



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

Processo nº: 27.959/12

Jurisditionada: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap

Assunto: Tomada de Contas Especial

Órgão Técnico: Secretaria de Contas – SECONT

MPC: Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE

Advogados: Dr. Herman Barbosa (OAB/DF 10001) e Dr^a. Lise Reis (OAB/DF 25998)

Sessão: Pauta nº 49, S.O. nº 5234, de 11.11.2020

Publicação: DODF nº 211 de 9.11.2020, pág. 7/8

Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada, por conversão determinada pela Corte (Decisão nº 3.302/19-CPM), para apurar possível superfaturamento no Contrato nº 25/2014-SECTI, firmado entre Novacap e a empresa AJL Engenharia e Construções Ltda. para construção do Edifício Sede de Governança do Parque Tecnológico Cidade Digital.

Citação dos responsáveis (Decisão nº 3.302/19-CPM). Apresentação de alegações de defesa por um e revelia do outro.

PARECERES DIVERGENTES.

A Instrução sugere a procedência da resposta oferecida pela AJL Engenharia e Construções Ltda. e a imputação do débito ao Sr. Jucelino Gonçalves da Silva (orçamentista da Novacap).

O Ministério Público propõe a improcedência dos esclarecimentos prestados e a cientificação de ambos para recolherem, solidariamente, o valor do prejuízo.

Nesta fase: sustentação oral a ser realizada pelos representantes legais da empresa AJL Engenharia e Construção Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada, por conversão determinada pela Corte (Decisão nº 3.302/19-CPM, fl. 81 do e-doc 49EDE500-e), para apurar possível superfaturamento no Contrato nº 25/2014- SECTI, firmado entre Novacap e a empresa AJL Engenharia e Construções Ltda. para construção do Edifício Sede de Governança do Parque Tecnológico Cidade Digital.

2. Por meio da referida deliberação, os responsáveis foram chamados para justificar o potencial prejuízo de R\$ 4.149.524,39 (valor atualizado em abril de 2019).

3. Devidamente comunicados, apenas a empresa AJL Engenharia e Construção Ltda. se manifestou (fls. 91/166 do e-doc 49EDE500-e e anexos gravados em CD-R, associados ao sistema e-TCDF).

4. O Sr. Jucelino Gonçalves da Silva (orçamentista da Novacap), cientificado em 15.10.2019 (fl. 83 do e-doc 49EDE500-e), manteve-se inerte, configurando a revelia prevista no art. 13, § 3º, da Lei Complementar nº 1/94.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

5. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 69/2020-SECONT/2ªDICONTE (e-doc 9FC03527-e), de 10.2.2020, analisa a matéria, nos termos seguintes:

*“7. A defesa apresentada pela empresa AJL Engenharia e Construção Ltda. (págs. 91/166**** e Anexos 1 a 5), no essencial, foi desenvolvida no seguinte sentido.*

8. O Edital de Concorrência nº 26/2012 – ASCAL/NOVACAP (págs. 53/112), que deu azo ao Contrato nº 025/2014 – SECTI (Anexo 3, associado), fora, inicialmente, objeto da Decisão Liminar nº 46/2012 – P/AT³ (pág. 130*), a qual, além de suspender a Concorrência nº 26/2012 – ASCAL/PRES, determinou à Novacap que procedesse a diversas adequações no edital e no projeto básico da referida concorrência.*

9. Com suporte na avaliação realizada pelo Corpo Técnico acerca

³ Referendado pela Decisão nº 15/2013 (pág. 239*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

das adequações levadas a efeito pela jurisdicionada, o Tribunal, por meio da Decisão nº 3.949/2013 (pág. 126**), decidiu, enfim, considerar atendidas as determinações constantes da Decisão Liminar nº 46/2012 – P/AT (pág. 130*) e autorizar o prosseguimento do certame, nos seguintes termos:

DECISÃO Nº 3949/2013 “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento dos Ofícios nºs 03/13/DE, 76/13-GAB/PRESNOVACAP e seus respectivos anexos; **II - considerar atendidas as determinações do item II, alíneas “a” e “b”, da Decisão Liminar nº 46/12, autorizando a continuidade do certame;** III - determinar à NOVACAP que: a) inclua no caderno de especificação desse certame a descrição do aço “Corten”, ASTM A242, ASTM A588 ou USI SAC 300, conforme discriminado nos projetos das estruturas metálicas; b) complemente as condições da subcontratação, esclarecendo quais os critérios para a autorização de empresas subcontratadas nos demais itens especializados; c) encaminhe documentação comprobatória do cumprimento das alíneas anteriores; IV) alertar a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP de que o item II, alínea “c”, da Decisão Liminar nº 46/12 aguarda cumprimento quanto à disponibilidade orçamentária suficiente antes da celebração do contrato; V - autorizar: a) o envio à NOVACAP de cópia da Informação nº 140/13 para subsidiar o cumprimento das determinações desta Corte; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento, após verificado o cumprimento do item II, “c”, da Decisão Liminar nº 46/12 e dos demais termos desta decisão”.

10. Ato contínuo, considerando a republicação do edital, o Corpo Técnico, mais uma vez, analisou o cumprimento das diligências determinadas pela Decisão nº 3.943/2013 (pág. 126**) e concluiu que o novo custo total da obra passaria a ser **R\$ 32.214.975,88** e que as novas planilhas orçamentárias tomariam por base os valores unitários do **SINAPI/VOLARE de junho de 2013**. Nesses termos, foi exarada a Decisão nº 6.245/2013 (pág. 9***):

DECISÃO Nº 6.245/2013

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento do Ofício nº 1.790/2013 – GAB/PRES (fl. 328) e anexos (fls. 329/346), do Ofício nº 2.052/2013 – GAB/PRES (fl. 347) e documentos anexos (fls. 348/396) e documentos juntados ao Anexo II dos autos; II - considerar parcialmente cumprida a Decisão nº 3.949/13; III - determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI e à Fundação de Apoio à Pesquisa - FAP/DF que **a celebração do contrato**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

decorrente da Concorrência nº 26/12 está condicionada à prévia demonstração de recurso orçamentário que assegure o pagamento das obrigações, encaminhando cópia do contrato e da documentação comprobatória ao Tribunal; IV - autorizar: a) o envio de cópia desta decisão e do respectivo Relatório/Voto da Relatora aos jurisdicionados; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para arquivamento, após a verificação do cumprimento da medida determinada no item III”.

