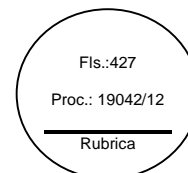




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



**Nota Técnica nº 02/2016 – NFO**

**Processo nº:** 19.042/2012

**Jurisdicionado:** Secretaria de Estado de Saúde - SES

**Assunto:** Tomada de Contas Especial - TCE

**Referência:** Relatório de Inspeção nº 2.0125.11, fls. 04/27

**Valor envolvido:** R\$ 8.023.165,74

**Ementa:** Conversão dos autos em TCE. Irregularidades constatadas no reconhecimento de dívida relacionado ao Contrato n.º 03/2005 – CPLS/SES. Citação dos Responsáveis (Decisão n.º 2.039/2012). Apresentação de defesas. Manifestação do Núcleo de Fiscalização de Obra e Serviços de Engenharia – NFO.

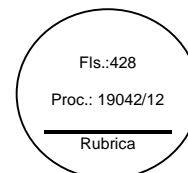
Senhor Diretor,

Tratam os autos de TCE para apurar possíveis prejuízos decorrentes da Concorrência n.º 03/2004, publicada pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES, objetivando a contratação de empresa especializada para construção do Hospital Regional de Santa Maria – HRSM.

1. Este processo teve início com a Decisão n.º 2.039/2012 (fls. 02/03), prolatada no Processo nº 2.401/04, que determinou a conversão dos autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 46 da LC n.º 01/1994, e a citação dos agentes públicos responsáveis e da CAENGE S.A, para apresentarem defesa, ou recolherem a importância de R\$3.972.390,30 (três milhões, novecentos e setenta e dois mil, trezentos e noventa reais e trinta centavos), em razão do reconhecimento de dívida em valor superior ao devido, de acordo com o descrito nos §§ 30/45 do Relatório de Inspeção n.º 2.0125.11 (fls. 04/27).



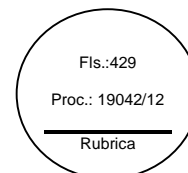
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



2. Segundo informação disponibilizada pela SECONT (fls. 371/373), houve apresentação de defesas pela empresa CAENGE S.A e pelo Senhor Ademir Feliciano Rodrigues (fls. 70/256 e 259/290 com anexos de fls. 292/356).
3. Além disso, no Processo nº 2401/2004, consta a apresentação de defesa da Sra. Edinez Sousa Ramos Pestana (fls. 1072/1123 com documentos que acompanham o Anexo XV, do Processo nº 2.401/2004). Assim, cópia da defesa foi juntada a estes autos nas fls. 375/426 e no Anexo I.
4. Ainda segundo aquela Secretaria, a contratação em epígrafe e as defesas apresentadas pelo agente público e pela empresa tratam de matéria eminentemente técnica, evidenciando a necessidade de conhecimento especializado para a análise devida, já que questionam a metodologia utilizada pelo Corpo Técnico para o cálculo do prejuízo, particularmente quanto ao entendimento de que a não liberação do terreno para a terraplanagem e o início da obra não comprometeu a execução das obras e serviços; de que os custos com a realização de drenagem não prevista no Edital de Licitação teriam sido contemplados no 2º Termo Aditivo; de que o acréscimo no número de leitos exigido pela Administração teria sido contemplado nos 2º e 4º Termos Aditivos ao Contrato n.º 03/2005; de que a falta de pagamentos por parte da Administração durante o período de setembro de 2006 a maio de 2007 não teria contribuído para o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato n.º 03/2005; e de que os custos derivados da antecipação do prazo de entrega da obra por exigência da administração pública seriam nulos de pleno direito em razão de não ter sido elaborado Termo Aditivo ao Contrato n.º 03/2005. Além disso, questionam inconsistências existentes no Relatório de Inspeção n.º 2.0125.11, defendendo metodologia do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia – Seção Minas Gerais, que deve ser considerada no presente caso.
5. Dessa forma, a SECONT entendeu como pertinente o encaminhamento dos autos a este NFO para análise dos elementos apresentados, particularmente os ressaltados no parágrafo anterior, pela empresa CAENGE S.A e pelo Senhor Ademir Feliciano Rodrigues. No que tange aos aspectos jurídicos, segundo aquela divisão, serão analisados em outro momento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



6. Desta feita, a presente instrução será desmembrada nos seguintes tópicos:

- 1. ANTECEDENTES**
- 2. AVALIAÇÃO TÉCNICA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS**
- 3. BENEFÍCIOS DA ATUAÇÃO**
- 4. CONCLUSÕES**

**1. ANTECEDENTES**

7. O Processo 2.401/04 foi autuado para analisar o edital da Concorrência 03/2004-SES, cujo objeto era a contratação de empresa especializada para a construção do Hospital Regional de Santa-Maria – DF.

8. Naqueles autos, além do edital, foi examinado o Contrato nº 3/2005 – SES, firmado com a empresa CAENGE S.A – Construção, Administração e Engenharia, no valor de R\$ 69.833.107,81, decorrente do certame, bem como dois termos aditivos<sup>1</sup>.

9. Na Decisão 1.836/10 (fl. 907, do Processo nº 2.401/04), de 27/04/10, examinou-se o mérito dos recursos contra a Decisão nº 5.840/2007 (fls. 553/554, do Processo nº 2.401/04), deliberando-se pelo seu provimento e arquivamento do Processo.

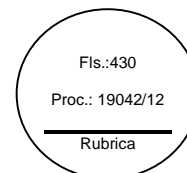
10. Posteriormente, em 08/10/2010, a então Secretária de Estado de Saúde protocolou no Tribunal o Ofício nº 2.213/2010 – GAB/SES dando conhecimento do teor do Ofício nº 2.209/2010 – GAB/SES e anexos encaminhados à Corregedoria-Geral do Distrito Federal sobre a emissão de nota de empenho e pagamento de fatura em favor da empresa CAENGE (fls. 909/915, do Processo nº 2.401/04).

<sup>1</sup> 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 03/2005 (fls. 85/86 do Anexo IX, do Processo nº 2.401/04), no valor de R\$ 4.196.706,67, referente ao reajustamento do Contrato, para o período de out/04 a out/05 (7,56% sobre um saldo contratual de R\$ 56.362.884,51);

2º Termo Aditivo ao Contrato nº 03/2005 (fls. 142/143 do Anexo IX, do Processo nº 2.401/04), no valor de R\$20.790.000,00 sendo R\$18.190.000,00 (24,7% do valor do contrato reajustado) referente à ampliação do número de leitos do hospital e R\$ 2.600.000,00 (3,5% do valor do contrato reajustado) à drenagem do lençol freático, que não estavam previstos no projeto original.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



11. A Secretária de Estado de Saúde do Distrito Federal informou que, em 01/10/2010, após embarcar para a cidade de Salvador com o objetivo de votar nas eleições, a então Chefe da Unidade de Administração Geral – UAG da SES autorizou, sem o conhecimento da titular da pasta, sob condições de estranha urgência, a emissão de empenho, liquidação e pagamento de valor referente ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre a SES e a CAENGE, para construção do Hospital de Santa Maria, no valor de R\$ 8.023.165,74.

12. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF, por meio do Ofício nº 44/2010 – DA (fls. 916/917, do Processo nº 2.401/04), noticiou o ocorrido e solicitou o exame da regularidade do pagamento efetuado.

13. A então Secretaria de Transparência e Controle realizou inspeção a fim de examinar os fatos denunciados e concluiu, no Relatório de Inspeção nº 04/2011 – DIRAS/CONT (fls. 5/33, apenso ao Processo nº 2.401/04), constante do Processo nº 0480-000124/2011, que não ficou comprovado o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 3/2005 – SES. Em virtude dessa conclusão, recomendou à SES a instauração de Tomada de Contas Especial para apurar o prejuízo e a instauração de Processo Administrativo Disciplinar com vistas a apurar responsabilidades indicadas no processo.

14. O Relatório de Inspeção nº 2.0125.11 (fls. 04/27), levado a efeito pela então 2ª Inspetoria, apresenta uma síntese dos tópicos/subtópicos presentes no Relatório de Inspeção nº 04/2011-DIRAS/CONT:

**1. Fundamentação legal do reequilíbrio econômico-financeiro;**

- Citou o inciso XXI do art. 37 da CF/88, os arts. 57, 58 e 65 da Lei nº 8.666/93 e doutrina.

**2. Pedido do reequilíbrio econômico-financeiro;**

- Discorreu acerca das possíveis causas do desequilíbrio econômico-financeiro, apontadas pela empresa.

**2.1. Não liberação do terreno para terraplanagem e início das obras;**

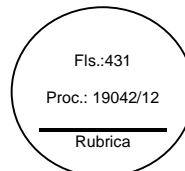
- Concluiu que a não-liberação total do terreno não comprometeu a execução da obra, pois, se assim fosse, teria sido objeto de aditamento.

**2.2. Realização de drenagem não prevista no Edital de Licitação;**

- Propôs o não acolhimento da demanda haja vista que o 2º Termo Aditivo ao contrato já havia contemplado esses custos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



**2.3. Acréscimo no número de leitos;**

- De forma similar ao verificado no item anterior, o 2º e o 4º Termos Aditivos ao contrato já haviam contemplado esses custos.

**2.4. Inadimplência da Administração Pública;**

- Concluiu que não obstante a conformação de "Fato da Administração", não restou evidenciado o desequilíbrio da equação econômica-financeira do contrato.

**2.5. Antecipação do prazo de entrega da obra;**

- Considerou, com respaldo no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, que em razão do pleito de reequilíbrio não ter sido formalizado como Termo Aditivo ao Contrato nº 003/2005-SES/DF, seria nulo, de pleno direito, os custos a ele relacionado.

**3. BDI (Benefícios e Despesas Indiretas)**

- Entendeu haver irregularidades na composição do BDI, o que prejudicaria o requerido desequilíbrio.

15. Por sua vez, a Unidade Técnica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, estruturou sua análise nos seguintes tópicos: razoabilidade dos valores envolvidos na solicitação de reequilíbrio, legalidade dos procedimentos que redundaram no pagamento questionado e reajustamentos e percentual de alteração contratual.

16. Assim, houve o apontamento do prejuízo de R\$ 3.972.390,30, no Relatório de Inspeção n.º 2.0125.11.

17. Por conseguinte, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 252/2012 – DA (fls. 949/953, do Processo nº 2.401/04), acompanhou a manifestação da Unidade Técnica e propôs o acolhimento das sugestões, reproduzidas em seu parágrafo 13º.

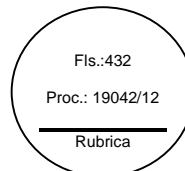
18. Este TCDF, ao conhecer dos documentos, proferiu a Decisão nº 2.039/2012 (fls. 961/962, do Processo nº 2.401/2004), *in verbis*:

*"O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, que tem por fundamento a instrução, decidiu: I - tomar conhecimento dos Ofícios nºs 2213/2010-GAB/SES e 44/2010-DA, dos Relatórios de Inspeção nºs 04/2011-DIRAS/CONT e 2.0125.11 e dos demais documentos acostados aos autos, autorizando o desarquivamento do processo; II - **determinar, com fulcro no art. 17, § 2º, e no art. 46 da LC nº 1/94, a conversão dos autos em tomada de contas especial, autorizando, desde já, a citação do representante legal da CAENGE S.A. - Construção, Administração e Engenharia (fl. 70 do Anexo XIII) e dos responsáveis indicados no § 54 do Relatório de Inspeção de fs. 923/946, para apresentarem defesa, no prazo de 30 (trinta) dias, ou ressarcirem o Erário, de maneira solidária, na quantia de R\$ 3.972.390,30 (três milhões, novecentos e setenta e dois mil, trezentos e noventa reais e trinta centavos), em razão do reconhecimento de dívida em valor superior ao devido, de acordo com o descrito nos §§ 30/54 do citado Relatório; III - autorizar a audiência, no prazo de 30 (trinta) dias: a) da Sra. Edinez Souza Ramos Pestana, ante a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos incisos II e IV do art. 57 da LC nº 01/94, bem como no art. 60 da mesma Lei, haja***





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*vista: 1) o descumprimento dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre os limites percentuais para acréscimos/supressões aos contratos, conforme descrito nos §§ 84/98 do Relatório acima referido; 2) o pagamento de fatura sem obedecer a ordem cronológica das exigibilidades, não ter dado publicidade ao reconhecimento da dívida e ter ordenado pagamento de despesas de exercícios anteriores com dotação imprópria, nos termos dos §§ 72/83 do Relatório; 3) o descumprimento dos arts. 38, parágrafo único, e 60 da Lei nº 8.666/93, combinado com o descumprimento da Decisão nº 4262/2009, que dispõem sobre a formalização dos ajustes e a necessidade de apreciação da Procuradoria-Geral do DF, conforme descrito nos §§ 64/69 do Relatório; b) do Sr. Luiz Roberto Pires Domingues Júnior, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no inciso II do art. 57 da LC nº 1/94, haja vista o descumprimento dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre os limites percentuais para acréscimos/supressões aos contratos, conforme descrito nos §§ 84/98 do Relatório; IV - determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que encaminhe a esta Corte de Contas o resultado do Procedimento Administrativo Disciplinar aberto em decorrência do pagamento tratado no Processo nº 060.000850/2009; V - encaminhar cópia do Relatório de Inspeção nº 2.0125.11 e desta decisão aos responsáveis indicados nos itens II e III das sugestões propostas, às Secretarias de Estado de Saúde e de Transparência e Controle e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; VI - autorizar o retorno do processo à Secretaria de Acompanhamento, para os fins devidos. Vencido o Relator, que manteve o seu voto. O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, por força do art. 134, inciso II, do CPC. ” (grifos nossos).*

19. Em 6/06/2012, a Secretaria de Contas, mediante a Informação nº 56/2012 (fls. 968/969, do Processo nº 2.401/04), sugere ao egrégio Plenário que autorize a formação de autos apartados para acompanhar o procedimento determinado nos termos do item II da Decisão nº 2.039/2012.

