



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INFORMAÇÃO Nº 044/18/PD PE

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA.
SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS
PENITENCIÁRIOS. EMPREITADA POR PREÇO
GLOBAL. CONTRATO PARA EXECUÇÃO DAS
OBRAS DO COMPLEXO PENAL DE CANOAS
(CONTRATO Nº 022/2013) FIRMADO COM A
EMPRESA VERDI SISTEMAS CONSTRUTIVOS
S.A. PLEITO DA CONTRATADA DE CORREÇÃO
DO VALOR CONTRATUAL. ERRO NA PLANILHA
ORÇAMENTÁRIA REFERENTE AO ITEM TELHA
W PRÉ-FABRICADA EM CONCRETO
PROTENDIDO. IMPOSSIBILIDADE.

Trata-se de expediente administrativo encaminhado à Procuradoria-Geral do Estado, no interesse da Superintendência dos Serviços Penitenciários - SUSEPE, pela Secretaria da Segurança Pública, tendo por objeto análise de solicitação formulada pela empresa contratada Verdi Sistemas Construtivos S.A., qual seja, correção do valor contratual da obra do Complexo Penal de Canoas, em face de equívoco de digitação na planilha orçamentária.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Dito expediente administrativo é inaugurado por meio de manifestação da empresa contratada Verdi Sistemas Construtivos S.A. reiterando solicitação protocolada na Secretaria da Segurança Pública na data de 21/03/2014, relativamente à correção do valor contratual da obra de R\$ 98.663.134,50 (noventa e oito milhões, seiscentos e sessenta e três mil, cento e trinta e quatro reais e cinquenta centavos) para o montante de R\$ 101.145.407,84 (cento e um milhões, cento e quarenta e cinco mil, quatrocentos e sete reais e oitenta e quatro centavos), demonstrado o equívoco de digitação na planilha orçamentária referente ao sub item 27.6 que trata da "Telha W pré-fabricada em concreto protendido" inserido no item 27 "Cobertura, forro e proteções" do Prédio da Área de atividades e ao sub item 38.7 referente à "Telha W pré-fabricada em concreto protendido" inserido no item 38 "Cobertura, forro e proteções" do Prédio Circulação Geral (fls. 02/03).

Na sequência, há outra manifestação da empresa Verdi Sistemas Construtivos S.A. pugnando pela correção do valor contratual, no sentido de ver-se ressarcida do valor de R\$ 2.482.273,34 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, duzentos e setenta e três reais e trinta e quatro centavos) referente à correção do valor das telhas (fls. 04/05).

Às fls. 06/07 consta cópia da Informação nº 142/2014/DENGE referente ao expediente administrativo nº 7484-12.02/13-7.

Às fls. 08/17 há cópia de manifestação da empresa Verdi Sistemas Construtivos S.A., também referente ao expediente administrativo nº 7484-12.02/13-7, solicitando prorrogação do prazo de execução do contrato nº 022/2013, referente à construção do Complexo Penal de Canoas.

À fl. 23 consta cópia da Informação nº 603/2014/DENGE ainda referente ao expediente administrativo nº 7484-12.02/13-7, solicitando o encaminhamento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

à Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação para análise da justificativa da prorrogação de prazo e correção de valor contratual.

À fl. 26 há manifestação da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, seguida por uma sequência de trocas de correspondências eletrônicas com a Verdi Sistemas Construtivos S.A. (fls. 27/39), a fim de esclarecer o erro na planilha de composição de preços apresentada, tendo justificado a referida empresa, *verbis* (fl. 28):

“(...) Quando se apresentou a necessidade de entregarmos um orçamento para uma unidade em Canoas utilizando os mesmos valores unitários da obra de Venâncio Aires, foi preciso efetuarmos uma alteração em todos os valores unitários da nossa Planilha Base de Orçamento.