11. *Enfim, após a análise do orçamento e do projeto da obra, o Tribunal considerou atendidas as determinações exaradas e consentiu com o prosseguimento do certame, condicionando apenas a assinatura do contrato ao equacionamento da questão orçamentária.*

12. *Mais adiante, em razão de denúncia, por meio da Decisão nº 140/2016 (pág. 127***), foi autorizada a fiscalização do Contrato nº 025/2014 – SECTI (Anexo 3, associado).*

13. *Na sequência, o Corpo Técnico produziu a Informação nº 129/2018 – 3ª Diacomp (págs. 188/196***) que, em resumo, apontou suposto superfaturamento por sobrepreço e por quantidade em diversos itens da planilha orçamentária. Ato contínuo, por meio da Decisão nº 5.357/2018 (pág. 215***), a Novacap e a empresa AJL Engenharia e Construção Ltda. foram instados a apresentarem explicações à Corte.*

14. *Por meio da Informação nº 11/2019 – DIGEM3 (págs. 4/30****), o Corpo Técnico analisou as justificativas apresentadas pela Novacap, via Ofício SEI-GDF nº 59/2019-NOVACAP/PRES e anexos (págs. 224/259***), bem assim aquelas apresentadas pela empresa AJL Engenharia e Construção Ltda. (págs. 260/296***).*

15. *As explicações preliminares apresentadas pela Novacap foram, em parte, acatadas pela Unidade Técnica. Todavia, como o servidor responsável pelas irregularidades remanescentes preferiu não atender à citação que lhe fora dirigida pela Corte, optando pela revelia, não há argumentos de defesa a serem enfrentados relativamente à responsabilidade atribuída ao referido servidor.*

16. *De outro lado, a empresa AJL Engenharia e Construção Ltda., em suas considerações preliminares, limitou-se a alertar a Unidade Técnica acerca do suposto equívoco da sua premissa de análise, fundada na tese do preço unitário dos serviços, a despeito de o regime de execução previsto no contrato ser o da empreitada por preço global.*

17. *A Unidade Técnica justificou sua posição nos seguintes termos (Informação nº 11/2019 – DIGEM3, págs. 4/30****):*

41. *Da análise dos argumentos trazidos, de plano, não há*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

como entender que a obra em tela foi executada puramente sob o regime de empreitada por preço global, conforme previsto na Cláusula Terceira do contrato celebrado (Anexo III), tendo em conta a existência de 2 (dois) aditivos com impactos financeiros, os quais foram pleiteados pela empresa e acabaram aceitos pela Novacap, conforme tabela apresentada abaixo.

(...)

43. Com isso, a argumentação trazida pela empresa não se sustenta, tendo em conta que não assumiu os riscos inerentes ao regime de execução contratado, tendo repassado à Novacap os custos de serviços que sofreram acréscimos, conforme restou evidenciado acima, indicando a desvirtuação do regime global de contratação presente no contrato celebrado.

18. Relativamente a esses argumentos, ponderou a empresa, em síntese, que: a) o regime de execução contratual fora completamente desconsiderado tão somente em razão da celebração de 2 (dois) termos aditivos, sem que o escopo dos mesmos fosse sequer analisado; b) a existência de aditivos, por si só, não desnatura o regime de execução previsto no contrato; c) a afirmação da Unidade Técnica de que a 'deliberação do TCDF que autoriza o prosseguimento do certame não tem o condão de legitimar irregularidades posteriormente verificadas' não pode se traduzir em insegurança jurídica das relações contratuais celebradas com o Poder Público, na medida em que o contratado dera exato cumprimento às obrigações previstas em edital.

19. Nessa linha de raciocínio, a defesa da empresa foi estruturada no sentido de que:

a) a Lei n 8.666/93, em seu art. 6º, inciso VIII, dispõe sobre os regimes de execução indireta, estabelecendo, entre outros, que:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

b) logo, se o regime de execução contratado foi o da empreitada por preço global, descabido, cogitar-se de prejuízo a partir da avaliação dos preços unitários contratados, pois o regime de execução contratado para a obra não fora esse, revelando-se evidente o equívoco de premissa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

c) por conseguinte, a premissa adotada pela Unidade Técnica vai de encontro às regras do edital da licitação;

d) na empreitada por preço global a Administração remunera o contratado em razão da execução da obra como um todo, segundo um cronograma físico-financeiro pré-estabelecido, e não por conta de quantidades executadas;

e) ainda que fosse cabível a aferição de eventual superfaturamento, a jurisprudência do c. Tribunal de Contas da União – TCU é farta no sentido de que para a apuração de eventual sobrepreço em empreitadas por preço global ou obras já contratadas, ainda que por preços unitários, o método adequado é o da limitação do preço global (MLPG), que prevê a compensação entre os preços superavaliados e os subavaliados, só havendo sobrepreço ou superfaturamento se a soma dos valores superavaliados superar os subavaliados, imputando-se o sobrepreço pela diferença global. Referido método também é o preconizado pela orientação técnica do IBRAOP OT – IBR 005/2012;

f) nenhum dos itens reavaliados pela Unidade Técnica como superfaturados constaram em aditivos contratuais;

g) a celebração de aditivos em contratos cujo regime de execução seja o da empreitada preço global, por si só, não desnatura a natureza do regime de execução contratado, devendo ser considerado o escopo desses aditivos;

h) descabe a reavaliação de preços com base em referência diversa daquela que servira de base para aprovação do orçamento da licitação;

i) a alteração dos parâmetros licitados, com a consequente imputação de débito à empresa contratada, viola o pacta sunt servanda e desequilibra a equação econômico-financeira do contrato;

j) a defesa deve ser julgada procedente quanto a eventual erro de orçamentação, mormente pelo fato de a empresa ter sido contratada sob o regime da empreitada por preço global.

