



MPCDF

Fl. 1700  
Proc.: 1.456/08

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

**PARECER:** 267/2019-G4P

**ASSUNTO:** LICITAÇÃO

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 1.456/2008

**EMENTA:** 1. ANÁLISE DAS CONCORRÊNCIAS Nºs 062/2007 E 063/2007 – ASCAL/PRES. CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADES EMPRESÁRIAS DE ENGENHARIA PARA A CONSTRUÇÃO, INSTALAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS VILAS OLÍMPICAS EM PLANALTINA E SAMAMBAIA. DECISÃO Nº 8.020/2008. RETORNO DOS AUTOS AO CORPO INSTRUTIVO PARA CONTINUIDADE E ACOMPANHAMENTO. REALIZAÇÃO DE **AUDITORIA DE REGULARIDADE**. DECISÃO Nº 5.331/2013. DETERMINAÇÕES E AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. DECISÃO Nº 2.048/2017. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS. REVELIA DO RESPONSÁVEL QUE SE QUEDOU INERTE. ABERTURA DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DA NOVACAP E DAS SOCIEDADES CONTRATADAS. ANÁLISE DO NFO. APRESENTAÇÃO DE PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. DESPACHO SINGULAR Nº 115/2018 – GCPM. DECISÃO Nº 2.792/2018. RETORNO DO FEITO AO CORPO INSTRUTIVO PARA AVALIAÇÃO DO MÉRITO DO RECURSO. DECISÃO Nº 490/2019. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. **NESTA FASE, EXAME DOS ESCLARECIMENTOS OFERTADOS EM ATENÇÃO À DECISÃO Nº 2.048/2017.**

2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE A **PROCEDÊNCIA** DA MANIFESTAÇÃO DA NOVACAP E A **IMPROCEDÊNCIA** DOS ARGUMENTOS OFERTADOS PELA RECOMA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA. E PELA SINESP. CONVERSÃO DOS AUTOS EM **TCE** E **CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS**. EMISSÃO DE ACÓRDÃO EM RELAÇÃO À MULTA INDICADA NO ITEM E.1 DA DECISÃO Nº 2.048/2017.

3. **PARECER CONVERGENTE DO MPC/DF.**

1. Os presentes autos foram constituídos inicialmente para **exame da regularidade** dos editais das Concorrências nºs 062 e 063/2007 – ASCAL/PRES, lançados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP para contratação de sociedades empresárias para construção, instalação e implantação das **Vilas Olímpicas de Planaltina e Samambaia**. Posteriormente, com arrimo no **item III** da r. Decisão nº 8.020/2008, esta c. **Corte de Contas** autorizou a realização de **auditoria de regularidade** com o desiderato de acompanhar a execução das obras derivadas dos certames que deram azo à constituição do presente feito.

2. Realizados os trabalhos de auditoria determinados pelo e. **TCDF**, na Sessão Ordinária nº 4.645, de 29/10/2013, a c. **Corte** proferiu a r. Decisão nº 5.331/2013, **in verbis**:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) tomar conhecimento do Relatório Final de Auditoria, da Informação n.º 21/2013 – NFO e dos documentos de fls. 484/673 e Anexos XI e XII; II) **determinar** à atual diretoria da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - **Novacap** e ao dirigente da **Secretaria de Obras** a priorização da obra de implantação da Vila Olímpica de Planaltina, envidando esforços para a solução definitiva da drenagem pluvial do local, a fim de se evitar maiores prejuízos às edificações existentes e à sociedade (Achado 1); III) **determinar** à **NOVACAP** que: a) encaminhe as planilhas das medições finais das obras das Vilas Olímpicas de Samambaia e Planaltina, em meio digital no formato ‘.xls’ ou similar, no prazo de 30 (trinta) dias, destacando os itens que foram originalmente contratados daqueles posteriormente inseridos nos ajustes (Achado 3); b) doravante, elabore planilhas estimativas, antes e durante a realização das obras que licitar/contratar, sempre acompanhadas das respectivas composições unitárias, em observância aos arts. 6º, inc. IX, e 7º, § 2º, inc. II, da Lei nº 8666/93 (Achado 5); c) reveja a medição da obra de implantação da Vila Olímpica de Planaltina, de maneira a corrigir eventuais erros de totalização dos valores envolvidos e evitar pagamentos indevidos à empresa contratada, em conformidade com o art. 61 do Decreto nº 32598/10 (Achado 6); IV) **determinar** à **NOVACAP** e à **Secretaria de Obras** que: a) não realizem certames com base em planilhas estimativas defasadas, de forma que as propostas das licitantes tenham um embasamento mais real sobre os valores estimados para a realização dos serviços, em conformidade com os princípios insculpidos no art. 3º e com o comando do art. 7º, §2º, inc. II, ambos da Lei nº 8666/93 (Achado 3); b) não efetuem reajuste ou correção monetária de valores estimativos, ou seja, ainda não contratados, uma vez que somente o instrumento contratual define inequivocamente o direito a essa revisão, a data em que deve ocorrer e o índice cabível, de acordo com as previsões dos arts. 2º e 3º da Lei nº 10192/2001 (Achado 3); V) **autorizar: a) a audiência dos responsáveis** indicados na Tabela 02, com fundamento no art. 43, inc. II da LC nº 01/94 e/ou no art. 182, §5º da Resolução nº 38/1990, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade descrita na Tabela 01 (Achado 1); **b) a audiência dos responsáveis** indicados na Tabela 04, com fundamento no art. 43, inc. II da LC nº 01/94 e/ou no art. 182, §5º da Resolução nº 38/1990, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade descrita na Tabela 03 (Achado 1); **c) a audiência dos responsáveis** indicados na Tabela 06, com fundamento no art. 182, §5º da Resolução nº 38/1990, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade descrita na Tabela 05 (Achado 2); **d) a audiência dos responsáveis** indicados na Tabela 08, com fundamento no art. 182, §5º da Resolução nº 38/1990, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 07 (Achado 4); VI) dar ciência do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à **NOVACAP**, à **Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal** e à **Secretaria de Estado de Esporte.**”*

3. Procedendo ao exame das diligências e audiências autorizadas pela r. Decisão supra, por intermédio da r. Decisão nº 2.048/2017, prolatada na Sessão Ordinária nº 4.949, de 4/5/2017, o e. **Plenário** deliberou nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – **tomar conhecimento do Relatório de Inspeção nº 01/2016 – NFO**, dos documentos acostados*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