Ocorre que entre uma obra (Venâncio Aires) e outra (Canoas), tivemos uma mudança no formato de apresentação do preço da Telha W de concreto pré-fabricado protendido, mudando de m² para m³, isso exigiu que fizéssemos um arranjo dentro da composição dividindo os preços unitários de MATERIAL, MÃO DE OBRA e EQUIPAMENTOS DE CANTEIRO pela m² da telha que resultava em 1 m³. Esta alteração não foi desfeita para apresentação do orçamento de Canoas, com isso os valores unitários que deveriam ser pela ordem: Material = R\$ 155,87, Mão de Obra = R\$ 10,47 e Equipamentos = R\$ 51,11, acabaram todos divididos por 18,58 (metragem quadrada que gerava o valor por m³), como esta divisão não foi desfeita na composição, ocasionou os valores de Material $155,87/18,58 = R\$ 8,39$, Mão de obra $10,47/18,58 = R\$ 0,56$ e Equipamentos $51,11/18,58 = R\$ 2,75$, valores estes que geram o custo da Planilha de Orçamentos.”

Às fls. 48/50 encontram-se os dados técnicos para o 2º Termo Aditivo ao termo de contrato nº 022/2013.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Às fls. 52/56 manifesta-se a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado por meio da Informação CAGE/SECCIONAL XVII/SUSEPE Nº 209/2014, sugerindo soluções alternativas, *verbis*:

“(…) 1 – debitar estes custos única e exclusivamente à contratada Verdi, suportado pelo BDI de 28% adotado para o projeto;
2 – ainda que subjetivamente, dividir paritariamente entre as partes a razão de 50% para SUSEPE e 50% para o fornecedor;
3 – dividir entre as partes à razão de 56,0% para a SUSEPE a título de indenização à contratada dos custos diretos de insumo;
4 – dividir entre as partes à razão de 78,1% para a SUSEPE a título de indenizar a contratada pelos custos diretos de insumos e outros custos diretos.”

À fl. 57 o Superintendente da SUSEPE autoriza o aditamento à razão de 78,1%, excluindo o BDI.

À fl. 60 sobrevém a Informação nº 0033/2016/DENGE sugerindo o encaminhamento da questão à Assessoria Jurídica a fim de ser verificada a viabilidade do pleito.

Às fls. 62/65 consta o Relatório nº 009/2016DENGE/SUSEPE informando acerca da situação da obra do Complexo Penal de Canoas.

Às fls. 67/69 consta a manifestação da assessoria jurídica da SUSEPE, seguida de exposição da Divisão de Orçamento e Finanças (fls. 74/75), do Departamento de Engenharia (fl. 76), da Superintendência (fl. 77), do Departamento Administrativo (fl. 82) e, por fim, manifestação da então Agente Setorial da Procuradoria-Geral do Estado junto à SUSEPE sugerindo a análise pela Equipe de Consultoria do Procuradoria do Domínio Público Estadual.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Encaminhado, então, o expediente para análise dessa Equipe de Consultoria, sobreveio a promoção das fls. 87/101, de lavra da Procuradora do Estado, Dra. Cristiane da Silveira Bayne sugerindo a complementação das informações de modo a possibilitar a análise conclusiva sobre o pedido deduzido pela empresa Verdi Sistemas Construtivos S.A.

Assim, a fim de ampliar as referências, de forma a permitir o exame conclusivo acerca do pleito da empresa contratada, sobrevém às fls. 104/110 a Informação nº 0124/2017/DENGE, seguida pela Informação nº 003/2017/FTSSP-SOP (fls. 116/118) e pela Informação nº 0037/2018/DENGE (fls. 126/128).

Às fls. 129/132 manifesta-se a assessoria jurídica da SUSEPE.

Por fim, às fls. 135/136, é o presente expediente encaminhando à Procuradoria-Geral do Estado, juntamente com os expedientes nº 7484-12.02/13-7 e nº 1224-12.00/15-0, após manifestação da assessoria jurídica da Secretaria de Estado da Segurança Pública, acolhida pela Agente Setorial da PGE.

É o relatório.

