



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL

Prestação dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas no Distrito Federal

Processo nº 3.797/2016-e



Brasília 2017



Resumo Executivo

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, tendo como objetivo verificar o planejamento, os controles e a prestação dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, mais especificamente os gramados e a arborização, quanto aos aspectos da regularidade e da economicidade.

A manutenção dos gramados consiste basicamente em roçagem, poda da grama e controle de pragas e doenças. Quanto à arborização, destaca-se que o corte e a poda de árvores seguem uma política de intervenção mínima, baseada no Decreto nº 14.783/1993, que dispõe sobre o tombamento de espécies arbóreas-arbustivas. Os serviços de poda, em área pública, são realizados após a vistoria de um engenheiro florestal, mediante solicitação da comunidade ou de técnicos da Novacap em decorrência de vistorias.

Destaca-se a materialidade desses serviços, dado que foram empenhados mais de R\$ 250 milhões para a execução dos contratos no período de janeiro de 2014 a fevereiro de 2016.

O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo da presente auditoria foi verificar o planejamento, os controles e a prestação dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas quanto aos aspectos da regularidade e da economicidade.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

- a) O planejamento e a execução dos contratos de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas (corte e roçagem de grama e poda de árvores) observam os dispositivos legais e contratuais?
- b) Os controles da locação de veículos e de equipamentos utilizados na manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas garantem a sua devida utilização, bem como as locações respeitam o princípio da economicidade?
- c) As prorrogações e as alterações contratuais dos serviços contratados são realizadas de acordo com os ditames legais?

O que o Tribunal encontrou?

Verificaram-se **deficiências no planejamento, na fiscalização e no controle da execução** dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, bem como foram identificadas **falhas no controle de pagamento** dos serviços de poda de árvores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Foram constatadas falhas graves nos pagamentos dos serviços de poda de árvores, em decorrência da **ausência de controle de quantidade de horas e de insumos** empregados na realização dos serviços. Essas falhas resultaram em **pagamentos por serviços não executados**, devido ao ateste de insumos em quantitativos superiores aos efetivamente empregados.

Assim, foram constatados **pagamentos indevidos de cerca de R\$ 147 mil** no âmbito desses contratos, conforme se pode verificar na Tabela a seguir.

Período	Diferença de Pagamentos (R\$)	Resultado
27/03 a 26/04/2014	R\$ 71.183,57	Pagamento indevido
19/06 a 26/07/2014	R\$ 113.819,72	Pagamento indevido
Dezembro/2014 (3 a 11)	R\$ 20.626,66	Pagamento indevido
Dezembro/2014 (12 a 25)	R\$ 5.881,12	Pagamento indevido
Abril/2015	R\$ 9.434,07	Pagamento indevido
Julho/2015	- R\$ 70.760,65	Pagamento inferior ao executado
Dezembro/2015 (até 14)	- R\$ 2.338,80	Pagamento inferior ao executado
TOTAL	R\$ 147.845,69	Pagamento indevido

Fonte: Achado 3.

Registra-se, ainda, a ausência de critérios de priorização na programação dos serviços de poda de árvores, em decorrência do relevante estoque de demandas registradas sem atendimento, o que configura risco de prestação de serviços em desacordo com o interesse público.

Em relação aos serviços de corte e roçagem de grama, constatou-se a **ausência de planejamento** da execução, além de ter sido demonstrada a **falta de controle no tocante às datas de execução** dos serviços, informação que serviria de subsídio para o controle da produtividade das empresas contratadas. Registra-se, ainda, a **inexistência de documentação comprovando os trabalhos de fiscalização** da Novacap.

Constatou-se, também, que os **controles da locação de veículos e de equipamentos contêm fragilidades** relevantes que permitiram a ocorrência de despesas sem a devida comprovação. As falhas encontradas se referem a:

- emissão de Diários de Operação em datas posteriores à utilização dos veículos/equipamentos;
- erros no registro manual dos hodômetros dos veículos e nos cálculos de deslocamentos, inclusive com a ocorrência de situações de aparentes deslocamentos fictícios;
- pagamento pela mera disponibilidade de veículos em dias não úteis.

Além disso, foram constatadas **despesas antieconômicas** em decorrência da maior parte dos veículos analisados serem pagos pelo valor mínimo, indicando que uma melhor gestão permitiria reduzir os gastos, bem como identificou-se situações de **veículos e equipamentos ociosos**. Destaca-se, ainda, que a métrica de pagamento de locação de veículos por um deslocamento mínimo diário representa



um custo maior à administração pública em comparação com o cálculo utilizando o quantitativo de dias em que os caminhões foram efetivamente disponibilizados.

Quanto às alterações contratuais, a equipe de auditoria identificou **repactuações contratuais indevidamente realizadas** sem a efetiva evidenciação da variação de custos da empresa contratada. Constataram-se diversas impropriedades nas planilhas de custos apresentadas pela empresa, bem como verificou-se que elas não permitiam o recálculo para confirmação dos números apresentados, em decorrência da ausência dos quantitativos de insumos empregados na execução contratual.

Ademais, foi possível observar que as licitações dos serviços analisados foram realizadas com baixa participação de empresas, devido à **restrição à competitividade em razão da utilização da modalidade pregão presencial**, bem como em decorrência de deficiências na identificação dos objetos, solicitação de atestados de capacidade técnica em quantidade superior à necessária e prestação de informações incorretas aos licitantes.

Por fim, foram constatadas outras irregularidades nos certames licitatórios da amostra, no tocante a **ausência de orçamento detalhado em planilhas, ausência de verificação de planilhas de custos** readequadas aos lances vencedores e um **certame homologado sem a apresentação de planilha de custos**, em desrespeito à legislação de regência das licitações.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas à Novacap, destacam-se:

- a) elabore estudos de demanda e de produtividade de serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama para subsidiar a elaboração de Projetos Básicos da contratação destes serviços; (Achado 1)
- b) faça constar dos Projetos Básicos de contratação de serviços de corte e roçagem de grama o detalhamento das áreas licitadas; (Achado 1)
- c) elabore cronogramas periódicos de execução dos serviços de corte e roçagem de grama; (Achado 1)
- d) estabeleça formalmente critérios objetivos para definir a priorização de serviços de poda de árvores e realize a vinculação das Solicitações de Serviço aos referidos critérios, de modo a garantir a observância do Princípio da Impessoalidade; (Achado 1)
- e) faça constar dos processos de pagamento dos serviços de corte e roçagem de grama os relatórios de execução elaborados pelas empresas contratadas, contendo o detalhamento dos polígonos roçados com a respectiva data de realização do serviço; (Achado 2)
- f) adote medidas para que a liquidação das despesas dos serviços de poda de árvores seja realizada em estrita concordância com a quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- efetivamente utilizados, bem como de acordo com a quantidade efetiva de horas trabalhadas, de modo a observar os art. 62 e 63 da Lei nº 4320/1964; (Achado 3)
- g) realize estudos para avaliar nova metodologia de contratação de poda de árvores no Distrito Federal, estabelecendo remuneração mediante efetiva prestação de serviços e não meramente pela quantidade de horas trabalhadas, incluindo cláusulas de produtividade e de níveis de serviço e prevendo o controle da quantidade e da qualidade dos serviços; (Achado 3)
 - h) promova o adequado gerenciamento dos contratos de locação de veículos, máquinas e equipamentos, visando o melhor aproveitamento dos recursos, tendo em vista a demanda efetiva de utilização e o critério de pagamento mínimo diário; (Achado 4)
 - i) realize estudos técnicos com vistas a analisar comparativamente a métrica de pagamento por uma quilometragem mínima diária ou mensal, no âmbito dos contratos de locação, avaliando sob o princípio da economicidade qual o formato de contratação mais vantajoso para a administração pública; (Achado 4)
 - j) adote providências com vistas a fortalecer os controles de pagamento dos veículos locados no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, em especial quanto à emissão dos Diários de Operações anteriormente à utilização dos veículos e equipamentos e ao seu correto preenchimento; (Achado 5)
 - k) adote medidas para que as solicitações de repactuação contratual sejam devidamente analisadas, de modo a certificar a variação de custos alegada pelas contratadas; (Achado 6)
 - l) doravante adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de bens e serviços de natureza comum; (Achado 7)
 - m) elabore para todos os certames licitatórios orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, nos termos da Instrução Normativa nº 02/2008-SLTI/MPOG; (Achado 8)
 - n) adote providências no sentido de aperfeiçoar as estimativas de preço para as futuras contratações de serviços de corte e roçagem de grama, utilizando os quantitativos de insumos empregados nos contratos em vigor como informação auxiliar; (Achado 8)
 - o) doravante, nas licitações que venha a realizar, analise as planilhas de custos e formação de preços no momento da aceitação do lance vencedor. (Achado 8)

Além disso, a equipe de auditoria sugeriu recomendar ao Governador do Distrito Federal que avalie a conveniência de revogar o Decreto nº 34.339/2013, de modo a restaurar a obrigatoriedade do pregão na forma eletrônica no Distrito Federal, em atendimento ao interesse público e em defesa do princípio da ampla competitividade dos certames licitatórios, permitindo a maior participação possível de licitantes com a conseqüente redução de preços contratados (Achado 7).

Cabe ressaltar que tais proposições ainda carecem de deliberação do Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, **economicidade** na contratação dos serviços, prestação de serviços visando o **atendimento ao interesse público**, a **ampliação da competitividade** nos processos de contratação, bem como estimativas adequadas de custo pela Novacap e repactuações de contratos realizadas de acordo com a variação efetiva de custos das empresas contratadas, possibilitando o **pagamento de valor justo** pelo poder público.



Sumário

1	Introdução	8
1.1	Apresentação	8
1.2	Identificação do Objeto	8
1.2.1	Legislação e Normas Aplicáveis	10
1.2.2	Planos, Diretrizes e Manuais Aplicáveis	10
1.3	Contextualização	11
1.4	Objetivos	13
1.4.1	Objetivo Geral	13
1.4.2	Objetivos Específicos	14
1.5	Escopo	14
1.6	Montante Fiscalizado	14
1.7	Metodologia	15
1.8	Critérios de auditoria	15
1.9	Avaliação de Controle Interno	19
2	Resultados da Auditoria	21
2.1	QA 1 – O planejamento e a execução dos contratos de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas (corte e roçagem de grama e poda de árvores) observam os dispositivos legais e contratuais?	21
2.1.1	Achado 1 – Deficiências no planejamento dos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama	21
2.1.2	Achado 2 – Deficiências na fiscalização e no controle da execução dos serviços	35
2.1.3	Achado 3 – Falhas no controle de pagamento dos serviços de poda de árvores	44
2.2	QA 2 – Os controles da locação de veículos e de equipamentos utilizados na manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas garantem a sua devida utilização, bem como as locações respeitam o princípio da economicidade?	57
2.2.1	Achado 4 – Despesas antieconômicas com locação de veículos, máquinas e equipamentos	57
2.2.2	Achado 5 – Fragilidades nos controles da utilização dos veículos locados	64
2.3	QA 3 – As prorrogações e as alterações contratuais dos serviços contratados são realizadas de acordo com os ditames legais?	73
2.3.1	Achado 6 – Repactuações realizadas sem a evidenciação efetiva da variação de custos da empresa	73
2.4	Outros Achados	86
2.4.1	Achado 7 – Restrição à competitividade nos Pregões Presenciais	86
2.4.2	Achado 8 – Irregularidades na elaboração, apresentação e verificação das planilhas de custos e formação de preços dos procedimentos licitatórios ..	99
3	Conclusão	106
4	Proposições	107
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO	113



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap em cumprimento ao Plano Geral de Ação 2016 – PGA 2016.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 15.02.2016 a 24.06.2016.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria foi o exame dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas sob responsabilidade da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap.

4. A Novacap é uma empresa pública vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal, que por sua vez é responsável pela execução e pelo acompanhamento das principais obras distritais.

5. De acordo com o Estatuto Social da Companhia¹, a Novacap tem por objeto *“o gerenciamento/execução de obras e serviços de engenharia, arquitetura, urbanização, drenagem pluvial, pavimentação e conservação/limpeza de monumentos e obras de arte especiais, direta ou indiretamente, com entidades públicas ou privadas, bem como a prática de todos os demais atos concernentes aos seus objetivos sociais os quais poderão ser executados em qualquer parte do Território Nacional ou no exterior”*.

