto.

52. Não obstante, no caso dos vidros e esquadrias de alumínio foi determinada e feita a glosa dos valores especificados a maior, mas executados em menor quantidade (item IV-“a” da Decisão nº 4112/2005 c/c item III-“b” da Decisão nº 1400/2007 – fls. 475/476 e 1009/1010). Se fosse adotado o mesmo tratamento, não caberia, a nosso ver, essa devolução. Portanto, pensamos que, de forma a dar tratamento isonômico às duas situações, cremos que o Tribunal possa considerar correto esse pagamento, deduzindo-o do débito imputado aos defendentes.

(...)

62. Em vista do relatado, pesamos que deveriam ser notificados os Srs. Jarba S. de Carvalho e Silva, Paulo Maurício Arantes e Elmar Luiz Koenigkan para recolherem o montante de R\$ 493.324,13, atualizados para 2011, conforme fl. 1700, relativos ao pagamento indevido de dois elevadores, como demonstrado nos autos.”

11. Cabe acrescentar que o Ministério Público junto ao TCDF, no Parecer nº 1051/2011 – CF (fs. 1724-1727), entendeu que as despesas relativas aos serviços topográficos, no montante de R\$ 196.342, 46, deveriam ser incluídos no valor do prejuízo. Entretanto, somos por ratificar as análises apresentadas por este Corpo Técnico na Informação nº 72/11 - 3ª ICE/Divisão de Contas.

12. Desta forma, somos pela cientificação dos citados sobre o resultado da análise de suas alegações de defesa, concedendo-lhes o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento do débito solidário que lhes foi atribuído nos autos, no valor de R\$ 523.762,22, atualizados para 2012.”

15. Concluindo, o Corpo Técnico sugere ao Tribunal que:

“I. tome conhecimento das defesas apresentadas:

a) pela empresa relacionada no item III da Decisão nº 612/2012, relevando o atraso verificado nos autos, para, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



mérito, considerá-la improcedente; e

b) pelos responsáveis relacionados no item V.b da Decisão nº 6628/2009, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes;

II. ciente, nos termos do art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 1/94, a referida empresa, na pessoa de sua representante legal, e os cidadãos relacionados no item precedente acerca do resultado da análise de suas defesas, bem como da necessidade de, em um prazo de 30 (trinta) dias, recolherem aos cofres distritais o débito solidário, no montante de R\$ 523.762,22 (valor atualizado até julho de 2012);

III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências de estilo.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

16. O Ministério Público, por meio do Parecer nº 1.384/12 da lavra da Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA (fls. 1778/1781), ratifica seu Parecer anterior (de nº 1.051/11), no qual discorda da Unidade Técnica. O Parquet entende que o valor pago pelo item “1.1.1 – Serviços Topográficos” deve ser acrescido ao débito apontado pela Instrução. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

“3. Na sequência, analisou as defesas ofertadas, apresentando as seguintes conclusões e sugestões:

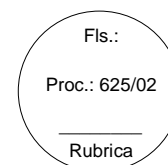
53. Conforme explicitado nos parágrafos anteriores, entendemos que os argumentos apresentados pelos Srs. Jarba S. de Carvalho e Silva, Paulo Maurício Arantes, foram procedentes, em parte. Assim cremos que devam ser deduzidos do valor a ser ressarcido os montantes referentes aos serviços de “regularização do terreno” do Aditivo “C” e “serviços técnicos” do Aditivo “E”. Quanto ao custo dos elevadores, não houve alteração do entendimento outrora alcançado pelo Tribunal.

54. Igual tratamento pode ser dado ao Sr. Elmar Luiz Koenigkan, em vista do discutido no § 4º desta instrução.

55. Considerando, ainda, os argumentos discutidos nos §§ 5/6, achamos inoportuna a realização de diligência para apurar a existência de eventuais herdeiros e herança deixados pelo Sr. Cláudio Oscar de Carvalho Sant’Anna.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



56. *Em vista do relatado, pesamos que deveriam ser notificados os Srs. Jarba S. de Carvalho e Silva, Paulo Maurício Arantes e Elmar Luiz Koenigkan para recolherem o montante de R\$ 493.324,13, atualizados para 2011, conforme fl. 1700, relativos ao pagamento indevido de dois elevadores, como demonstrado nos autos. Entretanto, antes da adoção dessa medida, cremos que deva ser chamada aos autos para responder solidariamente pelo débito, a empresa nominada no § 58 retro, em vista da responsabilidade indicada nos §§ 54/57, um vez que foi a beneficiária dos pagamentos indevidos.*

IV - DAS SUGESTÕES

57. *Diante do exposto, sugere-se ao Tribunal que:*

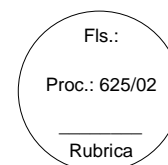
- a) tome conhecimento dos documentos de fls. 1678/1700, bem como do Anexo IX;*
- b) no mérito, considere parcialmente procedente a defesa apresentada pelos nominados no § 59 da instrução, estendendo seus efeitos aos demais envolvidos, deduzindo do prejuízo apurado o valor relacionado aos itens “regularização do terreno” do Aditivo “C” e “serviços técnicos” do Aditivo “E”;*
- c) deixe de notificá-los, com vistas ao recolhimento do débito, até que se ultime a citação da empresa beneficiada pelos pagamentos indevidos;*
- d) determine a citação da empresa referenciada no § 58 desta instrução, por meio do seu representante legal, para apresentar alegações de defesa ou, se preferir, desde logo, recolher à Novacap o montante de R\$ 493.324,13, atualizados para 2011, referente ao recebimento indevido de 2 elevadores, decorrentes do aditamento “C” do Contrato nº 501/2003, neste caso, apresentando ao Tribunal o comprovante pertinente;*
- e) autorize o retorno dos autos à 3ª ICE para as providências de sua alçada.*