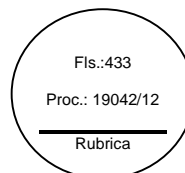
20. O Plenário, ao tomar conhecimento da Informação, prolatou a Decisão nº 3.599/2012, reproduzida a seguir:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - autorizar a formação de autos apartados para acompanhar o procedimento determinado nos termos do item II da Decisão nº 2.039/2012 e a extração de cópia dos expedientes necessários à apuração dos fatos; II – determinar o retorno dos autos à SECONT, para a adoção das medidas cabíveis quanto o item I retro e posterior envio do processo à Secretaria de Acompanhamento, para as providências de sua alçada. O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, por força do art. 134, inciso II, do CPC. ” (grifos nossos).*

21. Por fim, considerando os argumentos apresentados na informação de fls. 371/373, bem como o disposto no art. 2º, inciso II, alínea “f”, da Portaria nº 76, de 22 de janeiro de 1997, encaminhou-se os presentes autos a este Núcleo para emissão de nota técnica quanto às questões atinentes a esta unidade.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
 NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



## 2. AVALIAÇÃO TÉCNICA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS

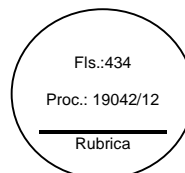
### 2.1. Quanto à metodologia utilizada pelo corpo técnico do TCDF no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11

22. Para facilitar o entendimento da apuração do prejuízo imputado aos responsáveis, são reproduzidos a seguir dois quadros constantes do Relatório de Inspeção n.º 2.0125.1 (fl. 9/10). O primeiro organiza, de forma sucinta, algumas informações importantes da obra. Já o segundo quadro demonstra os motivos que teriam demandado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Mês/Ano	Fato
out/04	Elaborada a planilha orçamentária da empresa CAENGE (fls. 9/110 do Anexo IV), que acabou por ser contratada. Por esse motivo, passa a ser a data-base de referência dos preços;
fev/05	Celebrado o Contrato nº 03/2005, no valor de R\$ 69.499.217,69 (fls. 141/146 do Anexo IV);
jun/06	1º Termo Aditivo ao Contrato nº 03/2005 (fls. 85/86 do Anexo IX), no valor de R\$ 4.196.706,67, referente ao reajustamento do Contrato, para o período de out/04 a out/05 (7,45% sobre um saldo contratual de R\$ 56.362.887,51);
out/06	2º Termo Aditivo ao Contrato nº 03/2005 (fls. 142/143 do Anexo IX), no valor de R\$ 20.790.000,00, sendo R\$ 16.190.000,00 (24,7% do valor do contrato reajustado) referente à ampliação do número de leitos do hospital e R\$ 2.600.000,00 (3,5% do valor do contrato reajustado) à drenagem do lençol freático, que não estavam previstos no projeto original;
fev/07	3º Termo Aditivo ao Contrato nº 03/2005 (fls. 8/9 do Anexo XIII), tendo por objeto a prorrogação do prazo de execução do contrato original, de fevereiro/2007 para julho/2008 e o de vigência, de maio/2007 para outubro/2008;
ago/07	Termo de apostilamento reajustando o Contrato nº 03/2005 (fl. 12 do Anexo XIII), no valor de R\$ 3.062.070,28, referente ao período de out/05 a out/06 (5,1079% sobre um saldo contratual de R\$ 59.947.733,51);
abr/08	Termo de apostilamento reajustando o Contrato nº 03/2005 (fl. 63 do Anexo XIII), no valor de R\$ 1.995.901,21, referente ao período de out/06 a out/07 (5,7805% sobre um saldo contratual de R\$ 34.528.175,94);
abr/08	4º Termo Aditivo ao Contrato nº 03/2005 (fls. 67/68 do Anexo XIII), no valor de R\$ 4.034.205,13, correspondendo ao acréscimo de serviços extras (ainda referentes à alteração no projeto que resultou no aumento do número de leitos);
abr/08	Inauguração da obra (fl. 140 do Anexo XIII);
jun/08	Expedição do Termo de Recebimento Provisório da obra (fl. 69 do Anexo XIII);
out/08	Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 03/2005 (fl. 70 do Anexo XIII), por parte da CAENGE;
dez/09	Subsidiado pela análise do executor do contrato e pelo Despacho da Assessoria Jurídico-Legislativa/SES, o então Secretário-Adjunto de Gestão (fl. 117 do Anexo XIV) solicita informação acerca da existência de disponibilidade orçamentária para cobertura da despesa;
out/10	Após tramitar somente a nível de Coordenação-Geral de Engenharia/SES e Unidade de Administração Geral/UAG e diante de aprovação de crédito adicional (fl. 124 do Anexo XIV), no mesmo dia é apresentada a documentação, por parte da empresa, emitida nota de empenho, liquidação e realizado o pagamento à empresa, independente da formalização de aditivo contratual (fls. 125/132 do Anexo XIV);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



Origem da Demanda por Reequilíbrio		Valor (R\$)
A	BDI (despesas com Administração Central e Segurança do Trabalho em razão do acréscimo na Administração Local, haja vista a prorrogação do prazo contratual)	2.477.937,07
B	Administração Local	2.134.383,18
C	Horas extras (para cumprir o prazo definido pelo Governador para inauguração da obra)	1.741.140,94
D	A + B + C	6.353.461,19
E	Correção Monetária sobre D (até 30/08/2008)	850.668,01
F	D + E	7.204.129,20
G	Reajustamentos contratuais devidos sobre a diferença nas datas de vencimento	743.985,86
H	Correção monetária até 30/08/2008, sobre os reajustamentos contratuais devidos	75.050,69
I	G + H	819.036,55
<b>TOTAL = F + I</b>		<b>8.023.165,74</b>

23. O Relatório de Inspeção nº 2.0125.11 analisou os pleitos acima identificados e estruturou o resultado nos seguintes tópicos: administração local, horas extras, BDI, correção monetária e reajustamentos devidos sobre as diferenças.

24. Em síntese, em relação a administração local, o RI nº 2.0125.11 apontou: “O valor referente à diferença apresentada no pleito em questão levou em conta a necessidade de ampliação do prazo previsto no contrato inicial, para mais 18 meses (fevereiro/2007 a julho/2008), nos termos do 3º Termo Aditivo (fls. 8/9 do Anexo XIII)”. E por fim, concluiu: “Assim, considerando que o prazo de conclusão da obra foi prorrogado de 03/02/2007 para 30/04/2008, conforme afirmado pelo próprio fiscal da SES (fl. 13 do Anexo XIV), não poderia ser utilizado para efeito de cálculo do presente pleito, 18 meses adicionais, mas sim, 14,9 meses”.

25. Portanto, o valor admitido para esse item seria de R\$ 1.766.794,96<sup>2</sup>.

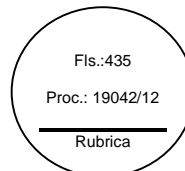
26. Quanto a análise das horas extras, o Relatório de Inspeção nº 2.0125.11 concluiu:

<sup>2</sup> Resultado do cálculo: (R\$ 2.845.844,24 / 24 meses) \* 14,9 meses.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



41. Para possibilitar a antecipação do prazo de conclusão da obra, determinada pelo Governador do DF, foi necessária a realização de serviços após o expediente normal, sábados, domingos e feriados.
42. Isso gerou custos adicionais com horas extras, referentes ao período compreendido entre maio/2007 e abril/2008, e foram demonstrados por meio de cópias das folhas de pagamento dos funcionários<sup>3</sup>, resumidas nas folhas 71/72 do Anexo XIV, abrangendo, inclusive, serviço prestado por empresa terceirizada.
43. Ocorre que, para chegar ao valor constante do Quadro II (R\$ 1.741.140,94), a CAENGE considerou o impacto do BDI (28%) sobre o valor encontrado (R\$ 1.360.266,36), o que, no nosso entendimento, causa redundância com o item a seguir analisado, razão pela qual entendo que o valor que deveria constar do Quadro II era R\$ 1.360.266,36.

27. No que se refere à análise do pleito de BDI, destacou:

45. Em relação aos cálculos apresentados, faz-se as seguintes considerações:

- como o BDI é um percentual a ser aplicado sobre o custo e em razão de já ter ocorrido a incidência de BDI sobre os acréscimos de serviços constantes do 2º e 4º Termos Aditivos, a metodologia correta para calcular o BDI sobre os custos adicionais inclusos no pleito ora analisado deveria ser a simples multiplicação do percentual correspondente, sobre o somatório dos custos adicionais incorridos, e não o complexo cálculo formulado pela fiscalização;
- nos dois aditivos mencionados, a CAENGE já teria recebido, a conta de BDI, R\$ 4.971.175,77<sup>4</sup>;
- na forma em que o cálculo foi realizado, é como se o BDI fosse aplicado sobre um custo direto 75% maior que o orçado inicialmente, em decorrência da prorrogação do prazo ter ocorrido nessa mesma proporção<sup>5</sup>;
- a incoerência do cálculo é tamanha, que apesar de o BDI ser um percentual do total do custo direto (no caso da CAENGE 28%), de acordo com a metodologia proposta pelo fiscal da obra, o valor devido a conta de BDI (R\$ 2.477.937,07), corresponde a cerca de 64% do total dos custos adicionais<sup>6</sup>;
- ao nosso entender, considerando o aqui exposto e as observações acerca dos valores devidos para Adm. Local e horas extras, o cálculo correto seria:

**QUADRO IV**

Origem da Demanda por Reequilíbrio		Sem Lucro	Com Lucro
B	Gastos adicionais com Adm. Local, correspondente ao período resultante da prorrogação de prazo	1.766.704,96	
C	Gastos com horas extras, sem BDI	1.360.266,36	
Subtotal (B + C)		3.127.061,32	
A	BDI (percentual sobre os itens anteriores)	18,675%	28%
		583.978,70	875.577,17

Obs: No cálculo do BDI apresentado às folhas 52/53 do Anexo XIV, a exclusão do percentual correspondente ao lucro, para as despesas decorrentes da prorrogação do prazo, como proposto pela própria fiscalização (fl. 60 do Anexo XIV), reduz seu percentual para 18,675%.

- de acordo com a Decisão nº 437/2011, por meio da qual essa Corte deliberou acerca de consulta formulada pela Procuradoria-Geral do DF, foi decidido, item II, "b": "o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das

<sup>3</sup> Constam dos anexos 6 e 7 do Processo nº 060.000850/2009.

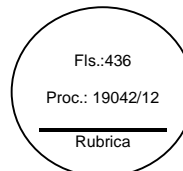
<sup>4</sup> (R\$ 92.224.592,66 – R\$ 72.050.463,02) – (R\$ 69.499.217,69 – R\$ 54.296.263,82).

<sup>5</sup> O aumento do prazo da obra, de 24 para 42 meses, corresponde a um acréscimo de 75% (42/24).

<sup>6</sup> R\$ 2.477.937,07 / (R\$ 2.134.383,18 + R\$ 1.741.140,94).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
 NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



*hipóteses ressaltadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei”;*

- assim, com base nessas conclusões, o valor que poderia ser aceito a conta de BDI era R\$ 583.978,70, e não os R\$ 2.477.937,07 aprovados pela fiscalização;

28. Por fim, no que concerne ao pleito de correção monetária e reajustamentos devidos sobre as diferenças, o Relatório de Inspeção nº 2.0125.11 sustentou que:

- a base sobre a qual esses índices incidiriam não poderia ser R\$ 6.353.461,19;
- não havia serviços faturados a conta da solicitação ora examinada, uma vez que sequer existia aprovação dessas despesas adicionais, razão pela qual não há porque falar em correção monetária<sup>7</sup>;
- o reajuste, por sua vez, somente seria devido sobre as demandas relacionadas com a Administração Local e seu correspondente BDI (data-base outubro/2004), uma vez que os valores referentes a despesas com horas extras teriam sido calculadas tomando por base os contracheques da época (maio/2007 a abril/2008);
- como os valores pleiteados são decorrentes da prorrogação do prazo da obra por cerca de 15 meses (03/02/2007 a 30/04/2008), o valor devido a conta do reajuste deveria ser assim calculado:

**QUADRO V**

Origem da Demanda por Reajuste		Sem Lucro
B	Gastos adicionais com Adm. Local, correspondente ao período resultante da prorrogação de prazo	1.766.794,96
A	BDI (percentual sobre o item anteriores)	18,675%
		329.948,96
C	Base a ser reajustada	2.096.743,92
D	Valor do reajuste	16,203%
		339.735,42

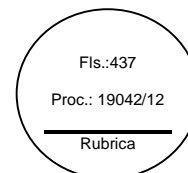
Obs: Como nos primeiros 7 meses (mar/07 a set/07) o percentual de reajuste a ser adotado era de 12,938% e nos outros 7 meses (out/07 a abr/08) de 19,467% e as despesas são proporcionais, mês a mês, adotou-se a média desses índices.