6. Segundo seu Estatuto, as unidades que estão diretamente relacionadas com o objeto da auditoria são a Diretoria de Urbanização – DU e a de Administração – DA, cujas competências relacionadas são:

*Art. 28 – Compete ao **Diretor Administrativo**:*

I – orientar, coordenar e gerir as atividades de administração de recursos humanos, administração de material e suprimentos, administração patrimonial, transporte, manutenção e suporte administrativo da Novacap, bem como emitir os documentos básicos de administração compreendidos em sua esfera de atribuições;

III – coordenar a execução da manutenção corretiva e preventiva das máquinas, veículos, equipamentos, unidades de produção, bem como do mobiliário e dos eletroeletrônicos da Companhia;

V – autorizar, de acordo com as normas da Novacap, a realização de licitações para aquisição de matéria-prima, materiais de consumo e equipamentos;

*Art. 31 – Compete ao **Diretor de Urbanização**:*

I – programar, coordenar e controlar a execução de projetos de obras

¹ Aprovado pela Assembleia Geral Extraordinária realizada no dia 25/10/2013. Publicado no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF nº 245, páginas 20 e 21 de 22/11/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

e serviços de urbanização, drenagem pluvial, pavimentação e ajardinamento, confiados à Novacap;

II – coordenar e controlar a execução de obras e serviços de conservação e manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas, no Plano Piloto e Cidades-Satélites, sob a responsabilidade da Novacap;

IV – autorizar, de acordo com as normas da Empresa, a realização de licitações para execução de obras e serviços de urbanização, drenagem pluvial e pavimentação;

V – submeter à Diretoria Colegiada, os assuntos e processos relativos à área de urbanização, os quais devam ser por ela aprovados ou encaminhados ao Conselho de Administração;

Art. 50 - Ao Departamento de Parques e Jardins, unidade orgânica de gerenciamento e execução, diretamente subordinado à Diretoria de Urbanização, compete:

II - orientar e acompanhar a execução dos projetos de arborização e ajardinamento;

IV - conservar as áreas verdes e urbanas do Distrito Federal.

7. A seguir, são elencados os principais gestores da Novacap vinculados ao objeto da fiscalização:

Tabela 1: Principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização

Identificação do Gestor	Cargo/Função	Período (decisão do Conselho de Administração)
Nilson Martorelli	Diretor-Presidente	17/05/2012 a 04/01/2015
Hermes Ricardo Matias de Paula		05/01/2015 a 28/04/2016
Júlio César Menegotto		A partir de 29/04/2016 ²
André Monteiro Fortes	Diretor Administrativo	12/01/2011 a 04/01/2015
Júlio César Menegotto		05/01/2015 a 14/06/2016
Marcos Aurélio Pereira Lisboa Lopes		A partir de 15/06/2016
Erinaldo Pereira da Silva Sales	Diretor de Urbanização	09/04/2013 a 24/02/2014
Giancarlo Ferreira Manfrin		25/02/2014 a 04/01/2015
Antonio Raimundo Santos Ribeiro Coimbra		05/01/2015 a 14/06/2016
Daclimar Azevedo de Castro		A partir de 15/06/2016
Rômulo Dias Teixeira Ervilha	Departamento de Parques e Jardins	A partir de 09/12/2009 ³

Fonte: Diário Oficial do Distrito Federal – DODF.

² Nomeado Diretor-Presidente Interino em 29/04/2016 e efetivado em 15/06/2016. Acumulou, nesse período, o cargo de Diretor Administrativo.

³ Nomeado pela Instrução Normativa nº 339 de 09/12/2009.



1.2.1 Legislação e Normas Aplicáveis

8. Os principais normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização são apresentados na Tabela 2:

Tabela 2: Legislação e normas aplicáveis

Norma	Objeto
Decreto nº 5.559/1980	Altera dispositivos do Código de Edificações e toma outras providências.
Decreto nº. 25.937/2005	Determina em seu art. 1º que as atividades de ajardinamento e limpeza das áreas urbanas, dentre outras, sejam objeto, preferencialmente, de execução indireta, mantendo-se, entretanto, o poder regulatório e de fiscalização das atividades por parte do poder público.
Decreto nº 14.783/1993	Dispõe sobre o tombamento de espécies arbóreo-arbustivas, critérios para realização de podas de árvores em áreas verdes, vias ou logradouros públicos e dá outras providências.
Decreto nº 33.741/2012	Regulamenta o art. 20 da Lei Complementar nº 803/2009, no que diz respeito às normas viárias, conceitos gerais e parâmetros para dimensionamento de sistema viário urbano para o planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos.
Decreto nº 32.880/2011	Dispõe sobre o uso, aquisição, locação e cessão de veículos oficiais no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei nº 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 10.520/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 5.450/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 25.966/2005	Recepção do Decreto nº 5.450/2005 no âmbito do Distrito Federal.
Decreto nº 34.339/2013	Retira a aplicabilidade do art. 4º do Decreto nº 5.540/2005 no Distrito Federal – DF.
Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG	Dispõe, na esfera federal, sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.
Decreto nº 36.063/2014	Aplica às contratações de serviços, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do DF, as disposições da Instrução Normativa nº 2/2008 - SLTI/MPOG.
Decreto nº 32598/2010	Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.

Fonte: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ-DF.

1.2.2 Planos, Diretrizes e Manuais Aplicáveis

9. Foram também identificados documentos que contêm orientações e diretrizes gerais relacionadas ao objeto da auditoria, apresentados na Tabela 3:


Tabela 3: Planos, Diretrizes e Manuais aplicáveis

Documento	Órgão Elaborador
Manual de Jardinagem e Produção de Mudanças do Departamento de Parques e Jardins – DPJ	DPJ/Novacap
Manual de Procedimentos para a Operação de Poda de Árvores	DPJ/Novacap
Cartilha do Executor do Contrato	SEPLAG/DF

Fonte: Elaboração própria.

1.3 Contextualização

10. O Distrito Federal possui cerca de 55 milhões de metros quadrados de áreas gramadas, 208 milhões de metros quadrados de vegetação espontânea e quatro milhões de árvores. Essa imensa área verde necessita de serviços que garantam a sua manutenção e conservação, de modo a impedir seu crescimento desordenado, a proliferação de pragas, o abrigo de animais peçonhentos e, ao mesmo tempo, promover o equilíbrio ecológico do DF⁴.

11. O Decreto nº 33.741 de 2012 atribui a competência de implantação e manutenção da arborização e ajardinamento dos logradouros públicos do DF à Novacap. No mesmo sentido, o art. 303 do Decreto nº 5.559 de 1980 determina que a remoção, poda ou abate de qualquer árvore em logradouro público no Distrito Federal somente podem ser realizados pelo Departamento de Parques e Jardins da Novacap ou com autorização deste.

12. De acordo com o sítio da Novacap⁵, a conservação de áreas verdes envolve a manutenção dos gramados e da arborização. A manutenção dos gramados consiste basicamente em roçagem, poda da grama e controle de pragas e doenças. Na roçagem e poda da grama são utilizados equipamentos com sistema de reciclagem do material cortado, o qual é triturado de modo a eliminar a necessidade de rastelamento e transporte da massa verde resultante. Roçadeiras manuais costais fazem o serviço de acabamento do gramado após a passagem de roçadeiras motorizadas.

13. Quanto à manutenção da arborização, o corte e a poda de árvores seguem uma política de intervenção mínima, baseada no Decreto nº 14.783/1993, que dispõe sobre o tombamento de espécies arbóreas-arbustivas. Os serviços de poda, em área pública, são realizados após a vistoria de um engenheiro florestal, mediante solicitação da comunidade ou de técnicos do DPJ em decorrência de vistorias.

14. O art. 4º do referido Decreto estabelece como causas para corte e erradicação de espécimes arbóreo-arbustivo: comprometimento de seu estado fitossanitário; ameaça de queda iminente; interferência nas redes aéreas e subterrâneas de serviços públicos; comprometimento à saúde dos cidadãos, devidamente comprovado por parecer médico; e risco à integridade de edificações públicas e privadas.

⁴ Projeto Básico do Pregão Presencial nº 04/2013.

⁵ <http://www.novacap.df.gov.br/sobre-a-novacap/dpj.html>. Consulta em 25/02/2016.



15. Ressalta-se que para atender aos serviços de manutenção de gramados e de arborização, a Novacap dispõe de três contratos de prestação de serviços referentes a poda e erradicação de árvores, oito contratos referentes a serviços de corte e roçagem de grama e um contrato de locação de veículos e de equipamentos, a seguir listados. Além disso, a referida Companhia ainda dispõe de empregados que executam parte das atividades de poda de árvores, utilizando-se dos veículos e equipamentos locados.

Tabela 4: Relação de contratos auditados

Nº Contrato	Empresa	Objeto	Licitação Novacap
508/2015	FCB - Transporte Logística e Serviços Gerais	Locação de veículos e equipamentos	Pregão Presencial nº 02/2014
758 e 759/2011	FCB - Transporte Logística e Serviços Gerais	Corte e roçagem de grama	Pregão Presencial nº 26/2011
754, 755 e 757/2011	EBF - Indústria Comércio e Serviços Ltda.		
756/2011	TRIER Engenharia Ltda.		
547 e 548/2014	TRIER Engenharia Ltda.		Pregão Presencial nº 04/2013
720 a 722/2012	EBF - Indústria Comércio e Serviços Ltda.	Poda e erradicação de árvores	Pregão Presencial nº 047/2011

Fonte: Novacap.

16. Impende ressaltar que o contrato de locação de veículos e equipamentos é utilizado para atender as demandas de toda a Novacap, não somente para os serviços objeto da auditoria, tendo sido assinado com o valor original de cerca de R\$ 39 milhões. A locação dos referidos veículos e equipamentos envolve também a sua operação e manutenção. Destaca-se que a gestão do contrato em tela é responsabilidade do Departamento de Transporte e Manutenção – DETRA, vinculado à Diretoria Administrativa⁶.

Fiscalizações Anteriores

17. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF) foram identificados processos relacionados à locação de veículos e equipamentos e de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, conforme apresentado na Tabela a seguir:

⁶ Regimento Interno da Novacap, arts. 68, II e 85, II.


Tabela 5: Processos TCDF relacionados ao objeto da fiscalização

Processo nº	Objeto	Última Decisão
19.629/2014	Pregão Presencial nº 02/2014 - Objeto: contratação por menor preço, de empresa para a locação de veículos, máquinas e equipamentos, incluindo a operação, manutenção preventiva e corretiva dos mesmos.	5.265/2014
7.559/2013	Acompanhamento da execução dos Contratos 754/11 a 759/11 decorrentes do Pregão Presencial nº 26/2011-ASCAL/PRES, referentes a manutenção de áreas verdes no DF.	5.539/2015
10.546/2013	Representação da Cooperativa dos Caminhoneiros Autônomos de Cargas e Passageiros em Geral Ltda. – COOPERCAM/DF – contra o edital do Pregão Presencial nº 004/2013-ASCAL/PRES, para contratação dos serviços especializados de manutenção e conservação das áreas públicas urbanas de gramado e de vegetação espontânea do Distrito Federal.	5.605/2013
33.750/2011	Pregão Presencial nº 47/2011 – ASCAL/PRES – contratação de firma especializada em execução de serviços de poda e erradicação de exemplares arbóreos de pequeno, médio e grande porte, com remoção e trituração de resíduos vegetais no DF.	2.236/2013
26.460/2011	Pregão Presencial nº 026/2011 – ASCAL/PRES – Execução de serviços de manutenção e conservação das Áreas Públicas Urbanas de Gramado e de Vegetação Espontânea do Distrito Federal.	517/2012
14.553/2009	Pregão Presencial nº 001/2009 – ASCAL/PRES – contratação de serviços especializados de locação de veículos, máquinas e equipamentos para formação de patrulha mecanizada.	4.067/2009
39.004/2008	Pregão nº 03/2009 - Locação de veículos, máquinas e equipamentos p/ formação Patrulha Mecanizada Verde.	3.415/2010
35.403/2007	Pregão nº 91/2007 - Contratação de empresa/cooperativa especializada no ramo de serviços de locação de ônibus, caminhões, máquinas e equipamentos.	279/2009
29.195/2007	Edital de Concorrência nº 043/2007 – ASCAL/PRES – serviços especializados de manutenção das áreas verdes e ajardinadas do Distrito Federal, incluindo os serviços de corte de grama, corte de vegetação nativa, remoção de resíduos, poda de arbustos e árvores, refilamento de meios fios, entre outros serviços.	4.447/2013
40.024/2007	Edital de Concorrência nº 049/2007 – ASCAL/PRES – serviços técnicos especializados de corte e poda de árvores, destocamento e trituração de resíduos vegetais gerados em áreas urbanas do Distrito Federal.	4.222/2008
19.157/2007	Análise de contratações emergenciais efetivadas pela Novacap, por dispensa de licitação com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, para a realização de serviços especializados de manutenção das áreas verdes e ajardinadas do Distrito Federal.	4.768/2009
6.490/2006	Edital de Concorrência nº 015/2006 – ASCAL/PRES – serviços de manutenção das áreas verdes e ajardinadas do Distrito Federal.	6.298/2006
23.066/2005	Auditoria realizada na Novacap tendo por escopo averiguar a regularidade da execução dos serviços prestados por força do Contrato de Gestão nº 702/02, celebrado entre a jurisdicionada e o Instituto Candango de Solidariedade – ICS.	4.414/2013

Fonte: SINJ-DF.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

18. Verificar o planejamento, os controles e a prestação dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas quanto aos aspectos da regularidade e da economicidade.



1.4.2 Objetivos Específicos

19. As questões de auditoria foram assim definidas:
- a) O planejamento e a execução dos contratos de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas (corte e roçagem de grama e poda de árvores) observam os dispositivos legais e contratuais?
 - b) Os controles da locação de veículos e de equipamentos utilizados na manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas garantem a sua devida utilização, bem como as locações respeitam o princípio da economicidade?
 - c) As prorrogações e as alterações contratuais dos serviços contratados são realizadas de acordo com os ditames legais?