4. *O Diretor da Divisão de Contas da 3ª ICE, em cota aditiva, apesar de concordar no mérito com os termos da Informação 72/11, propôs o sobrestamento do exame da defesa apresentada até o momento processual seguintes, após a citação empresa Santa Bárbara Engenharia.*

5. *O MPCDF, por meio do Parecer 1051/2011-CF, aquiesceu às considerações apresentadas pela Unidade Técnica, na Informação 72/11, exceto no que pertine ao item “1.1.1 -Serviços*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



Topográficos”, no valor de R\$ 196.342,46¹, incluídos em “Serviços Técnicos, considerando que deveriam ser acrescidos ao valor do prejuízo apurado pela Unidade Técnica, alcançando o total de R\$ 583.721,86², em valores históricos. Considerou ainda pertinente a citação da empresa Santa Bárbara.

6. O Tribunal, por meio da Decisão 612/2012, deliberou por “II. sobrestar o exame de mérito da peça acostada às fls. 1678/1689 e Anexo I, para o momento processual seguinte; III. determinar, com fulcro no art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, a citação da empresa Santa Bárbara Engenharia Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente alegações de defesa ou, se preferir, desde logo, recolha à NOVACAP o montante de R\$ 829.284,10 (oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dez centavos), no exercício de 2006, a ser atualizado na data do efetivo recolhimento, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001, em função do prejuízo resultante da inclusão indevida de serviços nos Termos Aditivos “C” e “E” ao Contrato nº 501/2003”.

7. Na presente etapa, a Unidade Técnica analisou a defesa encaminhada pela empresa Santa Bárbara, na Informação 123/2012 (fls. 1770/1777), de onde se extraem:

I – DA DEFESA

4. Os advogados alegaram que:

“9. Na espécie, não obstante o escopo inicialmente contratado, no curso da execução dos serviços, houve, pela NOVACAP, alteração do projeto original do escopo contratual licitado, máxime o redimensionamento do serviço externo de urbanização da praça adjacente aos prédios da Biblioteca edificada, o que ensejou a lavratura dos Termos Aditivos “C” e “E”, fato este, inclusive, reconhecido pela própria NOVACAP, conforme se pode observar dos refolhos destes autos.

10. Observe-se, ainda, que referida modificação ensejou a alteração no projeto inicial, sendo certo que

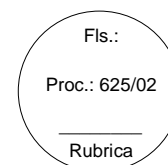
¹ R\$ 160.896,88, acrescidos de 22,03%, referentes à taxa de BDI (fls. 1476 e 1543)

²

Elevadores	R\$ 96.896,55
Elevadores	R\$ 38.758,62
Elevadores	R\$ 77.517,24
Elevadores	R\$ 38.758,62
Elevadores	R\$ 135.448,37
Serviços Topográficos	R\$ 196.342,46
TOTAL	R\$ 583.721,86



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



a SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A, diante dessa nova realidade, viu-se obrigada a adequar os projetos à nova realidade, tendo ocorrido, como óbvio, aumento do valor dos serviços a serem por ela executados.

11. Ora, diante da alteração do projeto pela própria NOVACAP, como já salientado, houve alteração do preço global dos serviços a serem executados, alterando-se, como não poderia deixar de ser, a planilha de custos anteriormente apresentada, não podendo a Contratada executar a alteração no projeto realizada pela própria Contratante, sem que pudesse receber sua contraprestação pecuniária, o que culminou na lavratura dos mencionados termos aditivos.

12. Por outro lado, no que diz respeito à questão relativa aos elevadores, é certo que o Edital do processo licitatório consignou que a Contratada deveria instalar 05 (cinco) elevadores de "passageiros", vinculando, portanto, ao que seria por ela executado.

13. Contudo, no decorrer da execução das obras, constatou-se a necessidade de que fossem instalados mais 02 (dois) elevadores, sendo um 01 (um) de passageiros e outro de carga, razão pela qual havendo quantitativo dissonante com o edital, por solicitação da própria Contratada, é certo que a celebração de aditivo para englobar os 02 (dois) novos elevadores tiveram o condão de se resolver o problema, não podendo a SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A ser responsabilizada pelo pagamento de um quantitativo acrescido aos serviços por ela executados, sem que fosse remunerada para tanto.

14. A necessidade de se proceder à instalação dos 02 (dois) novos elevadores era tanta que o próprio projetista da obra, o renomado Engenheiro OSCAR NIEMEYER ratificação, através de carta, a imperiosidade da alocação dos novos elevadores.

15. O certo é que, os escopos contratuais inseridos nos Aditivos "C" e "E" tiveram por condão, única e tão-somente, atender à modificação do projeto inicial realizada pela própria NOVACAP, sendo certo que a Contratada, ora Manifestante, executou os serviços dele decorrentes, recebendo sua contraprestação pecuniária, sob pena, em assim não ocorrendo, caracterizar verdadeiro enriquecimento sem causa da Contratante, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



(...)

18. Desta forma, cabalmente comprovados, in casu, que os serviços constantes dos Termos Aditivos "C" e "E" foram fielmente executados, a pedido da própria Contratante – NOVACAP não se pode impor, à Contratada, a devolução do valor por ela percebido pelos serviços executados, sob pena de intolerável enriquecimento ilícito, ressaltando-se, ademais, que toda a execução dos serviços adicionais em comento se efetivaram em estrita observância aos ditamos inseridos na Lei nº 8.666/1993.