20. Em apertada síntese, foram esses os argumentos de defesa deduzidos pela empresa.

III

21. Conforme retratado nas seções anteriores, o fundamento adotado pela unidade técnica para caracterizar a responsabilidade da empresa baseia-se na suposta deturpação do regime de execução contratado – empreitada por preço global – consoante Cláusula Terceira do Contrato nº 025/2014 – SECTI (Anexo 3,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

associado), haja vista terem sido celebrados 2 (dois) termos aditivos ao contrato, com impacto financeiro da ordem de 10% sobre o valor inicial do contrato:

Contrato nº 025/2014 – SECTI (excerto)

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO PROCEDIMENTO

O presente Contrato obedece aos termos do Edital de Concorrência nº 026/2012 ASCAL/PRES – NOVACAP e seus anexos, da proposta da CONTRATADA e das Leis nºs 8.666/93, Lei nº 2.105/98 e Decreto nº 19.915/98.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO

Constitui objeto do presente contrato a execução, pela CONTRATADA, da construção do Edifício Sede de governança – FAP/DF do Parque Tecnológico Cidade Digital – PTCD, em Brasília-DF, em conformidade com as especificações contidas no Edital de Concorrência nº 026/2012 ASCAL/PRES – NOVACAP e seus anexos, que juntamente com a proposta do processo nº 112.005.235/2011, passam a fazer parte integrante deste contrato, independente de suas transcrições.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO REGIME DE EXECUÇÃO

A CONTRATADA executará a obra, referida na Cláusula

Segunda, sob o regime de empreitada por preço global, em conformidade com o Edital de Concorrência nº 026/2012 – ASCAL/PRES – NOVACAP, Projetos, Especificações fornecidas pela NOVACAP e Normas Técnicas da ABNT e legislação vigente no Distrito Federal, Lei nº 2.105/98 e Decreto nº 19.915/98.

CLÁUSULA QUARTA – DO VALOR

O valor total do Contrato é de R\$ 32.143.633,94 (trinta e dois milhões, cento e quarenta e três mil, seiscentos e trinta e três reais e noventa e quatro centavos).”

22. Em outras palavras, na avaliação da Unidade Técnica, não é possível a celebração de aditivos ao contrato inicial quando o regime de execução contratado for o da empreitada por preço global, sob pena desse regime restar descaracterizado.

23. Sustenta, ainda, a Unidade Técnica que, ao pleitear a celebração de aditivos, pretendeu a empresa contratada ter o ‘melhor dos dois mundos’, isto é, receber por aditivos contratuais, sem sofrer as consequências dos riscos assumidos, mas ter os preços praticados avaliados sob método que pressupõe a assunção



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

desses riscos pelo contratado.

24. *Fundada nessas premissas, e depois de concluída a obra e entregue o seu objeto, sentiu-se a Unidade Técnica à vontade para desconsiderar o contrato celebrado e apurar suposto superfaturamento como se o regime de execução contratado para obra fosse o da empreitada por preço unitário.*

25. O Voto condutor da decisão que determinou a citação dos responsáveis, por sua vez, ratificou as posições da Unidade Técnica, sendo oportuna a transcrição das seguintes passagens:

*“(...) Não é possível, desta forma, adotar uma ou outra tabela referencial de forma **indiscriminada** com o objetivo de atribuir o manto da regularidade a uma contratação potencialmente lesiva aos cofres públicos”.*

*“(...) **a empresa não assumiu os riscos** inerentes ao regime de execução contratado, tendo repassado à Novacap os custos de serviços que sofreram acréscimos”.*

*“(...) Caso **prevalecesse a tese apresentada na defesa da empresa**, o regime contratual de execução por preço global imporia ao contratado o ônus de arcar com eventuais acréscimos/supressões identificadas ao longo da execução, o que conduziria necessariamente à **irregularidade dos aditivos** celebrados no Contrato nº 025/2014 – SECTI, com a necessária devolução do montante recebido sob a forma de aditivos. Não há, portanto, que se falar na utilização do Método da Limitação do Preço Global para análise das irregularidades apontadas”.*

26. *Penso que a melhor interpretação para o caso sob exame se alcança quando divisamos o episódio em comento em duas fases distintas: uma pré-contratual e outra pós-contratual.*

27. *A participação relevante da licitante na fase pré-contratual se aperfeiçoa com a formulação de sua proposta de preço – nos exatos termos do edital, sob pena de desclassificação (art. 48, I, Lei nº 8.666/93). Por meio dela, o interessado manifesta ao ente público a sua oferta de preço para a realização do objeto pretendido, consideradas, é claro, as condições estabelecidas no ato convocatório.*

28. *Ou seja, por definição, a proposta de preço formulada pelo licitante está indissociavelmente vinculada às condições do edital, vale dizer, mantidas essas condições, deverá prevalecer aquele preço ofertado. Do contrário, não.*

29. *Pois bem. Na fase pré-contratual da Concorrência nº 26/2012-ASCAL/PRES/NOVACAP (págs. 53/112*), o órgão de controle externo opôs diversos óbices ao edital inicialmente publicado pela*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

Novacap, tendo inclusive determinado a suspensão cautelar do certame.

*30. Após os ajustes pertinentes, foi autorizado o prosseguimento da licitação por meio da Decisão nº 3.949/2013 (pág. 126**). Novo edital foi publicado e, por meio da Decisão nº 6.245/2013 (pág. 9**), o Tribunal considerou cumprida a sua decisão anterior, restando inequívoco o exame tanto das especificações técnicas do projeto quanto das novas planilhas orçamentárias por parte da unidade técnica, nos termos da Informação nº 382/2013 (págs. 254/258**).*

31. Por evidente, de todo esse imbróglio não participou a licitante, ora defendente, não havendo como estabelecer, na fase pré-contratual, nenhuma relação de causalidade entre a sua conduta e a eventual definição incorreta de regras, técnicas, projetos e orçamentos por parte da entidade promotora do certame.