Cuida-se de examinar pleito formulado pela empresa contratada Verdi Sistemas Construtivos S.A., no sentido de ver-se ressarcida, seja por meio de pagamento de indenização, seja por meio de termo aditivo ao contrato nº 022/2013, que versa sobre a execução das obras no Complexo Penal de Canoas, em razão de erro na elaboração da planilha orçamentária.

De início, cumpre referir que houve a contratação direta da empresa Verdi Sistemas Construtivos S.A., reconhecida a situação emergencial, com base no permissivo do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Dita contratação deu-se por empreitada por preço global. Nessa modalidade, “existe um preço global pela obra ou serviço. O licitante obriga-se a executar a obra ou serviço, mediante remuneração calculada como um valor determinado.” (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17ª. Ed., São Paulo: RT, 2016, p. 194).

A doutrina e a jurisprudência têm divergido sobre a possibilidade ou não de, nas contratações por empreitada por preço global, serem realizados aditivos contratuais. Em vista deste cenário, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1977-28/2013 – Plenário, buscou uniformizar procedimentos sobre a utilização do regime de empreitada por preço global (EPG).

Ao que se tem notícia, a presente obra foi custeada, em parte, com recurso federal, razão pela qual, cumpre transcrever parte do Acórdão nº 1977-28/2013 – Plenário TCU:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Segecex que oriente às unidades técnicas desta Corte a observarem as seguintes disposições em suas fiscalizações de **obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto:**

9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99;

9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;

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;

9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, conseqüentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas;

9.1.5. a proposta ofertada deverá seguir as quantidades do orçamento-base da licitação, cabendo, no caso da identificação de erros de quantitativos nesse orçamento, proceder-se a impugnação tempestiva do instrumento convocatório, tal qual assevera o art. 41, § 2º, da Lei 8.666/93;

9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

9.1.8.3. **avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;**

9.1.8.4. **verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, conseqüentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;**

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

9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdicionada, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes", a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a

ml



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93;

9.2. nos contratos executados mediante o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicam-se, no que couber, os entendimentos expressos nesta decisão, por força do disposto no art. 2º, inciso II; art. 8º, § 1º; art. 39; art. 45, inciso I, alínea "b" e art. 63, todos da Lei 12.462/2011, como também no Acórdão 1.510/2013-Plenário, mormente no que se refere à necessidade de estabelecer uma matriz de riscos, a explicitar as exatas responsabilidades e encargos a serem assumidos pelos particulares – inclusive no que se refere a erros quantitativos;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça, para que informe aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal e do Poder Judiciário o inteiro teor desta decisão;

9.4. arquivar o presente processo." (Grifou-se)

Assim, imprescindível era o esclarecimento, por parte da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação acerca da existência de erro atribuído à Administração, ou seja, alterações no projeto ou nas especificações técnicas, bem como erros e omissões relevantes em relação ao orçamento-base da administração, o que restou devidamente elucidado na manifestação de fls. 116/118 da Força Tarefa SSP-SOP, *verbis*:

"(...) Ao analisarmos a planilha do resumo do orçamento percebemos que os itens 27.6 e 38.7 – Telha W pré-fabricada em concreto pretendido tem um preço por unidade de R\$ 14,98 (fls. 177 e 180). Contudo, a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