19. Induvidosamente, não se pode imputar, à SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A, qualquer responsabilidade pelo adimplemento da quantia mencionada na Decisão nº 612/2012, eis que, como já salientado, os serviços foram por ela executados, tendo-se em vista a alteração do projeto inicial efetivada pela NOVACAP."

5. Os advogados apresentaram, em sua defesa, jurisprudência sobre dever do contratante em cumprir com suas obrigações pela prestação de serviço executado.

6. Esta TCE não questionou a execução do serviço. Ela busca, tão somente, os pagamentos feitos em duplicidade. Pois as obras relacionadas nos termos aditivos em tela e questionadas já estavam previstas no contrato original. Desta forma, não há enriquecimento ilícito da Administração e sim da empresa contratada, que recebeu pagamentos em duplicidade para executar um mesmo serviço.

7. Os advogados da empresa tiveram acesso a esta TCE e extraíram cópia de sua integralidade (fl. 1759). Desta forma, tomaram conhecimento dos argumentos apresentados por este Corpo Técnico na Informação nº 30/2006 (fls. 936-958) onde indicaram os pagamentos em duplicidade de serviços contratados originalmente, no caso em questão, os elevadores, argumentos estes não enfrentados. Iremos transcrever os parágrafos da mencionada instrução relacionados ao objeto em análise.

"37. De acordo com as justificativas da CEAO-CCR para este item (fls. 707/708) e planilhas de fls. 805/806, o projeto de arquitetura do prédio principal da Biblioteca contemplava a instalação de seis elevadores de passageiros e um de carga. A planilha elaborada com vistas a subsidiar o processo licitatório porém, mencionou apenas cinco elevadores sem qualquer especificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



38. Ao ser consultado, o autor do projeto defendeu a necessidade dos sete elevadores, reiterando a necessidade da quantidade prevista inicialmente. Esse foi o argumento utilizado pela NOVACAP para a inclusão de alterações neste item. Ocorre, entretanto, que o caderno de especificações, definiu explicitamente que seria um elevador de carga, o qual chamou de EL 7 e seis de passageiros: EL 3 a EL 6 (4 unidades) + EL 8 e EL 9 (duas unidades), definindo as características de cada tipo, como se pode ver à fl. 896/897.

39. Desta feita, considerando-se que a consulta ao caderno de especificações é condição sine qua non para cotação dos preços dos materiais/equipamentos ali definidos, principalmente em se tratando de contratação por preço global, na qual os riscos decorrentes de omissão do contrato ficam por conta do contratado, não vislumbramos a possibilidade de prevalecer as justificativas apresentadas pela Santa Bárbara e aceitas pela CEAO/CCR, de basear-se apenas na citada planilha para elaboração de sua proposta. Assim, emitimos a Nota de Auditoria nº 005-625/2002 (fls. 910/911) na qual solicitamos melhores esclarecimentos por parte da CEAO/CCR, tanto para esse item, como para outros que ainda restavam dúvidas, cujas respostas encontram-se às fls. 912/919.”

8. Portanto, os 7 (sete) elevadores, sendo 6 de passageiros e 1 de carga, já estavam previsto no contrato original. Desta forma, somos pela improcedência das alegações de defesa apresentadas.

8. No tocante às alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jarba S. de Carvalho e Silva, Paulo Maurício Arantes e Elmar Luiz Koenigkan, a Unidade Técnica ratificou o entendimento apresentado na Informação 72/11, acrescentando apenas que ratificava também as análises anteriores referentes às despesas relativas aos serviços topográficos, no montante de R\$ 196.342,46, questionadas pelo MPCDF.

9. As sugestões apresentadas foram:

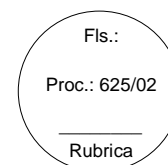
I. tome conhecimento das defesas apresentadas:

a) pela empresa relacionada no item III da Decisão nº 612/2012, relevando o atraso verificado nos autos, para, no mérito, considerá-la improcedente; e

b) pelos responsáveis relacionados no item V.b da Decisão nº 6628/2009, para, no mérito, considerá-las



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



parcialmente procedentes;

II. cientifique, nos termos do art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 1/94, a referida empresa, na pessoa de sua representante legal, e os cidadãos relacionados no item precedente acerca do resultado da análise de suas defesas, bem como da necessidade de, em um prazo de 30 (trinta) dias, recolherem aos cofres distritais o débito solidário, no montante de R\$ 523.762,22 (valor atualizado até julho de 2012);

III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências de estilo.

10. Os autos vieram ao Ministério Público para parecer que aquiesce ao entendimento apresentado pela Unidade Técnica, na análise da defesa ofertada pela empresa Santa Bárbara, bem como das defesas dos Srs. Jarba S. de Carvalho e Silva, Paulo Maurício Arantes e Elmar Luiz Koenigkan, ratificando, contudo, o posicionamento apresentado no Parecer 1051/11-CF, no tocante ao item “1.1.1 - Serviços Topográficos”, no valor de R\$ 196.342,46, incluídos em “Serviços Técnicos, que devem ser acrescidos ao valor do prejuízo apurado pela Unidade Técnica, alcançando o total de R\$ 583.721,86, em valores históricos.

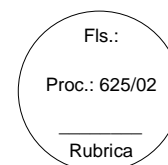
11. Isso porque, conforme destacado no Parecer 1051/2011-CF, na contratação inicial, apesar de estarem previstos serviços topográficos para 4.000m², havia a previsão de serviços em toda a área do Complexo Cultural, pois seriam executados, ao redor da biblioteca, serviços de pavimentação asfáltica, pavimentação em concreto, plantio de grama, pavimentação em concreto intertravado e passeio cimentado, referentes aos pátios externos das edificações, vias de acesso e estacionamentos, que abrangeriam os 82.511m² finais da obra.