32. Enfim, uma vez definidas pela Administração as condições técnicas e orçamentárias para a realização da obra, sagrou-se vencedora a proposta oferecida pela empresa AJL Engenharia e Construções Ltda. Ato contínuo, foi celebrado o contrato entre as partes, o qual estabeleceu, entre outros, que: i) deveriam ser obedecidos os termos do edital e da proposta (Cláusula Primeira); ii) o regime de execução da obra seria o da empreitada por preço global, em conformidade com o edital, projetos e especificações fornecidos pela Novacap (Cláusula Terceira); e iii) o novo custo total da obra passou a ser R\$ 32.143.633,94 (Cláusula Quarta), tendo por referência as planilhas orçamentárias cujos valores unitários tomaram por base o Sinapi/Volare de junho/2013 (Informação nº 382/2013).

33. Embora não lançado expressamente no texto constitucional, deflui de sua análise sistemática a convicção de que o princípio da boa-fé objetiva – hodiernamente considerado um autêntico princípio geral de direito – deve também nortear as relações em que o Estado se faz presente, impondo às partes o dever de proceder na execução dos contratos administrativos com honestidade, lealdade, lisura e informação.

34. Nessa direção, leciona o professor Almiro do Couto e Silva⁴:

“Realmente, a boa-fé, concebida como dever das partes em proceder corretamente, com lealdade e lisura, confere conteúdo ao princípio da segurança jurídica, notadamente quando nas relações firmadas está presente o Estado, sendo vetor que assegura uma certa previsibilidade da ação estatal,

⁴ SILVA, Almiro do Couto. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

garantindo-se o respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a resultar em relações jurídicas estáveis e na possibilidade de identificação de uma certa coerência na conduta do Estado”.

35. Nessa ordem de ideias, afigura-se-nos imprópria a linha de entendimento adotada pela Unidade Técnica a posteriori, que, além de desconsiderar a sua própria atuação prévia, desconsidera também os termos do contrato, do edital e da proposta da licitante, para conceber um suposto prejuízo baseado em critérios e entendimentos não previamente revelados ao contratado, tampouco previstos em quaisquer daqueles instrumentos.

36. Na nossa modesta visão, esse tipo de conduta macula o princípio da boa-fé, infundindo notória insegurança jurídica às relações negociais em que a Administração figura como parte. É evidente que, por meio de uma mera análise prévia do edital, não é possível mapear todas as possibilidades de irregularidade subjacentes à contratação pretendida, porém também não é aceitável que aspectos básicos previamente estabelecidos pela própria Administração – tipo referência orçamentária, especificações técnicas, regime de execução do contrato, critérios de aproveitamento etc. – sejam, após a conclusão da obra, desconsiderados e alterados unilateralmente pelo Poder Público.

37. No Estado Democrático de Direito, a supremacia do interesse público, de modo algum, atribui à Administração Pública ilimitados poderes de império, tampouco pode servir de pretexto para a descaracterização do aspecto sinalagmático dos contratos.

38. Por isso é que a afirmação da Unidade Técnica de que a ‘deliberação do TCDF que autoriza o prosseguimento do certame não tem o condão de legitimar irregularidades posteriormente verificadas’ deve ser vista com a devida parcimônia, sob pena de se concluir que tais decisões não teriam valor nenhum, o que não nos parece adequado.

39. Se do exame exaustivo a posteriori resultarem irregularidades, é crucial verificar se tais irregularidades têm raiz na fase pré-contratual ou pós-contratual, porque, se a raiz estiver na fase pré-contratual, dificilmente a responsabilidade poderá ser carreada à contratada, ressalvadas as situações de comprovada má-fé. De outro lado, se a raiz da irregularidade sobressair da fase pós-contratual, há grande chance de a contratada ser por ela responsável, ainda que apenas de forma solidária.

40. No caso vertente, não há dúvida nenhuma de que a raiz das irregularidades advém da fase pré-contratual, pois a própria Unidade Técnica reconheceu que os indícios de irregularidade defluem das planilhas orçamentárias elaboradas pela Novacap, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

virtude de custos unitários inflados e quantitativos levantados incorretamente na etapa de orçamentação, em que pese o fato de tais planilhas terem sido objeto de análise prévia e os seus valores considerados compatíveis com o Sinapi – junho/2013 (Informação nº 382/2013 – DIACOMP4) pela unidade técnica.

41. Ora, inflados ou não os custos unitários, incorretos ou não os quantitativos, adequados ou não os projetos, técnicas construtivas e regime de execução, fato é que esses referenciais e condições foram impostos pela Administração aos licitantes, passando a partir daí a vincular suas propostas e o próprio contrato. Ademais, no regime de execução escolhido pela Administração a contratada não é remunerada pelos quantitativos previstos em sua planilha, mas sim em função da fase da obra concluída, sendo indiferente o quantitativo de insumos utilizados na referida fase.

42. Por conseguinte, impróprio nos parece – após a conclusão da obra – a tentativa de se conceber um prejuízo baseado em superfaturamento que toma por base um regime de execução distinto daquele que fora previsto no contrato. Ainda que a orçamentação produzida pela Novacap tenha se revelado posteriormente antieconômica e ultrapassada, fato é que a Administração publicamente por ela se obrigou, não tendo cabimento, depois da obra pronta, querer exigir do contratado que ele lhe entregue o objeto por preço inferior ao de sua proposta.

43. Noutro giro, não se sustenta também o argumento erguido pela Unidade Técnica de que o regime de execução contratado restara desnaturado em função da celebração de 2 (dois) termos aditivos entre as partes, dando a entender que não é possível a celebração de aditivos ao contrato inicial quando o regime de execução contratado for o da empreitada por preço global.

44. Se isso fosse verdade, o próprio termo de contrato – que fora previamente examinado pela Unidade Técnica – já estaria incorreto, pois estabelece na Cláusula Terceira que o regime de execução da obra é o da empreitada por preço global, mas prevê na Cláusula Sétima (item 7.3) a possibilidade de celebração de Termo Aditivo em função de alteração do projeto ou especificações, superveniência de fato excepcional ou imprevisível, aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato etc., sendo certo que de todas essas hipóteses resultaria impacto financeiro.