1.5 Escopo

20. O escopo da fiscalização contemplou o planejamento, a execução e a fiscalização dos contratos relativos aos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, incluindo os serviços de locação de veículos e equipamentos utilizados para o referido fim, abrangendo o período de janeiro de 2014 a fevereiro de 2016.

1.6 Montante Fiscalizado

21. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado no período de janeiro de 2014 a fevereiro de 2016, de acordo com informações orçamentárias obtidas no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, consta da Tabela a seguir:

Tabela 6: Valores empenhados para custeio do objeto fiscalizado

Programa de Trabalho	Valor Empenhado (R\$)		
	2014	2015	2016 (até fev.)
Manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas-manutenção de áreas verdes - Distrito Federal (15.452.6208.8508.0001)	R\$ 68.850.098,88	R\$ 102.944.114,47	R\$ 14.061.099,83
Manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas-manutenção de vias públicas - Distrito Federal (15.452.6208.8508.0002)	R\$ 27.080.176,01	R\$ 30.044.763,33	R\$ 9.750.219,12
TOTAL ANUAL (R\$)	R\$ 95.932.288,89	R\$ 132.990.892,80	R\$ 23.811.318,95
TOTAL NO PERÍODO (R\$)	R\$ 252.734.500,64		

Fonte: SIGGO.



1.7 Metodologia

22. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (PT 1-A, e-doc AE1D0A57-e).

23. Para a análise do planejamento dos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama, a equipe de auditoria utilizou-se de entrevistas e de exame de documentos da Companhia. No tocante à execução contratual dessas atividades, foram utilizadas as técnicas de aplicação de *checklists*, entrevistas, exame de documentos e correlação das informações obtidas.

24. Quanto ao controle dos pagamentos desses serviços, foi analisada uma amostra de processos de pagamento visando o exame da regularidade dos procedimentos de liquidação e pagamento da despesa, bem como a comprovação de sua execução.

25. No tocante à verificação da economicidade das despesas com locação de veículos, máquinas e equipamentos, foram examinados os Diários de Operações – DIOs dos caminhões⁷ locados e disponibilizados ao DPJ, referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2016, de modo a confrontar a sua utilização com os critérios de pagamento mínimo. Além disso, buscou-se identificar situações de ociosidade desses itens, resultando em pagamentos antieconômicos.

26. Quanto ao controle e regularidade das despesas de locação, além do exame dos processos de pagamento, foram correlacionados os DIOs com a correspondente despesa liquidada.

27. Destaca-se que a Novacap adota o procedimento de criar um processo de pagamento para cada liquidação de despesa. Nesse sentido, a amostra selecionada para a realização dos procedimentos de auditoria resultou em 86 desses processos. Foram escolhidos cerca de três períodos de pagamento por exercício (escopo em 2014 e 2015) para cada contrato. No caso do contrato de locação de veículos, o escopo alcançou os meses de janeiro e fevereiro de 2016.

1.8 Critérios de auditoria

28. Os critérios de auditoria constam da Matriz de Planejamento (PT 1-A, e-doc AE1D0A57-e), contemplando, em síntese, os normativos relacionados a licitações e contratos e as normas de Planejamento, Orçamento e Finanças do Distrito Federal. Além disso, extraiu-se da Instrução Normativa – IN – nº 02/2008 - SLTI/MPOG os critérios referentes a planilhas de custos de serviços contratados.

29. No tocante à avaliação da economicidade das locações de veículos e equipamentos, o critério utilizado, em relação aos caminhões, foi a avaliação do deslocamento em relação ao pagamento mínimo pela mera disponibilização, de modo a verificar se houve subutilização dos itens locados. Além disso, buscou-se identificar ocorrências de ociosidade.

⁷ No âmbito do contrato de locação de veículos, máquinas e equipamentos, verificou-se que, no período analisado, somente foram disponibilizados caminhões ao DPJ.



30. Quanto à avaliação da regularidade das repactuações, registra-se que é um instrumento que visa à manutenção do equilíbrio-financeiro do contrato, não apenas pela mera aplicação de um índice automático de reajuste contratual, mas por meio da verificação efetiva da variação de custos pela empresa contratada.

31. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU considera a repactuação como uma espécie do reajustamento de preços em sentido amplo, conforme abaixo.

Tanto o reajustamento de preços quanto a repactuação dos preços visam a recompor a corrosão do valor contratado pelos efeitos inflacionários. A diferença entre o reajustamento de preços até então utilizado e a repactuação reside no critério empregado para a sua consecução, pois na primeira opção vincula-se a um índice estabelecido contratualmente e na segunda, à demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.

Assim, seria defensável a existência do gênero reajustamento de preços em sentido amplo, que se destina a recuperar os valores contratados da defasagem provocada pela inflação, do qual são espécies o reajustamento de preços em sentido estrito, que se vincula a um índice, e a repactuação de preços, que exige análise detalhada da variação dos custos. (Acórdão nº 1563/2004, Plenário)

32. Assim, a repactuação caracteriza-se por ser mais um instituto que visa à adequação dos preços à realidade de mercado, cabível aos contratos de serviços executados de forma contínua. Nas palavras de Marçal Justen Filho⁸:

*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 preço, mas **examina-se a real evolução de custos do particular.***

O instrumento é destinado a impedir que a renovação da contratação produza ganhos indevidos para uma das partes. Algumas despesas relacionadas com o desempenho da atividade podem ter sido amortizadas com a remuneração auferida durante o primeiro ano, sem que as mesmas despesas continuem existindo no exercício seguinte. Se tal acontecer, a aplicação automática do reajuste conduziria a ganhos indevidos para o particular. **Deve-se entender que existe um dever da Administração de verificar se, renovada a contratação, a manutenção dos preços originais (eventualmente reajustados) acarretará algum benefício para o particular.** Com isso, deverá produzir-se uma revisão de preços, num mecanismo muito similar àquele denominado como “repactuação” no Dec. 2.271/1997. (grifo nosso)

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1036-1037.



33. No âmbito da Administração Pública Federal, esse procedimento foi instituído pelo art. 5º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997⁹. Em seguida, ainda na seara federal, foram editadas instruções normativas visando disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma contínua, tratando o tema repactuação de forma mais minuciosa, de modo a uniformizar as interpretações sobre o assunto, destacando-se a IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG.

34. No Distrito Federal, o Decreto nº 34.518/2013¹⁰ dispôs sobre a repactuação dos preços dos contratos de serviços continuados, conforme transcrito a seguir:

Art. 1º A repactuação de preços, espécie de reajuste contratual, será admitida nas contratações de serviços continuados, formalizados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal, com prazo de duração igual ou superior a um ano, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano.

35. Posteriormente, o Decreto nº 36.063/2014¹¹ revogou o Decreto nº 34.518/2013 e recepcionou a IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG, de forma a aplicar às contratações de serviços, continuados ou não, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições aplicáveis à União.

36. Destaca-se, ainda, o entendimento firmado no Tribunal de Contas do Distrito Federal na Decisão nº 325/2007, quanto à necessidade de demonstração analítica da variação de custos dos insumos do contrato por ocasião da repactuação contratual:

a) o aumento do valor da mão-de-obra, nos contratos de prestação de serviços contínuos, não enseja o reequilíbrio econômico-financeiro, por não incidir, no caso, o art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93, podendo implicar repactuação, com fundamento no art. 40, XI, dessa lei;
(...)

*e) A repactuação poderá contemplar todos os componentes de custo do contrato que tenham sofrido variação, desde que haja demonstração analítica dessa variação devidamente justificada, **observando-se que compete ao gestor acercar-se de elementos informativos para avaliar o pleito e formar juízo de valor**, para a respectiva discussão, inclusive no caso de ocorrência de diminuição de custos. (grifo nosso)*

37. Importante ressaltar que a Decisão nº 6.142/2013 retirou a eficácia normativa da referida Decisão nº 325/2007, retroagindo os seus efeitos à edição da IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG, nos seguintes termos:

⁹ Art. 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

¹⁰ Dispõe sobre a repactuação de preços dos contratos de serviços continuados com prazo de duração igual ou superior a um ano e mão de obra exclusiva no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências.

¹¹ Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Subsecretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

(...)

b) a perda de eficácia normativa da Decisão nº 325/07, retroativa à edição da IN nº 02/2008 - MPOG, que entrou em vigência em 22 de julho de 2008, sendo que, para fins de repactuação, os procedimentos poderão ser revistos, desde que exista demanda regular apresentada pela empresa prestadora de serviço durante a vigência do contrato.
(...)

38. Nesse sentido, importante resgatar o disposto na IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG acerca das condições para concessão da repactuação, bem como da necessidade de comprovação da variação de custos e da obrigatoriedade de conferência das alterações de preços pela Administração, que poderá, se for o caso, fazer diligências:

*Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, **acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação**, conforme for a variação de custos objeto da repactuação. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)*

*§ 1º **É vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial**, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva.*

*§ 2º Quando da solicitação da repactuação para fazer jus a variação de custos decorrente do mercado, esta **somente será concedida mediante a comprovação pelo contratado do aumento dos custos**, considerando-se: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)*

I - os preços praticados no mercado ou em outros contratos da Administração; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

II - as particularidades do contrato em vigência;

III - (Revogado pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009.)

IV - a nova planilha com variação dos custos apresentada; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009)

V – indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes; e (Redação dada pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009)

VI - a disponibilidade orçamentária do órgão ou entidade contratante.

§ 3º A decisão sobre o pedido de repactuação deve ser feita no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da solicitação e da entrega dos comprovantes de variação dos custos.

§ 4º - As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, e não poderão alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)



§ 5º O prazo referido no § 3º ficará suspenso enquanto a contratada não cumprir os atos ou apresentar a documentação solicitada pela contratante para a comprovação da variação dos custos; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

§ 6º O órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para conferir a variação de custos alegada pela contratada.

§ 7º As repactuações a que o contratado fizer jus e não forem solicitadas durante a vigência do contrato, serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato. (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009) (grifo nosso)

39. Ou seja, conforme se pode observar, a repactuação deve ser embasada em planilhas analíticas que apresentem a variação efetiva de custos da empresa contratada, devendo o órgão ou entidade contratante conferir a veracidade da alteração dos custos, inclusive com realizando diligências para tal em caso de necessidade.

1.9 Avaliação de Controle Interno

40. Com o objetivo de delimitar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes a serem realizados na presente auditoria, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno da jurisdicionada. Nessa oportunidade foram avaliados os Riscos Inerente e de Controle, conforme a seguinte definição:

Tabela 7: Definição de riscos inerente e de controle

Risco Inerente / Risco de Controle
Elevado $\geq 66\%$
$33\% \leq$ Moderado $< 66\%$
Baixo $< 33\%$

41. Para aferir o **Risco Inerente** ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade¹², urgência¹³, tendência¹⁴, criticidade¹⁵, relevância¹⁶ e materialidade¹⁷, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme

¹² Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

¹³ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

¹⁴ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente"?

¹⁵ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades e incertezas.

¹⁶ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

¹⁷ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.



Tabela a seguir, resultando em um risco moderado:

Tabela 8: Aferição do risco inerente

	Órgão	Matéria auditada 1
Gravidade		
Urgência		
Tendência		
Complexidade		
Relevância		
Materialidade		
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	60%	

Legenda:

- Baixa
- Média
- Alta
- N/A

Fonte: PT 2, e-doc 2428C257-e.

42. No que tange à materialidade das despesas relativas ao objeto auditado, conclui-se pela baixa materialidade, haja vista perfazerem 24,2% do total da despesa autorizada no âmbito da Novacap no período de 2014 e 2015, conforme a Tabela abaixo:

Tabela 9: Materialidade do objeto auditado

Matéria Auditada	2014	2015	2016 (até fev.)
Despesa Autorizada	R\$ 96.612.792,33	R\$ 133.443.804,86	R\$ 61.529.531,33
Total Despesa Autorizada no Órgão ¹⁸	R\$ 994.805.286,05	R\$ 689.311.919,82	R\$ 190.716.505,12
Percentual	9,71%	19,36%	32,26%
Materialidade (Percentual)	24,20%		

Fonte: SIGGO. UG 190201. Consulta em 24/02/2016.

43. Em relação ao Risco de Controle, aplicou-se ao titular do Departamento de Parques e Jardins da Novacap o Questionário de Avaliação de Controles Internos¹⁹ (PT 2, e-doc 2428C257-e), estimando o Risco de Controle como Moderado, conforme resumo apresentado a seguir:

¹⁸ Foram excluídas as despesas com pessoal constantes dos seguintes Programas de Trabalho: 15.122.6004.8502.0001 e 15.122.6004.8504.0001.

¹⁹ Elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.


Tabela 10: Resumo das avaliações para estabelecimento do risco de controle

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	31%
Definição de Objetivos	100%
Identificação de Eventos	50%
Avaliação de Risco	100%
Resposta ao Risco	50%
Atividades de Controle	20%
Informação e Comunicação	42%
Monitoramento	70%
Risco de Controle	58%

Fonte: PT 2, e-doc 2428C257-e.