12. Isso significa que, mesmo para a preparação inicial, seria necessária a realização de serviços topográficos mais abrangentes, não havendo razão para inclusão desses serviços no Aditivo “E”. Da mesma forma, mesmo considerando a previsão inicial de que a praça seria apenas coberta com grama, e não com piso de concreto, seria necessária a harmonização das cotas de implantação das edificações, com os “greides” de arruamento (Eixo Monumental e vias auxiliares) existente em torno do Centro Cultural. Ressalta-se, mais uma vez, que as cotas do piso da praça, sejam elas de grama ou de concreto, deveriam ser consideradas na execução da obras, inclusive, para evitar futuros problemas de drenagem pluvial, e, isso só seria possível com levantamento topográfico de toda a área, previamente.

13. Assim, em se tratando de contratação por Preço Global, os custos desses serviços, mesmo se não discriminados com essa mesma terminologia, já estavam diluídos nos serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

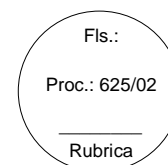


contratados. Assim, não é admissível a inclusão dos mesmos em nenhum termo de aditamento ao contrato.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



VOTO

17. Cuidaram os autos, originariamente, do exame do Edital de Concorrência nº 07/02 – ASCAL/PRES da NOVACAP, do tipo menor preço, sob o regime de empreitada por preço global, cujo objeto consistia na construção da Biblioteca do Setor Cultural de Brasília, situada no Setor Cultural Sul.

18. Destaco: trata-se de obra de grande vulto e de alta complexidade técnica. Por se considerar delicada a questão, entende-se que, preliminarmente à análise, cabe recordar melhor os fatos.

Projetos de Arquitetura

Contrato nº 11/92

19. O Conjunto Cultural de Brasília foi projetado pela empresa Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda.

20. Em 4.11.1991, a empresa encaminhou ao Sr. José Roberto Arruda, então Secretário de Estado de Obras e Serviços Públicos, um documento intitulado “*proposta para desenvolvimento do projeto*”¹ (fls. 44/45 do Anexo II). Posteriormente, em 2.1.1992, foi acrescentada uma proposta de cronograma de execução e definição das etapas de desenvolvimento do projeto (fls. 47/48 do Anexo II).

21. O mencionado projeto contemplava uma área construída de 89.600 m² (fl. 44 do Anexo II), sendo que, desse total, 30.400 m² referiam-se à construção da Biblioteca Nacional, alvo de debate nestes autos.

22. Em 27.1.1992, foi celebrado o Contrato nº 11/92-SETRA/DIJUR/TERRACAP (fls. 59/66 do Anexo II), entre a TERRACAP e a empresa, com previsão de elaboração de projetos básicos e executivos, indicação de todos os elementos da construção, detalhes e acabamento para as obras do Conjunto Cultural de Brasília.

23. Os trabalhos foram concluídos e encaminhados ao Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – IPDF em 31.3.1993.

24. Após a celebração de diversos termos aditivos, o prazo de

¹ Que não incluía os projetos de estrutura, instalações e ar-condicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



vigência do ajuste foi prorrogado até 16.12.1998 (fl. 132 do Anexo II).

25. O contrato foi encerrado sem o aproveitamento do projeto pelo Poder Público, conforme consta dos documentos de fls. 146, 148, 155 e 157 do Anexo II.

Contrato nº 74/99

26. Em 19.7.1999, o Sr. Tadeu Filipelli (então Secretário de Obras do DF) encaminhou expediente ao Sr. Alexandre Gonçalves (então Presidente da Terracap) informando que o então Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal havia decidido retomar tratativas com vistas à construção do Conjunto Cultural de Brasília (fls. 185/186 do Anexo II).

27. Em face da peculiaridade do propósito, a Administração decidiu novamente contratar (por inexigibilidade de licitação) a empresa do renomado arquiteto, haja vista a necessidade de elaboração de um novo projeto, adequado às condições financeiras e orçamentárias da época.

28. A empresa apresentou um projeto menor, que abrangia uma área construída de 43.022 m², sendo 18.142 m² destinados à Biblioteca Nacional (fl. 189 do Anexo II).

29. Assim, em 23.8.1999, celebrou-se o Contrato nº 74/99 (fl. 194 do Anexo II), entre a TERRACAP e a empresa, estabelecendo a elaboração de 3 (três) produtos:

- a) Produto 01 – Projetos básicos (até 20.9.1999);
- b) Produto 02 – Projeto executivo do museu de arte, biblioteca e setor de entretenimento (até 21.2.2000);
- c) Produto 03 – Detalhamento e especificações de todos os projetos constantes da proposta (até 19.2.2000).

30. Em 3.3.2000 foi assinado o Termo de Recebimento Definitivo do objeto contratado (fl. 208 do Anexo II).

Contratação da obra

31. Inicialmente, a Secretaria de Estado de Infra-esfraestrutura e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



Obras do DF firmou, em 19.2.2003, o Contrato nº 16/2003-SO com a NOVACAP (fls. 136/143), no valor de R\$ 33.228.615,60 (trinta e três milhões, duzentos e vinte e oito mil, seiscentos e quinze reais e sessenta centavos), referente à construção e fiscalização da obra.

32. A NOVACAP, após procedimento licitatório², firmou o Contrato nº 501/03 (fls. 23/30 do Anexo I), em 11.3.2003, com a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A. A execução foi contratada por preço certo e total (empregada por preço global), na importância de R\$ 30.207.832,36 (trinta milhões, duzentos e sete mil, oitocentos e trinta e dois reais e trinta e seis centavos). A obra teve início dois dias depois da assinatura do contrato, com a assinatura da Ordem de Serviço Externa nº 03/03-DEDI/DE (fl. 20 do Anexo I).