45. Resta claro, pois, que o argumento apresentado pela Unidade Técnica não prospera. O regime de execução da obra tem por finalidade estabelecer o critério de pagamento do contratado: se por fases da obra, de acordo com um cronograma físico-financeiro previamente estabelecido (empreitada por preço global); ou, se por medições, de acordo com os quantitativos de serviços efetivamente executados no período (empreitada por preço unitário), nada tendo a ver com a possibilidade de celebração ou não de termos aditivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

46. *É evidente que o regime da empreitada por preço global é mais indicado quando se dispõe de um melhor nível de detalhamento de projeto (caso dos autos), pois nessa circunstância o nível de variação das imprevisibilidades é menor. Por conseguinte, torna-se menos arriscada e mais prática a adoção desse regime de execução, devendo a contratada arcar com os lucros/prejuízos decorrentes dessas pequenas variações. Por isso, nesse regime de execução a incidência de aditivos é bem menor, mas isso não quer dizer que seja proibida a sua celebração, ou que nesse regime não seja ela possível quando ocorrerem, no curso da obra, alterações de projeto ou especificações, fatos imprevistos ou aumento significativo das quantidades inicialmente previstas. Uma vez presentes tais circunstâncias, a celebração do aditivo é perfeitamente aceitável e possível, ainda que o regime de execução contratado seja o da empreitada por preço global.*

47. *Nessa toada, já decidiu o e. Tribunal de Contas da União – TCU em diversas oportunidades:*

Acórdão nº 1.977/2013 - P

“9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras”;

Acórdão nº 66/2002 - P

“(…) o regime de empreitada por preço global diferencia-se do regime de empreitada por preço unitário justamente pelo fato de o empreiteiro assumir o risco da realização da obra pelo preço certo e total ofertado, de modo que os prejuízos advindos de erros de subestimativa serão necessariamente por ele suportados, assim como os possíveis lucros advindos de uma superestimativa de quantidades por parte da Administração. É lógico que este risco não envolve a assunção de eventos desconhecidos ou imprevisíveis. Nestes casos deverá haver necessariamente uma alteração de projeto, seguida da repactuação dos termos originais do contrato firmado. ”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

48. Além disso, com razão a defendente quando argumenta que:

“(…) a jurisprudência do c. Tribunal de Contas da União, é farta no sentido de que para a apuração de eventual sobrepreço em empreitadas por preço global ou obras já contratadas, ainda que por preços unitários, o método mais adequado é o da limitação do preço global (MLPG), que prevê a compensação entre os preços superavaliados e os subavaliados, só havendo sobrepreço ou superfaturamento se a soma dos valores superavaliados superar os subavaliados, imputando-se o sobrepreço pela diferença global”.

49. No caso vertente, essa metodologia de apuração não foi observada pela Unidade Técnica na quantificação dos supostos prejuízos, a qual limitou sua análise a determinados preços unitários, sendo o regime de execução contratado simplesmente desconsiderado.

50. Relativamente aos aditivos celebrados entre as partes, cumpre destacar que eles só poderiam ser considerados irregulares caso não decorressem de fatos supervenientes imprevistos ou imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis. Concluindo as partes, no curso da obra, de comum acordo, pela necessidade de alteração do projeto ou de especificações em razão de fatos que não poderiam ter sido previamente previstos, não há que se falar em irregularidade dos aditivos.

51. Todavia, ao verificar a análise que fora empreendida pela Unidade Técnica a respeito dos argumentos deduzidos pela defendente (parágrafos 41 e seguintes da Informação nº 011/2019 – DIGEM3, págs. 4/30****), constata-se que a motivação dos aditivos sequer fora considerada ou abordada pela referida Unidade, limitando-se a mesma a concluir, genericamente, que o regime de execução contratado restara desvirtuado pela simples celebração dos dois aditivos.

52. Ao compulsar os autos, verifica-se que os aditivos se aperfeiçoaram dentro dos limites legais e em razão de várias omissões constatadas na planilha de licitação da Novacap, bem assim pela necessidade de alterações do projeto original/especificações em razão de fatos que não poderiam ter sido antecipadamente previstos, ou que foram posteriormente solicitados pela própria Administração (ex. modificação qualitativa da solução de fundação, modificação qualitativa da especificação do vidro, modificação qualitativa dos cabos dos chillers do sistema de ar condicionado), logo não há que se lhes atribuir a pecha da irregularidade.

53. Dessa forma, constata-se que os itens aditados não constaram da planilha inicial da licitação, não podendo, por conta disso, serem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

considerados como risco da contratada, sob pena de sacrifício do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Outrossim, importante observar que, no caso das omissões de serviços essenciais que não foram previstos na planilha inicial, não é possível cogitar de acréscimos quantitativos de itens já previstos no orçamento relativamente a eles, simplesmente porque foi o serviço na sua totalidade que deixou de ser previsto.

54. Enfim, na nossa visão, também na fase pós-contratual, não há elementos que possam macular a conduta da defendente, que se limitou a cumprir suas obrigações de acordo com a sua proposta, com o que foi previsto no edital e no contrato.

55. As eventuais deficiências de projeto e de orçamentação que precisaram ser corrigidas no curso da obra não podem servir de esteio para a responsabilização da contratada sem o devido lastro técnico-jurídico, na medida em que não sobressaem dos autos elementos de convicção que nos permitam concluir que a contratada, tal como definido pela Unidade Técnica, buscara se beneficiar do 'melhor dos dois mundos' no que diz respeito ao regime de execução da obra, até porque quem optou por se apartar do regime de execução previsto no contrato não fora a defendente, mas sim a Unidade Técnica.

56. Nesse sentido, ainda que se reconheça plausibilidade na indignação da Unidade Técnica, sendo inquestionáveis as deficiências de projeto, especificações e orçamentação, tudo isso ocorrera na fase pré-contratual – sem a participação da defendente, até onde é possível saber (não há notícia nos autos de conluio, ajuste ou corrupção). Por conseguinte, não é possível comunicar ao particular a culpa pelas especificações desidiosas, ultrapassadas e antieconômicas que foram formuladas pelo ente público, mormente depois da obra concluída.

57. Ademais, considerando que a quantificação do suposto prejuízo se baseou nas melhores práticas e técnicas de orçamentação que deveriam ter sido adotadas pela Novacap à época – mas que não foram –, não é possível sustentar, agora, que a defendente recebera valores indevidos do ente público só pelo fato de os mesmos terem se baseado nas planilhas orçamentárias da licitação, que foram consideradas compatíveis com as referências de mercado à época inclusive pelo próprio TCDF.