ao processo às fls. 763/1353 e dos Anexos XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV e XXV, relevando os atrasos identificados; **II – considerar, em relação à Decisão nº 5331/13:** a) atendidos os itens II e III, alíneas ‘a’ e ‘c’; b) quanto ao item V, alínea ‘a’, **procedentes** as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Maruska Lima de Souza Holanda, Luiz Henrique Freire Duarte, José Alves de Melo Júnior, José Luis Aboriham Gonçalves e Luiz Carlos Pietschmann; c) quanto ao item V, alínea ‘b’: c.1) **revel** o Senhor Oto Silvério Guimarães Júnior; c.2) **procedentes** as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Jaime Divino Alarcão, João Batista Padilha Fernandes e Luiz Carlos Pietschmann, **com aproveitamentos dos argumentos deste último ao Senhor Oto Silvério Guimarães Júnior**; d) quanto ao item V, alínea ‘c’, **revêis** os Senhores Luiz Henrique Freire Duarte e José Luis Aboriham Gonçalves, **isentando-os** de responsabilidade em face dos fundamentos acerca do Achado 2 do Relatório de Auditoria consignado no voto do Relator; e) **quanto ao item V, alínea ‘d’:** e.1) **revel** o Senhor Luiz Henrique Freire Duarte, **aplicando-lhe a penalidade de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com base no inciso II do artigo 57 da Lei Complementar nº 1, de 09/05/1994, bem como no inciso II do artigo 272 do RI/TCDF, c/c a Portaria nº 399/2016, por grave infração aos arts. 3º e 6º, inc. IX, da Lei nº 8666/93, ao aprovar e autorizar a realização da Concorrência nº 63/2007, referente à construção da Vila Olímpica de Samambaia, com projeto básico deficiente, prejudicando a caracterização do objeto licitado, tendo em vista alterações quantitativas e qualitativas do Contrato nº 70/2008 – SO; e.2) revel** o Senhor José Luis Aboriham Gonçalves, **mas com o afastamento da sua responsabilidade em face do aproveitamento dos argumentos apresentados pelo defendente em atendimento ao disposto na alínea ‘a’ do item V da Decisão nº 5331/2013**; **III – encaminhar, com fulcro no § 1º do art. 1º e no art. 2º da Resolução nº 271/2014, cópia do Relatório de Inspeção nº 01/2016 –NFO, bem como do relatório/voto do Relator e desta decisão à NOVACAP, à SINESP e às empresa contratadas (SCB Engenharia Ltda. em consórcio com a Recoma Construções, Comércio e Indústria Ltda., referente à Vila Olímpica de Samambaia, e Recoma Construções, Comércio e Indústria Ltda., referente à Vila Olímpica de Planaltina) para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, pela irregularidade descrita na Tabela 1, decorrente do Achado 3 do Relatório Final de Auditoria, devendo as jurisdicionadas e os terceiros interessados fazerem constar, em caso de discordância, seus argumentos e eventual documentação comprobatória; IV – autorizar o retorno dos autos à SEAUD, para a adoção das providências pertinentes. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento, *in totum*, da instrução.”** (Grifos acrescidos)

4. Em atenção ao **item III** da r. Decisão nº 2.048/2017, a Novacap remeteu ao e. **TCDF** o Ofício nº 956/2017 - GAB/PRES, fls. 1.565/1.569. Por seu turno, a Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda. compareceu ao feito para ofertar a manifestação presente às fls. 1.570/1.580. Já a SINEP, malgrado o indeferimento do seu pedido de prorrogação de prazo, a teor da r. Decisão nº 4.858/2017, juntou ao feito o Ofício SEI-GDF nº 91/2018 – SINESP/GAB/ASSESP, fl. 1.602, que foi acompanhado da manifestação da área técnica da Secretaria, engendrada no Despacho SEI-GDF SINESP/SUAF/UEGO (Anexo XXVII dos presentes autos).



MPCDF

Fl. 1703  
Proc.: 1.456/08

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

5. O Corpo Instrutivo procedeu ao exame dos esclarecimentos apresentados em atenção ao **item III** da r. Decisão nº 2.048/2017 no bojo da Informação nº 04/2018 – NFO, fls. 1.604/1.631. Eis a conclusão apresentada pelo núcleo especializado desta c. **Corte de Contas:**

**“VII Conclusões e Sugestões**

90. *Conclui-se que os argumentos apresentados pela empresa Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda não foram suficientes para alterar a opinião deste Corpo Técnico demonstrada no Relatório de Inspeção nº 01/2016-NFO. A referida empresa não apresentou elementos que comprovassem o alegado desequilíbrio da equação econômico-financeiro da planilha orçamentária. Além disso, considerou-se que tais contratações foram ilegais por não encontrar amparo na legislação pertinente, acarretando prejuízo ao erário.*

91. *A Secretaria de Obras, por sua vez, teve um papel determinante na concessão da revisão de preços antes da assinatura dos contratos, por não atender integralmente todos os requisitos necessários, conforme entendimento exposto em parecer pela Assessoria Jurídica daquela Secretaria.*

92. *Considerou-se que a revisão das propostas sem a comprovação por parte das empresas da ocorrência de fatos que alteraram significativamente os preços dos insumos contribuiu efetivamente para a formação de prejuízo.*

93. *Em relação à Novacap, constatou-se que esta não tinha autonomia para realizar tal concessão de acordo com os Convênios de Cooperação Técnica celebrados com a SO. Por outro lado, não se identificou uma conduta da Companhia que ratificasse que seria mais vantajoso para o GDF conceder a renovação da validade da proposta do que a realização de outro procedimento licitatório.*

(...)” (Grifos no original e acrescidos).

6. Ao final da instrução realizada na Informação nº 04/2018 – NFO, fls. 1.604/1.630, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia sugeriu ao e. **Plenário:**

*“I. tomar conhecimento desta instrução e dos documentos de fls. 1565/1603;*

*II) considerar, em relação ao item III da Decisão nº 2048/17:*

*a) procedentes as manifestações da Novacap;*

*b) improcedentes as manifestações da empresa Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda. e da SINESP;*

*III) com fulcro no art. 46 da LC nº1/94, converta os autos em tomada de contas especial, autorizando desde já a citação dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização – PT 01 (fls. 1603) para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem suas alegações de defesa acerca das imputações assinaladas na matriz, ou recolherem, solidariamente, o valor de R\$ 718.704,43 (ref. fev./2008), e 443.267,16 (ref. fev/2008), concernente à revisão irregular de preços dos Contratos nºs 70/2009 e 86/2009, respectivamente;*

*IV) encaminhar, com fulcro no § 1º do art. 1º e no art. 2º da Resolução nº 271/2014, cópia deste relatório, bem como do voto e da decisão que vierem a ser proferidos, à NOVACAP, à SINESP e às empresas contratadas (SCB Engenharia Ltda. e Recoma Construções, Comércio e Indústria Ltda.);*

*V) autorizar:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*a) a emissão do acórdão relativo à aplicação de multa constante do item 'e.I' da Decisão nº 2048/2017, com a finalidade de atender o disposto no inciso III, do art. 24, da Lei Complementar nº 1/1994 e do inciso III, do art. 209, do Regimento Interno;*

*b) o retorno dos autos à SEAUD para a adoção das providências pertinentes.”*  
(Grifos acrescidos).

7. Contudo, antes da prolação de manifestação definitiva quanto às diligências indicadas na r. Decisão nº 2.048/2017, inconformado com o item II.e do r. **Decisum** nº 2.048/2017, o Sr. Luiz Henrique Freire Duarte, representado por advogado constituído nos autos, conforme instrumento de mandato à fl. 1.587, interpôs o **Pedido de Reexame** às fls. 1.632/1.637.

8. Ocorre que o e. **TCDF**, mediante a r. Decisão nº 490/2019, prolatada na Sessão Ordinária nº 5.105, de 19/2/2019, **negou provimento** ao recurso em comento, mantendo incólumes os termos da deliberação vergastada.

9. Em seguida, os autos retornaram ao gabinete do Cons. **Manoel Andrade**, relator vinculado à **fase ordinária do feito**, para apreciação do encaminhamento proposto na Informação nº 04/2018-NFO, fls. 1.604/1.631. Ato contínuo, em atenção ao r. Despacho Singular nº 81/2019 – GCMA, fl. 1.699, os autos foram encaminhados ao **MPC/DF** para emissão de Parecer.

10. É o que basta relatar. Passo a opinar.

11. Conforme é possível depreender dos autos, verifica-se que o presente giro processual se presta ao exame dos esclarecimentos ofertados em atenção ao **item III** da r. Decisão nº 2.048/2017.

12. Entendo pertinente, antes de apreciar o mérito do feito, fazer uma digressão sobre os fatos que possibilitam a Administração **revisar** ou não um contrato, no sentido de **reequilibrá-lo às condições vigentes**.

13. Excetuados os eventos de caso fortuito e força maior, existem riscos **ordinários** e **extraordinários** passíveis de ocorrerem em todas as contratações. A primeira categoria abrange os eventos **previsíveis**, derivados da mera inserção do agente econômico no mercado. Porque previsíveis, os eventos ordinários correspondem ao **risco normal** inerente a qualquer negócio. São os eventos que diferenciam as condições intrínsecas de cada empresa, ainda que estas trabalhem no mesmo nicho de mercado, exercendo o mesmo serviço.