2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – O planejamento e a execução dos contratos de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas (corte e roçagem de grama e poda de árvores) observam os dispositivos legais e contratuais?

Não. A equipe de auditoria constatou deficiências no planejamento, na fiscalização e no controle da execução dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, bem como foram identificadas falhas no controle de pagamento dos serviços de poda de árvores.

2.1.1 Achado 1 – Deficiências no planejamento dos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama

Critério

44. As atividades da Administração Pública obedecerão ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I do Decreto-Lei nº 200/1967).

45. A programação mensal dos serviços de poda de árvores deve ser priorizada (item 10.1 do Projeto Básico do Pregão Presencial nº 047/2011 – ASCAL/PRES).

46. O Projeto Básico deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (inc. IX, art. 6º, Lei nº 8.666/1993).

Análises e Evidências

47. Os serviços de manutenção e conservação de áreas verdes urbanas, mais especificamente os de corte e roçagem de grama e de poda de árvores, são competência do Departamento de Parques e Jardins - DPJ.



48. Buscando verificar o planejamento referente a essas atribuições, questionou-se²⁰ a Novacap a respeito da existência de diagnósticos prévios e ou estudos sobre a demanda desses serviços, considerando a capacidade operacional da Companhia e das empresas contratadas.

49. Solicitou-se, ainda, documentação formal a respeito de planejamento adotado pela Companhia, bem como questionou-se acerca da existência de critérios formalmente definidos para a execução das atividades de poda de árvores.

50. Assim, a partir do Ofício encaminhado como resposta pela Companhia²¹, de análise documental e de entrevistas com os empregados, constataram-se deficiências no planejamento dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes urbanas, as quais serão detalhadas adiante.

Falhas relacionadas ao planejamento dos serviços de poda de árvores

51. Verificou-se no Projeto Básico do Pregão Presencial nº 47/2011 – ASCAL/PRES (PT 4, e-doc C11C92E1-e), cujo objeto foram serviços de poda e erradicação de árvores, a divisão em três lotes. Os lotes I e II referem-se a serviços de poda de árvores, distribuídos conforme as áreas geográficas do Distrito Federal, e o lote III, a serviços de destocamento e trituração de resíduos vegetais para todo o DF.

52. Identificou-se que os serviços foram contratados pelo custo da hora trabalhada por tipo de equipe, as quais são divididas em: Poda de Árvores, Caminhão Sky²², Destocamento de Áreas Urbanas e Trituração de Resíduos Vegetais²³.

53. Além disso, o DPJ informou que conta com oito equipes de poda de árvores composta por empregados da Novacap, as quais utilizam caminhões e equipamentos de propriedade da Companhia ou locados no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES.

54. O processo de poda e erradicação de espécime arbóreo envolve, segundo a Companhia, as seguintes etapas: solicitação do requerente; vistoria do serviço a ser executado; parecer técnico (em caso de erradicação ou poda drástica de espécime); abertura de ordem de serviço, denominada de “Solicitação de Serviço”; execução e comprovação do serviço pelos encarregados ou fiscais. Cabe esclarecer que a solicitação pode ser realizada por particular ou pela própria Novacap, quando verificada a necessidade de execução de serviços em algum local (PT 3, e-doc A10F541E, pág. 6).

55. A Companhia informou²⁴ que **não existem diagnósticos ou estudos formais sobre a demanda de serviços de arborização**. Existe somente o controle das solicitações de serviços no Sistema de Poda de Árvores (SISPODAS), desenvolvido no ano de 1998. Ressalta-se que este sistema não gera relatórios gerenciais, de modo que a Novacap possui apenas o quantitativo de solicitações registradas e de pedidos atendidos, não possuindo, por exemplo, levantamento dos tipos de serviços mais demandados, nem mesmo a identificação das localidades onde

²⁰ Nota de Auditoria nº 6 – 3.797/2016 (PT 3, e-doc 7BEC4669-c).

²¹ Ofício nº 432/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc A10F541E-c).

²² Equipe composta por um caminhão tipo “Sky” e o respectivo motorista.

²³ Item 19.1 do Projeto Básico (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 95).

²⁴ Ofício nº 432/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc A10F541E-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

há maior demanda, ou outras informações gerenciais como o tempo médio empregado nos serviços executados. Conforme informado, havia, em março de 2016, 9.315 solicitações pendentes no Sistema (PT 3, e-doc A10F541E, pág. 2).

56. Verificou-se, ainda, que não constam do Projeto Básico mencionado informações acerca de qual seria a produtividade estimada para execução dos serviços a serem contratados, com exceção da equipe de trituração de resíduos²⁵. A equipe de auditoria constatou que **não existem estudos técnicos sobre produtividade dos serviços** e que o sistema atualmente utilizado não produz relatórios gerenciais a esse respeito.

57. Destaca-se que o dia de trabalho de cada equipe é anotado em um documento chamado “apontamento diário”, o qual indica o endereço e os serviços realizados, além da quantidade de trabalhadores, caminhões e equipamentos utilizados. No entanto, devido à ausência de informações referentes à hora de início e fim dos serviços, se torna impossibilitada a obtenção de parâmetros de produtividade, os quais serviriam como métricas para o planejamento. A Figura a seguir apresenta um exemplo deste documento.

Figura 1: Exemplo do documento “apontamento diário”

04772

SEB EBR INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.

Data: 05/12/2014 APONTAMENTO DIÁRIO REFERÊNCIA: Dezembro

TIPO	CÓDIGO	ENCARREGADO	ÁREA	LOCAL DE TRABALHO	CAMINHÕES E EQUIPAMENTOS										MÃO DE OBRA				SERVIÇOS									
					CC	CCS	CBT	MTS	MTS	MT	SKY	TRG	DAU	ENC	OP	AUX	PODAS	ERRADIC	TOCOS	MORTAS	GALHOS CAÍDOS	ÁRVORE CAÍDA	PODA DRÁSTICA					
P.A.	PA5	487	J	54165704	01	01	-	02	01	01	-	-	-	01	03	06	-	01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	PA5	487	J	54165704	01	01	-	02	01	01	-	-	-	01	03	06	-	01	-	01	-	-	-	-	-	-	-	
	PA5	487	J	77066606	01	01	-	02	05	01	-	-	-	01	03	06	-	-	-	-	-	-	-	01	-	-	-	
	PA5	487	J	112506	01	01	-	02	01	01	-	-	-	01	03	06	-	-	-	-	-	-	-	02	-	-	-	
TRITURAÇÃO DE RESÍDUOS																												
TR																												
DESTOCADOR DE ÁREA URBANA																												
D.A.U.																												
Observação: 07608/14 + 06189/14																												
<p style="text-align: center;"> Everson Paulo A. Júnior Mat. 15.288/9 CHEFE SEMPRE LEI DO SIOVACAP </p> <p style="text-align: center;"> Coordenador Operacional Jocinei Teixeira de Carvalho Encarregado Encarregado de campo </p> <p style="text-align: center;"> Ismeel Bernardino da Silva Supervisor Matrícula 2493 Supervisor de campo </p> <p style="text-align: left;"> Fiscal Executor 74695-9 </p>																												

Fonte: Processo 112.005.687/2014, fl. 35.

58. Portanto, os projetos básicos têm sido elaborados sem a realização de estudos técnicos preliminares que os fundamentem, conforme requerido no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93, além de não existirem informações gerenciais acerca

²⁵ 3,13 m³ produzidos por hora (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 143).



dos serviços demandados e executados. Tal situação demonstra falhas no planejamento das contratações.

59. Já no tocante ao planejamento da execução dos serviços, ao ser questionada sobre sua existência, a Novacap informou que os serviços de poda e erradicação de árvores são realizados mediante demanda. Ou seja, **não existe um planejamento que indique metas, prioridade, prazos e indicadores, bem como não há uma lista priorizada de espera de solicitações abertas**. Destaca-se que essas informações seriam, também, subsídios para um adequado planejamento da contratação e da execução dos serviços, bem como seriam instrumento de fomento da transparência para os cidadãos, que atualmente, após solicitarem um serviço de poda ou erradicação de árvores, não recebem comunicação acerca de prazo ou estimativa da execução do serviço.

60. Nota-se uma elevada quantidade de solicitações de poda de árvores ainda não atendidos pela Companhia, o que, juntamente com a materialidade dos serviços executados²⁶, torna necessário e importante um adequado planejamento que possibilite que tanto a contratação quanto a execução das atividades atendam satisfatoriamente e de modo priorizado as demandas da sociedade.

61. Conforme informado pela Companhia, em que pese o cenário de grande estoque de solicitações de serviços de poda esperando por atendimento, **não existem critérios de priorização formalmente definidos para seleção daqueles mais prioritários**. Sobre o tema, foi informado que (PT 3, e-doc A10F541E):

As prioridades são definidas nas reuniões que acontecem semanalmente com o Chefe do DPJ (...) conforme demanda do período.

A prioridade é definida considerando os seguintes fatores:

1 – Existência iminente de risco de queda da árvore inteira ou de galhos;

2 – A árvore com risco se encontra em local de grande circulação de pessoas ou edificações, podendo ocasionar graves acidades;

Utilizando os dois critérios acima, a ordem de atendimento será considerada o local da ocorrência, como creches, escolas, hospitais, abrigos, etc;

3 - Existência de eventos de interesse público na semana

4 - Após acidentes devido a ocorrência de eventos climáticos, como ventanias e tempestades.

62. Ressalva-se, todavia, que não existem atas ou registros formais das referidas reuniões, assinalando a priorização definida para a semana, ou seja, **não há registro de qualquer programação dos serviços a serem executados**.

63. Em análise das Solicitações de Serviço requisitadas²⁷, referentes ao período de abril de 2015²⁸, constatou-se inicialmente a ausência de padronização da documentação utilizada como ordem de serviço. Identificou-se documentos

²⁶ Após aditivos financeiros e repactuações, os Contratos nº 720 a 722/2012 – ASJUR/PRES, referentes a serviços de poda de árvores, totalizaram R\$ 10.233.970,82 para os exercícios de 2014 e 2015 (processo 112.002.742/2011, fl. 2201).

²⁷ Notas de Auditoria nº 15 e 19 – 3.797/2016 (PT 3, e-docs 5FD7469F e 9739F23D).

²⁸ Relacionadas à Nota Fiscal nº 160 do Contrato nº 720/2012 – ASJUR/PRES (processo nº 112.002.447/2015, PT 11, e-doc 1F0F196E-e, fl. 3) e encaminhadas pelo Ofício nº 708/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc 89C13867).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

denominados de Solicitação de Vistoria, bem como versões diferentes das Solicitações de Serviço, as quais são emitidas pelo SISPODAS (PT 5, e-doc C4FBC83E-e). A seguir, são apresentados exemplos desses documentos.

Figura 2: Solicitação de Serviços

COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
NOVACAP

Sistema de Podas
Solicitação de Serviços Nº 02195/15

Solicitante: MARIANA TAGLIALEGNA OLIVEIRA
Endereço: QD. 18 SAMU (ANTIGA UNIDADE DA PM)
Cidade: SOBRADINHO
Assunto: PODA
Motivo: MANIF. 269986. SERVIÇO EXECUTADO PELA EQUIPE DO VALMIR, EM 06/04/2015

Data: 17/3/2015
Telefone: 3213-5201
Prioridade:

Área: PÚBLICA
Parecer: Vistoria em 20/03/015. Reduzir altura de (01) um cegavé e (05) cinco ficus benjamina localizados dentro do terreno onde funciona a Unidade do SAMU.

Assinatura:

Equipe: ROBERTO - TÊC
Horas Gastas: 13:30

Árvore/Espécie	Tipo de Serviço	Quantidade	Porte
JAMELÃO	LEVANTAMENTO DE SAIA	02	08
SETE COPAS	LEVANTAMENTO DE SAIA	01	09
FIGUS BENJAMINA	REDUÇÃO DE ALTURA	05	06
SEGABE	REDUÇÃO DE ALTURA	01	08

Envia-se por: vanderlei.ponte
Data/hora: 29/04/2016 10:34:30

Página: 1

Fonte: PT 5, e-doc C4FBC83E-e, pág. 2

Figura 3: Solicitação de Vistoria

NOVACAP SOLICITAÇÃO DE VISTORIA Nº 337435

DEPARTAMENTO DE PARQUES E JARDINS - DPJ

SOLICITANTE: SEMAR (DPJ) DATA: 24/04/2015

ENDEREÇO: MINISTÉRIO DA MARINHA TELEFONE:

ASSUNTO: GALHOS CAÍDOS

MOTIVO:

ÁREA: PÚBLICA PRIVADA ASSINATURA:

PARECER:

ÁRVORES VISTORIADAS	NÚMERO	PORTE
GALHOS CAÍDOS (FICUS)	07	
ÁRVORE (CABU)	01	
SOM 205 Bloco C GALHOS	01	

TRANSPORTE: HORAS: 4:00hs

HORAS DA EQUIPE DE PODA E ERRADICAÇÃO DE ÁRVORES

SEÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS - LOTE B - FONE 333-8099 - CEP 71.209 - BRASÍLIA - DF

MANOIS - 7185

Fonte: PT 5, e-doc C4FBC83E-e, pág. 36.