58. Resta, portanto, descaracterizada, a nosso sentir, a conduta irregular atribuída à defendente.

IV

59. Por todo o exposto, opinamos pelo acolhimento da defesa apresentada pela empresa AJL Engenharia e Construções Ltda., devendo a mesma ser excluída do rol de responsáveis da presente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

tomada de contas especial, seja pela impossibilidade de se estabelecer, na fase pré-contratual, liame de causalidade entre a sua conduta e os projetos/especificações/orçamentações elaborados pela Novacap; seja pelo fato de, na fase pós-contratual, não existirem elementos que possam verdadeiramente macular a sua atuação, a qual se limitou a dar cumprimento às suas obrigações nos termos da lei, da sua proposta e de acordo com o que foi previsto no edital e no contrato.

60. De outro lado, como o servidor da Novacap responsável pelas irregularidades erguidas pela Unidade Técnica preferiu não atender à citação que lhe fora dirigida pela Corte, optando pela revelia, não há argumentos de defesa a serem enfrentados relativamente à responsabilidade que lhe fora atribuída, devendo o processo em relação a ele prosseguir com a cientificação do mesmo para recolher aos cofres da Novacap o valor atualizado da dívida até a presente data, no montante de R\$ 4.289.363,36 (quatro milhões, duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e sessenta e três reais e trinta e seis centavos)."

6. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

"I. tomar conhecimento da defesa apresentada pela empresa AJL Engenharia e Construções Ltda. para, no mérito, considerá-la procedente, determinando a sua exclusão do rol de responsáveis da presente tomada de contas especial;

II. nos termos do art. 13, § 3º, da Lei Complementar nº 1/94, considerar revel o Sr. Jucelino Gonçalves da Silva, CPF nº 599.094.391-15, por não ter atendido à citação que lhe fora dirigida pela Corte;

III. em consequência, de acordo com o previsto no art. 13, § 1º, da mesma lei, ordenar a cientificação do referido servidor para, em novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, recolher aos cofres da Novacap o valor da dívida que lhe fora imputada, no montante de R\$ 4.289.363,36, atualizado até o mês 04/2019;

IV. ordene o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências de estilo."

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 450/2020-G3P (e-doc [ECA06BA8-e](#)), de 8.6.2020, da lavra do Procurador



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

DEMÓSTENTES TRES ALBUQUERQUE, diverge da proposta da Unidade Instrutória. Do mencionado Parecer, destaco:

“AJL Engenharia e Construção Ltda.

4. Após efetuar resumo dos fatos processuais, destacou que a Informação 129/2018 – 3ª DIACOMP apontou possível superfaturamento. Diante disso, pela Decisão 5357/2018, o Tribunal concedeu prazo para manifestação da empresa.

5. Após a apresentação de suas considerações, destacou que o Corpo Técnico, ao examiná-la, “desconsiderou completamente o regime de execução do contrato - empreitada por preço global - tão somente, em razão da existência de 2 aditivos”.

6. Obtemperou que, por não ter analisado os aditivos, a Unidade Técnica afirmou, de maneira equivocada, que a empresa AJL teria repassado à Novacap os custos de serviços que sofreram acréscimos.

7. Alegou que o Corpo Técnico partiu da premissa de que os preços unitários contratados e os quantitativos executados estariam com sobrepreço ou superestimados. Todavia, pontuou que tal análise resta equivocada.

8. Após conceituar empreitada por preço global e empreitada por preço unitário, destacou que o edital do certame atribuiu ao licitante a responsabilidade pelos preços e quantitativos das obras.

9. Concluiu, dessa forma que, “ainda que o quantitativo previsto na planilha orçamentária não se confirmasse, a responsabilidade por aquele preço ou por aquele quantitativo, era de inteira responsabilidade do licitante contratado, visto que sua contratação se daria sob o regime de empreitada por preço global, onde pouco importa o correto dimensionamento do preço ou do serviço, já que o contratado é pago pela obra e não pelos quantitativos executados”.

10. Aduziu que, se o regime de execução contratado foi o da empreitada por preço global, não há que se falar em prejuízo a partir da avaliação dos preços unitários contratados, pois o regime de execução contratado para a obra não fora esse.

11. Para confirmar sua alegação, transcreveu o item 15 do edital, que previu que os pagamentos ocorrerão de acordo com as etapas da obra, e não do quantitativo de serviços.

12. Registrou, ainda, que a celebração de aditivos em contratos cujo regime de execução seja o da empreitada preço global, por si só, não desnatura a natureza do regime de execução contratado, devendo ser considerado o escopo desses aditivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

13. Pela Informação 69/2020 – SECONT/2ª DICONT, o Corpo Técnico entendeu que a empresa AJL Engenharia e Construções Ltda. deve ser excluída do rol de responsáveis da presente tomada de contas especial, “seja pela impossibilidade de se estabelecer, na fase pré-contratual, liame de causalidade entre a sua conduta e os projetos/especificações/orçamentações elaborados pela Novacap; seja pelo fato de, na fase pós-contratual, não existirem elementos que possam verdadeiramente macular a sua atuação, a qual se limitou a dar cumprimento às suas obrigações nos termos da lei, da sua proposta e de acordo com o que foi previsto no edital e no contrato”.

14. De outro lado, pontou que, “como o servidor da Novacap responsável pelas irregularidades erguidas pela Unidade Técnica preferiu não atender à citação que lhe fora dirigida pela Corte, optando pela revelia, não há argumentos de defesa a serem enfrentados relativamente à responsabilidade que lhe fora atribuída, devendo o processo em relação a ele prosseguir com a cientificação do mesmo para recolher aos cofres da Novacap o valor atualizado da dívida até a presente data, no montante de R\$ 4.289.363,36 (quatro milhões, duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e sessenta e três reais e trinta e seis centavos)”.