14. Os riscos ordinários são próprios e assumidos pelos contratados no momento que realizam sua proposta à Administração. É a parcela que, na maioria das vezes, conduz a sociedade empresária a sagrar-se vencedora em um certame público ou uma contratação direta, por exemplo.

15. A segunda categoria abrange os eventos **imprevisíveis** ou **previsíveis**, mas de **consequências inestimáveis**, ocorridos **após a celebração da avença**, que atingem a realidade



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

em que se insere o contrato. A ocorrência dos eventos supracitados impõe a necessidade de se adotar uma solução de forma a recompor a equação econômico-financeira do contrato.

16. A propósito, nas lições de **Marçal Justen Filho**<sup>2</sup>, a distinção dos instrumentos para a recomposição da equação econômico-financeira (**reajustamento lato sensu**): a **revisão**, o reajuste e a repactuação de preços, **in casu**, as que interessam:

*“Reserva-se a expressão ‘revisão’ de preços para os casos em que a modificação decorre de alteração extraordinária nos preços, desvinculada da inflação verificada. Envolve a alteração dos deveres impostos ao contratado, independentemente de circunstâncias meramente inflacionárias. Isso se passa quando a atividade de execução do contrato sujeita-se a uma excepcional e anômala elevação (ou redução) de preços (que não é refletida nos índices comuns de inflação) ou quando os encargos contratualmente previstos são ampliados ou tornados mais onerosos.”* (Grifos acrescidos).

*“Já o ‘reajuste’ de preços é uma solução desenvolvida na experiência estrangeira, mas que recebeu aplicação muito intensa na prática consensual brasileira. (...) A Administração passou a prever, desde logo, a variação dos preços contratuais segundo a variação de índices (predeterminados ou não). Essa prática é identificada como ‘reajuste’ de preços. Trata-se da alteração dos preços para compensar (exclusivamente) os efeitos das variações inflacionárias. (...) O reajuste baseia-se em índices setoriais vinculados às elevações inflacionárias quanto a prestações específicas. Já a atualização financeira se refere aos índices gerais de inflação.”* (Grifos acrescidos).

*“A chamada ‘repactuação’ foi instituída no âmbito federal, tomando em vista especificamente as contratações de serviços contínuos subordinadas ao art. 57, inc. II. (...)*

*A figura em tela assemelha-se ao reajuste, no sentido de ser prevista para ocorrer a cada doze meses ou quando se promover a renovação contratual. Mas aproxima-se da revisão de preços quanto ao seu conteúdo: trata-se de uma discussão entre as partes relativamente às variações de custo efetivamente ocorridas. Não se promove a mera e automática aplicação de um indexador de preços, mas examina-se a real evolução de custos do particular.”* (Grifos acrescidos)

17. Na mesma linha seguiu o voto condutor do v. Acórdão nº 3.040/2008-TCU e também a deliberação da c. **Primeira Câmara** daquela e. **Corte** proferida nos autos do Processo nº 9.107/2002-4, conforme excertos a seguir transcritos:

*“(…)*

*10. Para que não restem dúvidas quanto à configuração, no caso em concreto, das condições necessárias para a concessão de repactuação, consideramos oportuno discorrer sobre o tema repactuação, diferenciado este dos demais institutos previstos na legislação para manutenção da equação econômica-financeira original do contrato: reajuste, atualização financeira, revisão e repactuação.*

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 906, 908 e 911.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*10.1. Reajuste (ou reajustamento) é o instituto que se destina a compensar o desequilíbrio econômico-financeiro resultante do aumento dos custos de execução do contrato causado pela inflação. Está autorizado pelas disposições do arts. 40, inciso XI, 55, inciso III e 65, § 8º, da Lei n. 8.666/93 e pelos arts. 2º e 3º da Lei n. 10.192/01. Baseia-se no estabelecimento prévio, no edital, de índices que reflitam a variação dos custos de execução do contrato. A estipulação de reajuste é admitida exclusivamente para os contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano. A periodicidade mínima de concessão é um ano.*

(...)

*10.3 Revisão de preços (ou reequilíbrio ou recomposição) é o instituto previsto no Inciso II, item 'd', §§ 5o e 6o, todos do art. 65 da Lei n. 8.666/93. Tem por objeto o restabelecimento da relação entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração pactuados inicialmente, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis de conseqüências incalculáveis bem como nos casos de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou fato da Administração.*

*10.4. O direito à revisão independe de previsão em edital ou contrato ou de transcurso de prazos. As alterações de preços estão autorizadas sempre que ocorrerem fatos imprevisíveis que desequilibrem significativamente as condições originalmente pactuadas e devem retratar a variação efetiva dos custos de produção.*

(...)"

(Acórdão nº 1.309/2006, **Primeira Câmara**, Min. Rel. **Guilherme Palmeira**).

18. Ultrapassadas essas definições preambulares, entendo que, **in casu**, o tema está circunscrito à possibilidade de reajustamento lato senso das propostas apresentadas nas Concorrências nºs 062 e 063/2007 – ASCAL/PRES, **antes da celebração dos contratos administrativos e sem embasamento legal**, nos percentuais de **7,94%** para a Vila Olímpica de Samambaia e de **21,80%** para a de Planaltina (achado 3 e tabela 1 do Relatório Final de Auditoria, fls. 674/723). Conforme identificado, o fato apontando teria gerado prejuízos nos importes de R\$ 718.704,43 e de R\$ 443.267,16 em razão da **consequente** elevação ilegal dos valores dos contratos de construção das Vilas Olímpicas de Samambaia e de Planaltina, respectivamente.

19. A propósito, no tocante à caracterização da irregularidade e à mensuração do potencial prejuízo, esta Quarta Procuradoria entende oportuno apresentar o exame empreendido pelo Corpo Instrutivo na Informação nº 4/2018 – NFO, fls. 1.604/1.631:

***“II Análises Anteriores da Unidade Técnica***

*13. Com base nas alegações das empresas vencedoras dos certames (parágrafo 68 do Relatório de Inspeção nº 1/2016 – NFO), este Núcleo considerou os **acréscimos de valores das propostas das Concorrências nºs 062/07 e 063/07- ASCAL/PRES, em 21,80% e 7,94% como uma verdadeira ‘revisão’ decorrente de um suposto desequilíbrio da equação econômico-financeira estabelecida inicialmente entre as partes, entendendo não ser cabível no caso o instituto do ‘reajustamento’.***

*14. Esse também foi o entendimento da Assessoria Jurídica da SINESP que concluiu ‘(..) pela **possibilidade da revisão anteriormente à celebração do instrumento contratual**, com a finalidade de se manter o equilíbrio econômico do contrato, desde que observado o disposto no corpo da presente manifestação, (...)’*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