Discussão sobre o possível débito

33. Por meio da Decisão nº 1.400/07-CJC, de 29.3.2007 (fls. 1009/1010), o Tribunal exarou determinação de diversas providências, dentre elas (inciso VI) a adoção de medidas no sentido de reaver os valores indevidamente aprovados nos Termos Aditivos “C” e “E” ao Contrato nº 501/2003 (fls. 680/681 e 740/757) e , celebrados entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A, na monta de R\$ 2.302.915,55 (dois milhões, trezentos e dois mil, novecentos e quinze reais e cinquenta e cinco centavos).

34. Irresignada com os termos da deliberação suso mencionada, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP interpôs Pedido de Reexame. O Tribunal, por meio da Decisão nº 4.162/09-CSPM (fl. 1599), deu procedência parcial ao apelo e alterou o valor do suposto débito para R\$ 829.284,10 (novecentos e vinte e nove mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dez centavos).

35. Após diversas auditorias e inspeções, o Tribunal, em nova assentada, deliberou pela conversão dos autos em tomada de contas especial e citação dos responsáveis (Decisão nº 6.628/09-CJC, fls. 1644/1645).

² O resultado da Concorrência nº 007/2002-ASCAL/PRES está na Ata de Abertura do certame vista à fl. 3 do Anexo I.

1º lugar: SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A – R\$ 30.207.832,36

2º lugar: VIA DRAGADOS S/A – R\$ 30.225.000,33

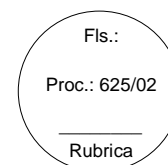
3º lugar: ESTACON ENGENHARIA S/A – R\$ 30.228.414,53

4º lugar: PRINCIPAL CONSTRUÇÕES LTDA. – R\$ 30.231.000,00

5º lugar: CONSTRUTORA OAS LTDA. – R\$ 30.237.191,58



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



36. Antes da manifestação dos responsáveis citados na decisão supramencionada, a NOVACAP interpôs novo Pedido de Reexame, em face da Decisão nº 4.162/09-CSPM, com o intento de justificar o suposto débito apontado. O apelo não foi conhecido por ser intempestivo e caracterizar discussão sobre matéria já vencida por esse tipo de recurso (Decisão nº 7.709/09-CSPM, fl. 1677).

37. Tempestivamente e em conjunto, os Srs. Jarbas Sebastião de Carvalho e Silva e Paulo Maurício Arantes, Presidente e Membro, respectivamente, da Comissão Especial de Acompanhamento das Obras do Conjunto Cultural da República, apresentaram suas justificativas, que foram acostadas às fls. 1678/1689 e Anexo IX. O Sr. Elmar Luiz Koenigkan (então Diretor-Presidente da NOVACAP) informou o extravio do documento de citação recebido em 3.11.2009 e solicitou que a defesa formulada pelos dois primeiros lhe fosse aproveitada (fl. 1692).

38. O Sr. Cláudio Oscar de Carvalho Sant'Anna (ex-Diretor de Urbanização da NOVACAP), não chegou a ser citado dos termos da Decisão nº 6.628/09-CJC (de 13.10.2009) em virtude de seu falecimento em 2.7.2009.

39. Conforme informa a Instrução (fl. 1703), a Certidão de Óbito (fl. 1690) não esclarece sobre a existência de herdeiros ou bens a inventariar. Quanto a esse fato, o Corpo Técnico entende que a realização de diligência saneadora para obter informações sobre o espólio mostra-se inoportuna, uma vez que retarda a conclusão dos autos e aumenta o seu custo de processamento. Estou de acordo com esse posicionamento sugerido pela Unidade Instrutiva.

40. Em sequência, na derradeira apreciação dos autos, Sessão Ordinária de 28.2.2012, o Tribunal, acolhendo Voto deste Relator, deliberou pelo sobrestamento do exame de mérito das defesas apresentadas e pela citação da empresa Santa Bárbara Engenharia Ltda. (Decisão nº 612/12-CSPM, fl. 1753).

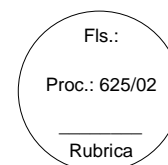
41. A empresa Santa Bárbara Engenharia Ltda. apresentou a defesa acostada às fls. 1761/1767.

Análise das justificativas apresentadas

42. O Corpo Técnico sugere o provimento parcial das defesas apresentadas pelos responsáveis, o improvimento da resposta ofertada pela empresa contratada e a cientificação dos responsáveis para recolherem o valor do prejuízo (R\$ 387.379,40, valor original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



43. No entender do Órgão Ministerial, os Serviços Topográficos (item 1.1.1 do aditivo), no valor de R\$ 196.342,46, devem ser acrescidos à quantia do prejuízo apurado pela Unidade Instrutiva, perfazendo o montante de R\$ 583.721,86 (em valores históricos).

44. Antes de passar à análise das justificativas apresentadas, julgo oportuno transcrever parte do Voto do i. Conselheiro JORGE CAETANO, que culminou na Decisão nº 1.400/07 (fl. 1003):

“Ficou evidenciado que o projeto elaborado pela NOVACAP para construção da Biblioteca do Setor Cultural de Brasília, incluído como anexo do Edital de Concorrência nº 007/2002 – ASCAL/PRES, está muito falho, seja por conter quantitativos superestimados, seja por omissões na discriminação dos serviços, fl. 962, parágrafo 17.”

45. Nota-se que o i. Conselheiro, condutor destes autos por longo período, concluiu pelo desarranjo existente no processo de contratação, fato que não pode ser ignorado pelos nobres pares.

46. O cerne da discussão é que a empreiteira responsável teria requerido - e o órgão público pago – dois termos aditivos (“C” e “E”), em face da execução de serviços e do fornecimento de equipamentos que já estariam inclusos no contrato original.