29. Dessa forma, o valor passível de ser reconhecido como dívida à CAENGE seria de R\$ 4.050.775,44, conforme a seguir detalhado:

**QUADRO VI**

Origem da Demanda por Reequilíbrio	Valor (R\$)
BDI (despesas com Administração Central e Segurança do Trabalho em razão do acréscimo na Administração Local, haja vista a prorrogação do prazo contratual)	583.978,70
Administração Local	1.766.794,96
Horas extras (para cumprir o prazo definido pelo Governador para inauguração da obra)	1.360.266,36
Reajuste das parcelas anteriores (até 30/08/2008)	339.735,42
<b>Total Devido</b>	<b>4.050.775,44</b>

<sup>7</sup> Interregno entre a data do adimplemento das obrigações e do efetivo pagamento.



## **2.2. Das Alegações de Defesa**

30. Foi determinado ao representante legal da CAENGE S.A. - Construção, Administração e Engenharia e aos responsáveis indicados no § 54 do Relatório de Inspeção de fls. 04/27, Sr. Ademir Feliciano Rodrigues, fiscal da obra e responsável pela aprovação técnica do pleito (fl. 99 do Anexo XIV, do Processo nº 2401/2004), e a Sra. Edinez Sousa Ramos Pestana, então Chefe da Unidade de Administração Geral da SES e responsável pela autorização do empenho, liquidação e pagamento (fls. 128/129 do Anexo XIV, do Processo nº 2401/2004) que apresentassem as alegações de defesa, no prazo de 30 (trinta) dias, ou ressarcirem o Erário, de maneira solidária, na quantia de R\$ 3.972.390,30 (três milhões, novecentos e setenta e dois mil, trezentos e noventa reais e trinta centavos), em razão do reconhecimento de dívida em valor superior ao devido, de acordo com o descrito nos §§ 30/54 do citado Relatório.

31. A seguir são relatadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis.

### **2.2.1. Defesa da Sra. Edinez Souza Ramos Pestana (fls.375/426 e Anexo I)**

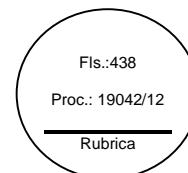
32. Após ser-lhe concedida prorrogação de prazo (fl. 66), a gestora apresentou, por meio de seu representante legal, suas alegações de defesa (fls. 375/426), que vêm acompanhadas dos documentos que compõem o Anexo I.

33. Antes de adentrar na questão relativa à metodologia do pagamento do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 03/2005-SES/DF, a gestora alegou que não foi responsável pelo pagamento em questão e apresentou alguns argumentos.

34. Inicialmente, a gestora informou "(...) *que foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar nº 169/2012, para apurar supostas irregularidades na execução do Contrato nº 3/2005-SES/DF relacionadas aos servidores Ademir Feliciano Rodrigues e Edinez Sousa Ramos Pestana*", e que "*a 6ª Comissão Permanente de Disciplina, apresentou Relatório Conclusivo onde concluiu pela ausência de responsabilidade da ora defendente (...)*" (fl. 381).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



35. A gestora destacou que, entre 2005 e 2010, esteve cedida a outros órgãos, retornando somente em julho/2010 à SES/DF, permanecendo neste até novembro de 2010 no cargo de Chefe da Unidade de Administração Geral (UAG).

36. Assim, a gestora argumentou que todas as providências necessárias à autorização do pagamento do reequilíbrio econômico-financeiro ora analisado foram tomadas e concluídas antes da defendente assumir a Chefia da UAG. Alegou que sua função como Chefe da UAG era *“tão somente a de ordenar as despesas e autorizar os pagamentos, mas todos os pagamentos em si eram realizados pelo Fundo de Saúde, criado pela Lei Complementar nº11/96, para custear as ações do Sistema Único de Saúde – SUS coordenadas ou executadas pela SE/DF (...)”* (fls. 384), concluindo que *“essa responsabilidade, qual seja, o pagamento, por força da Lei complementar nº 11/96, cabia somente ao Diretor Executivo do Fundo de Saúde do Distrito Federal.”* (fl. 384).

37. Ainda, alegou (fl. 385) que *“verificou que toda a análise técnica e jurídica referente ao reequilíbrio econômico-financeiro já havia sido feita desde 2009 (...)”* e que *“o pagamento não havia sido ordenado haja vista a ausência de orçamento para tanto, nos termos do Despacho do Diretor da Diretoria de Contabilidade e Finanças (DICOF) à fl.2394 do Processo Administrativo nº 060.000850/09, em anexo (doc.06)”*.

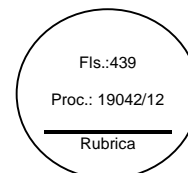
Do Pagamento do Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato nº 03/2005-SES/DF

38. Adentrando no mérito da metodologia do pagamento, preliminarmente, a gestora alegou que *“uma das manifestações que levou a defendente a autorizar a realização da despesa referente ao reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 03/2005-SES/DF, foi o Relatório da Fiscalização confeccionado pela Coordenação Geral de Engenharia em Saúde (CGES).”* (fl. 412) e, portanto, *“não teve qualquer participação na definição desses valores e nem mesmo a oportunidade de verificá-los, pois, além de não possuir expertise para tanto, quando o processo lhe foi remetido já com dotação orçamentária, apenas para autorização do pagamento, a questão já estava estabelecida em definitivo.”* (fls.413).





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



39. Ainda, observou que *“logo no início da análise, às fls. 04/13 desse Relatório, a CGES já estabeleceu que, de fato, o Contrato nº 3/2005-SES/DF havia sofrido alterações alheias à vontade da contratada que desequilibrariam a equação econômico-financeira.”* (fl. 413).

40. Em seguida, a gestora apresentou suas alegações quanto aos valores devidos com a Administração Local, a título de BDI e de correção monetária; e o questionamento sobre o *“bis in idem”* no pagamento do BDI sobre horas extras.

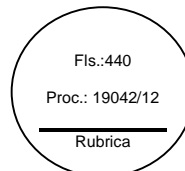
41. Quanto à Administração Local, a gestora argumentou que: *“em sua análise a 2º ICE presumiu que a inauguração da obra significou, necessariamente, o fim da execução do contrato (...)”*, contudo, relatou que, *“de modo divergente foi o entendimento exposto no Relatório da Fiscalização da CGES, que nos quadros de fls. 56/59 demonstra que, mesmo após abril de 2008, a CAENGE executou atividades inerentes ao contrato em questão, existindo faturas para os meses subsequentes.* (fl.415/416).

42. A respeito do pagamento em análise, a gestora informou que é possível verificar *“à fl. 57 desse Relatório que as faturas de nº 1051 e 1082 foram emitidas e pagas em maio e junho de 2008. E, no quadro à fl. 59, essa informação é reiterada, indicando o montante pago a título de reajustamento do valor dessas faturas de maio e junho de 2008”*. Dessa forma, alegou que não seria possível confirmar que *“as atividades da CAENGE se encerraram na data da inauguração do Hospital Regional de Santa Maria, qual seja, em abril de 2008.”* (fl. 415/416).

43. Quanto ao pagamento do BDI sobre as horas extras, a gestora alegou que a Coordenadoria Geral de Engenharia em Saúde concordou com os cálculos realizados, nos termos expostos às fls. 71/72 do Relatório de Fiscalização, e afirmou que *“não houve redundância no pagamento de BDI sobre as horas extras, já que, quando do cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro referente a essas despesas indiretas, não se incluiu nos cálculos os reflexos das horas extras.”* (fl. 416/419). A fim de demonstrar o argumento utilizado, destacou que:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



Sobre o valor concedido a título de horas extras, a 2ª ICE afirmou que o montante realmente devido seria de R\$ 1.360.266,36, e não de R\$ 1.741.140,94.

Isso porque, de acordo com a Unidade Técnica, teria sido incluído nesse cálculo o impacto de 28%, referente ao BDI, o que consistiria *bis in idem* com o cálculo do que seria devido a título de BDI no geral, conforme descrito à fl. 931 do presente processo:

Ocorre que, para chegar ao valor constante do Quadro II (R\$ 1.741.140,94), a CAENGE considerou o impacto do BDI (28%) sobre o valor encontrado (R\$ 1.360.266,36), o que, no nosso entendimento, causa redundância com o item a seguir analisado, razão pela qual entendo que o valor que deveria constar do Quadro II era de R\$ 1.360.266,36.

O “item a seguir analisado” citado no Relatório da 2ª ICE foi justamente o valor pago a título de BDI, não previsto no 2º e 4º Termos Aditivos. Ou seja, a 2ª ICE entendeu que esse valor de BDI, equivalente a R\$ 2.477.937,07, incluía, também, o BDI referente às horas extras.

Contudo, de modo divergente, verifica-se do quadro constante à fl. 60 do Relatório de Fiscalização da CGES e do passo-a-passo da metodologia de cálculo desses valores explicitado pela CGES às fls. 64/66, que o valor de R\$ 2.477.937,07, devido a título de BDI pelos acréscimos e demais fatos imprevistos ocorridos durante a execução do contrato em questão, **NÃO** incluiu o montante devido a título de BDI sobre as horas extras.

Nota-se que o cálculo do BDI, segundo o Relatório da Fiscalização da CGES, levou em conta somente valores pertinentes à Administração Local, Segurança do Trabalho e Tributos após o devido reequilíbrio dessas parcelas, **mas nada se afirmou, nesse momento, em relação a horas extras**, pois a CGES não considerou esse fator nos cálculos apresentados no Relatório para o cálculo do BDI.

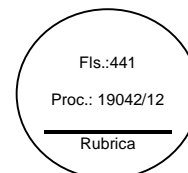
Nesse particular, o BDI incidente sobre as horas extras somente foi incluído nos cálculos da CAENGE quando da demonstração do montante devido pelas horas extras em si, conforme quadro às fls. 92 do pedido de reequilíbrio da empresa (doc. 19).

Esse quadro indica claramente que o valor devido pelas horas extras seria de R\$ 1.360.266,36. Com a incidência do BDI de 28%, o valor passou para R\$ 1.741.140,94.

44. Em relação ao valor pago a título de BDI, a gestora reiterou os argumentos citados no Relatório de Fiscalização da CGES, e que se referem a fatos abordados no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11. Afirmou que “*depreende-se que uma das principais premissas que ensejou o reequilíbrio econômico-financeiro do*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*contrato foi justamente o não pagamento do BDI quando da celebração desses termos aditivos. ” (fl. 419/420).*

45. A gestora finalizou suas argumentações a respeito desta questão alegando que *“era inexigível da ora defendente conduta diversa da adotada, haja vista a falta de conhecimento técnico para questionar o parecer exarado pela CGES. ”*

46. No que se refere aos valores devidos a título de correção monetária, novamente a gestora reiterou os argumentos apresentados no Relatório de Fiscalização da CGES, e que também se referem a fatos já abordados no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11.

47. Dando prosseguimento a alegação de defesa, a fim de eximir-se da responsabilidade pelos atos administrativos praticados referentes aos pagamentos indevidos constatados no Contrato nº 03/15, a gestora alegou que *“ (...) não possui qualquer contraponto à análise efetivada pela CGES”*. E ainda, que *“não cabendo à ora defendente questionar a extensa análise constante do Relatório da Fiscalização da CGES, cabia-lhe exclusivamente autorizar o pagamento com base nos cálculos apresentados e aprovados. ”*

48. Por fim, a gestora afirmou que:

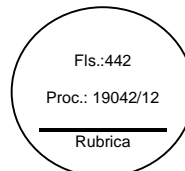
Diante da liberação de dotação orçamentária suficiente para o pagamento do reequilíbrio, coube à ora defendente tão somente, verificar que:

1. Havia manifestação da Coordenação Geral de Engenharia em Saúde, que fez extenso estudo sobre o pedido da CAENGE, aprovando os valores apresentados;
2. Havia manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa quanto à legalidade do pagamento, que fez ressalva apenas quanto à necessidade de dotação orçamentária suficiente;
3. Havia manifestações da DICOE e da Chefia anterior da UAG, atestando a legalidade do processo de pagamento, ressaltando apenas necessidade de dotação orçamentária;

(...)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



A ora defendente, que não tem conhecimentos técnicos de engenharia e nem a responsabilidade de efetuar esses cálculos, e também porque não era essa a sua função, não estava em posição de infirmar essas conclusões.

Tanto que, em 01.10.2010, a Coordenação Geral de Engenharia em Saúde ainda encaminhou as notas fiscais apresentadas pela CAENGE atestando que o valor a ser pago era realmente de R\$ 8.023.165,74, conforme MEMO nº 150/2010 - GAB/CGES, à fl. 2401 do Processo nº 060.000850/09 (doc. 20), não deixando margem a dúvidas e discussões.