15. De acordo com o parecer dessa Assessoria Jurídica, a concessão da **revisão estava condicionada**, entre outras coisas, **à comprovação de fatos supervenientes** não ocasionados pela empresa vencedora e que provocaram uma significativa alteração dos preços vencedores da licitação.
16. Adicionalmente seria necessário a **apresentação de uma nova planilha estimativa de preços pela Novacap em que se constatasse que** com os preços atualizados de acordo com os de mercado, **a realização de um novo procedimento licitatório seria menos vantajosa à Administração Pública** do que a atualização dos preços da proposta.
17. Por último, a área técnica competente da Secretaria de Obras deveria conferir os valores constantes da planilha apresentada pela empresa vencedora do certame para se verificar a **comprovação de que os preços refletiam os de mercado**.
18. No entanto, em relação à argumentação dos acréscimos de preços dos insumos, a empresa **Recoma não conseguiu comprovar por meio de fatos supervenientes e extraordinários ou de consequências incalculáveis que demonstrassem mudança de cenário frente à época da licitação**.
19. Além disso, segundo posição do STJ, **não cabe a aplicação de reequilíbrio econômico-financeiro frente a aumentos salariais decorrentes de dissídio coletivo**.
20. E ainda, não se observou a conferência e ateste pela área técnica competente dos valores das planilhas apresentadas pelas empresas vencedoras dos certames, afim de comprovar que esses seriam preços compatíveis com os de mercado.
21. Assim, este NFO concluiu que a **'revisão' realizada nas propostas das licitações, foi irregular**, pois os **alegados aumentos de custos não configuraram álea econômica extraordinária e extracontratual**, sendo consideradas **variações ordinárias**, que devem ser suportadas pelo contratado até que fosse possível a obtenção de reajustamento (doze meses após a data da proposta comercial).
22. Diante disso, para apurar o prejuízo, acrescentou-se aos preços revistos e aos originais, por se entender cabíveis, os respectivos percentuais de reajustamento conforme índice estabelecido nos editais.
23. Em seguida, comparou-se os preços referenciais da licitação, com a aplicação do coeficiente 'k', com aqueles contratados, com base na revisão contratual ora considerada ilegal, multiplicados pelos respectivos quantitativos medidos no decorrer da execução do contrato. Da mesma forma se procedeu em relação aos aditivos contratuais referentes à alteração de quantitativos de insumos/serviços constantes no contrato inicial.
24. Assim, **obteve-se para cada uma das medições, o superfaturamento decorrente da revisão contratual irregular**.
25. Por outro lado, não se contabilizou no cálculo do superfaturamento decorrente da revisão contratual irregular os aditivos de insumos/serviços novos, uma vez que não possuíam custos unitários constantes dos orçamentos estimativos das licitações.
26. Por fim, para a caracterização final dos danos decorrentes dos superfaturamentos, foram deduzidos desses os reajustes cabíveis sobre os preços unitários da proposta da licitação, em conformidade com o estipulado no parágrafo 15.1 dos Editais de Concorrência n°s 062/2007- ASCAL/PRES (fl.17 do Anexo I) e 063/2007- ASCAL/PRES (fl.17 do Anexo II).
27. Ainda, no caso da Construção da Vila Olímpica de Planaltina (Contrato n° 086/2008-SO), foram considerados os reajustes concedidos sobre as medições a partir de março/12, nos termos estabelecidos pela NOVACAP, conforme Folha de Despacho





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

s/nº (fls. 1129/1131) e Parecer da Assessoria Jurídico, AJL nº 514/2011 (fls. 1142/1143). (Grifos acrescidos).

20. O entendimento do **Parquet** acerca da situação evidenciada nos casos concretos, apesar de possuir convergência com as sugestões emanadas do NFO, traz nuances não abordadas na Informação nº 04/2018 – NFO, fls. 1.604/1.631, conforme será a seguir exposto.

21. Sem embargo, em relação aos fatos relevantes que exsurtem no presente giro processual, entendo salutar perpassar pelos argumentos ofertados pela Novacap, pela SINESP e pela sociedade empresária Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda., bem como pelo exame realizado pelo Corpo Instrutivo quanto às manifestações trazidas pelos referidos interessados. Assim, transcrevo os seguintes excertos da Informação nº 4/2018-NFO

“(…)

**III Da Manifestação da Novacap**

28. A Novacap, em sua manifestação, apresenta um resumo das ações administrativas mais importantes do processo de contratação das empresas Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda. e SCB para a execução das obras de Vila Olímpica de Planaltina e Samambaia, desde o momento da autorização pela Secretaria de Obras para iniciar a licitação até a emissão das Ordens de Serviço.

29. Dentre essas ações cabe destacar (fls. 1566/1569) as que se referem ao período entre a fase externa da licitação até a contratação das empresas, com o valor dos preços das propostas atualizados.

**VILA OLÍMPICA DE SAMAMBAIA**

“(…)

Na sequência, a SO determinou a publicação do edital e seus anexos para **abertura da licitação em 10 de fevereiro de 2008** (folhas de 275 a 285 dos autos).

Após liberação da licitação pelo TCDF (Decisão nº 160/2008P/AT, de **29.01.2008**), e realização das reuniões de licitação, sagrou-se vencedor o Consórcio formado pelas empresas SCB e Recoma, cuja proposta foi classificada com o **fator k=0,99** (folha 844 dos autos).

Para celebração do ‘contrato de execução de obras para o Distrito Federal nº 070/2008-SO, nos Termos do Padrão nº 09/2002’, o processo seguiu a sequência de providências descritas abaixo:

- Submissão do procedimento licitatório a exame pela auditoria da NOVACAP, resultando em Parecer nº 079/2008, de 19.02.2008, com posicionamento favorável a homologação da Licitação, tendo em vista ter atendido as formalidades legais (folha 847 dos autos);
- Consulta da NOVACAP a SO sobre disponibilização de recursos no valor global da proposta vencedora, em 21.02.2008, ou seja, no valor de **R\$ 7.306.190,71** (folha 848 dos autos);
- Após liberação pelo TCDF para proceder a contratação (Decisão nº 1561/2008, de 10.04.2008), o Diretor de Edificações/NOVACAP submeteu os autos a homologação da licitação, proferindo seu Voto, em 29.05.2008, conforme folhas 854 e 855 dos autos, onde foi destacado que ‘... a contratação será feita pela Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, cabendo a NOVACAP a fiscalização da obra...’. Também informado em seu Relatório que ‘...o processo veio a esta Companhia para



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

homologação da licitação e aprovação/assinatura do convênio', o que ocorreu conforme Decisão de Diretoria Sessão nº 3787, de 05.06.2008 (folha 856 dos autos).

• Após homologação da licitação pela NOVACAP, o processo foi encaminhado a SO para as devidas providências de contratação.

• Entretanto, antes da contratação, a SO submeteu os autos a sua assessoria jurídica para posicionamento quanto ao pleito do consórcio vencedor cujos termos de carta protocolada na SO, de 04.06.2008, informava '...para tornar viável a construção da referida Vila Olímpica, o nosso preço terá que ser de R\$ 7.886.000,00...' (folhas 857 e 887 dos autos);

• Diante das justificativas apresentadas pelo Consorcio SCB e Recoma, a Assessoria Jurídico-Administrativa da SO emitiu parecer constante às folhas 888 a 891 dos autos, de 10.06.2008, onde concluiu que **entende-se pela possibilidade da revisão dos preços anteriormente a celebração do instrumento contratual, com a finalidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato...**. E ainda, destacou que '...convém ressaltar, no entanto, que, para a viabilidade da concessão do pleito, faz-se necessária a apresentação de nova planilha estimativa de preços pela NOVACAP...';

• Baseado no parecer jurídico, a SO encaminhou os autos, em mesma data, a NOVACAP solicitando 'instruir com documento pertinente', a fim de proceder a contratação (folha 892 dos autos);

• Com a solicitação feita pela SO, a unidade técnica da DE/NOVACAP elaborou planilha estimativa nº 504/2007, baseada na planilha estimativa no. 0101-D/207, com valores atualizados para a data de 29.05.2008, totalizando em **R\$ 8.305.510,07** (folhas 893 a 945 dos autos);

• A NOVACAP retornou os autos a SO com a planilha nº 504/2007, onde na sequência:

o O senhor Secretário de Estado de Obras adjudicou o objeto da licitação no valor de **R\$ 7.886.000,00**, em 16.06.2008. Ou seja, **no valor do pleito da empresa SCB** (folha 947 dos autos);

o O senhor Secretário de Estado de Obras publicou o Convênio de Cooperação Técnica entre SO e NOVACAP nº 052/2008, em 13.06.2008, onde coube a NOVACAP as obrigações constantes na Cláusula Terceira, dentre elas: elaborar projetos e orçamentos, preparar editais, fiscalizar a execução da obra (folhas 949 a 954 dos autos);

• E finalmente, foram emitidas as Ordens de Serviço nºs 403 e 404/2008 pela SO e encaminhado os autos a NOVACAP, em 01.07.2008, "... para adoção dos procedimentos cabíveis, visando cumprimento das Cláusulas do referido Convênio." (folhas 1008 a 1011 dos autos) (...).