47. Passo a abordar os mencionados aditivos de maneira individualizada.

Termo Aditivo “C” – fls. 680/681

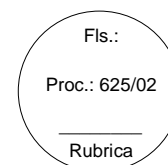
48. Em relação ao Termo Aditivo “C”, o adicional foi solicitado pela construtora em face da realização de diversos serviços extras (aumento do quantitativo de alguns itens, acréscimos e supressões de outros - incluindo demolição e refazimento de partes da obra), calculados no montante total de R\$ 1.955.758,47³ (um milhão novecentos e cinquenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e oito reais, e quarenta e sete centavos). O aditivo foi aprovado pela diretoria colegiada em 23.11.2005 (fl. 737) e o extrato publicado no DODF de 16.12.2005, consoante informação contida na fl. 941.

49. O citado Termo Aditivo (TA) foi tratado na Informação nº

³ Valor correspondente à aproximadamente 6,47% do contrato. Destaca-se que não está incluso nesse montante a taxa de fiscalização da NOVACAP (fl. 732).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



30/06 (fls. 936/958). Foram realizadas alterações nos seguintes itens:

1. Ampliação do prédio de instalações;
2. Complementação estrutural do prédio de instalações e castelo d'água;
3. Substituição das luminárias;
4. Substituição do pilar central;
5. Ar condicionado;
6. Elevadores;
7. Regularização do terreno; e
8. Galeria técnica.

50. A divergência levantada pelo Corpo Técnico era, inicialmente, em relação aos itens “06 – *Elevadores*” e “07 – *Regularização de terreno*”.

51. Porém, na derradeira instrução (fls. 1770/1777), a Unidade Técnica, acolhendo parcialmente a defesa apresentada pelos justificantes, passou a entender que o pagamento do item “07 – *Regularização de terreno*” era regular, e, por isso, o débito apurado no Termo Aditivo “C” deveria subsistir apenas em relação ao item “06 – *Elevadores*”, no que manteve o seu posicionamento. Nesse aspecto, o **Parquet** converge com a Unidade Instrutiva.

52. Portanto, em relação ao TA “C”, o que temos de concreto é uma indicação de débito por parte do Corpo Técnico na monta de R\$ 387.379,40 (valores originais), por um suposto pagamento em duplicidade em relação ao item “06 – *Elevadores*”.

Termo Aditivo “E” - fls. 740/757

53. O Termo do Aditivo “E”, firmado em 23.2.2006, teve por



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



objeto acrescentar despesas, no valor de R\$ 5.005.571,55⁴ (cinco milhões e cinco mil, quinhentos e setenta e um reais e cinquenta e cinco centavos), à avença.

54. Consoante registra a Instrução de fls. 946/949, as alterações do contrato inicial visaram custear as modificações arquitetônicas propostas pelo arquiteto Oscar Niemeyer. Foram realizados ou alterados os seguintes itens:

1. Gradil dos shafts do prédio principal;
2. Auditório;
3. Ar condicionado;
4. Banheiros e casas de máquinas do ar condicionado (prédio principal);
5. Layout das salas técnicas do térreo;
6. Central telefônica;
7. Barramentos blindados na galeria (bus-way);
8. Instalações de combate a incêndio;
9. Chapas para canaletas no prédio do apoio; e
10. Serviços externos – urbanização da praça adjacente aos prédios.

55. O Tribunal entendeu que a celebração do aditivo exigia maiores esclarecimentos. Nesse sentido, em cumprimento às Decisões de nºs 6.628/09-CJC (fls. 1644/1645) e 612/12-CSPM (fl. 1753), os gestores e a empresa contratada apresentaram suas justificativas.

56. O Corpo Técnico, por meio das Informações de nºs 72/11 e 123/12 (fls. 1701/1722 e 1770/1777, respectivamente), considerou procedentes as justificativas apresentadas, afastando o débito anteriormente

⁴ Essa quantia corresponde a aproximadamente 16,57% do valor inicial do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



estimado em relação ao Termo Aditivo “E”, nos termos seguintes:

*“49. Assim, cremos justificada a razão de o pagamento ter sido feito à empresa Santa Bárbara, estando correta a inclusão dos serviços no aditivo, em vista da mudança no projeto da praça. Portanto, **os valores de R\$38.206,82, referente ao projeto de drenagem, e R\$22.462,06, quanto ao de irrigação, deverão ser excluídos do montante imputado aos responsabilizados.***

(...)

*51. Por um lado, assiste razão aos defendentes que no projeto inicial estavam previstos **serviços topográficos** para 4.000 m², o que não incluía a topografia de toda a área. Por outro, a obra, ao ser contratada pelo preço global exigiria que o total dos serviços estivesse incluído no orçamento proposto.*

*52. Não obstante, no caso dos vidros e esquadrias de alumínio foi determinada e feita a glosa dos valores especificados a maior, mas executados em menor quantidade (item IV-“a” da Decisão nº 4112/2005 c/c item III-“b” da Decisão nº 1400/2007 – fls. 475/476 e 1009/1010). Se fosse adotado o mesmo tratamento, não caberia, a nosso ver, essa devolução. Portanto, pensamos que, de forma a dar tratamento isonômico às duas situações, **cremos que o Tribunal possa considerar correto esse pagamento, deduzindo-o do débito imputado aos defendentes**”. (grifei).*

57. Na opinião do Corpo Técnico, não restou qualquer irregularidade em relação ao Termo Aditivo “E”.

58. O **Parquet** especial, em Parecer da nobre Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, diverge da Instrução no tocante ao item “1.1.1 serviços topográficos” (constante do Termo Aditivo “E”, no valor de R\$ 196.342,46), pois entende que as justificativas apresentadas em relação a esse item não merecem acolhimento pela Corte.