planilha utilizada como base da mesma, ou seja, a planilha de composição unitária, no item 15.051 – Telha w pré-fabricada em concreto protendido – possui preço do m² de R\$ 278,34 (fl. 231). Assim, analisando-se a tabela de composição unitária fica nítido o que a Empresa quis demonstrar com as planilhas apresentadas no seu pedido de ressarcimento, qual seja, por algum motivo as colunas do material, mão de obra e cant. equip não somaram os valores correspondentes, ficando, por isto, em um valor bem abaixo do que realmente deveria ser. Essa explicação também esta bem detalhada em informação da Susepe nº 142/2014, de 24 de março de 2014, em e-mail trocado entre a empresa e esta Secretaria no dia 10/10/2014 (fls. 06 e 29 do Processo nº 009570-12.02/15-3), bem como em informação da CAGE nº 209/2014 (fls. 52 a 56 do mesmo processo). Dessa forma, **entendemos que realmente foi um equívoco, um erro de elaboração de planilha excel, não tendo qualquer intuito de repercutir no preço total do contrato.** No que diz respeito à atribuição do erro, entendemos que **não há erro atribuível diretamente à Administração Pública, seja em alterações no projeto ou nas especificações técnicas, seja em erros ou omissões relevantes no orçamento-base.** O que ocorreu, a nosso ver, é que a Administração, de certo modo, não analisou a proposta da empresa, em comparativo com os preços ofertados para a construção da obra de Venâncio Aires, que foi utilizada como base para esta contratação (cujo valor unitário da Telha era de R\$ 278,34), conforme esclarecimentos anteriormente prestados pela divisão de projetos e arquitetura desta Secretaria (fl. 40 do Processo nº 009570-12/02/15-3).
(...)

Conforme já esclarecido anteriormente, **houve erro da empresa no lançamento da planilha de cálculo que embasou a contratação.**”
Grifou-se.

Assim, conclui-se que houve erro cometido pela própria contratada ao preencher a planilha de custos que subsidiou a contratação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Com efeito, trata-se de empreitada por preço global, na qual a contratada atribuiu valor global à obra e, após a assinatura do contrato, pretende a alteração do preço por ela apresentado e aceito pela contratante.

Busca a empresa contratada, dessa forma, alteração do preço final da obra de R\$ 98.663.134,50 (noventa e oito milhões, seiscentos e sessenta e três mil, cento e trinta e quatro reais e cinquenta centavos) para o montante de R\$ 101.145.407,84 (cento e um milhões, cento e quarenta e cinco mil, quatrocentos e sete reais e oitenta e quatro centavos), em face de equívoco de digitação na planilha orçamentária referente ao sub item 27.6 que trata da “Telha W pré-fabricada em concreto protendido” inserido no item 27 “Cobertura, forro e proteções” do Prédio da Área de atividades e ao sub item 38.7 referente à “Telha W pré-fabricada em concreto protendido” inserido no item 38 “Cobertura, forro e proteções” do Prédio Circulação Geral, sem que tenha sido demonstrado fato superveniente ou mesmo erros ou omissões relevantes na formulação do orçamento-base feito pela Administração.

Essa diferença apresentada deve ser absorvida pela contratada, pois, repita-se, trata-se de empreitada por preço global, quando contratada a execução da obra por preço certo e total (art. 6º, VIII, “a”, da Lei nº 8.666/93).

A respeito do tema, vale citar artigo publicado no Informativo de Licitações e Contratos da Zênite, em que o autor, Leonardo Baes Lino de Souza, comenta o mencionado Acórdão 1977-28/2013 – Plenário do TCU:

“Se nas alterações qualitativas acima tratadas o entendimento do TCU é pacífico quanto à obrigatoriedade de celebração de aditivo, quanto ao tema que ora passamos a tratar, há sérias controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, sedo esse o principal motivo que ensejou a realização do estudo que resultou no Acórdão nº 1.977/2013 – Plenário.

No caso de pequenas alterações quantitativas, o entendimento da Corte de Contas é de que não é devido do aditivo. O principal argumento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

utilizado pelo Tribunal é de que, se a obra foi contratada pelo regime EPG, não há como exigir que a Administração faça a medição por preço unitário. Nessa direção, colacionamos o seguinte trecho do Acórdão nº 1.977/2013 – Plenário:

Preliminarmente, cumpre destacar que **em caso de pequenas alterações quantitativas em cada item ou serviço, em que o contratado solicite o aditivo, não há cabimento em concedê-lo. Ora, se a medição da obra é feita por etapas, o fiscal do contrato não é capaz de verificar pequenas variações, para mais ou para menos, em itens ou serviços isolados. Caso ele opte por medir o serviço, para avaliar a pertinência do pleito, será obrigado a medir todos os serviços da mesma forma, para verificar aqueles em que o contratado está ganhando. Isso descaracterizaria completamente o regime de empreitada por preço global, tornando-o idêntico à empreitada por preço unitário, com a onerosa atividade de medição dos quantitativos de cada serviço.**

Portanto, sendo o caso de pequenas alterações quantitativas em cada item ou serviço, não é devido o aditivo, isso porque não é possível desvirtuar o regime de EPG em EPU.” (SOUZA, Leonardo Baes Lino de. Admissibilidade de aditivos em contratos de obras públicas executados por empreitada por preço global na ótica do Tribunal de Contas da União. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 265, p. 258-267, mar. 2016). Grifou-se.