**VILA OLÍMPICA DE PLANALTINA**

(...)

Na sequência, a SO determinou a publicação do Edital e seus anexos para abertura da licitação em 10 de fevereiro de 2008 (folhas de 284 a 293 dos autos).

Após liberação da licitação pelo TCDF (Decisão no 160/2008P/AT, de 29.01.2008), e realização das reuniões de licitação, a NOVACAP declarou como vencedora do certame a empresa Recoma, cuja proposta foi classificada com a fator **k=0,99** (folha 797 dos autos). Para celebração do 'Contrato de execução de obras para o Distrito Federal nº 086/2009-SO, nos Termos do Padrão no 09/2002', a processo seguiu a sequência de providências descritas abaixo:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

- *Submissão do procedimento licitatório a exame pela auditoria da NOVACAP, resultando em Parecer nº 080/2008, de 19.02.2008, com posicionamento favorável a homologação da licitação, haja vista ter atendido as formalidades legais (folha 799 e 800 dos autos);*
  - *Consulta da NOVACAP a SO sobre disponibilização de recursos no valor global da proposta vencedora, em 21.02.2008, ou seja, no valor de R\$ 7.379.990,62 (folha 801 dos autos);*
  - *O processo retornou a NOVACAP para consulta sobre solicitação de alteração de lote feita pela Secretaria de Estado de Esportes e foi restituído a SO após anexação de documentação técnica para manifestação daquela Secretaria, o que ocorreu em 01.09.2008 (folhas de 803 a 874 dos autos);*
  - *Na sequência, a Diretora de Edificações/NOVACAP submeteu os autos a homologação da licitação e a aprovação da minuta de convênio entre NOVACAP e SO, proferindo seu Voto, em 04.09.2009, conforme folhas 876 e 877 dos autos, onde foi destacado que ‘...como as contratações estão sendo feitas pela Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, cabe a NOVACAP a homologação e a fiscalização das obras...’, o que ocorreu conforme Decisão de Diretoria sessão nº 3802, de 11.09.2009 (folha 878 dos autos).*
  - *Após homologação da licitação e aprovação da minuta de Convênio pela NOVACAP, a processo foi encaminhado a SO para as devidas providências de contratação, conforme folhas 880 e 881 dos autos.*
  - *Entretanto, antes da contratação, a SO submeteu os autos a sua assessoria jurídica para posicionamento quanta ao pleito da empresa vencedora do certame cujos termos de carta protocolada na SO, de 31.03.2009, informava ‘... para tornar viável a construção da obra, o nosso preço terá que ser de R\$ 8.898.375,13...’ (folhas 899 e 931 dos autos);*
  - *Diante das justificativas apresentadas pela empresa Recoma, a Assessoria Jurídica-Administrativa da SO emitiu parecer constantes às folhas 932 a 937 dos autos, de 01.04.2009, onde concluiu que ‘...entende-se pela possibilidade da revisão dos preços anteriormente a celebração do instrumento contratual, com a finalidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato...’. E ainda, destacou que ‘...convém ressaltar, no entanto, que, para a viabilidade da concessão do pleito, faz-se necessária a apresentação de **nova planilha estimativa de preços pela NOVACAP...**’;*
  - *Baseado no parecer jurídico, a SO encaminhou os autos, em 02.04.2009, a NOVACAP solicitando tomar conhecimento do parecer jurídico, bem como apresentar nova planilha, conforme despacho as folhas 932 a 937 (folha 938 dos autos);*
  - *Com a solicitação feita pela SO, a unidade técnica da DE/NOVACAP elaborou planilha estimativa no. 136/2009, baseada na planilha estimativa nº 0130/2009, com valores atualizados em 22.04.2009, totalizando em **R\$ 9.878.139,47** (folhas 938 a 1016 dos autos) (...);*
30. Ao final, a Novacap afirma que maiores explicações quanto ao prejuízo identificado em decorrência da concessão de revisão dos preços deverão ser prestadas pela Secretaria de Estado de Obras, atual Secretaria de Estado de infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP, tendo em vista que a Novacap não reajustou os valores licitados sem embasamento legal, ocorridos antes da assinatura dos contratos, nos percentuais de 7,94% para a Vila Olímpica de Samambaia e de 21,80% para a de Planaltina.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

***Posicionamento do NFO***

31. A Novacap tenta eximir-se da responsabilidade da concessão da revisão da validade da proposta sem embasamento legal, ocorrida antes da celebração dos contratos, **ao declarar que a então Secretaria de Estado de Obras, atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos – SINESP, é quem deveria, como efetiva responsável, prestar as explicações necessárias quanto ao prejuízo identificado decorrente de tal revisão.**

32. Importa destacar que a Novacap e a então Secretaria de Obras celebraram um Convênio de Cooperação Técnica para a execução das obras da Vila Olímpica de Samambaia e de Planaltina, no qual estabeleceu-se as obrigações de cada órgão.

33. Pela análise das obrigações da Novacap e da **Secretaria de Obras**, dispostas na Cláusula Terceira, do Convênio de Cooperação Técnica nº 52/2008 (fls. 152/157-Anexo VII) e do Convênio de Cooperação Técnica nº 363/2009 (fls. 195/200), observa-se que **essa última detinha, entre outras, a responsabilidade pela adjudicação do objeto da licitação e contratação das empresas vencedoras.**

34. Diante dos termos dos Convênios supracitados, infere-se que a Novacap realmente não possuía autonomia para a contratação das empresas vencedoras e menos ainda conceder-lhes uma revisão dos preços dos serviços licitados.

35. Coube à Novacap apenas atualização dos orçamentos estimativos a fim de se verificar a conveniência ou não da realização de um novo procedimento licitatório.

36. O fato de a SO basear-se somente na referida atualização como fundamento para a concessão da revisão pleiteada (fls. 502/503) na Vila Olímpica de Planaltina, não tem o condão de estender à Novacap a responsabilidade pela tomada de decisão atribuída àquela Secretaria.

37. Não se verificou nos autos qualquer conduta que se possa concluir com convicção de que a Novacap induziu a SO na direção da concessão da revisão dos preços das propostas vencedoras.

38. Na folha de despacho às fls. 598, o Diretor de Edificações da Novacap envia a planilha atualizada para a construção da Vila Olímpica de Planaltina, 'para conhecimento e decisão dessa Secretaria, quanto à aceitação de renovação de validade da proposta da firma vencedora do certame, pelo valor a ser acrescido em decorrência da repactuação ser mais vantajosa para o Governo do Distrito Federal, do que a realização de um novo processo licitatório... '.

39. Embora a redação do texto acima possa criar certa confusão em sua interpretação, depreende-se que a Novacap apenas submeteu o orçamento atualizado para a decisão pela Secretaria de Obras sobre a vantajosidade da proposta revisada em face da realização de um possível novo processo licitatório.

40. No caso da obra de construção da Vila Olímpica de Samambaia, a Secretaria de Obras aplicou a mesma lógica, utilizando-se da atualização de preços da Novacap para conceder a revisão dos preços e da validade da proposta ao Consórcio vencedor, sem que a Companhia emitisse um juízo de valor a respeito, conforme fundamenta a Divisão de Fiscalização da SO, por intermédio do Memorando nº 248/2012-DIFIS/SACF/SO (fls. 500/504).

41. Assim, **entende-se que a SO é que tem a responsabilidade pela concessão da revisão.** Conforme será abordado no tópico V desta Informação, a SO não atendeu a todos os requisitos necessários para conceder tal revisão às empresas, conforme entendimento de sua Assessoria Jurídica, contribuindo para formação de prejuízo ao erário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

42. Diante do exposto, considera-se que as argumentações da Novacap são **procedentes** na medida em que não competia à Companhia a contratação das empresas com os preços revisados.” (Grifos acrescidos e no original).