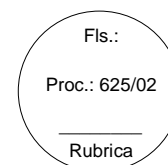
Análise

59. Trago à baila minha análise sobre o tema.

60. Em relação ao Termo Aditivo “E”, merece guarida a análise empreendida pelo Corpo Técnico. De fato, as justificativas apresentadas devem ser providas. O pagamento realizado teve o condão de ressarcir a empresa pela inclusão de serviços não constantes do pacto inicial, em vista da mudança no projeto da praça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



61. Porém, em relação ao Termo Aditivo “C”, discordo do exame realizado. Data vênua da Instrução e do douto **Parquet**, a argumentação trazida é desprovida de razoabilidade e destoa da análise realizada em relação ao outro termo aditivo (entendimento pela possibilidade de pagamento por serviços não incluídos no ajuste inicial).

62. A contratação da obra foi realizada sob a forma de **empreitada por preço global**, na qual o órgão contratante se compromete a pagar o valor total proposto pelo licitante para a execução integral do objeto do contrato (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso VIII, alínea “a”). Dessa maneira, para qualquer solicitação de realização de serviço ou instalação de equipamento que não constasse do pacto inicial, a contratante (**in casu** a NOVACAP) deveria realizar a devida contrapartida, até mesmo para que não houvesse enriquecimento sem causa por parte da Administração.

63. Esse regime é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser **definidos com precisão**. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza. Em outras palavras:

“(...) o regime de execução de empreitada por preço global é recomendado para obras de construções novas em que o projeto básico contemple todos os elementos e serviços a serem contratados, em nível de informação suficiente para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação e contenham sólido estudo de viabilidade técnica e legal, justificando e consolidando todas as etapas do objeto. [CROCE, J., MELLO, S. & AZEVEDO, W., Decisão por Empreitada Global ou Unitária em Obras Públicas de Reformas de Edificações – Monografia apresentada ao departamento de engenharia civil da PUC-RJ, 2008]”

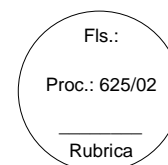
64. O que temos no caso em apreço é justamente o oposto de precisão, ou seja, uma **confusão** causada pelo órgão contratante, conforme outrora já havia apontado o Relator inicial destes autos.

65. De acordo com o disposto no § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deve fazer parte do edital.

66. Portanto, para a contratação de obras públicas, o orçamento deve ser representado por meio de planilhas, com discriminação minuciosa de todos os componentes do objeto contratado, com seus respectivos quantitativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



67. Em cumprimento ao dispositivo legal, a NOVACAP disponibilizou, juntamente com o edital, a planilha orçamentária da obra (fls. 140/158 do Anexo III), **com a previsão de apenas 5 (cinco) elevadores**, conforme reproduzo abaixo:

Código	Descrição	Unid.	Quantidade	Preços	
				Unitário	Total
11.1.6	Elevadores	UN	5,00	75.000,00	375.000,00

68. Em sequência, ao avaliar a proposta de preços apresentada pela Construtora Santa Bárbara (fls. 1/105 do Anexo III), percebe-se que a licitante embasou sua análise de custos e, conseqüentemente, sua proposta de preços, na planilha disponibilizada pelo órgão contratante. Em relação ao item “elevadores”, constata-se a seguinte informação em sua proposta (fl. 24 do Anexo III):

Código	Descrição	Unid.	Quantidade	Preços	
				Unitário	Total
11.1.6	Elevadores	UN	5,00	76.200,00	381.000,00

69. Pelas informações constantes dos autos e dispostas acima, não restam dúvidas de que a empresa se amparou na documentação fornecida pela Administração Pública para formular sua proposta. Nesse aspecto, tanto a Administração Pública quanto as empresas licitantes ficam vinculadas às suas manifestações, uma em relação à planilha orçamentária fornecida, e outra no que concerne à proposta.

70. Devo destacar que, verificando a divergência entre o quantitativo de elevadores orçados pela empresa (5) e o número que se pretendia contratar (7), caberia à Administração exercer o controle primário e devolver a proposta em desacordo. Não foi o que ocorreu.

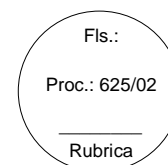
71. Conforme alegam os recorrentes, já na execução das obras (e, portanto, após a assinatura do ajuste), a contratante (NOVACAP) suscitou a necessidade de instalação de mais 2 (dois) elevadores, além dos 5 (cinco) previstos na planilha orçamentária, oportunidade em que a empreiteira solicitou a celebração do controverso termo aditivo.

72. A Instrução sustenta que, apesar de a planilha orçamentária prever apenas 5 elevadores, o caderno de especificações da obra fazia menção a 7 unidades, e que a empresa licitante deveria ter levado isso em consideração ao propor o seu preço.

73. Com a devida vênia ao zeloso Corpo Técnico, esta



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



conclusão não é a única possível para o caso em tela, pois caberia à Administração alertar a empresa – quando da apresentação da proposta – sobre a incorreção no quantitativo de elevadores orçados, pois, de fato, havia um erro na planilha disponibilizada pela NOVACAP.

74. Penso que imputar à contratada o ônus de instalar 7 elevadores, a despeito de ter orçado apenas 5, configura enriquecimento sem causa da Administração e poderia inviabilizar a execução contratual.

75. Dispõe o art. 65 da Lei nº 8.666/93, que **os contratos administrativos poderão ser alterados**, com as devidas justificativas, quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto.