Dessa forma, tratando-se de empreitada por preço global e verificado erro na planilha orçamentária atribuível exclusivamente à contratada, não cabe pleito de ressarcimento, seja por meio de indenização, seja por meio de termo aditivo para alteração do valor contratual.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da
4ª Região:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. REDUÇÃO DO CUSTO DE ITENS INTEGRANTES DA PLANILHA DE PREÇOS. RETENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. Na empreitada por preço global, ressalvada a hipótese de imprevisível ruptura de seu equilíbrio econômico-financeiro, a empresa vencedora do certame licitatório encontra-se compelida a executar a integralidade do objeto do contrato, independentemente de todos os elementos integrantes do custo constarem ou não na planilha de preços. Com efeito, a contratada assume os riscos financeiros da contratação, o que torna devido o valor global contratado para a prestação do serviço, ainda que haja eventual variação de custo dos itens unitários que serviram de base para estimativa do preço licitado.” (TRF4, AC 5014406-21.2012.4.04.7000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 05/05/2015). Grifou-se

Do corpo do acórdão, extrai-se, *verbis*:

“Na empreitada por preço global, a vencedora se vê compelida a executar todo objeto do contrato, independentemente de constar ou não em sua planilha de formação de preço. Essa variação na quantidade de itens ou mesmo de seu preço se insere na liberdade que a executante do contrato tem, cujos riscos financeiros devem ser por ela suportados, seja na produção de lucros ou de prejuízos.

O fato de se tratar de contrato administrativo não exclui da executante a orientação básica do setor privado, consistente em assumir riscos. A preocupação que se resguarda ao Poder Público é tornar exequível o contrato, dada a presumida necessidade da obra ou do serviço, os quais não podem sofrer solução de continuidade.

Contratar por preço global impõe admitir que o serviço, muito embora possa ser dividido em múltiplos itens, será sempre



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

considerado como um todo, devendo o contratado realizá-lo pelo preço estabelecido em sua totalidade, independentemente da variação de preço dos elementos que serviram para seu cálculo. Uma vez acatada pelo licitante a planilha de formação de preço apresentada pela vencedora, adjudicado em seu favor o objeto da licitação e assinado o contrato, a relação se torna bilateral, restando fixada a equação econômico-financeira do contrato, pelo seu valor global. Somente seria cabível a modificação unilateral do preço acordado nas hipóteses previstas em lei, como a modificação decorrente da necessidade de melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado (art. 58, I, da Lei nº 8.666/93) e quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos ou quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto (art. 65, I, da Lei nº 8.666/93), o que não é o caso dos autos." Grifou-se

Assim, considerando que não se trata de erro de quantitativos ou omissão no orçamento-base da Administração ou mesmo alterações no projeto ou nas especificações da obra, cuja ocorrência poderia ser atribuída ao ente contratante, inviável o pleito da empresa contratada.