22. Conforme aduziu o Corpo Instrutivo, a leitura dos termos do Convênio de Cooperação Técnica nº 52/2008 e do Convênio de Cooperação Técnica nº 363/2009, conduz ao entendimento de que **a então Secretaria de Estado de Obras era o órgão responsável pela adjudicação do objeto da licitação e contratação das empresas vencedoras.**

23. Dessa forma, em harmonia com o exame realizado na Informação nº 4/2018 – NFO, fls. 1.604/1.630, esta Quarta Procuradoria entende que o e. **TCDF** pode considerar **procedentes** os esclarecimentos prestados pela NOVACAP em relação aos fatos indicados no **item III** da r. Decisão nº 2.048/2017, uma vez que, a par dos elementos colacionados aos autos, não se mostra razoável concluir que a participação da entidade no processamento das contratações foi determinante para ocorrência do dano, **muito embora a jurisdicionada tenha confeccionado planilha estimativa com valores atualizados. Essa confecção, por si só, não determinou à SO/DF que procedesse à contratação nos valores majorados.**

“(…)

**IV Da Manifestação da Empresa Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda.**

43. A empresa Recoma alega que a **aceitação da convocação para a celebrar os contratos para a construção das Vilas Olímpicas de Samambaia e Planaltina estava condicionada à renovação da validade de sua proposta, uma vez que o orçamento (data-base: maio/2007) que subsidiou as Concorrências nº 62 e 63/2007 estava defasado em face do lapso temporal transcorrido entre a realizações das licitações (fevereiro/2008) e a data de assinatura dos contratos (Maio/09 – Planaltina e Junho/09 – Samambaia).**

44. Afirma que participou regularmente de licitações instauradas pela Novacap, sagrando-se vencedora no caso das obras para a construção das Vilas Olímpicas de Samambaia e Planaltina, mas que não teria condições de assumir compromissos para 2009 sem que fosse aplicada uma **‘atualização’ de valores garantida pela Lei Federal nº 10.192/2001.**

45. Segundo a Recoma, **a evolução da inflação neste período representava mais de 17% e o preço do aço, cimento, insumos básicos e mão-deobra apresentavam variações que orbitaram, em média, o percentual de reajuste concedido pelo GDF. A empresa acrescenta ainda que os preços estavam com mais de 20% de defasagem, enquanto a lucratividade de obras orbitava entre 6% a 8%.**

46. Relata que foi instada a se manifestar em relação ao interesse de renovar a validade da proposta em março/09, praticamente dois anos da data-base de referência do orçamento (maio/07), e que **não tinha obrigação de aceitar a convocação do GDF, uma vez que a proposta estava expirada, conforme preceitua o parágrafo 3º, do artigo 64, da Lei 8.666/93.**

47. Afirma que o reajuste do valor ofertado, dado o lapso temporal apresentava incompatibilidade com os valores de mercado, conforme explicitado pela Novacap (fls. 40/92 do Anexo IX e 143 do Anexo XII - citado na fl. 1370, do Relatório de Inspeção).

48. Em relação ao fato de o preço ter sido atualizado (reajustado) antes da assinatura do contrato, a empresa informa que foi chamada a revalidar sua proposta caso houvesse interesse e a condição para a contratação exigia a materialização do ato de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

*reajuste (ou atualização ou reequilíbrio), uma vez que o acordo verbal não é permitido pela lei.*

49. *Para tentar fundamentar seu ponto de vista, apresenta trecho de recurso impetrado no âmbito do TRF em que se define o marco da elaboração do orçamento para a concessão de reajuste.*

50. *Em seguida, apresenta decisão do TCU que determina, para futuras licitações de obras públicas, adotar como marco inicial para efeito de reajustamento contratual a data-base de elaboração da planilha orçamentária, nos termos do art. 40, Inciso XI, da Lei 8.666/19936 e do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001, quando se demonstrar demasiadamente complexa e morosa a atualização da estimativa do custo da contratação.*

51. *Adicionalmente, empresa cita o parágrafo 2º, do artigo 64, da Lei 8.666/93, que trata da **convocação de licitante remanescente do certame**, e o artigo 40 da Lei 12.462/11, que institui o **Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**, para fortalecer o argumento de que a atualização de preços é feita como condição para assinatura do contrato.*

52. *A empresa afirma que além da atualização de preços estar prevista na legislação para o caso em tela, a realização de novo procedimento licitatório é contrário ao princípio da economia processual, podendo alcançar preço superior àquele (atualizado) e contratado com a Recoma que, à toda vista e sob a análise do GDF, estava em conformidade com o mercado.*

53. *Assim, empresa entende que pelo fato de **não ter havido prejuízo ao erário e que os termos firmados estavam em condições regulares**, o ato de concessão da revisão pode ser convalidado, nos termos do que dispõe o art. 55, da Lei nº 9.784/19991, **ainda que se questione a formalidade da atualização da proposta antes da assinatura do contrato.***

54. *Nesse sentido, a empresa ressalta que a observância ao princípio do procedimento (estritamente) formal não significa necessariamente que a Administração deva retirar do mundo jurídico o ato produzido que atendeu ao interesse público.*

55. *Na opinião da empresa, haveria necessidade de se relativizar a alegada irregularidade uma vez que ausente o dano, os atos produzidos de boa-fé, cujos serviços foram bem aproveitados pela Administração, devem ser convalidados restabelecendo-se a ordem jurídica.*

56. *Acrescenta que, ainda que tenha ocorrido falha formal quanto ao correto emprego do instituto jurídico do reajuste, **a ‘atualização’ dos preços foi um ato administrativo eficaz e legítimo para proceder a revisão dos preços nitidamente defasados** (quase 2 anos de corrosão inflacionária), caso contrário não haveriam condições materiais para que a proposta se revelasse exequível.*

57. *Ao final, empresa solicita que sejam afastadas a irregularidades, já que diz ter prestado as informações e justificativas necessárias.*

**Posicionamento do NFO**

58. *Inicialmente, registra-se que o Contrato nº 70/2009-SO (Vila Olímpica de Samambaia) foi **assinado em junho/2008** e não em junho/2009, conforme consta na manifestação da empresa Recoma (fls. 1572).*

59. *Nesta oportunidade, **a empresa Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda. deveria demonstrar de forma clara e objetiva os fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, ou ainda, fatores motivadores da ocorrência de caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando, dessa forma,***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA

**álea econômica extraordinária e extracontratual que eventualmente poderiam retardar a execução normal do contrato ou mesmo impedir sua execução.**

60. No entanto, as argumentações tiveram um caráter generalista, **não sendo apresentados elementos que efetivamente comprovassem o alegado desequilíbrio econômico-financeiro.**

61. É o que se verifica quanto às afirmações de que 'a evolução da inflação neste período representava mais de 17% e o preço do aço, cimento, insumos básicos e mão-de-obra representavam variações que orbitaram, em média, o percentual de reajuste concedido pelo GDF', ou a que 'os preços estavam em mais de 20% defasados, quando a lucratividade em obras orbitava em 6% a 8%'.

62. Da mesma forma, **a empresa não apresentou quaisquer comprovações acerca dos dissídios coletivos genericamente apontados para caracterizar o mesmo suposto desequilíbrio econômico-financeiro da proposta de licitação.** Demonstrou-se, no parágrafo 87, do Relatório de Inspeção nº 01/2016, **posição do STJ a respeito do tema:**

2. o aumento salarial a que está obrigada por força de dissídio coletivo não é fato imprevisível capaz de autorizar a revisão contratual de que trata o art. 65, da Lei nº 8666/93.

3. Recurso especial improvido.

63. Ainda assim, a Recoma apresenta argumentos para fundamentar a tese da possibilidade de formalização da revisão dos preços antes da assinatura dos contratos.