15. Ao final, sugeriu ao Plenário:

I. tomar conhecimento da defesa apresentada pela empresa AJL Engenharia e Construções Ltda. para, no mérito, considerá-la procedente, determinando a sua exclusão do rol de responsáveis da presente tomada de contas especial;

II. nos termos do art. 13, § 3º, da Lei Complementar nº 1/94, considerar revel o Sr. Jucelino Gonçalves da Silva, CPF nº 599.094.391-15, por não ter atendido à citação que lhe fora dirigida pela Corte;

III. em consequência, de acordo com o previsto no art. 13, § 1º, da mesma lei, ordenar a cientificação do referido servidor para, em novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, recolher aos cofres da Novacap o valor da dívida que lhe fora imputada, no montante de R\$ 4.289.363,36, atualizado até o mês 04/2019;

IV. ordene o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências de estilo

17. Foi o breve relato. Passo a opinar.

AJL Engenharia e Construções Ltda.

18. A manifestação da contratada alegou que a obra foi realizada na modalidade de empreitada por preço global, onde o empreiteiro assume o risco da realização da obra pelo preço certo e total

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

ofertado.

19. Entendeu que prejuízos advindos de erros de subestimativa seriam suportados pela empresa, e, por isso, eventual gasto a maior ou a menor do que o efetivamente planilhado configura prejuízo ou lucro ao empreiteiro, sem que isso represente qualquer prejuízo ao erário.

20. Concluiu, ainda, que a celebração de aditivos em contratos cujo regime de execução seja o da empreitada preço global, por si só, não desnatura a natureza do regime de execução contratado, devendo ser considerado o escopo desses aditivos.

21. Para confirmar a assertiva, trouxe exemplo do Acórdão 2929/2010 – Plenário/TCU, onde se destacou que “os contratos de empreitada por preço global podem sofrer alterações na hipótese de sobrevierem fatos imprevisíveis”.

22. A afirmação não se sustenta. A obra, como restou comprovado, contou com dois substanciais aditivos financeiros, os quais foram pleiteados pela empresa e admitidos pela Novacap, na forma abaixo:

Tabela 5 – Valores e Aditivos Contratuais – Contrato nº 025/2014 – SECTI

Contrato nº 025/2014 - SECTI	Valores
Inicial – Onerado	R\$ 32.143.633,94
2º Aditivo – Acréscimo	R\$ 2.947.630,84
2º Aditivo – Supressão	-R\$ 507.604,47
Valor após 2º TA – Onerado	R\$ 34.583.660,31
6º TA – Acréscimo	R\$ 1.166.747,91
6º TA – Supressão	-R\$ 440.246,55
6º TA – Desoneração	-R\$ 686.400,75
Valor após 6º TA – Desonerado	R\$ 34.623.760,92

23. O regime de empreitada por preço global ocorre quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, nos termos do art., 6º, VIII, da LLC. Ou seja, o contratante se compromete a pagar o valor total proposto pelo licitante para execução integral do objeto do contrato, ainda que este possa ser dividido em partes.

24. Eventuais aditivos, no âmbito do regime de empreitada por preço global, só são cabíveis diante eventos supervenientes e imprevistos. O Acórdão 2929/2010/TCU, trazido pela defendente, consignou que “o regime de empreitada por preço global não veda a realização de eventuais ajustes no contrato, desde que os acréscimos ou supressões sejam causados por eventos supervenientes e imprevisto”.

25. Nesse sentido, ao contrário do que pontuou a empresa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

considero que os aditivos não decorreram de atos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, ou impeditivas da execução do ajustado, ou, ainda, de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, conforme se demonstrará.

26. Na espécie, os acréscimos foram celebrados, conforme manifestação da própria empresa, pelos seguintes motivos:

- a) Modificação qualitativa da solução de fundação, devido a avaliação realizada durante a execução da obra, pelo especialista, engenheiro Carlos Medeiros Silva, que concluiu pela execução de estacas escavadas. O autor do projeto executivo de estruturas, engenheiro Eduardo Doglia Azambuja, concordou e autorizou a solução dada, o que foi autorizado pela Novacap;*
- b) Omissão, na planilha de licitação da Novacap, da fôrma para realização da laje nervurada;*
- c) Omissão, na planilha de licitação da Novacap, do sistema elétrico e de automação do sistema de ar condicionado;*
- d) Omissão, na planilha de licitação da Novacap, da definição do local de deposição do material escavado da obra;*
- e) Omissão, na planilha de licitação da Novacap, do sistema de umidificação automatizado para o ar condicionado;*
- f) Omissão, na planilha da Novacap, do reservatório de amortecimento de águas pluviais;*
- g) Omissão, na planilha da Novacap, do piso das passarelas metálicas de ligação entre os Blocos A e B;*
- h) Omissão, na planilha e nos projetos da Novacap, de itens de acabamento de arquitetura;*
- i) Modificação qualitativa da especificação do vidro pelo autor do projeto executivo;*
- j) Modificação qualitativa dos cabos de alimentação dos chillers do sistema de ar condicionado*

27. A defendente, ainda na fase da licitação, teve acesso aos documentos e dados essenciais para execução da obra. Por se tratar de empresa especializada em construções, é de se pressupor que, ao assinar ajuste por empreitada global, saberia os custos que incorreria para realizar o projeto determinado pelo Poder Público.

28. Não poderia, a fim de pleitear aditivos contratuais, alegar desconhecer, por exemplo, que deveria utilizar determinada fôrma para realização de laje. Ou, ainda, que não foram previstos os custos de deposição do material escavado da obra ou do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

reservatório de amortecimento de águas pluviais, afinal, a realização de tais serviços é previsível em obras dessa natureza.

29. A alteração contratual deve ter como pressuposto revelação de circunstâncias desconhecidas ainda no âmbito da licitação, como, no exemplo trazido por Marçal Justen Filho¹ (falha geológica):

“Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados. O grande exemplo é o das “sujeições imprevistas”, expressão clássica no Direito francês e que indica eventos da natureza ou fora do controle dos seres humanos, existentes por ocasião da contratação, mas cuja revelação se verifica apenas por ocasião da execução da prestação. O grande exemplo é o da falha geológica, que impede a implantação da obra tal como inicialmente prevista”

30.. Nesse sentido está o Acórdão 2163/2011 – Plenário/TCU:

Por isso, o art. 47 da Lei exige a necessidade da existência de um projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes, já que esses devem arcar com eventuais erros ou omissões na quantificação de cada serviço.