Além disso, competia ao Diretor Executivo do Fundo de Saúde do Distrito Federal verificar a adequação dos cálculos apresentados nos autos antes de realizar o pagamento.

Assim, não há que se falar em responsabilização da ora defendente por eventual valor a maior pago à empresa CAENGE.

Acrescente-se, ainda, que, mesmo que se entenda que houve pagamento a maior à empresa contratada, o que se admite apenas para argumentar, não é possível exigir da ora defendente a restituição da diferença apurada ao erário, pelos seguintes motivos:

- (i) Conforme já demonstrado, não cabia à ora defendente a efetivação do pagamento, que competia ao Fundo de Saúde;
- (ii) Não coube à ora defendente a apuração do valor devido à CAENGE;
- (iii) A ora defendente não possui competência para questionar os valores apurados no Relatório da Fiscalização da CGES ;
- (iv) A ora defendente não se beneficiou desse eventual erro, portanto incabível a restituição daquilo que não se recebeu.

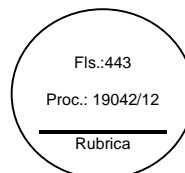
### **2.2.2. Defesa do Sr. Ademir Feliciano Rodrigues (fls. 259/313)**

49. Após ser-lhe concedida prorrogação de prazo (fl. 66), o gestor apresentou, por meio de seu representante legal, suas alegações de defesa fora do prazo regulamentar (fls. 259/313). Mesmo assim as defesas foram acatadas pela Unidade Técnica, de maneira a garantir a ampla defesa e a participação do responsável no processo, não ocasionando prejuízo ao andamento dos autos.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



50. Preliminarmente, o gestor apresentou argumentos com a finalidade de eximir-se da responsabilidade pelos atos administrativos praticados referentes aos pagamentos indevidos constatados no Contrato nº 03/05.

51. O gestor alegou que *“Nos autos do presente processo não restou demonstrada a culpa, lato sensu, do Responsável, razão pela qual sua responsabilização significaria admitir uma responsabilidade objetiva perante o TCDF (independente de culpa), o que não encontra respaldo no ordenamento jurídico.”* (fl.263). Ainda, informou que *“Para que haja responsabilidade, necessário que tenha ocorrido a prática de ato ilícito na gestão de recursos públicos, praticado por agente sob jurisdição do tribunal”*.

52. Além disso, destacou que foi o responsável pelo projeto, bem como o fiscal da obra, e argumentou que *“aprovar o pleito de reequilíbrio não é responsabilidade do arquiteto responsável pelo projeto, nem mesmo do fiscal da obra.”* (fl. 265). Alegou também que (fl. 266):

Ora, o ato isolado do Sr. Ademir não poderia gerar o resultado, sem que setores jurídicos e de finanças da Secretaria se manifestassem.

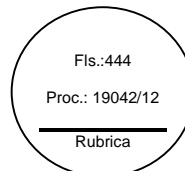
Destarte, quando lhe foi solicitado que na qualidade de fiscal da obra se manifestasse sobre o pleito da empresa contratada, acerca do reequilíbrio, o Responsável – arquiteto Ademir Feliciano Rodrigues – concentrou-se unicamente no que lhe incumbia como fiscal da obra, ou seja, em atestar que os serviços haviam sido prestados e que, realmente, os fatos imprevisíveis elencados pela CAENGE S.A haviam ocorrido.

(...)

Ora, como se pode observar: i) o Coordenador Geral de Engenharia da SES/DF foi quem solicitou ao engenheiro Ronaldo Bragança Tzelikis que **examinasse o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro**; ii) o mencionado engenheiro fez um **trabalho detalhado e extenso sobre o assunto**; iii) o despacho foi preparado pelo engenheiro Ronaldo Bragança Tzelikis, lotado na Diretoria de Engenharia da SES/DF, para que o **Coordenador – Marcelo – assinasse**; iv) ao invés de assumir sua incumbência, o coordenador tentou transferi-la ao fiscal da obra, executor do contrato; v) os **executores de contratos de obra nunca** foram responsáveis pela **conferência de valores relativos a reajustes de obras**; vi) o arquiteto Ademir não concordou com o despacho, tendo manifestado sua opinião no sentido de que o referido processo deveria ir para um setor responsável por essa conferência, antes de efetuar-se qualquer pagamento;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



(...)

O engenheiro Ronaldo Bragança Tzelikis sempre foi considerado, dentro da Diretoria de Engenharia da SES/DF, como um servidor competente e criterioso, assim, considerando-se que passou várias semanas examinando o parecer técnico da CAENGE S.A, no qual se pleiteava o reequilíbrio econômico financeiro, o Responsável confiou na pertinência dos cálculos.

(...)

Cumprе destacar que como "os executores de contratos de obra *nunca* foram responsáveis pela conferência de valores relativos a reajustes de obras", o Responsável acreditava que os seus superiores no Setor também iriam conferir os cálculos apresentados no pleito, bem como os setores jurídico e financeiro.

53. Ademais, relatou que "*sabia que o pleito da empresa CAENGE S.A era pertinente, sob o ângulo dos fatos imprevisíveis que efetivamente atingiram a execução das obras e serviços.*" (fl. 266). Neste contexto, o gestor destacou (fls. 269/270):

Diversos fatos ocorreram, como: i) **atraso superior a três meses na liberação de terrenos** (com uma série de consequência sobre os custos da obra, como administração local, mobilização, redimensionamento de equipes, etc); ii) **necessidade de drenagem** não prevista no edital; iii) **acréscimo no número de leitos**; iv) **inadimplência do Distrito Federal**, em relação à obra objeto do presente processo, por cerca de nove meses; v) **aceleração da obra**, por pedido formalizado pelas autoridades competentes, com necessidade de hora-extra e trabalho noturno, entre outras coisas.

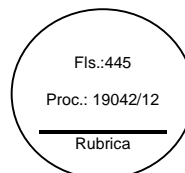
É certo que há custos indiretos que decorrem do alongamento do prazo da obra, em face do atraso na liberação de terrenos – os quais, no entender do Responsável, com base no que consta nos autos, não foram objeto de outros aditamentos.

Ora, a inclusão de novos leitos, bem como a ampliação do Hospital Regional de Santa Maria, conduziram – também – ao aumento do prazo originalmente previsto, com custos extras arcados pela Contratada e devidamente demonstrados no parecer técnico apresentado pela CAENGE S.A.

(...)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



A empresa apresentou parecer técnico muito bem fundamentado, razão pela qual, hoje, passados anos desde os fatos, o advogado do Responsável, com experiência no assunto, examinou detidamente os argumentos da empresa Contratada, estando convencido de que não há vício no pleito de reequilíbrio econômico-financeiro.

Caso exista dúvida técnica sobre a pertinência dos cálculos, sendo possível adotar-se posição no sentido de que os cálculos são corretos, ou, em sentido oposto, que não o são, por óbvio que o Responsável (ressalte-se mais uma vez: arquiteto que projetou o hospital e fiscal da obra) não tinha elementos para discordar dos cálculos.

(...)

Impende destacar que até mesmo **Vossa Excelência**, Conselheiro Relator do presente processo, com os conhecimentos técnicos que possui sobre o tema e contando com um Gabinete repleto de assessores competentes – que militam diuturnamente na área –, **entendeu** que os cálculos estavam corretos.

Verifica-se esse fato porque Vossa Excelência, ilustre Conselheiro Manoel de Andrade, **restou vencido** na Decisão 2039/2012, por entender que não havia erro de cálculos e não deveria ocorrer a conversão do processo em tomada de contas especial.

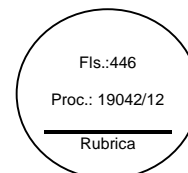
54. Segundo o gestor, foram adotadas todas as providências que estavam ao seu alcance para a verificação da pertinência dos cálculos apresentados pela empresa contratada.

55. Em adição, o gestor afirmou que não é possível alegar que “o *homem médio* teria detectado qualquer vício nas contas apresentadas pela empresa contratada em seu pleito de reequilíbrio”. (fl. 15). Ainda, argumentou que “*não é advogado. Não trabalha no departamento jurídico, nem no financeiro, razão pela qual, exigir-se dele a percepção sobre excesso no parecer técnico da CAENGE S.A, seria demandar muito mais do que pode ser exigido do gestor médio, diligente e probo, como sempre foi o Responsável*” (fl. 273) e que “*não pode ser chamado a ressarcir, uma vez que no presente caso concreto não encontram presentes os elementos de identificação da culpa.*” (fl. 274).

56. Além disso, o gestor defendeu que sua manifestação nos autos “*não era suficiente para conduzir ao pagamento*” (fl. 274) e que não foi realizada a adequada



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



individualização da conduta do responsável. Tais alegações foram, em suma, as seguintes:

- a) O gestor seria responsável apenas pela fiscalização da obra;
- b) Os departamentos jurídico, financeiro e de orçamento da SES deveriam ter aprovado os cálculos, para que posteriormente houvesse o pagamento;
- c) Conformidade com as atribuições previstas na Lei 8.666/93;
- d) Tentativa de impedir o pagamento, mediante contato com o Gabinete de Secretaria da Saúde, após perceber que a DICOF não havia examinado o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro.

57. Em seguida, o gestor alegou que *“não pode responder por qualquer procedimento de execução de despesa pública que eventualmente tenha sido ilegítimo ou ilegal.”* (fl. 279).

58. Por fim, o gestor apresentou um resumo de sua atuação profissional na Secretaria de Saúde e ressaltou que *“não possui nenhuma condenação pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (...)”*. (fl. 280).

**2.2.3. Defesa do representante legal da CAENGE S.A. - Construção, Administração e Engenharia (fl. 70/257)**

59. Após ser-lhe concedida prorrogação de prazo (fl. 66), a CAENGE S.A. – Construção, Administração e Engenharia ora denominada CAENGE, apresentou, por meio de seu representante legal, suas alegações de defesa (fls. 70/257).

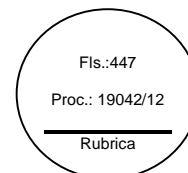
60. Iniciou-se fazendo uma avaliação das políticas públicas de saúde do Governo do Distrito Federal. Em suma, discorreu sobre os seguintes aspectos:

- a) Fatores históricos: migração para o Distrito Federal e surgimento do Entorno;
- b) Fatores geográficos: conformação urbana e o fluxo pendular DF-Entorno;
- c) Uso dos equipamentos urbanos hospitalares no Distrito Federal;
- d) Oferta de serviços de saúde do DF e Entorno;





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENFERMARIA**



- e) Precariedade da saúde no Entorno;
- f) Panorama do SUS (Sistema Único de Saúde) no DF;
- g) Auditoria Operacional no Sistema de Saúde Pública do DF, realizada pelo TCDF (Processo nº 26.145/07);
- h) Melhorias advindas ao Sistema de Saúde do Distrito Federal com o funcionamento do Hospital Regional de Santa Maria.

61. Na sequência, a defendente explicou quais motivos nortearam o pleito do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, realizado em outubro de 2008: *“ao longo da execução das obras, diversos fatos supervenientes, imprevisíveis e totalmente alheios à vontade da Empresa (...) impactaram significativamente no andamento dos serviços”* (fl. 155). Dentre eles, destacaram *“(i) alterações no projeto original, como a necessidade de realização de obras de drenagem, em razão da descoberta de um lençol freático; (ii) alteração do contrato pela administração pública, com a exigência de construção de mais 217 leitos; (iii) falta de pagamento pela execução das obras e serviços por quase 1 (um ano), dentre outros.”* (fl. 153-A). Considerou que *“estes fatos geraram custos extraordinários que tiveram de ser suportados de forma unilateral pela Defendente, ocasionando o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 003/2005 – SES/DF”* (fl. 154).

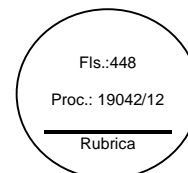
62. Em seguida, alegou que *“a Defendente não praticou qualquer ato irregular, nem gerou prejuízo ao erário. Seus atos buscaram simplesmente a proteção de interesses legítimos, para que o contrato firmado com a Administração não lhe trouxesse prejuízo, com enriquecimento indevido da Administração, de outro lado.”* (fl. 158).

63. Posteriormente, discorreu sobre a responsabilidade perante os Tribunais de Contas para concluir que *“no caso em tela a Defendente não praticou ato ilícito, não laborou com culpa lato sensu, nem, sequer, gerou prejuízo ao erário.”* (fl. 159).