Aliás, verifica-se que a própria contratada atribuiu valor global à obra, constando das cláusulas segunda e terceira do contrato nº 022/2013, que acompanha a presente consulta no expediente nº 7484-12.02/13-7 (fl. 1482), *verbis*:

"CLÁUSULA SEGUNDA – DA EXECUÇÃO

2.1. O objeto deste contrato será executado sob a forma de execução indireta, em regime de empreitada global, incluindo fornecimento de materiais e mão de obra, de acordo com a proposta da empresa Contratada e o Cronograma Físico-Financeiro.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO PREÇO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

3.1. O preço global a ser pago pelo CONTRATANTE, referente à execução dos serviços contratados por meio deste instrumento é de R\$ 98.663.134,50 (noventa e oito milhões, seiscentos e sessenta e três mil, cento e trinta e quatro reais e cinquenta centavos), constante da proposta, sendo utilizado 28% de BDI e Encargos Sociais de 157,52% (horista) e de 109,60 (mensalista), aceito pela CONTRATADA, entendido este como preço justo e suficiente para a total execução do presente objeto, conforme Cronograma Físico-Financeiro.”

Em conformidade com essas disposições, contata-se que o contrato celebrado entre as partes possui a natureza global da empreitada, de modo que é ineficaz buscar a empresa contratada, nessas condições, alterar o preço total apresentado por ocasião da sua proposta (fls. 819/820 do expediente nº 7484-12.02/13-7) para a execução de obra que é por preço certo e total.

Nesse sentido também é o esclarecimento prestado pelo Departamento de Engenharia Prisional na Informação nº 0037/2018/DENGE (fls. 126/128), *verbis*:

“Conforme se infere dos documentos constantes dos autos, portanto, à época, não teria sido realizada a análise unitária do orçamento apresentado pelo empresa contratada, mas sim a análise do preço com base no critério do preço/vaga. Desta forma, em que pese o orçamento da construção da Penitenciária de Venâncio Aires tenha servido de parâmetro para a análise do preço, isso não ocorreu com o comparativo de itens unitários da proposta apresentada e o(s) orçamento(s) de referência e sim, no quesito global do preço global dividido pelo número de vagas geradas, o que levou a um parâmetro de preço por vaga. Desta forma, o lançamento do valor ou quantidade de um item no(s) orçamentos de referência, não pode caracterizar por sim um erro de orçamento, posto que as tratativas no caso concreto, à época, teriam considerado o preço global da vaga gerada.”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No presente caso, o regime de contratação previsto foi de empreitada por preço global, ou seja, aquele em que a execução da obra se dá por preço certo e total, de forma que a contratada recebe o valor certo e total para a execução do objeto do contrato, na dicção do art. 10, da Lei nº 8.666/93. Diferentemente da empreitada por preço unitário em que se contrata a execução por preço certo de unidades determinadas. Ao contrário da primeira modalidade, em que o preço global é utilizado para avaliar o valor total da obra, nesta última o controle é feito por cada unidade destacada. Ou seja, as quantidades medidas serão apenas as efetivamente executadas e o valor total da obra não é previamente fixado, pois depende de uma série de unidades de execução.

Eventual variação de custo, seja por erro da contratada ou não, só permitiria a alteração do valor contratual, ainda assim por acordo das partes, para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, mas apenas na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis mas de consequências 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 (art. 65, II, "d", da Lei nº 8.666/93), o que não é o caso em tela.

Portanto, não encontra fundamento jurídico válido a pretensão da empresa contratada Verdi Sistemas Construtivos S.A. em buscar ser ressarcida seja por meio de indenização, seja por meio de termo aditivo alterando o valor do contrato, quando constatado erro na planilha orçamentária, atribuível somente a ela.

A small, handwritten signature in the bottom right corner of the page.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Essa manifestação, consigne-se por derradeiro, possui cunho estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É a informação.

Porto Alegre, 01 de junho de 2018.

Assinatura manuscrita em azul da procuradora Milena Bortoncello Scarton.

Milena Bortoncello Scarton

Procuradora do Estado

Ref. Exp. Nº 009570-12.02/15-3



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 009570-12.02/15-3, nº 001224-12.00/15-0 e nº
007484-12.02/13-7

Acolho as conclusões da Informação nº 044/38/PDPE ,
da Procuradoria do Domínio Público Estadual, de autoria da
Procuradora do Estado MILENA BORTONCELLO
SCARTON.

Restitua-se o expediente à Secretaria da Segurança
Pública, com vista prévia ao Agente Setorial.

Em 05 de junho de 2018.

Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.