64. Verificou-se a existência de um campo chamado “prioridade” em alguns dos mencionados documentos²⁹, no entanto, não estavam preenchidos, corroborando a constatação de que não há priorização dos serviços de poda ou erradicação de árvores, a despeito do elevado estoque de solicitações não atendidas (PT 5, e-doc C4FBC83E-e).

65. A título de ilustração, analisou-se de modo amostral a documentação encaminhada, no tocante aos serviços executados devido a risco de queda de árvore, informado como o critério de maior prioridade. Assim, identificou-se solicitações desse tipo cuja execução demorou um ano ou mais para ser realizada, conforme Tabela a seguir.

²⁹ Situação exemplificada na figura 2.



Tabela 11: Comparação de solicitações de poda de árvores

Motivo	Nº da Solicitação	Data da Solicitação	Data da Execução	Tempo de Espera	PT 5 (pág.)
Risco de queda	05580/13	17/06/2013	24/04/2015	1 ano e 10 meses	47
	04137/14	28/04/2014	04/05/2015	1 ano	58
	09514/14	20/11/2014	22 a 24/04/2015	5 meses	21
	00570/15	30/01/2015	28/04/2015	3 meses	105

Fonte: PT 5, e-doc C4FBC83E-e.

66. Consta-se que a execução de serviços semelhantes, os quais envolvem o risco de queda de árvores, em datas tão distintas, aliado ao fato de não haver nos documentos utilizados como ordens de serviço o registro de algum tipo de prioridade, evidencia, uma vez mais, não haver um critério de atuação priorizado e formalizado, em desacordo ao estabelecido no Projeto Básico da contratação dos serviços³⁰.

67. Verifica-se, portanto, que o estabelecimento formal de critérios de priorização é fundamental para viabilizar que os serviços executados sejam sempre os mais relevantes, possibilitando a elaboração de uma lista de espera por serviços de poda de árvores, ordenada por prioridade, permitindo verificar a quantidade de serviços com alta prioridade existentes, a quantidade sendo atendida, o tamanho da lista de espera, dentre outros. Tal priorização proporcionaria, ainda, transparência ao processo, tanto para o particular que faz a solicitação, quanto para a própria Companhia, evitando eventual ofensa à impessoalidade na execução dos serviços.

68. Em suma, constatou-se que a contratação dos serviços de poda de árvores **não é realizada com base em diagnósticos e estudos que balizem o referido planejamento**, bem como a execução dos serviços **não observa critérios de priorização**, em ofensa ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e ao item 10.1 do Projeto Básico em tela.

Falhas relacionadas ao planejamento dos serviços de corte e roçagem de grama

69. No tocante ao planejamento dos serviços de corte e roçagem de grama, constatou-se a **ausência de informações relevantes à identificação do objeto** para fins de contratação e **deficiências no cronograma de execução dos serviços**.

70. Inicialmente, destaca-se que os serviços em tela estão divididos em oito contratos, sendo que seis foram licitados em 2011 e outros dois em 2013 para abarcar as áreas que não haviam sido mapeadas no pregão anterior (PT 6, e-doc CB0B011C-e, pág. 61), resultando nos contratos a seguir.

³⁰ Item 10.1 do Projeto Básico do Pregão Presencial nº 047/2011 (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 79).


Tabela 12 – Contratos de corte e roçagem de grama

Qtde. Contratos	Licitação – Pregão Presencial	Contratos
6	26/2011 – ASCAL/PRES	754 a 759/2011 – ASJUR/PRES
2	004/2013 – ASCAL/PRES	547 e 548/2014 – ASJUR/PRES

Fonte: Novacap.

71. A divisão em lotes foi realizada considerando-se frações das áreas verdes urbanas do Distrito Federal. Ressalta-se que cada área é subdividida em itens, e estes em polígonos, os quais representam a menor área para corte e roçagem de grama, citando como exemplo, o gramado da Esplanada dos Ministérios.

72. Cada polígono do DF possui um ciclo de corte que varia conforme o período climático (seco ou chuvoso), ou características do local, o qual pode ser de 21, 30 ou 45 dias. O conjunto de polígonos e respectivos ciclos de corte define a frequência de corte de uma área (ou lote licitado), isto é, qual percentual da área será trabalhado no mês³¹. Por exemplo, uma frequência de 0,7 corresponde a 70% do total do lote.

73. O DPJ informou, também, que o ciclo de corte foi definido para acompanhar o crescimento vegetativo dos gramados, os quais atingem o seu ápice na época chuvosa. No entanto, nos meses de seca, o crescimento da vegetação é menos acelerado, diminuindo a necessidade de corte, não sendo necessariamente executado dentro do ciclo pré-definido, e sim conforme a necessidade para manter o padrão paisagístico³².

74. Por exemplo, o Contrato nº 754/2011 – ASJUR/PRES refere-se ao lote I do Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES cujas áreas a serem roçadas são Plano Piloto, Sudoeste, Cruzeiro, Octogonal e Candangolândia.

75. Em seguida, cada área é dividida em itens. Assim, o Plano Piloto é dividido em 86 itens. Por exemplo, o item “I-051” possui a dimensão de 338.880,97 m² e refere-se às localidades “SHCGN 702 a 716”. Com base no modelo do Anexo VII de ambos os projetos básicos, verifica-se que os relatórios de execução devem ser elaborados com a relação de itens de cada lote, indicando a área prevista e a área executada de cada item, bem como a relação de pendências ou obstáculos encontrados durante a execução dos serviços³³.

76. No entanto, deve-se ressaltar que cada item é subdividido em polígonos, que são as menores áreas executáveis do contrato. Logo, o item “I-051” mencionado acima é composto por 114 polígonos³⁴. Desse modo, os relatórios de execução deveriam ser previstos e elaborados destacando a execução dos serviços por polígonos.

77. Verifica-se que as informações referentes ao ciclo de corte são

³¹ Ofício nº 432/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc A10F541E).

³² Ofício nº 705/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc F58A77D0-c).

³³ Processo nº 112.003.579/2015, fl. 10 (PT 11, e-doc F6172595-e).

³⁴ Processo nº 112.003.579/2015, fls. 54/55 (PT 11, e-doc F6172595-e).



essenciais para a elaboração de um planejamento adequado, tanto para a formulação de proposta por parte das empresas licitantes, quanto para a adequada execução dos serviços. No entanto, ao verificar os Projetos Básicos utilizados nas contratações, constatou-se a **ausência de informações detalhando as áreas e os ciclos de corte** que estavam sendo licitadas nos certames (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e).

78. Foi possível constatar em ambos os Projetos Básicos a **ausência** de documentação contendo detalhamento das áreas sob licitação, indicando as características e especificidades, além do respectivo ciclo de corte, informações necessárias para a adequada formulação de proposta das empresas licitantes (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e).

79. Nesse bojo, identificou-se que o item 6 do Projeto Básico do Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES apresentou as informações sobre os lotes licitados de forma simplificada, conforme se pode extrair do seu texto (PT 7, e-doc A5E9A556-e, págs. 73 a 80):

(...) De forma simplificada, os lotes foram divididos em 06 (seis) frações de áreas geográficas, objetivando favorecer os procedimentos operacionais e garantir a unicidade dos mesmos nas seguintes regiões: (...)

Os mapas apresentados no Anexo II possuem caráter apenas ilustrativo, na ordem de serviço serão identificadas as áreas a serem trabalhadas. (grifo nosso)

80. Em relação ao Projeto Básico do Pregão Presencial nº 004/2013 – ASCAL/PRES, destaca-se que utilizou os mesmos parâmetros da licitação anterior, tanto na formação do preço do metro quadrado de corte e roçagem de gramados, quanto na questão da frequência, conforme se pode verificar a seguir (PT 6, e-doc CB0B011C-e, pág. 67):

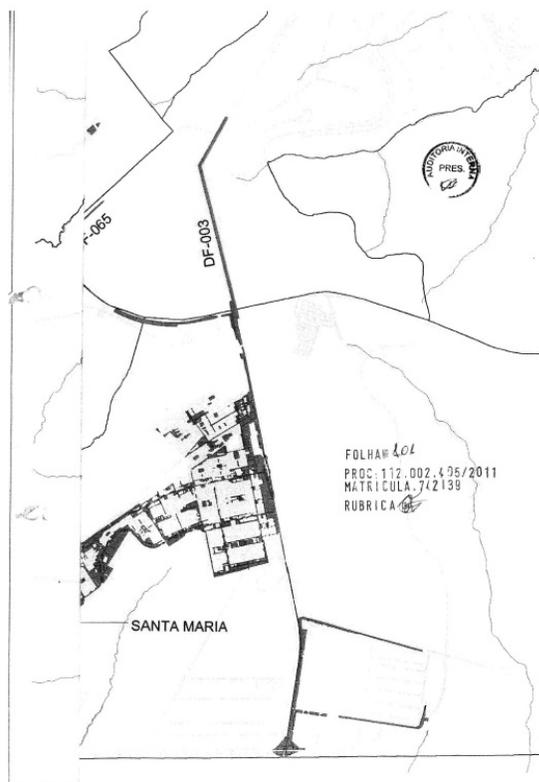
(...) 4. A frequência de realização dos cortes em cada lote para cada mês do ano. Trata-se de um fator que indica, para cada mês, a quantidade de vezes que a área total do lote foi operada, informações obtidas pelo Memorando nº 181/2011-DPJ.

(...) Os polígonos que descrevem e quantificam, em seu conjunto, a área verde de cada cidade – vide Anexo II. (grifo nosso)

81. Entretanto, a equipe de auditoria constatou que os mencionados Anexos II dos pregões em voga contêm apenas imagens de satélite. Logo, **verifica-se a ausência de informação quanto ao ciclo de corte de cada um dos polígonos que compõem as áreas licitadas**, indicando suas características e especificidades, conforme se pode verificar na Figura abaixo (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e, págs. 171 a 176 e 217 a 224, respectivamente).



Figura 4: Exemplo de trecho de um mapa



Fonte: Anexo II do Projeto Básico do Pregão Presencial nº 26/2011³⁵.

82. Destaca-se que o mencionado Memorando nº 181/2011 – DPJ, de 21/07/2011, utilizado como fonte de informação para elaboração dos dois projetos básicos dos serviços de corte de grama, ressalta a importância do conhecimento da particularidade de cada área, na definição da configuração dos equipamentos e mão de obra para realização dos serviços, conforme se pode observar abaixo (PT 8, e-doc A00EFF89-e):

*Após definido qual o tipo de serviço e o volume que seria executado, **considerando a particularidade de cada lote**, as equipes foram divididas em Limpeza de Área, Limpeza de Resíduos Sólidos, Regularização de Áreas Urbanas, Regularização de Áreas Amplas, Corte Convencional, Corte com Cilindro Balanceado, Corte com Reciclador Horizontal, Corte com Braço Hidráulico em Áreas de Talude, Corte com Cilindro Balanceado em Grandes Áreas, Acabamento com Máquina lateral, Capina Química com Pulverizador Costal. **A diferença das equipes está no tipo de serviço executado, equipamento e mão de obra empregada para a realização dos serviços.** (grifo nosso)*

83. Apesar disso, os licitantes que participaram dos certames não tiveram acesso ao detalhamento dos lotes licitados, indicando as características e especificidades de cada área, em especial no tocante à exata delimitação dos lotes e

³⁵ PT 7, e-doc A5E9A556-e, pág. 224.



aos ciclos de corte de cada um dos polígonos componentes das áreas (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e, págs. 171 a 176 e 217 a 224, respectivamente).

84. A única informação disponível a esse respeito nos Projetos Básicos era o cronograma físico-financeiro, com a frequência prevista de corte para mês, o percentual dos lotes que deveria ser roçado e o respectivo valor para pagamento, considerando o custo unitário estimado por metro quadrado, conforme ilustra a Tabela a seguir (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e, págs. 167 e 215, respectivamente).

Tabela 13: Cronograma de desembolso físico-financeiro (lote I do Pregão Presencial nº 004/2013)

Mês	Frequência de corte	Área a ser trabalhada (m²)	Valor por mês
Janeiro	0,81	10.172.749,00	R\$ 816.871,74
Fevereiro	0,65	8.163.317,10	R\$ 655.514,36
Março	0,81	10.172.749,00	R\$ 816.871,74
Abril	0,82	10.298.338,49	R\$ 826.956,58
Maiο	0,57	7.158.601,15	R\$ 574.835,67
Junho	0,32	4.018.863,80	R\$ 322.714,76
Julho	0,32	4.018.863,80	R\$ 322.714,76
Agosto	0,32	4.018.863,80	R\$ 322.714,76
Setembro	0,32	4.018.863,80	R\$ 322.714,76
Outubro	0,63	7.912.138,11	R\$ 635.344,69
Novembro	0,83	10.423.927,99	R\$ 837.041,42
Dezembro	1,00	12.558.949,38	R\$ 1.008.483,64
TOTAL	7,40	92.936.225,421	R\$ 7.462.820,4690

Fonte: PT 6, e-doc CB0B011C-e, pág. 167.

85. Ressalta-se que as informações referentes às características particulares das áreas verdes de cada polígono, bem como seus respectivos ciclos de corte juntamente com a frequência, são essenciais para que as empresas estimem a quantidade de veículos, máquinas e empregados que devem ser efetivamente alocados na execução dos serviços em cada período.