76. O fundamento norteador do mencionado dispositivo legal é o inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal que, entre outros comandos, preconiza que devem ser mantidas as condições efetivas da proposta, em atendimento ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, tanto do particular quanto da Administração.

77. A correlação entre o objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel, deve ser conservada durante toda a execução do contrato. Nessa linha, Marçal Justen Filho apresenta a seguinte consideração:

*“A equação econômico-financeira delinea-se a partir do ato convocatório. Porém, **a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante.** A partir de então essa equação está protegida e assegurada pelo Direito [FILHO, Marçal J., Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11 ed. São Paulo, Dialética, 2005]”*

78. O Ministro VALMIR CAMPELO, em seu Voto Condutor do Acórdão TCU Nº 1.977/13 (Plenário), bem destaca:

*“A dicotomia em questão está em balancear a idealização da empreitada global com a vedação do enriquecimento sem causa. Não seria concebível que falhas na elaboração do edital redundem, com justa causa, em um superfaturamento. **Tampouco a Administração poderia se beneficiar de erro que ela própria cometeu, pagando por um produto preço relevantemente inferior que o seu justo preço de mercado.** Erro preliminar da própria Administração, independentemente do tipo de empreitada,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



não pode redundar em ganhos ilícitos; porque se ilícito for, o enriquecimento de uma parte, em detrimento de outra, sem causa jurídica válida, faz-se vedado.” (grifei).

79. Ao tratar dos erros nos instrumentos convocatórios e suas consequências nas avenças – em empreitada por preço global -, o eminente Ministro faz a seguinte abordagem:

“Um erro é substancial quando tem papel preponderante na formação de vontade. Caso se soubesse a verdadeira natureza do negócio, o acordo seria realizado sob outra égide. [...]

Erros relevantes (substanciais) na informação disponibilizada aos licitantes têm o potencial de anular o certame, tanto pela indução errônea acerca da real dimensão do objeto, como pela consequência mediata de não conduzir à "melhor oferta", objetivo primordial de qualquer licitação.

*Na realidade, aquele erro, se constatado tempestivamente antes da abertura dos envelopes, levaria à alteração compulsória da planilha orçamentária, com reabertura de prazo aos concorrentes, em poder de autotutela, para reavaliarem o seu preço (art. 53 da Lei 9.784/99 e art. 21, § 4º c/c art. 49 da Lei de Licitações). **Quando identificado, durante a execução contratual, para convalidação desse vício, um aditivo contratual faz-se cabível (art. 55 da Lei 9.784/99).**” (grifei).*

80. Minha convicção perfila-se com os excertos transcritos acima. Se, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem **subestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária** – situação ocorrida nos autos -, poderão ser ajustados termos aditivos para reestabelecer a equação econômico-financeira da avença, desde que:

- 1) sejam observados os limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;
- 2) a modificação não enseje a ocorrência de “jogo de planilhas”;
- 3) a correção de quantitativos não tenha sido compensada por distorções em outros itens contratuais que tornaram o valor global do contrato compatível com o de mercado (compensações entre os ganhos e perdas do contratado);
- 4) no caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário.

81. Apenas para deixar claro aos nobres pares a minha intenção – de não cometer nenhuma injustiça –, o Plenário do TCU, por meio do Acórdão nº 2.929/2010, decidiu da seguinte maneira:

*“17. (...) é importante ressaltar que a jurisprudência do Tribunal não delineia com clareza as implicações do regime de empreitada por preço global, quanto às variações de quantitativos em relação à previsão original. **Pode-se perceber, na verdade, a tendência em considerar, mesmo em contratos sob esse regime, a necessidade de que os pagamentos correspondam aos serviços efetivamente executados.**” (grifei).*

82. Se considerarmos, **ad argumentandum tantum**, que houve pagamento à empreiteira em desconformidade com o contrato, ou seja, em duplicidade - o que estou convencido de que não ocorreu -, somente a ela (empreiteira) caberia o dever de restituição à contratante. Os dirigentes da NOVACAP arrolados como “**devedores solidários**” na verdade não o são. Poderiam ter agido com culpa na autorização de tais pagamentos, e, a menos que se comprovasse mediante o devido processo legal que eles se beneficiaram de tais pagamentos indevidos (mediante propina, por exemplo), só poderiam ser penalizados com multa perante esta Corte de Contas, jamais arrolados como devedores solidários no que pertine à restituição dos valores autorizados em desacordo com o contrato.

83. Por fim, destaco que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) instaurou o Procedimento Interno nº 08190.014473/07-56, para apurar a existência de pagamentos indevidos em relação aos termos aditivos em discussão. O mencionado Procedimento foi arquivado em 2012, conforme despacho de arquivamento de fls. 1782/1783. O MPDFT, ao tratar da improbidade administrativa, ponderou que, além da ocorrência da prescrição, o longo período decorrido desde a data do fato impediria uma reconstrução da responsabilidade dos agentes envolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS



Desta forma, com as vênias de estilo às conclusões do Corpo Técnico e do Órgão Ministerial, e tendo em conta a análise exposta acima, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento das defesas apresentadas pela empresa Santa Bárbara Engenharia Ltda., relevando o atraso verificado nos autos; e pelos Srs. Jarbas S. de Carvalho e Silva e Paulo Maurício Arantes, aproveitadas aos Srs. Elmar Luiz Koenigkan e Cláudio Oscar de C. Santana (já falecido), para considerá-las procedentes;

II. considere, com fulcro no art. 13, inciso III, da Resolução 102/1998-TCDF, encerrada a presente tomada de contas especial, por ausência de prejuízo, dando-se ciência à NOVACAP da decisão que vier a ser proferida;

III. autorize a devolução dos autos à Secretaria de Contas para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 6 de novembro de 2014.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).