*Adotando essa premissa, o edital de licitação apresenta disposição para que nenhum pagamento adicional seja efetuado em remuneração a serviços que sobrevierem durante a execução das obras, mas que sejam necessários para a perfeita execução dos projetos apresentados no certame (itens 17.3 a 17.9). Em função disso, **determina ainda que as licitantes executem minucioso estudo do local, dos projetos e das especificações antes da apresentação da sua proposta.***

Nessa linha, o empreiteiro não teria direito a solicitar aditivos contratuais de quantidades nos casos de quantitativos subestimados por erros que pudessem ter sido detectados ainda durante o processo licitatório.

31. Os aditivos verificados, portanto, não podem ser caracterizadas por serviços extraordinários, que extrapolaram qualitativa ou quantitativamente as obrigações assumidas pela empresa contratada quando da celebração do ajuste. Ao contrário, são serviços ordinários, passíveis de aferição antes de assinatura do contrato, notadamente para sociedade empresária especializada na área de engenharia.

32. Como destacado pela Unidade Técnica no âmbito da

¹ **JUSTEN FILHO, Marçal.** Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

Informação 11/2019 – DIGEM 3, “observa-se que a entidade pretende ter o melhor de dois mundos: receber por aditivos contratuais, sem sofrer as consequências dos riscos assumidos, mas ter os preços praticados avaliados sob método que pressupõe a assunção desses riscos pelo contratado”.

33. Dessa maneira, como não assumiu os riscos inerentes ao regime de execução contratado, tendo repassado à Novacap os custos de serviços que sofreram acréscimos, foi beneficiada indevidamente em razão do sobrepreço verificado.

34. Assim, a defesa deve ser considerada improcedente.

Juscelino Gonçalves da Silva (orçamentista)

35. A elaboração das composições de preço e a respectiva comprovação de sua compatibilidade com os valores de mercado é de responsabilidade do orçamentista, profissional da área de engenharia responsável por estimar o valor da obra a ser executada, com base nos preços praticados no mercado e nas técnicas de engenharia aplicáveis ao caso.

36. Seu mister tem fundamental importância, vez que o custo total das obras públicas será calculado com base em suas composições.

37. No caso em exame, a falha decorreu de graves falhas na elaboração do orçamento, seja com índices de preços inaplicáveis, seja com técnicas de engenharia inapropriadas e/ou antieconômicas.

38. Assim, a responsabilidade pelo dano deve recair sobre o autor orçamento defeituoso (no mesmo sentido Acórdão 4711/2014-Primeira Câmara-TCU e Acórdão 1464/2013-Plenário - TCU).

39. Sua responsabilidade, a despeito de não ter apresentado defesa, restou comprovada pelo fato de ter elaborado o orçamento da obra com sobrepreço nos serviços de Armação em Aço, Estrutura Metálica, Forma, Administração Local e Cimbramento (fls. 649/659), bem como com quantitativos de serviços de cimbramento em desconformidade com memória de cálculo da própria Novacap (fl. 659/661).

40. Ressalta-se que as empresas beneficiárias de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, por contribuírem para o superfaturamento dos serviços contratados, sujeitam-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado (no mesmo sentido Acórdão 2262/2015 – Plenário - TCU).

41. Esse entendimento encontra suporte no art. 17, III, 'b', da LC 01/94, o qual estabelece que o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

42. A tabela confeccionada no âmbito da Informação 11/2019 – DIGEM3, traz os valores do prejuízo e os respectivos responsáveis:

Achado	Superfaturamento (R\$)		Responsáveis Solidários
	Valor Original (Ref: 06/2013)	Valor Atualizado (Ref: 04/2019)	
Superfaturamento por Sobrepreço – Administração Local (fls. 545/545v)	-R\$ 132.244,74	-R\$ 186.776,39	Nome: Jucelino Gonçalves da Silva Cargo: Orçamentista - Seorça/Novacap CPF: 599.094.391-15
Superfaturamento por Sobrepreço – Prédio Governança ⁷ (fls. 541/544v)	-R\$ 2.633.283,77	-R\$ 3.719.128,87	Empresa: AJL Engenharia e Construção Ltda. Contratada responsável CNPJ: 32.913.725/0001-67 Resp.: Luciano de Souza Maciel Pires (CPF: 488.088.061-20)
Superfaturamento por Quantidade – Cimbramento Tubular (fl. 553, § 13)	-R\$ 172.491,55	-R\$ 243.619,13	
Superfaturamento – Total (R\$)	-R\$ 2.938.020,06	-R\$ 4.149.524,39	

43. Portanto, em discordância do Corpo Técnico, sugere o Ministério Público porque o Plenário:

I - tome conhecimento da defesa apresentada pela empresa AJL Engenharia e Construções Ltda. para, no mérito, considerá-la improcedente;

II - nos termos do art. 13, § 3º, da LC 1/94, considere revel Jucelino Gonçalves da Silva, CPF 599.094.391-15, por não ter atendido à citação que lhe fora dirigida;

III – nos termos do art. 13, § 1º, da LC 01/94, ordene a cientificação de Jucelino Gonçalves da Silva e da empresa AJL Engenharia e Construções Ltda., para que, em novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, recolham, solidariamente, aos cofres da Novacap, o valor do débito apurado, no montante de R\$ 4.289.363,36, atualizado até o mês 04/2019.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

SUSTENTAÇÃO ORAL

8. A AJL Engenharia e Construção Ltda., por meio de seus representantes legais, Dr. Herman Barbosa (OAB/DF 10001) e Dr^a. Lise Reis (OAB/DF 25998), solicitou a possibilidade de sustentar oralmente suas razões (e-doc F408A907-c).

9. O pedido foi deferido e designada a Sessão de 11.11.2020 para a realização (Despacho Singular nº 290/20-GCPM, e-doc 47A13E88-e).

10. Os patronos tomaram ciência do teor do despacho em 8.10.2020 (e-doc A422B21E-e).

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.8/S1

Proc.: 27.959/12

VOTO

Suprida a fase da sustentação oral, VOTO no sentido de que o Tribunal determine o retorno dos autos ao meu Gabinete, como de praxe, para prolação do VOTO **strictu sensu**.

Sala das Sessões, 11 de novembro de 2020.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de voto antecipada.