86. Logo, constatou-se a **ausência** de informações relevantes à definição do objeto em relação aos serviços de corte e roçagem de grama, nas licitações realizadas, privilegiando as empresas que já haviam executado serviços similares à Novacap, dado que já possuíam conhecimento das áreas licitadas. Isso resultou em **restrição à competitividade nos certames mencionados**, conforme se pode verificar no Achado 7.

87. Nesse sentido, destaca-se que **cinco dos seis lotes da licitação de 2011 foram vencidos por duas empresas** que apresentaram atestados de capacidade técnica fornecidos pela própria Novacap, demonstrando que **empresas que já haviam prestado anteriormente serviços desta natureza para a Novacap³⁶ e que já detinham conhecimento prévio do objeto venceram a licitação** (PT 9, e-

³⁶ Uma desde 2007 e a outra desde 2009, no mínimo.



doc 17133E8D-e, págs. 14 a 17).

88. Assim, registra-se que a disponibilização de informações referentes às áreas a serem licitadas nas contratações referentes a corte e roçagem de gramados, bem como do ciclo de corte que deve ser respeitado por cada empresa ao longo do exercício do contrato, respeitando-se os períodos de seca e de chuva, são elementos fundamentais para a adequada caracterização do objeto, contribuindo para a adequada formulação das propostas e ampliação da competitividade nesses certames.

89. No tocante ao planejamento da execução dos serviços, o DPJ assim se manifestou³⁷:

O planejamento para execução dos serviços de roçagem é baseado no CICLO DE CORTE e na FREQUÊNCIA DE CORTE. (...)

O ciclo de corte está relacionado com a necessidade de roçagem, considerando a relevância paisagística do local. Assim, temos áreas com maior exigência de roçagem, como as áreas centrais da capital (Esplanada, Eixo Monumental, etc.) e residências oficiais; e outras cuja relevância paisagística é menor, que são as de menor visibilidade. Os ciclos de corte utilizados são de 21, 30 ou 45 dias. (...)

A frequência de corte determina quanto da totalidade da área será trabalhada no mês, ou seja, quando a frequência de corte for igual a 1, toda a área mapeada do lote será roçada, quando for igual a 0,7, 70% da área será roçada. Essa frequência está relacionada aos períodos climáticos do Distrito Federal, seco ou chuvoso. Nos meses de outubro a maio quando há maior precipitação pluviométrica a frequência é maior. Nesses meses há maior crescimento da vegetação, aumentando a demanda de corte. Nos meses característicos de baixa precipitação a frequência é menor.

A frequência de corte está definida no cronograma físico de execução de cada lote. O serviço de roçagem é contínuo e sempre seguirá essa lógica.

Semanalmente ocorrem reuniões de planejamento e avaliação dos serviços executados com as Contratadas, quando são discutidas as correções das falhas, caso existam, os serviços emergenciais de interesse público (inaugurações, eventos públicos e outros) que fogem da programação normal de execução e outros assuntos necessários para a execução dos serviços. (grifo nosso)

90. Assim como no caso dos serviços de poda de árvores, **não existem atas ou registros das reuniões semanais que o DPJ realiza com as empresas contratadas** para execução dos serviços de corte e roçagem de grama.

91. Questionada³⁸ acerca de um cronograma de execução dos serviços de corte e roçagem de gramados, no qual se apresentasse o planejamento das atividades por local e data, a Companhia encaminhou³⁹ planilhas que indicam a frequência de cada lote e o ciclo de corte de cada item que compõe as áreas, **sem, no entanto, detalhar os polígonos** (PT 10, e-doc C495F3BC-e). Verificou-se que os

³⁷ Ofício nº 432/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc A10F541E), em resposta à Nota de Auditoria nº 06 – 3.797/2016 (PT 3, e-doc 7BEC4669-c).

³⁸ Nota de Auditoria nº 16 – 3.797/2016 (PT 3, e-doc 8C518BAE-c).

³⁹ Ofício nº 432/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc A10F541E).



itens são indicados pelo seu código (exemplo: IX-026, XI-002, XX-001, etc.), porém, sem constar a informação referente ao seu endereço, dificultando a identificação exata das localidades.

92. Em sua resposta, informou também que⁴⁰:

(...)Devido à vultuosidade dos serviços, não é viável a definição diária dos mesmos, sendo utilizada a área a ser roçada no mês como critério de aferição, constando em relatório, ao final de cada ciclo, todas as áreas trabalhadas para fins de medição. (...)

As empresas contratadas receberam essas definições no início da operação de cada contrato. Os fiscais e executores, por larga experiência, já são conhecedores dessa classificação e de suas respectivas localidades. (grifo nosso)

93. Nesse sentido, constatou-se que a Novacap não possui um cronograma de execução dos serviços de corte e roçagem de grama que indique detalhadamente as áreas a serem trabalhadas com os respectivos prazos para cumprimento. Em que pese a afirmação da Companhia de que não é viável a definição diária dos serviços, **verificou-se que não há nenhum registro nem de planejamento e nem de execução que demonstre as datas de execução dos serviços.**

94. Ressalta-se que a informação referente às datas de execução dos serviços serve como subsídio tanto para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, quanto para planejamento da execução do contrato atual e de futuras contratações. Além disso, fornece elementos para aferição da produtividade de cada companhia.

95. Impende ressaltar que a ausência de um cronograma com previsão de prazo para execução dos serviços por localidade, bem como a falta das atas de reunião realizadas entre o DPJ e as empresas contratadas, permitem evidenciar que **a Novacap não possui o controle do planejamento da execução dos serviços**, indicando que as empresas contratadas podem ser as responsáveis pela definição dos locais onde irão trabalhar, sem o devido controle da Companhia.

96. Verifica-se, ainda, que os próprios projetos básicos já estipulavam que a Novacap deveria emitir ordens de serviço mensais, indicando o prazo para a execução do serviço, para em seguida a empresa contratada submeter um planejamento quinzenal de atividades para aprovação do DPJ (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e, págs. 97 a 101 e 109 a 113, respectivamente). Logo, constatou-se que essa regra não está sendo respeitada na execução dos serviços.

97. Desse modo, verifica-se que é imperioso que a Novacap passe a elaborar cronogramas periódicos que indiquem locais e prazos para execução dos serviços de corte e roçagem de grama, de modo a permitir o seu controle e acompanhamento.

98. Destaca-se que está em fase de preparação uma nova licitação⁴¹ para substituir os contratos assinados em 2011, os quais encerram o prazo máximo de prorrogação em novembro de 2016, além dos assinados em 2014. Segundo

⁴⁰ Ofício nº 705/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc F58A77D0-c)

⁴¹ O Edital encontra-se em análise no TCDF no âmbito do Processo nº 38.410/2016-e (consulta em 16/03/2017).



informações do DPJ, serão licitados dez lotes, incluindo as áreas licitadas no Pregão Presencial nº 004/2013 – ASCAL/PRES. É relevante que seja incluído no respectivo projeto básico dessa licitação o detalhamento das áreas, mais especificamente quanto aos ciclos de corte de cada polígono e a delimitação exata de cada lote, bem como quanto a suas características e especificidades.

Causas

99. Inércia administrativa em decorrência da ausência de documentação referente ao planejamento dos serviços.

100. Ausência de estudos e diagnósticos de demanda dos serviços, bem como de informações referentes a cronogramas de execução e critérios de priorização.

Efeitos

101. Possibilidade de contratação de serviços em quantidade distinta do necessário. Prestação de serviços de forma intempestiva e em desacordo com o interesse público.

Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

102. A Novacap manifesta-se⁴² inicialmente informando:

*(...) será criado grupo de trabalho, nos termos do despacho do Chefe do Departamento de Parques e Jardins - DPJ/DU, cujo objetivo será a **reavaliação de todas as repactuações e pagamentos realizados nos contratos contemplados por essa Auditoria.*** (grifo nosso)

103. Isso demonstra, a princípio, que os achados de auditoria foram considerados pertinentes pela Jurisdicionada e que as soluções serão buscadas por meio desse grupo de trabalho a ser instituído.

104. No tocante ao achado em questão, foi informado que as reuniões de planejamento de serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama passarão a ser registradas⁴³.

105. Em relação ao planejamento dos serviços de poda de árvores, comunicou⁴⁴:

*(...) **criamos um grupo, por Instrução de Serviço Interno, com o objetivo de definir critérios técnicos de priorização no atendimento dos serviços de poda e erradicação de árvores. Este grupo tem 120 (cento e vinte) dias para apresentar a prévia dos critérios, para apreciação e aprovação da Diretoria da Novacap. Por fim, informamos que foi modificado o modelo dos Diários de***

⁴² Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 1).

⁴³ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 3).

⁴⁴ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 3).



Operação para que passem a constar a hora de início e fim da realização do serviço, com vinculação da Solicitação de Serviços executada. (grifo nosso)

106. Dessa forma, observa-se a concordância da Jurisdicionada quanto a relevância de se definir critérios de priorização para a realização dos serviços de poda de árvores, bem como de se registrar nos Diários a quantidade de horas trabalhadas e a Solicitação de Serviços que está sendo atendida.

107. Entretanto, ainda no que diz respeito aos serviços de poda de árvores, ressalva-se que a Companhia **não** se manifestou quanto à **inexistência** de:

- diagnósticos ou estudos formais sobre a demanda de serviços de arborização;
- estudos técnicos sobre produtividade na realização dos trabalhos;
- planejamento com definição de metas, prioridades, prazos e indicadores; e
- padronização da documentação utilizada como ordem de serviço.

108. Outrossim, verifica-se que, à exceção dos registros das reuniões, não houve manifestação para rebater os achados relativos ao planejamento dos serviços de corte e roçagem de grama.

109. Posto que as considerações da Novacap não se fizeram suficientes ao afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições.

Proposições

110. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à Novacap que:
 - a) elabore estudos para identificação da demanda dos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama, bem como da respectiva produtividade dos serviços, de modo a subsidiar a elaboração de Projetos Básicos das futuras contratações destes serviços, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93; (Sugestão II.a)
 - b) faça constar dos Projetos Básicos de contratação de serviços de corte e roçagem de grama o detalhamento das áreas licitadas, mais especificamente quanto aos ciclos de corte de cada polígono e a delimitação exata de cada lote, bem como quanto a suas características e especificidades, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93; (Sugestão II.b)



- c) elabore cronogramas periódicos de execução dos serviços de corte e roçagem de grama indicando locais e prazos de execução, de modo a orientar a execução do contrato e permitir o seu controle; (Sugestão II.c)
- d) estabeleça formalmente critérios objetivos para definir a priorização de serviços de poda de árvores e realize a vinculação das Solicitações de Serviço aos referidos critérios, de modo a garantir a observância do Princípio da Impessoalidade; (Sugestão II.d)
- e) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a”, “c” e “d”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria; (Sugestão III.d)

II. recomendar à Novacap que:

- a) publique e mantenha atualizado em seu sítio eletrônico os cronogramas de execução de serviços de corte e roçagem de grama, bem como lista contendo o ordenamento priorizado de serviços de poda de árvores a serem executados, conforme os itens “c” e “d” da Decisão, em respeito aos Princípios da Transparência e da Impessoalidade. (Sugestão IV.a)

Benefícios Esperados

111. Economicidade na contratação dos serviços. Prestação de serviços visando o atendimento ao interesse público. Ampliação da competitividade nos processos de contratação. Aperfeiçoamento do planejamento da contratação.

2.1.2 Achado 2 – Deficiências na fiscalização e no controle da execução dos serviços

Critério

112. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada (arts. 58, III e 67 da Lei nº 8.666/1993 e art. 41 do Decreto nº 32.598/2010). A execução dos serviços deve estar em conformidade ao avençado em contrato e de acordo com os respectivos Projetos Básicos. O Atestado de Execução deve especificar detalhadamente o serviço executado, valor, localização e período de execução (parágrafo único, art. 44 do Decreto nº 32.598/2010).



Análises e Evidências

113. Foram constatadas diversas deficiências no tocante à fiscalização e ao controle da execução dos serviços prestados, a saber:

- **Ausência de atestados de execução dos serviços;**
- **Corte e roçagem de grama:**
 - ausência de registros de fiscalização dos fiscais e executores;
 - falhas nos relatórios de comprovação de serviços;
- **Poda de árvores:** falhas no controle da execução das ordens de serviço.

Ausência de Atestados de Execução

114. De modo a proporcionar maior segurança para a liquidação e o pagamento das despesas contratadas, além de maior transparência e controle da execução dos serviços, a norma de regência⁴⁵ determina que a execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, será certificada pelo executor e responsável, mediante emissão de Atestado de Execução e de termo circunstanciado:

Art. 61. A liquidação de despesa por fornecimento de material ou prestação de serviços terá por base as condições estabelecidas na licitação ou ato de sua dispensa, em cláusulas contratuais, ajustes ou acordos respectivos, e nos comprovantes da efetiva prestação do serviço.

Parágrafo único. Para a liquidação da despesa, é indispensável constar do processo: (...)