64. No tocante ao RI nº 2.0125.11, entendeu incorreta a caracterização do desequilíbrio econômico-financeiro pelo TCDF, bem como a metodologia de cálculo utilizada para aferição do débito. Considerou que o Relatório de Inspeção *“se limitou apenas a negar a ocorrência do desequilíbrio, sem, contudo, comprovar técnica e*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



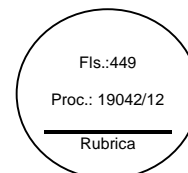
*legalmente que os fatos ocorridos durante a execução dos serviços não pertenciam à álea extraordinária contratual, ou seja, não restou demonstrado que os fatos pertenceram ao risco empresarial da Defendente. ” Ainda, argumentou que “para que a tese da Inspetoria fosse juridicamente plausível e consequentemente criasse um nexo de causalidade com seus cálculos, deveria ter demonstrado que os reflexos no preço de venda originaram de fatos pertencentes a álea ordinária, o que não ocorreu.” (fl.162).*

65. Na sequência, a defendente teceu críticas e refutou as conclusões do Relatório de Inspeção nº 04/2011 – DIRAT/CONT (fl. 926/927), constante do Processo nº 0480-000124/2011. Para isso, desmembrou seu questionamento nos tópicos seguintes, na mesma estrutura do relatório de inspeção:

1. Da fragilidade da alegação de que a não liberação do terreno para a terraplanagem e início das obras não comprometeu a execução das obras e serviços;
2. Da alegação de que os custos com a realização de drenagem não prevista no Edital de Licitação 03/2004 teriam sido contemplados no 2º Termo Aditivo;
3. Da alegação de que o acréscimo no número de leitos exigidos pela administração teria sido contemplado nos 2º e 4º Termos Aditivos ao Contrato nº 003/2005 – SES/DF;
4. Da alegação de que a falta de pagamento por parte da administração durante o período de setembro de 2006 a maio de 2007 não teria contribuído para o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 003/2005 – SES/DF;
5. Da alegação de que os custos derivados da antecipação do prazo de entrega da obra por exigência da Administração Pública seriam nulos de pleno direito em razão de não ter sido elaborado Termo Aditivo ao Contrato para seu pagamento;
6. Da alegação de ilegalidade dos procedimentos que redundaram no pagamento efetuado à Defendente.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



66. Em relação ao primeiro tópico, ante a conclusão de que “a não-liberação total do terreno não comprometeu a execução da obra, pois, se assim fosse, teria sido objeto de aditamento” a defendente alegou que o atraso na liberação dos terrenos por 108 (dias) causou “custos decorrentes da mobilização, administração local, central, redimensionamento de equipes para suprir esta inadimplência contratual, tendo de ser suportado única e exclusivamente pela Defendente ” (fl. 165). Ainda, para sustentar a necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro neste caso, a defendente apresentou precedentes do Tribunal de Contas da União, bem como o entendimento doutrinário acerca da Teoria da Imprevisão e do Fato da Administração.

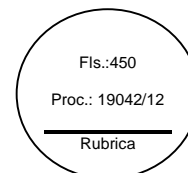
67. Por fim, quanto a este item, argumentou que “a não liberação do terreno para execução das obras (fato da administração), por parte da contratante (Administração), evidencia nítido prejuízo para a Defendente, consubstanciado na necessidade de um prazo mais dilatado para a execução da obra que o estabelecido nas condições iniciais do Edital de Licitação 03/2004, sem a devida compensação proporcional dos custos com administração local, central e custos de manutenção do canteiro. Ora, se há uma dilatação no prazo de execução, ocorre necessariamente um incremento de custos indiretos a impactar no valor global. ” (fl. 171).

68. Quanto ao segundo tópico, diante da proposição do “não acolhimento da demanda haja vista que o 2º Termo Aditivo ao contrato já havia contemplado esses custos”, a defendente alegou que “Durante a execução das obras objeto do Contrato 003/2005 SES/DF, ocorreu um fato imprevisível que impactou significativamente no andamento dos serviços, qual seja, a descoberta de um lençol freático no terreno onde seria construído o Hospital Regional de Santa Maria, o que ensejou a necessidade de realização de drenagem não prevista no Edital de Concorrência 03/2004. ” (fl. 172).

69. Argumentou que a “Secretaria de Transparência e Controle se limitou a sustentar que os custos suportados pela Defendente foram contemplados no 2º Termo Aditivo ao Contrato em questão, sem, no entanto, atentar para a falta de previsão no documento para os encargos relacionados com os custos indiretos suportados pela Defendente. ” (fl. 174). Alegou, ainda, que “para a solução deste fato imprevisível que impactou significativamente o andamento das obras, houve aditamento de valor, mas nada que evitasse o desequilíbrio das condições inicialmente pactuadas, pois os



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*custos adicionais com administração local, central, horas extras, etc., não foram incluídos no aditivo, razão pela qual foi objeto do pleito administrativo solicitado pela Dependente.” (fl. 175).*

70. Em conclusão a este tópico, a dependente alegou o art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8666/93 e ressaltou que a ocorrência deste fato imprevisível gerou impactos nos custos indiretos originalmente orçados, tendo em vista que estes são proporcionais ao tempo de duração do contrato. (fl. 176)

71. Em relação à terceira alegação do Relatório de Inspeção nº 04/2011 – DIRAT/CONT, a dependente, com o intuito de contestar a conclusão de que o 2º e o 4º Termo Aditivo ao contrato já haviam contemplado os custos indiretos, discorreu sobre a alteração do projeto original de forma a ampliar a capacidade do Hospital de Santa Maria de 167 para 384 leitos. Apresentou a correspondência de número 512/2006.014, enviada à Secretaria de Estado de Saúde, SES-DF, na data de 04 de abril de 2006 (fls. 179/180), e argumentou que tais acréscimo “*além de aumentarem, por si só, os prazos inicialmente previstos para execução das obras, tiveram como consequência direta a necessidade de reforço nas fundações já existentes e acabadas, o que nos leva a concluir que além do acréscimo de serviços, houve a necessidade de reformulações de projetos, reforço das estruturas e retrabalhos, o que causou ainda maior dilatação dos prazos, sem que os custos indiretos decorrentes desta imprevisibilidade fosse contemplados nos 2º e 4º Termos Aditivos ao Contrato 003/2005-SES/DF.*” (fl. 178).

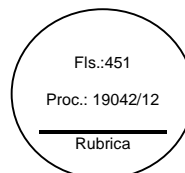
72. Ressaltou que “*o Relatório de Inspeção nº 2.0125.11 elaborado pela Segunda Inspetoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, destaca às fls. 930 que de fato os 2º e 4º Termos Aditivos ao Contrato 003/2005 SES/DF, não teriam alocado despesas adicionais para administração local, o que por si só evidencia que os custos indiretos decorrentes do alongamento do prazo da obra não foram objeto destes aditamentos.*” (fl. 180).

73. Concluiu esse questionamento, alegando (fl. 183):

*“Desta feita, resta evidente que a inclusão de novos leitos e a ampliação do Hospital Regional de Santa Maria, foram motivos que conduziram ao aumento do prazo*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*originalmente previsto e à impossibilidade de cumprimento do cronograma original, gerando custos adicionais que tiveram de ser suportados pela Defendente.*

*Negar esse fato, conforme deseja a Secretaria de Transparência e Controle, significa atribuir a Administração Pública um enriquecimento ilícito, na medida em que a mesma estaria se locupletando à custa da Defendente, em virtude de um fato superveniente e totalmente imprevisível, que alterou o prazo de execução das obras e serviços, consequentemente alternando as condições contratuais inicialmente avençadas. ”*

74. Quanto ao quarto tópico, relativo à alegação de que a falta de pagamento por parte da administração durante o período de setembro de 2006 a maio de 2007 não teria contribuído para o desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 003/2005 – SES/DF, a defendente argumentou (fl. 185):

*“Entretanto, mais uma vez e de forma desarrazoada, entendeu a Secretaria de Transparência e Controle que esta inadimplência contratual, totalmente alheia à vontade da Defendente, não teria prejudicado a equação econômico-financeira do Contrato, apesar de reconhecer a ocorrência do fato superveniente, consubstanciado em “fato da administração”. ”*

75. Neste contexto, elencou fatos de naturezas diversas que poderiam conduzir à revisão dos Contratos Administrativos e apresentou o entendimento doutrinário acerca de “fatos da administração”.

76. Em seguida, argumentou que a inadimplência contratual ocasionou o aumento do prazo contratual, levando a um acréscimo dos custos indiretos, uma vez que “os custos de administração e apoio alocados às obras continuaram a incidir mensalmente em sua totalidade” (fl. 188).

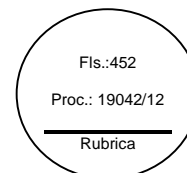
77. Finalmente, quanto a esse tópico, concluiu (fls. 189/190):

*“Desse modo, negar à Defendente a composição de perdas e danos decorrentes de mora da própria Administração Pública significa atentar contra o primado da justiça que arrosta o enriquecimento sem causa, mesmo que essa exigência não esteja prevista em lei ou em disposição contratual, razão pela qual não deve prosperar a alegação de que esta inadimplência contratual passou incólume durante a execução do Contrato 003/2005 – SES/DF, devendo, portanto, serem os valores recebidos pela CAENGE S.A CONSTRUÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA a título de reequilíbrio*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*econômico-financeiro contratual reconhecidos como justa remuneração pelas obras e serviços fornecidos, nos termos do que dispõe o art. 65, II, "d", da Lei 8.666."*

78. Na sequência, quanto à alegação de que os custos derivados da antecipação do prazo de entrega da obra por exigência da Administração Pública seriam nulos de pleno direito em razão de não ter sido elaborado Termo Aditivo ao Contrato para seu pagamento, a defendente alegou que *"os custos adicionais, em decorrência da antecipação do prazo de entrega das obras para 21 de abril de 2008, tiveram como fato gerador solicitação formal da própria Secretaria de Saúde"* (fl. 192).

79. Em seguida, a defendente destacou que (fls. 195/198):

*"Ora, todos os custos incorridos pela Defendente foram devidos em razão dos serviços prestados necessários à consecução plena do Contrato Administrativo 003/2005 SES-DF, que sofreu desde o início de sua execução a intercorrência de diversos fatos supervenientes e imprevisíveis, que foram totalmente alheios à vontade da Defendente, não podendo consistir em óbice à respectiva contraprestação pecuniária a ausência de formalização de aditivo contratual.*

(...)

*Embora a Administração Pública esteja adstrita ao princípio da legalidade, o direito veda o enriquecimento sem causa, devendo esta Egrégia Corte de Contas reconhecer a regularidade dos pagamentos efetuados à CAENGE S.A CONSTRUÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA pelos serviços devidamente prestados. "*

(...)

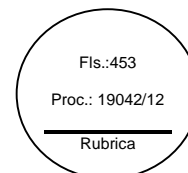
*Desse modo, não há como negar o dever ressarcitório da Administração Pública para com a Defendente nos moldes em que foi pleiteado na solicitação de reequilíbrio apresentado, inobstante a falta de formalização em aditivo contratual, quanto a serviços necessários e que foram aceitos pela SES/DF, sob pena de se cancelar o enriquecimento sem causa.*

(...)

*Ora, a Administração determinou formalmente que fossem adotadas as medidas necessárias para que a obra fosse entregue em 21 de abril de 2008, razão pela qual*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*não pode agir agora de forma desleal com o particular, desejando que fiquem às suas expensas os custos adicionais necessários ao cumprimento do prazo. ”*

80. Assim, expôs a defendente que os pagamentos efetuados devem ser considerados regulares, em atenção aos princípios da boa-fé objetiva e da presunção da legitimidade dos atos administrativos (fls.198/199).

81. Por fim, em relação ao último tópico do Relatório de Inspeção nº 04/2011 – DIRAT/CONT, relativa à alegação de ilegalidade dos procedimentos que redundaram no pagamento efetuado à defendente, esta argumentou:

*“No que tange à alegação de ilegalidade dos pagamentos efetuados à Defendente, tem-se que a mesma não tem qualquer responsabilidade pelos procedimentos internos que conduziram à realização do ato administrativo em questão, já que estes fogem à sua esfera de domínio.*

*Desse modo, por óbvio que não há que se falar em qualquer responsabilidade da CAENGE S.A. CONSTRUÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA, por supostas ilegalidades de cunho formal, que eventualmente tenham sido praticadas pelos servidores da própria Administração. Esclarece, ainda, que qualquer tipo de procedimento que tenha redundado no pagamento devido pela administração pública não decorreu de qualquer atuação da Defendente. ” (fl. 202)*

82. A defendente prosseguiu sua alegação de defesa:

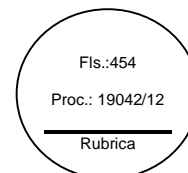
*“Conforme demonstrado acima, os fatos supervenientes que atingiram a execução do Contrato 003/205- SES/DF, que ensejaram a aplicação da Teoria da Imprevisão, razão pela qual a Defendente CAENGE S.A CONSTRUÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA fez jus à justa remuneração pelos serviços prestados decorrentes do reequilíbrio econômico-financeiro deste Contrato. ” (fl. 203)*

83. Nesse contexto, expôs a teoria da imprevisão e alegou conformidade dos pagamentos efetuados ao art. 37 da CF/88, ao art. 26 da Lei Orgânica do Distrito Federal e aos arts. 57, 58 e 65 da Lei 8.666/93 (fls. 203/208).

84. Em adição, argumentou que *“diante do quadro que se afigurou, durante a execução da obra do Hospital de Santa Maria – DF, incidiu o princípio geral da*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*vedação ao enriquecimento sem causa, aplicável não só as relações de direito privado, mas aos contratos administrativos, dados a sua importância e seu alcance. ”* (fl. 209).