64. O recurso impetrado no âmbito do TRF, da 1ª Região, **expõe uma situação diversa do caso em tela**, na medida em que versa sobre pedido de reajustamento de preços, que não se confunde com pedido de atualização monetária ou financeira (devida nos casos de atraso de pagamento por parte da Administração) ou com revisão de preços (decorrente da quebra da relação inicial entre encargo do contratado e contraprestação pecuniária da Administração diante da ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis), que no caso ora tratado foi o que se concluiu ter efetivamente ocorrido em face das justificativas apresentadas pela própria empresa Recoma como fundamento para a sua solicitação de alteração dos preços propostos na licitação (vide Nota de Rodapé nº 3).

65. Em relação ao Acórdão nº 19/2017-Plenário do TCU, a recomendação de se adotar como marco inicial para efeito de reajustamento contratual a data-base de elaboração da planilha orçamentária refere-se a um momento anterior à abertura do procedimento, em que se verifica um processo de atualização de preços árduo e trabalhoso que inviabiliza a sua realização. Sugere-se então ao gestor a manutenção da data-base original do orçamento sem atualização, e a fim de se evitar a defasagem do orçamento devido a um extenso lapso temporal, a adoção dela como marco inicial para a contagem do prazo de concessão de reajustamento anual do contrato.

66. Vale ressaltar que **o marco escolhido para o reajuste de preços no caso em tela é a data de apresentação das propostas, conforme consta no parágrafo 15.1 dos Editais de Concorrência nºs 062/2007- ASCAL/PRES (fl.17 do Anexo I) e 063/2007-ASCAL/PRES (fl.17 do Anexo II).** Dessa forma, **o marco para o reajuste de preços não poderia ser a data de elaboração do orçamento.**

67. Portanto, não se identificou similaridade nas duas jurisprudências apresentadas pela Recoma que pudesse servir de parâmetro para a concessão da revisão dos preços antes da assinatura do contrato.

68. Adicionalmente, a empresa Recoma cita o art. 64, da Lei nº 8.666/93 e o art. 40, da Lei nº 12.462/1111 para respaldar a atualização de preços da forma como foi concedida pelo GDF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA

69. Tais artigos disciplinam o procedimento para convocação das empresas remanescentes, quando o vencedor do certame não assinar o termo de contrato ou não aceitar retirar o instrumento convocatório equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, em que é facultada à Administração convocá-las, respeitando a ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório.

70. Ou seja, a empresa vencedora do certame, como é o caso da Recoma, está vinculada às condições inicialmente estabelecidas, dentre elas, a equação econômico-financeira.

71. Ressalta-se, mais uma vez, que nenhuma das empresas vencedoras impugnou os editais em questão no sentido de indicar a inviabilidade do valor estimativo orçado à época das licitações, apresentando suas propostas com aplicação de fator K de 0,99 sobre os preços previstos pela Novacap (fls. 07/08 do Anexo IX e 83 do Anexo X).

72. Ainda assim, caso a empresa demonstrasse a efetiva ocorrência de eventos extraordinários que impedissem a execução dos contratos tal como originalmente previstos, seria possível eximi-la de assinar o contrato, sem penalidades, mas não a alteração, apenas em seu benefício, do edital a que se submeteram todos os participantes do certame.

73. Assim, o discurso, por diversas vezes exposto ao longo de sua manifestação, de que não teria condições de executar os contratos devido a defasagem do orçamento, não pode ser considerado como justificativa razoável para o pleito e a concessão da renovação da validade de sua proposta. Ela não estava mais obrigada a assinar o contrato uma vez que sua proposta já estava com a validade vencida.

74. Não se trata de falha formal como afirma a Recoma, na qual abre-se a possibilidade de se convalidar o ato administrativo. Ao contrário, demonstrou-se que houve uma ilegalidade, resultando num prejuízo quantificável ao Erário, sendo dever da Administração apurá-lo e proceder ao ressarcimento dos valores.

75. Assim, não caberia outra forma ao gestor senão o reajuste após a contratação das empresas, um ano da data de apresentação das propostas, por índices de preços gerais, setoriais ou que refletissem a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados, conforme preconiza a Lei nº 10.192/2001.

76. Diante do exposto, considera-se que as argumentações da empresa Recoma Construções, Comércio e Indústria Ltda. são improcedentes, não sendo capazes de alterar o entendimento deste NFO exposto no Relatório de Inspeção nº 01/2016." (Grifos acrescidos).

24. Primeiramente, forçoso expor algumas considerações sobre a instrução do processo de contratação que motivou o presente feito relacionadas à vantajosidade da avença para a Administração.

25. Como sempre destacado por esta Quarta Procuradoria, o sucesso nas contratações públicas se sustenta em **três pilares**, dependentes e inter-relacionados, quais sejam: i) **planejamento adequado** da contratação, ou seja, projeto básico/termo de referência bem elaborado; ii) **procedimento de contratação idôneo** em que sejam observados todos os princípios legais e constitucionais de regência da matéria; e iii) **fiscalização precisa** da execução do objeto contratado.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

26. É inegável que um projeto básico que contenha **precisão na definição de seu objeto e nas especificidades técnicas que envolvam a contratação** permitirá que se **apresente uma estimativa de preço condizente, de fato, com a realidade de mercado**. A exatidão indicada, associada a uma licitação ou adesão à ata de registro de preços que observe, além dos consagrados princípios licitatórios, a isonomia e a obtenção da **proposta mais vantajosa** para a Administração, redundará em uma contratação sem arestas, imprecisões ou obscuridades.

27. Como se observa, o planejamento é a **gênese**, o pilar mestre da contratação pública. Ainda, é o documento que propicia à Administração **conhecimento pleno do objeto** que se quer adquirir, devendo fornecer aos interessados **as informações necessárias à elaboração de suas propostas**, razão pela qual, um de seus objetivos é o **de caracterizar adequadamente o que se pretende contratar**, evitando que o adquirido não atenda ao que se ambiciona, com conseqüente gasto desnecessário de recursos públicos.

28. A precedência do projeto básico está inclusive estampada no art. 7º, I, e § 2º, I, da Lei nº 8.666/1993<sup>3</sup> como condição **sine qua non** à própria contratação, como não poderia deixar de ser; ora, a ocorrência desta última somente atenderia aos princípios basilares licitatórios se, e somente se, estiver albergada por um projeto básico adequado, devidamente aprovado pela autoridade competente, conforme expressamente disposto no referido normativo, **in verbis**:

*“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:*

*I - projeto básico;*

*(...)*

*§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

*I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;(...)”*

29. Nesse espeque, **não há como conceber** que sejam consideradas regulares as variações na orçamentação dos custos iniciais previstos para o objeto, **exceto** “na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”, segundo dispõe o art. 65, II, alínea **d**, da Lei nº 8.666/1993. Naturalmente, se entendida a majoração dos insumos como passível de revisão, como o fez a área jurídica da SO/DF.

30. Da leitura do citado dispositivo, parece-me imprescindível que, para a concessão da **revisão**, haja a **prévia celebração do ajuste** e a **ocorrência superveniente das circunstâncias mencionadas**.

31. A esse propósito, vale mencionar o entendimento doutrinário:

<sup>3</sup> O disposto no art. 7º se aplica também às hipóteses de dispensa e inexigibilidade, conforme preceitua o seu § 9º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA

*“A equação econômico-financeira delinea-se a partir da elaboração do ato convocatório. Porém, a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante. A partir de então essa equação está protegida e assegurada pelo Direito.”<sup>4</sup>*

*“Já foi visto que o equilíbrio econômico-financeiro ou equação econômico-financeira é a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração”<sup>5</sup>*

32. Nesses casos, de acordo com a legislação de regência, será possível a **alteração do contrato**, por acordo entre as partes, a fim de restabelecer a relação **inicialmente pactuada** entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**.