II – atestado de recebimento do material, de prestação do serviço ou de execução da obra, emitido por agente credenciado, na primeira via do documento fiscal, salvo nos casos previstos no § 1º do artigo 64;

III – termo circunstanciado que comprove o recebimento do serviço ou a execução da obra, nos termos da alínea “b” do inciso I do artigo 73 da Lei n.º 8.666, de 1993, emitido por servidor ou comissão designada pela autoridade competente;

IV – atestado de execução, na forma do artigo 44⁴⁵. (grifo nosso)

115. Em tal Atestado devem ser especificados detalhadamente o serviço prestado, o valor, sua localização e o período de execução.

116. Registra-se que a Novacap adota a sistemática de instauração de um processo de pagamento para cada nota fiscal emitida pelas empresas contratadas.

117. No entanto, constatou-se a **ausência de atestados de execução em toda a amostra de processos de pagamento selecionada**, sendo 59 de corte e roçagem de grama e 21 de serviços de poda de árvores. Destaca-se que essa falha

⁴⁵ Decreto nº 32.598/2010, art. 44, conforme o disposto na Lei nº 8.666/93, art. 73:

Art. 44. A execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, será certificada pelo executor e responsável, mediante emissão de Atestado de Execução e de termo circunstanciado, conforme o disposto no artigo 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único. No Atestado de Execução serão especificados, detalhadamente, o equipamento recebido, o serviço ou a obra executada, o valor, sua localização e o período de execução.



também foi constatada nos seis processos de pagamento de serviços de locação de veículos, máquinas e equipamentos (PT 11, e-doc DC867FA4-e).

Falhas na fiscalização dos contratos de corte e roçagem de grama

118. Destaca-se que os oito contratos de corte e roçagem de grama são executados por três empresas, conforme consta da Tabela a seguir. O valor dos contratos firmados é influenciado por três variáveis principais: preço unitário do m², área total do lote e frequência de execução dos serviços.

Tabela 14 – Empresas contratadas para o serviço de corte e roçagem de grama

Empresa Contratada	Contratos nº
EBF Indústria Comércio e Serviços Ltda.	754, 755 e 757/2011
Trier Engenharia Ltda.	756/2011 e 547 e 548/2014
FCB Transportes e Logística Ltda.	758 e 759/2011

Fonte: Novacap.

119. O exame dos processos de pagamento⁴⁶, escolhidos por amostragem, referentes aos contratos acima mencionados, compreendeu, dentre outros procedimentos, a aplicação de *checklists* com o objetivo de avaliar o controle da execução dos serviços e a regularidade dos pagamentos (PTs 12 e 13, e-docs 88337834-e e ECA87401-e).

120. As falhas identificadas referem-se à fragilidade dos procedimentos adotados pelo DPJ para a comprovação dos serviços executados. Ressalta-se que **não há registro de instrumento de controle pela Novacap** para fins de fiscalização da execução dos serviços de corte e roçagem de grama pelas empresas contratadas, tais como a **elaboração de relatórios contendo registro de aferições in loco** pelos fiscais que subsidiem a Companhia no processo de certificação da efetiva prestação dos serviços executados. Oportuno registrar que a Lei 8.666/93 dispõe que “o representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados” (art. 67, §1º).

121. Verificou-se que constam dos processos de pagamento apenas os relatórios elaborados e apresentados pelas contratadas, todavia esses documentos, além de conter a assinatura das empresas, também são assinados pelos executores e fiscais da Novacap. No entanto, é necessário que a própria Companhia, através dos seus fiscais, exerça a devida fiscalização sobre os serviços e registre em relatórios próprios, conforme requerido no art. 61 do Decreto nº 32.598/2010, de modo a garantir a independência da fiscalização contratual.

122. Deve-se destacar a imensa quantidade de áreas verdes urbanas nas quais são executados os serviços de corte e roçagem de grama, conforme se pode observar na Tabela abaixo, a qual apresenta as áreas licitadas por lote e contrato.

⁴⁶ PT 11, e-doc DC867FA4-e.


Tabela 15: Áreas verdes para corte e roçagem de grama

Licitação	Lote	Contrato	Área (m ²)
Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES	I	754/2011	36.496.894,50
	II	755/2011	10.796.028,11
	III	756/2011	12.964.780,24
	IV	757/2011	17.771.155,99
	V	758/2011	22.123.532,63
	VI	759/2011	16.108.443,71
Pregão Presencial nº 004/2013 – ASCAL/PRES	I	547/2014	12.558.949,38
	II	548/2014	2.591.581,49
TOTAL			131.411.366,05

Fonte: PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e.

123. Logo, verifica-se um total de cerca de 131 milhões de metros quadrados de áreas que devem ser roçadas pelas empresas e fiscalizadas pela Novacap, destacando-se que no período chuvoso a totalidade das áreas chega a ser trabalhada por mês.

124. Ressalta-se que, conforme informado pelo DPJ⁴⁷, existem seis fiscais de campo para fiscalizar os oito lotes contratados, de modo que dois deles fiscalizam dois lotes. Ou seja, verifica-se que cada fiscal é responsável pela fiscalização do corte de grama de, no mínimo, dois milhões de metros quadrados de áreas gramadas⁴⁸, sendo que alguns tem de fiscalizar mais de 20 ou 30 milhões de metros quadrados. Entretanto, constatou-se que **não há registro documental da fiscalização realizada pelos fiscais de campo da Novacap**, no tocante a quais locais foram vistoriados e se as especificações dos serviços foram atendidas pelas empresas contratadas.

125. Registra-se que, em que pese a grande extensão da área a ser fiscalizada, a execução dos serviços não ocorre de forma concomitante em todas as localidades. Ou seja, o fato de a área total ser de grande tamanho não é motivo para que o serviço não seja acompanhado. Destaca-se, ainda, que a ausência de programação das atividades das empresas contratadas impõe maiores dificuldades ao controle por parte da Novacap.

126. Salieta-se que o registro da fiscalização efetivamente realizada pela Companhia seria um instrumento que proporcionaria maior segurança ao atesto da nota fiscal pelo executor do contrato e, em seguida, ao pagamento. Além disso, esses registros serviriam como fonte de informação para o controle e o aperfeiçoamento da fiscalização, para estimativas de demandas futuras e para avaliação da produtividade das empresas contratadas, além de evidenciar o trabalho realizado pelos fiscais de campo.

127. Nesse sentido, entende-se pertinente que o DPJ doravante passe a registrar os trabalhos de fiscalização realizados no tocante aos contratos de corte e

⁴⁷ Ofício nº 705/2016-GAB/PRES, encaminhado em resposta à Nota de Auditoria nº 16 – 3.797/2016 (PT 3, e-docs F58A77D0-c e 8C518BAE-c).

⁴⁸ Refere-se ao tamanho do menor lote contratado (lote II do Pregão Presencial nº 004/2013-ASCAL/PRES).



roçagem de grama, fazendo constar tal documentação dos atestados de execução emitidos no âmbito dos processos de pagamento.

128. Destaca-se que os anexos VII de ambos os projetos básicos apresentam um modelo de relatório para utilização pelos fiscais da Novacap, denominados de Relatórios de Vistoria Fiscal (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e, págs. 209 e 242, respectivamente).

129. Além da ausência de registros de fiscalização por parte dos fiscais da Novacap, foram constatadas diversas falhas nos relatórios de execução dos serviços apresentados pelas empresas. Registra-se que a obrigatoriedade de elaboração dos Relatórios de Execução está prevista nos projetos básicos, da seguinte forma (PTs 6 e 7, e-docs CB0B011C-e e A5E9A556-e, págs. 97 a 101 e 109 a 113, respectivamente):

(...) O licitante vencedor deverá manter efetivo controle de produção quinzenal, informando no modelo do projeto básico no anexo VII desta licitação que serão encaminhados quinzenalmente à Novacap, objetivando o acompanhamento e a evolução dos trabalhos de campo.

130. Conforme visto acima, cada lote contratado é dividido em áreas, que são subdivididas em itens e estes em polígonos. Destaca-se que nem sempre os itens são executados em sua totalidade no período, de modo que a relação dos polígonos executados é essencial para a adequada comprovação do serviço, sendo fundamental que tal informação conste do relatório elaborado pelas empresas para fins de controle da Novacap. Ou seja, caso a empresa não informe quais polígonos executou no período, a Companhia atualmente não possui outro meio de obter essa informação.

131. Após a verificação dos processos de pagamento, constataram-se as seguintes irregularidades, considerando o universo de análise de 59 processos:

Tabela 16 – Irregularidades identificadas nos processos de pagamento

Irregularidade	Qtde	%
Relatórios de execução ausentes ou incompletos	13	22%
Ausência de descrição dos polígonos roçados	39	66%

Fonte: PT 14, e-doc 5BB5B505-e, págs. 4 a 8.

132. Questionada quanto aos relatórios de execução ausentes ou incompletos⁴⁹, a Companhia apresentou documentação⁵⁰, resultando nos números apresentados na Tabela a seguir:

Tabela 17 - Irregularidades identificadas nos processos de pagamento, após resposta da Novacap

Irregularidade	Qtde	%
Relatórios de execução ausentes ou incompletos	3	5%
Ausência de descrição dos polígonos roçados	17	29%

Fonte: PT 14, e-doc 5BB5B505-e, págs. 2 a 3.

133. Destaca-se, ainda, o pagamento referente ao período de 2 a 10/12/2014, no âmbito do Contrato nº 756/2011 – ASJUR/PRES, no qual consta

⁴⁹ Notas de Auditoria nº 14 e 21 – 3.797/2016 (PT 3, e-docs 1E96CA68-c e 29FC73C3-c).

⁵⁰ Ofícios nº 667, 730 e 899/2016 – GAB/PRES (PT 3, e-docs AEF55DD0-c, 9B06E818-c e 044A7144-c).



relatório de execução referente a outro contrato, o 547/2014 – ASJUR/PRES. Registra-se que os dois contratos foram assinados com a empresa TRIER. Todavia, não constava do processo documentação da empresa comprovando a execução do serviço no período, corroborando que há falhas no processo de verificação dos relatórios apresentados, reforçando a necessidade de se aprimorar a fiscalização dos serviços⁵¹. Ressalta-se que a Novacap encaminhou posteriormente o relatório correto⁵².

134. Ressalva-se, ainda, que em **nenhum relatório de execução consta as datas em que cada polígono foi roçado**. Verifica-se que a ausência dessa informação não permite à Novacap realizar o controle, ao menos documental, do cumprimento do ciclo de corte das áreas gramadas (PT 11, e-doc DC867FA4-e).

Falhas no controle das ordens de serviço nos contratos de poda de árvores

135. O exame dos processos de pagamento dos contratos de poda de árvores também envolveu a aplicação de *checklists* visando a avaliação da regularidade da execução dos serviços e dos procedimentos de pagamento (PTs 15 e 16, e-docs E3EFA0E2-e e 8DD422EB-e).

136. Como visto anteriormente, as empresas apresentam como comprovação da execução dos serviços de poda de árvores e trituração de resíduos arbóreos os “apontamentos diários”, que são os registros de quais serviços foram prestados e a quantidade de veículos, máquinas e empregados na execução.

137. Constatou-se que os referidos apontamentos diários **não indicam a ordem de serviço emitida pela Novacap que está sendo executada**. Isto ocorreu em **todos** os processos de pagamento analisados e, como ilustração, pode-se verificar um exemplo desse documento na Figura abaixo.

⁵¹ Processo nº 5.705/2014 (PT 11, e-doc 2D78225E-e, fls. 113/127).

⁵² Ofícios nº 667 e 730/2016 – GAB/PRES (PT 3, e-docs AEF55DD0-c, 9B06E818-c).



Figura 5: Apontamento diário sem indicação da ordem de serviço

EBF INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA 04774

Data: 08/12/2014 APONTAMENTO DIÁRIO REFERÊNCIA: D. Zimleo

TIPO	CÓDIGO	ENCARREGADO	ÁREA	LOCAL DE TRABALHO	PODA DE ÁRVORES										SERVIÇOS									
					CAMINHÕES E EQUIPAMENTOS					MÃO DE OBRA					GALHOS CAÍDOS	ÁRVORE CAÍDA	PODA DRÁSTICA							
					CC	CCS	CBT	MTS 361	MTS 660	MT HT	SKY	TRG	DAU	ENC	OP	AUX	PODAS	ERRADIC	TOCOS	MORTAS				
P.A.	PA5	1487	J	505322	0101	-	0210101	-	-	-	-	-	010306	-	-	-	-	-	-	-	-	01	-	02
TRITURAÇÃO DE RESÍDUOS																								
D.A.U.																								
Observação:																								

Ismael Rabelo da Silva
Fiscal - SEMARB
Mat. 74695-9
NOVACAP
Fiscal Executor

Everson Fátima Azevedo
Mat. 15 288-1
Chefe SEMARB/CD/CDU
NOVACAP

Jocene Teixeira de Carvalho
Coordenador Operacional
Encarregado
Mat. 1487
Encarregado de campo

Ismael Beneditino da Silva
Supervisor
Matrícula 2493
Supervisor de campo

Fonte: Processo nº 112.005.680/2014, fl. 37 (PT 11, e-doc E8F2E697-e).