85. Em seguida, apresentou o conceito de álea ordinária contratual, pois alegou que *“conforme é de domínio técnico, as composições dos custos originalmente orçados para toda obra de engenharia são realizadas em função das premissas, seja de prazo seja de escopo, apresentadas na fase de elaboração das propostas, e pertencem, portanto, a álea ordinária contratual. ”* (fl. 211). Também, conceituou as áleas extraordinárias e expôs o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União:

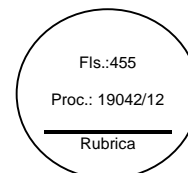
*“O reequilíbrio econômico-financeiro não está vinculado a qualquer índice de preço e pode ocorrer a qualquer tempo visto que decorre de eventos supervenientes, imprevisíveis na ocorrência. A álea econômica extraordinária, que serve como fundamento ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, há que ser entendida como um risco imprevisível, extemporâneo e de excessiva onerosidade. Fatos provenientes de álea ordinária não autorizam a sua aplicação, por tratar-se de risco comum ao qual todo empresário se submete ao assumir uma obrigação. Significa que o simples aumento de despesa inerente à execução contratual - por exemplo, a variação normal dos preços na economia moderna - não possibilita aos contratantes socorrerem-se do reequilíbrio econômico-financeiro. (Acórdão 128/2001 – Plenário, Min. Relator Weder de Oliveira, Sessão 26/01/2011) ”* (fl. 213)

86. Ainda sobre as áleas contratuais, a defendente argumentou que *“no cálculo do risco empresarial assumido pela Defendente não foram e nem poderiam ser computados os fatos imprevisíveis e pertencentes à álea extraordinária contratual, situação que confere total legitimidade e legalidade aos ressarcimentos e recomposição do equilíbrio contratual ora debatido, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração à custa do empobrecimento da Defendente. No presente caso ocorreram perdas, tanto nos custos indiretos quanto nos custos diretos, em função da atuação da álea extraordinária contratual, nas premissas embasadoras dos custos originalmente orçados. ”* (fl. 215).

87. Dando continuidade às suas alegações, conceituou o BDI e a formação do preço de venda de uma obra, detalhando-se as respectivas parcelas dos custos diretos e indiretos (fls. 215/236).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



88. A defendente prosseguiu questionando a metodologia adotada no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11, fls. 04/27, para apuração dos valores devidos à título de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 003/2005 –SES/DF.

89. Preliminarmente, em relação a esta análise, foram apresentadas as definições de desequilíbrios pontuais e sistêmicos<sup>8</sup>, tendo a defendente alegado que o caso em questão se trata de desequilíbrio sistêmico, pois *“como o prazo do Contrato 003/2005-SES-DF variou de 24 para 42 meses, todas as parcelas do Preço de Venda que dependem do prazo foram atingidas: Administração Central, Administração Local, Custos Financeiros (Atualizações Monetárias), Custos com Segurança do Trabalho, além do que os custos diretos também foram atingidos, pois devido a impositiva necessidade de se acelerar a obra foram realizadas horas extras, além do que os prazos para as compras e desembolsos da Contratada foram diminuídos afetando ainda mais o seu já desequilibrado fluxo de caixa naquele momento.”* (fl. 237/238).

90. Em seguida, deu a conhecer críticas a respeito da apropriação do débito relativo aos custos adicionais de administração local e horas extras.

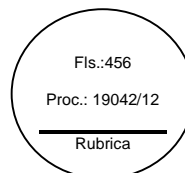
91. Sobre este aspecto, a defendente alegou que para o cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro foram considerados a quantidade de homens inicialmente previstos na Planilha Contratual, cujo dimensionamento foi feito para atender a Construção de um Hospital de 167 leitos. Assim, a Administração Pública reconheceu os custos adicionais advindos dos 18 meses pois a “Administração sabidamente pode ter calculado os acréscimos reais e concluídos serem os mesmos superiores aos pleiteados pela CAENGE” (fl.239).

92. Acrescentou, em relação ao prazo utilizado para os cálculos, que apesar da obra ter sido inaugurada em abril de 2008 para atender à solicitação da Administração (SES/DF), o recebimento provisório ocorreu em 27 de junho de 2008, ainda dentro do prazo contratual de conclusão da obra previsto para 27 de julho de 2008. Sendo assim, considerou como válido o prazo de 17 meses para o acréscimo

<sup>8</sup> Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de Minas Gerais. Norma Técnica para avaliação do desequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras de engenharia. Disponível em: <http://ibape-nacional.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2013/05/NORMA-AVALIACAO-DO-DESEQUILIBRIO-ECONOMICO-FINANCEIRO.pdf>.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



incorrido com a Administração Local, conforme demonstrado na tabela a seguir (fls. 240/241):

	CONTAGEM APRESENTADA INICIALMENTE PELA CAENGE	REVISÃO NA CONTAGEM DO TCDF	NOVA CONTAGEM CAENGE CONSIDERANDO ATÉ RECEB. PROVISÓRIO
DATA INÍCIO	04/02/2007	04/02/2007	04/02/2007
DATA FIM	26/07/2008	30/04/2008	27/06/2008
dias corridos	539	452	510
dias/1mês	30	30	30
Meses	18,0	15,1	17,0

93. Além disso, a defendente alegou que ao recalcular o valor da Administração Local considerando *“toda a mão de obra indireta efetivamente incorrida (realizada) com as respectivas despesas indiretas proporcionais a mão de obra direta incorrida (realizada) ao longo do prazo de 17,0 meses para atender o acréscimo de prazo e o acréscimo do Hospital”* (fl. 242), o custo final resultaria em um valor maior do que o inicialmente apresentado.

94. Por meio das tabelas de fls. 242/245, demonstrou o valor alegado para a Administração Local e para as horas extras.

95. Já para fazer frente às análises contidas no Relatório de Inspeção 2.0125.1 sobre o BDI, a defendente argumentou que o “cálculo do valor do BDI é feito em função da variável “prazo” de duração da obra, e isto tem que ser considerado no momento de seu dimensionamento” (fl. 246). Alegou que o correto seria *“fazer os cálculos como a CAENGE fez ao apresentar seu Pleito em agosto de 2008, recalculando-se o Preço de Venda reequilibrado e, portanto, aplicando-se o novo BDI obtido no Cenário Contratual para recálculo do valor equilibrado do Contrato”* (fl. 247).

96. A defendente acrescentou:

*“ (...)ao contrário dos custos diretos, que são proporcionais à produção dos serviços, só ocorrendo caso essa produção seja efetuada, as despesas indiretas, em regra, independem do volume de produção, sendo fixas e diretamente proporcionais ao tempo de duração do contrato ou, ainda, a outros parâmetros, tais como os tributos incidentes*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*sobre o faturamento. Referem-se eles, como já dito, às despesas que ocorrem em função do tempo, e não em função da atividade produtiva. Ou seja, incorre-se em tais custos indiretos durante um tempo preestabelecido, mesmo que pouca ou nenhuma atividade de produção tenha sido realizada. Ocorrem pelo simples fato dos recursos que produzem esses serviços indiretos acharem-se disponíveis durante determinado tempo. ” (fls. 247/248)*

97. Em seguida, citou a metodologia comparativa de cenários contratuais utilizada para a aferição do desequilíbrio contratual em questão, parte integrante da Norma Técnica para avaliação do desequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras de engenharia (fl. 248/250).

98. Alegou que “a CAENGE quando elaborou os seus cálculos em Agosto de 2008, o fez recalculando qual seria o Preço de Venda reequilibrado, considerando-se as onerosidades surgidas após a licitação que tiveram origem na Álea Extraordinária, particularmente aquelas que se referiam aos custos indiretos com Administração Central, Segurança do Trabalho e Administração Local que são itens diretamente dependentes do prazo de execução da obra e das Horas Extras para aceleração do prazo de execução em função do interesse público” (fl. 250/251).

99. Assim, afirma que “ocorreu realmente um acréscimo de BDI no valor de R\$ 2.477.937,07 conforme demonstrado no Pleito da CAENGE (...)” (fl. 251).

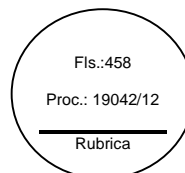
100. Em conclusão ao questionamento sobre o BDI, a defendente alegou (fl. 251):

*“Ora, os R\$ 2.447.937, 07 devem ser comparados com o desequilíbrio ocorrido no valor final de R\$ 92.224.592,66 elevando esta primeira parcela do Contrato para R\$94.702.529,73, o que realmente elevou o BDI de 28% para 31,44% - [ (1,28 \* R\$ 94.702.529,73/R\$ 92.224.592,66) – 1] e não para 64% como o analista do TCDF defende no referido Relatório de Inspeção”*

101. Dando continuidade à sua defesa, alegou a regularidade das parcelas relativas às correções monetárias e ao reajustamento. Ainda, argumentou que, como a “liquidação do débito pela SES com a CAENGE se deu em 01-10-2010, os valores pagos deveriam ter sido atualizados até aquela data, uma vez que os valores apresentados pela CAENGE somente estavam atualizados monetariamente até agosto de 2008, sendo, portanto, ainda devido o valor desta parcela da correção



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



monetária, R\$ 686.125,09, relativa ao período situada entre 10-09-2008 e 01-10-2010 (...)" (fl. 252), conforme demonstrado a seguir:

Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	09/2008
Data final	10/2010
Valor nominal	R\$ 8.023.165,74 ( REAL )
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,0855180
Valor percentual correspondente	8,5518000 %
Valor corrigido na data final	R\$ 8.709.290,83 ( REAL )

102. Finalmente, em conclusão às alegações de defesa, alegou a regularidade de sua conduta e afirma: *"De tudo o que foi analisado nos itens anteriores, pode-se concluir que a razoabilidade imperou na decisão da SES ao reconhecer e liquidar o débito relativo ao Desequilíbrio ocorrido no Contrato 003-2005-SES – DF, pois se o mesmo for recalculado e atualizado monetariamente até a data de sua efetiva liquidação ainda restam valores a serem pagos a CAENGE S.A. CONSTRUÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E ENGENHARIA."* (fl.254).

### 2.3. Da análise do NFO

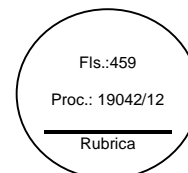
#### 2.3.1. Quanto à metodologia utilizada pelo corpo técnico do TCDF no

##### Relatório de Inspeção nº 2.0125.11

103. Vislumbrando a manifestação do Sr. Ademir Feliciano Rodrigues (fls. 259/313), verifica-se que, especificamente quanto à questão da metodologia utilizada pelo corpo técnico do TCDF, este apenas reitera as informações contidas no parecer técnico apresentado à época pela CAENGE para o pleito do reequilíbrio econômico-financeiro, e que se referem a fatos abordados no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



104. Para melhor análise das alegações dos demais defendentes (Sra. Edinez Souza Ramos Pestana e representante legal da CAENGE S.A), será aplicado o mesmo desmembramento das parcelas do pleito do reequilíbrio econômico-financeiro empreendido no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11.

**Administração Local**

105. De forma sucinta, afirmou-se que a inauguração da obra não significou o fim da execução do contrato, tendo em vista que foram realizadas medições na obra nos meses de maio e junho de 2008. Além disso, alegou-se que o recebimento provisório ocorreu em 27 de junho de 2008, ainda dentro do prazo contratual de conclusão da obra previsto para 27 de julho de 2008.

106. Ademais, afirmou-se que para o cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro foram considerados a quantidade de homens inicialmente previstos na planilha contratual, cujo dimensionamento foi feito para atender a construção de um Hospital de 167 leitos. Assim, a Administração Pública teria reconhecido os custos adicionais advindos dos 18 meses pois a “Administração sabidamente pode ter calculado os acréscimos reais e concluído serem os mesmos superiores aos pleiteados pela CAENGE” (fl.239).

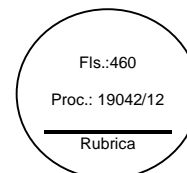
107. Entende-se que os argumentos trazidos pela Sra. Edinez Souza Ramos Pestana e pelo representante legal da CAENGE, quanto à metodologia trazida para aferição do débito relativo à administração local são parcialmente procedentes.

108. Relativamente à afirmação de que a “Administração sabidamente pode ter calculado os acréscimos reais e concluído serem os mesmos superiores aos pleiteados pela CAENGE” (fl.239), verifica-se que tal alegação não merece prosperar, pois entende-se que a ausência de detalhamento para comprovação do argumento não é apta a justificar a alegação apresentada.

109. Por outro lado, de fato, o objeto pode ser considerado recebido, em se tratando de obras, através de termo circunstanciado, denominado recebimento provisório, que produz liberação do particular dos riscos a partir da transferência dos resultados do serviço para a Administração. Nesse sentido, as medições realizadas nos meses de maio e junho de 2008 corroboram o prazo de 17 meses para o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



acréscimo incorrido com a Administração Local, conforme demonstrado na tabela a seguir:

	CONTAGEM APRESENTADA INICIALMENTE PELA CAENGE	REVISÃO NA CONTAGEM DO TCDF	NOVA CONTAGEM CAENGE CONSIDERANDO ATÉ RECEB. PROVISÓRIO
DATA INÍCIO	04/02/2007	04/02/2007	04/02/2007
DATA FIM	26/07/2008	30/04/2008	27/06/2008
dias corridos	539	452	510
dias/1mês	30	30	30
Meses	18,0	15,1	17,0

110. Portanto, o custo admitido para esse item seria de R\$ 2.015.806,34<sup>9</sup>. Como será visto adiante, o percentual de BDI devido para este item corresponde à 28%, totalizando o valor de R\$ 2.580.232,11.