33. Contudo, conforme sobejamente demonstrado nos autos, a **suposta revisão** ocorreu antes mesmo da celebração do ajuste, além de estarem ausentes as situações excepcionais que a legitimam; ademais, licitante não se desincumbiu do múnus de demonstrar a configuração de fatos imprevisíveis ou de força maior com o condão de obstar a execução do contrato nos moldes apresentados na proposta, que deveria ser superveniente à assinatura do contrato. Lado outro, as informações genéricas relacionadas à variação de preços de insumos, sem demonstração pormenorizada dos reflexos inflacionários nos custos estimados, não dão guarida à recomposição de preços a que diz respeito o art. 65, II, **d**, da Lei nº 8.666/1993.

34. A elevação pretendida pela contratada, vez que não consubstanciada em prova documental bastante para comprovar o desequilíbrio na relação contratual, sob o pretexto de equalizar a equação econômico-financeira, acabou por **desestabilizar a relação contratual** em favor da Recoma Indústria, Comércio e Exportação Ltda., causando, conseqüentemente, prejuízo aos cofres do Distrito Federal passível de ressarcimento.

35. Pensar de modo diverso **possibilitaria distorções nas propostas de preços** apresentadas pelas proponentes, com a conseqüente **não obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração**, pois a revisão na forma apresentada teria o condão de **desvirtuar** o objeto contratado e onerar desnecessariamente o Poder Público.

36. Mesmo que considerada outra hipótese de **reajustamento lato senso da proposta**, antes mesmo da celebração do contrato, haveria afronta à **legalidade** (em razão da literalidade da Lei nº 8.666/1993) e à **impressoalidade**. A sociedade empresária que apresentou a melhor proposta deveria, caso entendesse que os preços apresentados estivessem defasados, **recusar a celebração do ajuste ou**, comprovada a ocorrência de algum fator que propiciasse o reajustamento lato senso, **assinar a avença e, cumpridos os prazos normativos e as**

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 888.

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 285.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA

**circunstâncias exigidas para cada espécie de reajustamento**, requerer a manutenção da equação econômico-financeira do **contrato**.

37. Portanto, no sentir deste MPC/DF, tendo em vista estarem ausentes os requisitos exigidos pelo art. 65, II, **d**, da Lei nº 8.666/1993 e pelo **reajustamento lato senso** para a promoção do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, deve o e. **Tribunal** considerar **improcedentes** os argumentos trazidos pelos defendentes.

**“V Da manifestação da SINESP**

77. No transcurso da elaboração desta Informação, a SINESP enviou ao Tribunal o Ofício SEI-GDF nº 91/2018 – SINESP/GAB/ASSESP (fls. 1602) com a manifestação da área técnica (Anexo XXVII) sobre a irregularidade 1, apontada no parágrafo nº 100 do Relatório de Inspeção nº 1/2016.

78. Vale ressaltar que a Decisão nº 4858/2017 (fls. 1600), de 05 de outubro de 2017, indeferiu a prorrogação de prazo solicitada pela SINESP com base no parágrafo 2º, do art. 1º, da Resolução nº 271/201412. Ainda assim, este Núcleo analisou as contrarrazões constantes do Anexo XXVII.

79. Verificou-se que o documento apresentado pela SINESP como resposta ao item III da Decisão nº 2048/17, é idêntico ao Memorando nº 248/2012- DIFIS/SACAF/SO (fls. 500/608), de 14 de novembro de 2012, já analisado no Relatório Final de Auditoria (fls. 674/721) e pelo Relatório de Inspeção nº 1/2016- NFO.

80. No referido Memorando, a então Secretária de Obras, por intermédio de sua Divisão de Fiscalização, **justifica a concessão da revisão dos preços pela comparação entre o valor pleiteado pelas empresas e o valor do orçamento atualizado pela Novacap** (fls. 502/503). Como os valores globais atualizados pela Novacap foram maiores do que os pleiteados pelas empresas, a SO concluiu que seria mais vantajoso a aceitação das revisões de preços propostas pelas firmas vencedoras.

81. Ocorre que o parecer da Assessoria Jurídica da SO foi favorável a concessão da revisão dos preços com a finalidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que fosse observado as seguintes condicionantes:

- a **comprovação da efetiva ocorrência dos fatos alegados** que alteraram significativamente os preços constantes das propostas vencedoras;
- **conferência e o ateste pela área técnica competente dos valores constantes da planilha** apresentada pela empresa vencedora do certame (fls. 859/887) para a comprovação que os mesmos eram de mercado;
- **disponibilidade orçamentária; e por fim**
- **apresentação de nova planilha estimativa de preços pela Novacap em que se possa inferir exclusivamente que, conforme os atuais preços praticados pelo mercado, a realização de novo procedimento licitatório seria mais dispendiosa e prejudicial à Administração Pública** do que a atualização dos preços da proposta apresentada pela licitante vencedora.

82. Conforme já demonstrado no tópico IV, a empresa **Recoma não comprovou a ocorrência de fatos que resultassem em desequilíbrio na equação econômico financeira do contrato**. Da mesma maneira, não se identificou nos autos a conferência e o ateste pela área técnica competente da SO de que os valores constantes da planilha apresentada pelas empresas vencedoras dos certames eram de mercado.

83. A SO se baseou apenas no orçamento atualizado pela Novacap para servir como fundamento para a concessão da revisão pleiteada pelas empresas quando deveria servir apenas para verificar a conveniência ou não de se realizar uma nova licitação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
QUARTA PROCURADORIA**

*Constata-se que a SO não atendeu a todos os requisitos necessários para a concessão da revisão.*

*84. A concessão da revisão de preços para a renovação da validade da proposta sem que todos os requisitos exigidos fossem integralmente atendidos, em especial, a não comprovação de que efetivamente ocorreu a alteração dos preços dos insumos que inviabilizaria a execução contratual, contribuiu de fato para o prejuízo ao erário.*

*85. Diante do exposto, considera-se que as argumentações da SINESP são improcedentes por não comprovar que efetivamente executou as ações necessárias para a concessão da revisão dos preços das propostas.” (Grifos no original e acrescidos).*

38. De fato, a SINESP se limitou, em essência, a **repetir os argumentos** declinados anteriormente no feito, os quais foram detidamente analisados e especificamente **refutados** no Relatório Final de Auditoria.

39. Cumpre registrar, outrossim, que o art. 373, incisos I e II, do Código de Processo Civil – aplicável subsidiariamente ao processo administrativo brasileiro –, impõe o ônus da prova ao autor, quanto a fato constitutivo de seu direito, e ao réu, **quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.**

40. Contudo, ao compulsar o feito, verifica-se que o órgão não se desincumbiu do ônus de comprovar que agiu ao abrigo da legislação e dos princípios aplicáveis à matéria. Nessa esteira, o e. TCDF pode considerar **improcedentes** os argumentos manejados pela SINESP.

41. Com efeito, ante a presença de elementos suficientes para comprovar a existência de prejuízo aos cofres públicos decorrente de **reajustamento lato senso** de cláusulas financeiras, **antes da assinatura dos contratos**, nos percentuais de 7,94% para a Vila Olímpica de Samambaia e de 21,80% para a Vila Olímpica de Planaltina, **com justificativa irregular de reequilíbrio econômico-financeiro**, a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 46 da LC nº 1/1994, é medida que se impõe. Dessarte, com arrimo no art. 13, II, da referida Lei Complementar, deve o e. TCDF proceder à citação dos responsáveis indicados na matriz de responsabilização presente à fl. 1.603 para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o débito apurado.

42. Outrossim, conforme ressaltou o cauteloso Corpo Instrutivo, mostra-se imprescindível realizar o saneamento do feito em relação à ausência de Acórdão referente à sanção aplicada por meio da r. Decisão nº 2.048/2017, em estrito cumprimento ao disposto no art. 24, III, da LC nº 1/1994.

43. Ante o exposto, este MPC/DF converge com as sugestões apresentadas na Informação nº 4/2018 – NFO, fls. 1.604/1.631.

É o Parecer.

Brasília, 30 de abril de 2019.

**Marcos Felipe Pinheiro Lima**  
Procurador