### Horas Extras

111. Em apertada síntese, alega-se que não houve redundância no pagamento de BDI sobre as horas extras, uma vez que *“quando do cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro referente a essas despesas indiretas, não se incluiu nos cálculos os reflexos das horas extras.”* (fl. 416/419).

112. Entende-se que os argumentos trazidos pela Sra. Edinez Souza Ramos Pestana e pelo representante legal da CAENGE, quanto à metodologia trazida para aferição do débito relativo às horas extras, são procedentes.

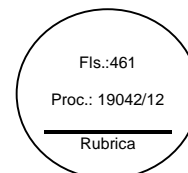
113. Para compor o valor identificado à conta de BDI, a fiscalização da SES desmembrou o BDI adotado na obra (28%), o qual aloca 9% para despesas com Administração Central, 1% para Segurança do Trabalho, 8,65% para Lucro e 7,31% para Tributos. Sendo que, os três primeiros percentuais atuam sobre o custo direto da obra e o último sobre o faturamento.

114. Dessa forma, por certo, não constam no pleito do reequilíbrio econômico-financeiro do BDI a parcela correspondente às horas extras, mas, apenas, no pleito

<sup>9</sup> Resultado do cálculo: (R\$ 2.845.844,24 / 24 meses) \* 17 meses.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



relativo aos custos adicionais com horas extras, conforme Relatório de Fiscalização da CGES apresentado no Anexo I.

115. Por conseguinte, o custo admitido para esse item seria de R\$1.360.266,36. No mesmo sentido que o anteriormente exposto, será visto adiante que o percentual de BDI devido para este item corresponde à 28%, totalizando o valor de R\$ 1.741.140,94.

**Reequilíbrio econômico-financeiro do BDI**

116. No que se refere aos valores devidos a título de BDI, a Sra. Edinez Souza Ramos Pestana e o representante legal da CAENGE reiteraram os mesmos argumentos apresentados no Relatório de Fiscalização da CGES, e que também se referem a fatos já abordados no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11.

117. Ademais, alegou-se que as parcelas de administração central e de segurança do trabalho deveriam ser reequilibradas economicamente, uma vez que o cálculo do valor do BDI é feito em função da variável “prazo” de duração da obra, assim, os custos indiretos independeriam do volume de produção, sendo fixas e diretamente proporcionais ao tempo de duração do contrato.

118. Os defendentes não evidenciaram qualquer manifestação quanto ao mérito do desequilíbrio econômico-financeiro das parcelas relativas à administração central e à segurança do trabalho constantes do BDI. Os documentos citados demonstram que aspectos formais da solicitação do reequilíbrio foram levados em conta, mas não quanto à demonstração do pleito.

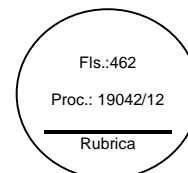
119. A metodologia apresentada para o pleito do reequilíbrio das parcelas de administração local, parcela do custo direto, foi igualmente adotada para as parcelas de administração central e de segurança do trabalho, itens constantes do BDI. Na metodologia, calculou-se o desequilíbrio dividindo o valor inicial por 24 meses e multiplicando o resultado por 42 meses, novo prazo estipulado no terceiro termo aditivo.

120. Tal metodologia é apenas reflexo de que o particular não produziu prova bastante e devidamente detalhada para evidenciar o desequilíbrio econômico-financeiro das parcelas pleiteadas. Na forma como o cálculo foi realizado, os custos





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



indiretos foram apropriados como custos diretos. Na composição do BDI, o item Administração Central e Segurança do Trabalho apresentam a alíquota de 9,00% e 1,00% respectivamente. Dessa forma, em razão de já ter ocorrido a incidência de BDI sobre os acréscimos de serviços constantes do 2º e 4º Termos Aditivos, diferentemente da Administração Local, já foram pagos o valor total de R\$ 7.205.046,30 para essas parcelas.

121. Além disso, a alegação de que as parcelas relativas à Administração Central e à Segurança do Trabalho seriam fixas e diretamente proporcionais ao tempo de duração do contrato, não merece prosperar.

122. O Acórdão nº 692/2010 - TCU – Plenário, deliberou sobre a administração central:

*26. Este item se destina a remunerar parte dos custos da Administração Central da empresa. Suporta honorários de dirigentes, aluguéis da sede, despesas comerciais, entre outros. A empresa, na sua proposta, indica quanto dos gastos de sua Administração Central pretende custear com aquela obra, considerando, entre diversos aspectos, o prazo da obra.*

*27. Uma obra parada, sem autorização de início de serviços, certamente traz impactos para o item 'administração central'. É, contudo, razoável esperar que seja um impacto bem menor que o experimentado pelos demais itens de custos, que podem todos ser apropriados especificamente a esta obra.*

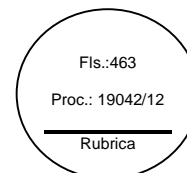
*29. O faturamento mensal do empreendimento costuma ser um critério para rateio dos custos da Administração Central entre as diversas obras. A grande questão envolvida é a improcedência da alegação de que parte da Administração Central da empresa ficou voltada exclusivamente para aquela obra, sem poder buscar outros negócios. Se a obra está parada, poucas atividades da Administração Central continuam sendo exigidas. O apoio técnico e administrativo alocado diretamente para a obra representa sim um custo efetivo da empresa, mesmo sem início dos serviços (devido às constantes alterações na previsão de início de serviços). De outro modo, grande parte dos custos da Administração Central não tem natureza voltada para uma obra específica. São atividades que, mesmo com o atraso de uma dada obra, têm seu curso normal, pois se destinam ao apoio, administração e controle dos diversos empreendimentos. Estão nesta situação as despesas com o setor financeiro, setor de contabilidade, honorários de diretores, aluguéis, entre outros. Não é razoável que se pretenda custeá-los com um contrato cuja execução não se iniciou. Neste ponto, destaque-se que a equipe de fiscalização não questionou o valor total do item 'administração central'*

*30. O consórcio alega que a 'administração central' corresponde a um custo fixo por mês, o que se considera improcedente, conforme comentários dos itens anteriores. De todo modo, trabalhando-se com esta hipótese, ter-se ia, então, outra irregularidade.*

*31. Supondo que a 'administração central' corresponda a um custo fixo por mês, como pretende o consórcio, e supondo que a contratada faça jus aos 4,3 milhões de reais, teria ela recebido pelo período de atraso. Ocorre que no terceiro aditivo foi acrescentado o serviço de adensamento de areia, de cerca de 56 milhões de reais (o valor líquido do aditivo acabou ficando em 50 milhões). Na sua composição consta o item 'administração central', com a alíquota de 8%, correspondendo a cerca de 3,35*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*milhões. Ou seja, o aditivo representou um aumento de valor, não implicou em aumento de prazo, e está contribuindo para aumento do item 'administração central', que a própria empresa alega ser um custo fixo por mês. Este item deveria, portanto, ser excluído da planilha, tendo impacto sobre as demais parcelas que incidem sobre a 'administração central' (como lucro, custos financeiros e impostos), gerando um débito de aproximadamente 4 milhões de reais. Deste modo, supondo-se correta a alegação do consórcio, o débito praticamente não se alteraria.*

*32. O grande problema está em se buscar o reequilíbrio-econômico financeiro apenas de forma favorável à contratada. Aplicou-se o raciocínio de custo fixo por mês somente quando se tratou do atraso das obras; não quando se tratou do aumento de valor.*

*33. No caso de aditivo de aumento de valor sem impacto no prazo, também seria razoável um certo aumento na remuneração da 'administração central'. Se há mais serviços sendo executados, natural esperar um maior envolvimento gerencial. Como já mencionado, o faturamento mensal costuma ser um critério para rateio das despesas da Administração Central. Contudo, não se espera um aumento de custos proporcional ao aumento do faturamento, com a simples aplicação do percentual de 8% sobre os novos custos diretos. Frise-se que este aspecto não chegou a ser questionado pela equipe de fiscalização.*

*34. O item 'administração central' talvez seja a parcela do BDI cuja orçamentação seja a mais difícil, por envolver questões atinentes à própria estrutura da empresa. Uma prática usual é a definição de um percentual no início do contrato (no caso, 8%) e a sua aplicação em todos os eventuais aditivos (sejam para acréscimo ou supressão de valores), independentemente do prazo.*

*35. O que não se pode admitir é que esta solução simplista seja adotada em benefício da contratada (no caso do aditivo de valor) e, nas situações desfavoráveis, seja afastada, adotando-se em seu lugar um reequilíbrio econômico-financeiro.*

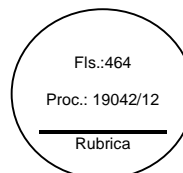
123. Nesse sentido, ressalta-se que a administração central é influenciada principalmente pelo custo direto da obra e pelo porte, faturamento e eficiência da empresa, cabendo à Administração Pública resguardar-se de taxas abusivas, pois o preço da obra não pode ser onerado por ineficiência operacional do executor.

124. Diante da indisponibilidade de acesso aos reais dados da estrutura operacional das empresas, em razão da questão de sigilos comercial e empresarial, o cálculo da incidência dessa parcela para fins de orçamento de referência pode ser efetuado com base em estudos estatísticos de valores praticados em contratos celebrados com a Administração Pública e/ou taxas referenciais de sistemas oficiais de preços, sendo considerados válidos para demonstrar o comportamento médio do mercado voltado para obras públicas.

125. O Acórdão nº 325/2007 - TCU - Plenário estabelece que essa parcela fique entre 0,11% e 8,03%. Aldo Dórea Mattos afirma que os valores mais comuns ficam entre 2% e 5% do custo da obra. Também, André Luiz Mendes e Patrícia Reis



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



Leitão Bastos, em “Um aspecto polêmico dos orçamentos de obras públicas: Bonificação e Despesas Indiretas (BDI)”, publicado na Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun 2001, sugerem, ‘para a composição do BDI dos orçamentos de obras públicas, a adoção de uma taxa de administração central de 6%.

126. A tabela incluída no Acórdão nº 2.369/2011- Plenário, por meio do Acórdão nº 2.409/2001- Plenário, considera como sendo aceitáveis taxas máximas entre 6,15% e 8,15%, conforme exposto a seguir:

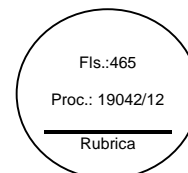
BDI PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES - CONSTRUÇÃO						
DESCRIÇÃO	MÍNIMO		MÁXIMO		MÉDIA	
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - LUCRO	A.CENTRAL	LUCRO	A.CENTRAL	LUCRO	A.CENTRAL	LUCRO
Até R\$ 150.000,00	4,00%	7,50%	8,15%	11,35%	5,75%	9,65%
De R\$ 150.000,01 até R\$ 1.500.000,00	3,50%	7,00%	7,65%	10,85%	5,25%	9,15%
De R\$ 1.500.000,01 até R\$ 75.000.000,00	3,00%	6,50%	7,15%	10,35%	4,75%	8,65%
De R\$ 75.000.000,01 até R\$ 150.000.000,00	2,50%	6,00%	6,65%	9,85%	4,25%	8,15%
Acima de R\$ 150.000.000,00	2,00%	5,50%	6,15%	9,35%	3,75%	7,65%
DESPESAS FINANCEIRAS	0,50%		1,50%		1,00%	
SEGUROS, RISCOS E GARANTIAS	0,25%		2,01%		1,07%	
Seguros	0,00%		0,81%		0,36%	
Garantias	0,00%		0,42%		0,21%	
Riscos						
Obras simples, em condições favoráveis, com execução em ritmo adequado	0,25%		0,57%		0,43%	
Obras medianas em área e/ou prazo, em condições normais de execução	0,29%		0,65%		0,50%	
Obras complexas, em condições adversas, com execução em ritmo acelerado, em áreas restritas	0,35%		0,78%		0,60%	
TRIBUTOS	4,65%		6,15%		5,40%	
ISS*	1,00%		até 2,50%		1,75%	
PIS	0,65%		0,65%		0,65%	
COFINS	3,00%		3,00%		3,00%	
<b>BDI</b>						
Até R\$ 150.000,00	20,80%		30,00%		25,10%	
De R\$ 150.000,01 até R\$ 1.500.000,00	19,70%		28,80%		23,90%	
De R\$ 1.500.000,01 até R\$ 75.000.000,00	18,60%		27,60%		22,80%	
De R\$ 75.000.000,01 até R\$ 150.000.000,00	17,40%		26,50%		21,60%	
Acima de R\$ 150.000.000,00	16,30%		25,30%		20,50%	

Obs: (\*) % de ISS considerando 2%, 3,5% e 5% sobre 50% do Preço de Venda - Observar a legislação do Município.

127. Nesse sentido, é correto observar que a administração central deve guardar uma relação inversa com o porte da obra. Isto porque, em um exemplo de metodologia de cálculo para a orçamentação da administração central, a despesa poderia ser distribuída pró-rata obra, em função do peso percentual de cada contrato individual, e relativamente ao volume total de contratos do portfólio existente no momento em que se está elaborando o orçamento. Assim a taxa de administração central poderia ser obtida por meio das informações contidas no balanço contábil,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



bastando dividir os valores das despesas operacionais registradas, pelo custo total (valor do faturamento excluído pelo BDI) das obras faturadas no exercício. Assim, quanto maior o faturamento da obra, recairia um menor rateio da administração central sobre essa obra.

128. Note-se que na forma em que o cálculo foi realizado, o valor devido a conta da administração central corresponde a 11, 87%<sup>10</sup>. Tal valor, por todo o exposto, além de indicar uma taxa abusiva, conforme doutrina mencionada, apresenta correlação inversa à lógica admitida para a administração central.

129. Novamente, em razão de já ter ocorrido a incidência de BDI sobre os acréscimos de serviços constantes do 2º e 4º Termos Aditivos, tem-se claro que não é devido a parcela relativa ao pleito do reequilíbrio econômico-financeiro da Administração Central.

130. No tocante à Segurança do Trabalho, é importante ressaltar que este item não se confunde com os custos com equipamentos de proteção individual, alocados na Administração Local. Como foi apropriado como custo indireto, entende-se que apresentam as mesmas características da Administração Central, em relação ao rateio dos custos entre as diversas obras.

131. No entanto, são apropriadas diretamente a um serviço, e não em função da duração do contrato. E, portanto, são despesas que ocorrem em função da atividade produtiva.

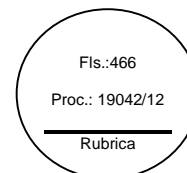
132. Nesse sentido, como o BDI é um percentual a ser aplicado sobre o custo, que representa todo o gasto envolvido na produção (matérias, mão de obra e equipamentos), e em razão de já ter ocorrido a incidência de BDI sobre os acréscimos de serviços constantes do 2º e 4º Termos Aditivos, tem-se claro que não é devido a parcela relativa ao pleito do reequilíbrio econômico-financeiro da Segurança do Trabalho.

---

<sup>10</sup> Percentual da Administração Central = Valor do pleito de administração central dividido pelo custo direto final da obra =  $(8.551.661,55 / 72.050.463,02) = 11,87\%$



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



**BDI incidente sobre as parcelas de administração local e horas extras**

133. Entende-se que os argumentos trazidos pela Sra. Edinez Souza Ramos Pestana e pelo representante legal da CAENGE, quanto à metodologia trazida para incidência do BDI relativo à administração local e às horas extras são procedentes.

134. No cálculo do BDI apresentado às folhas 52/53 do Anexo IV, do Processo 2401/04, a exclusão do percentual correspondente ao lucro, foi proposto exclusivamente para o pleito do reequilíbrio econômico-financeiro da administração central e da segurança do trabalho, itens constantes do BDI. Assim, para esse pleito, a parcela do lucro *“deve ser mantida conforme prevista no Cenário Contratual Original, sem ser estendida proporcionalmente aos valores das parcelas do desequilíbrio, pois o conceito do Reequilíbrio tem a função de repor e evitar as perdas contratuais mantendo-se o mesmo nível de remuneração original e, portanto, não incorpora o Lucro nas Parcelas do desequilíbrio valorado”* (fl. 253).

135. Dessa forma, deve-se ter claro que foram solicitados o reequilíbrio econômico-financeiro de quatro parcelas: administração local, horas extras, administração central e segurança do trabalho, sendo os dois últimos itens constantes do BDI.

136. Portanto, entende-se que o cálculo correto seria:

Origem da Demanda por Reequilíbrio		Com lucro
B	Gastos adicionais com Adm. Local, correspondente ao período resultante da prorrogação de prazo	R\$ 2.015.806,34
C	Gastos com horas extras, sem BDI	R\$ 1.360.266,36
Subtotal (B+ C)		R\$ 3.376.072,70
A	BDI (percentual sobre os itens anteriores)	28%
		R\$ 945.300,36

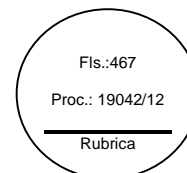
**Reajustamentos devidos sobre as diferenças**

137. No que se refere aos valores devidos a título de reajustamentos contratuais, a Sra. Edinez Souza Ramos Pestana e o representante legal da CAENGE novamente reiteraram os argumentos apresentados no Relatório de Fiscalização da





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



CGES, e que também se referem a fatos já abordados no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11.

138. Dessa forma, para o cálculo do débito final, mantem-se a metodologia apresentada no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11. Assim, ressalta-se o entendimento de que o reajuste somente seria devido sobre as demandas relacionadas com a Administração Local e seu correspondente BDI (data-base outubro/2004), uma vez que os valores referentes a despesas com horas extras teriam sido calculados tomando por base os contracheques da época (maio/2007 a abril/2008), não cabendo a incidência de reajustamento, pois os valores das horas extras incidiam sobre salários atualizados. Portanto, como os valores pleiteados são decorrentes da prorrogação do prazo da obra por cerca de 17 meses (03/02/2007 a 27/06/2008), o que impacta apenas na Administração Local, o valor devido a conta do reajuste seria:

Origem da Demanda por Reajuste		Com lucro
B	Gastos adicionais com Adm. Local, correspondente ao período resultante da prorrogação de prazo	R\$ 2.015.806,34
A	BDI (percentual sobre o item anterior)	28% R\$ 564.425,78
C	Base a ser reajustada	R\$ 2.580.232,12
D	Valor do reajuste	16,611% R\$ 428.591,07

Obs: Como nos primeiros 7 meses (mar/07 a set/07) o percentual de reajuste a ser adotado era de 12,938% e nos outros 9 meses (out/07 a jun/08) era de 19,467% e as despesas são proporcionais, mês a mês, adotou-se uma média ponderada desses índices.

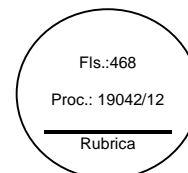
### **Correção Monetária devida sobre as diferenças**

139. No que se refere aos valores devidos a título de correção monetária, a Sra. Edinez Souza Ramos Pestana mais uma vez reiterou os argumentos apresentados no Relatório de Fiscalização da CGES, e que também se referem a fatos já abordados no Relatório de Inspeção nº 2.0125.11.

140. Por sua vez, o representante legal da CAENGE alegou a regularidade das parcelas relativas às correções monetárias e argumentou que, como a “*liquidação do débito pela SES com a CAENGE se deu em 01-10-2010, os valores pagos*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE DESPESAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



*deveriam ter sido atualizados até aquela data, uma vez que os valores apresentados pela CAENGE somente estavam atualizados monetariamente até agosto de 2008, sendo, portanto, ainda devido o valor desta parcela da correção monetária, R\$ 686.125,09, relativa ao período situado entre 10-09-2008 e 01-10-2010 (...)" (fl. 252).*

141. Quanto à regularidade das parcelas requeridas inicialmente à título de correção monetária, tal questão já foi analisada pela equipe técnica deste Tribunal no Relatório de Inspeção 2.0125.1. Reproduz-se a seguir o entendimento da equipe técnica deste Tribunal quanto a esse pleito:

*"(...) não havia serviços faturados a conta da solicitação ora examinada, uma vez que sequer existia aprovação dessas despesas adicionais, razão pela qual não há porque falar em correção monetária<sup>11</sup>".*

142. Ocorre que, de maneira diversa, entende-se possível a incidência da correção monetária das despesas adicionais aprovadas, que se considerarem devidas, tendo em vista o atraso da contraprestação pecuniária da qual a Administração estaria obrigada a adimplir, à luz da interpretação conjunta das alíneas "a" e "d", do inciso XIV, do art. 40, da Lei 8666/93.

143. Diferentemente do pleito da contratada que adotou como índice o IGPM (fl. 14), o critério adequado para a correção monetária dos valores a serem pagos em razão da inadimplência da Secretaria de Saúde é a Taxa Referencial (TR), *pro rata temporis*, conforme item 13.5 do Edital de Concorrência (fl. 182, do Anexo I, do Processo 2401/2004), mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$AF = \left\{ \left( 1 + \frac{TR}{100} \right)^{\frac{N}{30}} - 1 \right\} VP$$

*TR = Percentual atribuído à Taxa Referencial (TR), com vigência a partir da data de adimplemento;*

*AF = Atualização financeira;*

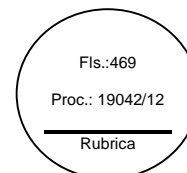
*VP = Valor a ser pago igual ao principal, mais ajuste; e*

*N = Número de dias entre a data do adimplemento e a do efetivo pagamento.*

<sup>11</sup> Interregno entre a data do adimplemento das obrigações e do efetivo pagamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



144. Para encontrar o valor da correção monetária considerou-se como data de início a aprovação dos valores à título de reequilíbrio econômico-financeiro, realizada pelo fiscal, em 16/12/2008, e como data final, a data de emissão da ordem bancária (01/10/2010 - OB 2010OB47707), conforme documentos apresentados no Anexo I.

145. A data para o pagamento de uma obrigação foi fixada em 30 dias a partir da entrada das Notas Fiscais/Faturas devidamente atestadas, conforme item 13.1.a do Edital de Concorrência (fl. 181, do Anexo I, do Processo 2401/2004). Ocorre que a Nota Fiscal correspondente somente foi emitida no dia 01/10/2010 (Doc. 17, do Anexo I), mesmo dia do empenho/liquidação/pagamento da despesa (Docs. 14 e 18, do Anexo I). Portanto, adotou-se como marco inicial a data de 15/01/2009, correspondente à data de aprovação dos valores à título de reequilíbrio econômico-financeiro, realizada pelo fiscal em 16/12/2008 (Doc. 2 do Anexo I), acrescida de 30 dias; e como marco final, a data de emissão da ordem bancária (01/10/2010 - OB 2010OB47707). Dessa forma, considerou-se que ocorreu o atraso de 624 dias no pagamento da obrigação correspondente a R\$ 4.749.964,13, conforme demonstração na tabela do parágrafo 147.

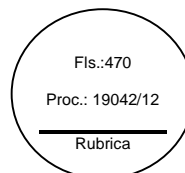
146. A Tabela a seguir, calculada a partir do aplicativo de cálculo disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil<sup>12</sup>, ilustra o resultado obtido:

Dados básicos da correção pela TR	
Dados informados	
Data do início da série	15/01/2009
Data do vencimento da série	01/10/2010
Valor nominal	R\$ 4.749.964,13 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,0110698
Valor percentual correspondente	1,10698 %
Valor corrigido na data final	R\$ 4.802.545,28 (REAL)

<sup>12</sup> <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPelaTR.do?method=corrigirPelaTR>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



**Dos valores devidos na solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro**

147. Por todo o exposto, procurou-se fazer considerações conservadoras, o que ocasionou a diminuição do débito antes apurado. Como consequência, entende-se que o valor passível de ser reconhecido como dívida à CAENGE por conta do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato seria de R\$ 4.802.545,28, conforme a seguir detalhado, o que denota a existência de um prejuízo de R\$ 3.220.620,46<sup>13</sup>.

A	Administração Local	R\$ 2.015.806,34
		28%
B	BDI (percentual sobre o item anterior)	R\$ 564.425,78
C	Reajuste da Administração Local (até 27/06/2008)	R\$ 428.591,07
D	Horas Extras (para cumprir o prazo definido pelo Governador para inauguração da obra)	R\$ 1.360.266,36
		28%
E	BDI (percentual sobre o item anterior)	R\$ 380.874,58
F	A + B + C + D + E	R\$ 4.749.964,13
G	Correção monetária (15/01/2009 à 01/10/2010) sobre F	R\$ 52.581,15
TOTAL = G + F		R\$ 4.802.545,28

**3. BENEFÍCIOS DA ATUAÇÃO**

148. A atuação deste Tribunal poderá evitar dano ao Erário Distrital no valor de R\$ 3.220.620,46. Ademais, espera-se concorrer para a preservação do interesse público pela busca dos princípios da isonomia e da economicidade.

**4. CONCLUSÕES**

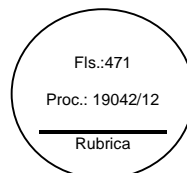
149. Por todo o exposto, entende-se que foram afastadas as dúvidas acerca dos valores devidos ao reequilíbrio econômico-financeiro das parcelas de administração local e das horas extras, bem como dos seus respectivos BDIs.

150. Em relação à cobrança indevida da administração central e da segurança do trabalho, itens constantes do BDI, entende-se que as alegações apresentadas não foram aptas a justificar os valores pleiteados.

<sup>13</sup> Resultado do cálculo: R\$8.023.165,74 – 4.802.545,28.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**



151. Assim, por certo que os aspectos técnicos relativos ao reequilíbrio econômico-financeiro, que trouxeram os autos a este Núcleo especializado, encontram-se esclarecidos, resta a análise das alegações de defesa acerca da responsabilização, que ficará a cargo da Secretaria de Contas.

À consideração superior.

Brasília, 15 de março de 2016

DIGITALIZADO