138. Destaca-se que os três contratos de poda de árvores foram assinados com a mesma empresa, a EBF, e que no total estão previstas oito equipes de poda de árvores, oito de trituração de resíduos e três de destocamento (PT 17, e-doc 8774ACD7-e).

139. Registra-se que as ordens de serviço são emitidas no SISPODAS ou manualmente, no caso de um engenheiro da Novacap identificar a necessidade de serviço durante alguma vistoria. Constatou-se que a Companhia **não possui o controle de quais equipes executam quais ordens de serviço**, fazendo apenas o registro no SISPODAS da data de realização do serviço. Ressalva-se que os apontamentos diários podem se referir, inclusive, a mais de uma ordem de serviço.

140. É necessário que as informações que subsidiam os pagamentos sejam claras, precisas e com o nível de detalhamento suficiente, especificando o serviço, o valor, a localização e o período de execução⁵³, inclusive com o registro da hora de início e fim dos serviços, o que **não ocorreu** no exame da documentação analisada.

141. Impende destacar que existem equipes com empregados próprios da Novacap que também executam serviços de poda de árvores, de modo que não basta ter o controle no sistema de quais ordens de serviço foram executadas, é necessária a informação clara e precisa de quem realizou as atividades. Além disso, deve sempre

⁵³ Art. 44 do Decreto nº 32.598/2010



haver o controle de quais ordens de serviço estão sendo executadas pelas contratadas, demonstrando a vinculação entre o solicitado pela Companhia e o serviço prestado pelas empresas.

Causas

142. Falhas nos procedimentos de controle. Inobservância dos normativos referentes à execução de contratos.

Efeitos

143. Risco de execução contratual em desconformidade com os critérios contratados. Risco de pagamento por serviços não prestados.

Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

144. Em relação ao presente achado, a Novacap assim se manifestou⁵⁴:

*Os serviços de corte e roçagem de gramados realizado por empresas terceirizadas são acompanhados diariamente por **fiscais de campo que mantêm registros próprios da evolução dos serviços.***

*No entanto, para que não haja dúvidas a respeito da conduta da fiscalização, **as anotações passaram a ser anexadas aos processos de pagamento até que o Sistema de Gerência de Áreas Verdes (SGAV) entre em funcionamento, quando todos os relatórios gerenciais de acompanhamento e fiscalização serão emitidos pelo SGAV.***

O Sistema de Gerência de Áreas Verdes está em fase de conclusão e acreditamos quem em aproximadamente 40 dias ele entrará em fase de testes.

*Os serviços de poda e erradicação de árvores são acompanhados por Diários de Operação atestados pela fiscalização da Novacap, porém para evitar possíveis falhas, **os diários foram alterados para conter hora de início e fim dos serviços e a Solicitação de Serviço que está sendo executada.*** (grifo nosso)

145. Verifica-se que a Companhia **não se posicionou** quanto à ausência de Atestados de execução dos serviços nem quanto à **ausência** de informações referentes ao detalhamento de datas e localidades de execução dos serviços de corte e roçagem de grama.

146. Ressalva-se que, em relação à informação de que os fiscais de campo elaboram registros próprios, **não** foi apresentada documentação comprobatória nem durante a execução da auditoria nem na fase de manifestação da Auditada.

147. A Companhia informa que o Sistema de Gerência de Áreas Verdes (SGAV), quando entrar em funcionamento, emitirá relatórios gerenciais de acompanhamento e fiscalização. Em que pese a possibilidade de melhoria, ainda é

⁵⁴ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 4).



necessário que o trabalho dos fiscais de campo seja documentado com exatidão, demonstrando localidades vistoriadas e ocorrências identificadas, de modo que **persiste o não atendimento** à determinação arrolada na Lei nº 8.666/93⁵⁵.

148. No tocante às falhas no controle da execução dos serviços de poda de árvores, constata-se a concordância da Jurisdicionada quanto à necessidade de registro das informações de hora de início e fim dos serviços, bem como da Solicitação de Serviços em atendimento.

149. Uma vez que as considerações da Novacap não se fizeram suficientes ao afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições.

Proposições

150. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à Novacap que:
 - a) faça constar dos processos de pagamentos de serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas os atestados de execução, indicando detalhadamente: o serviço realizado, valor, localização e período de execução, nos termos dos arts. 44 e 61, IV, do Decreto nº 32.598/2010; (Sugestão II.e)
 - b) faça constar dos atestados de execução de cada pagamento de serviços de corte e roçagem de grama os registros documentais da fiscalização efetivamente realizada pelos fiscais de campo; (Sugestão II.f)
 - c) faça constar dos processos de pagamento dos serviços de corte e roçagem de grama os relatórios de execução elaborados pelas empresas contratadas, contendo o detalhamento dos polígonos roçados com a respectiva data de realização do serviço; (Sugestão II.g)
 - d) estabeleça mecanismos sistemáticos de acompanhamento da execução contratual dos serviços de poda de árvores executados pelas empresas contratadas, exigindo a identificação nos apontamentos diários das informações essenciais para comprovação dos serviços, tais como: número da ordem de serviço atendida, localização, indicação precisa dos elementos podados, quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados nos serviços, identificação clara da equipe executora do serviço, bem

⁵⁵ art. 67, §1º: O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.



como data e horário de início e fim da execução das atividades; (Sugestão II.h)

- e) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “d”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. (Sugestão III.d)

Benefícios Esperados

151. Execução dos serviços em conformidade ao contratado. Pagamento por serviços efetivamente executados.

2.1.3 Achado 3 – Falhas no controle de pagamento dos serviços de poda de árvores

Critério

152. O pagamento da despesa somente deve ser efetuado após sua regular liquidação, que deve consistir na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, de modo a apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar (Lei nº 4.320/1964, art. 62 e 63).

153. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas, em especial quanto aos itens 10.4 e 19.1 do Projeto Básico do Pregão Presencial nº 047/2011 – ASCAL/PRES, a saber:

- 10.4: No caso de falta de equipamento ou pessoal, este serão glosados da fatura da empresa, na proporção de horas paradas, respondendo ainda, a Contratada por eventuais perdas e danos na forma da legislação vigente;
- 19.1: O pagamento será mensal através de fatura atestada pela fiscalização da Novacap, constatando o número de horas de atividades efetivamente realizadas.

Análises e Evidências

154. Conforme mencionado anteriormente, os três contratos de execução de serviços de poda e erradicação de exemplares arbóreos de pequeno, médio e



grande porte foram celebrados⁵⁶ com a empresa EBF Indústria, Comércio e Serviços Ltda.

155. Conforme item 5 do Projeto Básico, os serviços previstos são: poda de formação, poda de manutenção (condução), poda drástica e corte raso ou erradicação, sendo que neste último caso é necessária inspeção prévia, realizada por Engenheiro Florestal, Agrônomo ou Técnico Agrícola, conforme os termos do Decreto nº 14.783/1993 (PT 4, e-doc C11C92E1-e, págs. 65 a 73).

156. A empresa contratada deve prestar o serviço após a emissão de ordem de serviço pela Novacap, conforme modelo definido no Projeto Básico (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 148). A Companhia, a critério e pedido da fiscalização, poderá executar de forma direta os serviços visando atendimento de serviços emergenciais e técnicos (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 64).

157. Foram contratadas: para o lote I, quatro equipes de poda de árvores e uma equipe tipo “SKY” (caminhão e motorista)⁵⁷; para o lote II, duas equipes de poda; e para o lote III, oito equipes de trituração de resíduos e três de destocamento. A Tabela a seguir consolida essas informações.

Tabela 18 – Resumo dos Contratos firmados com a empresa EBF para poda e erradicação de árvores

Lote	Contrato nº	Serviço	Quantidade de equipes
I	720/2012	Poda de árvores	4 de poda de árvores 1 equipe tipo “SKY”
II	721/2012		2 de poda de árvores
III	722/2012	Trituração e destocamento	8 de trituração 3 de destocamento

Fonte: Novacap.

158. Conforme o item 4.2 do Projeto Básico em tela, os serviços previstos no lote I e II devem ser realizados de acordo com áreas geográficas delimitadas, já o lote III abrange as áreas previstas nos outros dois lotes. Ainda segundo o mencionado item, em caso de necessidade da Novacap e perante justificativas como eventos climáticos, urgências ou fatos supervenientes, as empresas contratadas podem realizar serviços em áreas distintas das quais foram contratadas.

159. A título de ilustração, discrimina-se a composição de cada equipe de poda de árvores, conforme estipulado no Projeto Básico, relacionando-se os veículos, equipamentos e empregados:

⁵⁶ Pregão Presencial 047/2012-ASCAL/PRES.

⁵⁷ A equipe “SKY” é utilizada para a poda de árvores de grande porte sem acesso por escada ou escalada manual e inclui um motorista de veículo pesado e um caminhão com equipamento tipo cesta aérea (dupla) de no mínimo 17 metros de altura (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 76).



Tabela 19: Composição das equipes de poda de árvores

Item (ou Insumos)	Quantitativo
Caminhão Carroc. Casinha	1
Caminhão Carroceria	1
Motoserra	3
Motopoda	1
Encarregado	1
Operador motoserra	3
Servente	6
Motorista	2

Fonte: PT 4, e-doc C11C92E1-e, págs. 72 a 73.

160. Registra-se que os contratos foram aditivados em 08/05/2014⁵⁸ com o acréscimo de: uma equipe de poda de árvores, no lote I; um servente, seis operadores de motosserra e os respectivos equipamentos, no lote II; e dois caminhões basculantes com os respectivos motoristas, além de onze serventes, no lote III (PT 17, e-doc 8774ACD7-e).

161. Destaca-se que os serviços de poda de árvores devem ser pagos de acordo com a quantidade de horas efetivamente executadas, conforme o item 19.1 do Projeto Básico (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 95):

19.1. O pagamento será mensal através de fatura atestada pela fiscalização da Novacap, constatando o número de horas de atividades efetivamente realizadas.

162. Conforme mencionado anteriormente, a execução dos serviços é registrada nos apontamentos diários, os quais são acostados aos processos de pagamento.

163. A equipe de auditoria examinou 21 processos de pagamento de serviços de poda de árvores e **constatou que os pagamentos realizados não levaram em consideração os quantitativos de veículos, equipamentos e empregados registrados nos apontamentos diários** (PT 11, e-doc DC867FA4-e). Verificou-se que o pagamento é sempre realizado pela configuração completa da equipe, independentemente da quantidade de insumos utilizados pela empresa na execução dos serviços, **em desacordo com o item 10.4 do Projeto Básico**⁵⁹.

164. Ressalta-se que em caso de falta de equipamento ou pessoal, deve ser feita glosa no valor correspondente às horas paradas, conforme o referido item 10.4 (PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 81).

165. Além disso, **constatou-se que não há controle da quantidade de horas efetivamente trabalhadas pela empresa contratada**, o que configura uma falha grave no tocante ao pagamento dos serviços de poda de árvores, sendo pago, sempre, o valor correspondente a uma jornada de oito horas de trabalho.

166. Logo, verifica-se o **descumprimento da previsão do mencionado item 19.1 do Projeto Básico** de pagamento pela quantidade de horas efetiva de prestação de serviço.

⁵⁸ Processo nº 112.002.742/2011, fls. 1996/2004.

⁵⁹ 10.4: No caso de falta de equipamento ou pessoal, este serão glosados da fatura da empresa, na proporção de horas paradas, respondendo ainda, a Contratada por eventuais perdas e danos na forma da legislação vigente.



167. Quanto aos quantitativos de veículos, máquinas e empregados efetivamente registrados nos apontamentos diários em relação aos pagamentos realizados, para um período referente a três meses de execução dos três contratos de poda de árvores, **constatou-se um valor pago indevidamente a maior de R\$ 202.695,90** (PT 18, e-doc 5DDCE8BF-e). A síntese dos resultados encontrados segue na Tabela abaixo.

Tabela 20: Análise do controle de insumos pagos x Quantidade apurada

Período	Total de Insumos Pagos	Total de Insumos Apurados	Diferença de Insumos	Diferença Paga (R\$)
19/06 a 26/07/2014	5215	4365	850	R\$ 116.341,14
27/03 a 26/04/14	3498	3106	392	R\$ 76.920,69
01 a 30/04/15	4510	4441	69	R\$ 9.434,07
TOTAL	13223	11912	1311	R\$ 202.695,90

Fonte: PT 18, e-doc 5DDCE8BF-e.

168. A título de ilustração, para o período de 19/06 a 26/07/2014, somente para o Contrato nº 720/2012, a diferença entre o quantitativo de veículos, equipamentos e empregados pago e o apurado chegou a 775 (**31% de insumos pagos a mais**), o que evidencia a fragilidade de controle e fiscalização da Companhia.

169. Desse modo, resta clara a necessidade de melhoria nos controles atinentes aos serviços de poda de árvores contratados, em especial no tocante ao registro da quantidade de horas efetivamente trabalhadas, da quantidade de insumos efetivamente utilizados e ao pagamento em estrita conformidade com o aferido.

Causas

170. Mecanismos de controle deficientes.

Efeitos

171. Pagamento em desconformidade aos critérios contratados. Prejuízo ao erário.

Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

172. Quanto a esse achado, foram convidados a se manifestar a Novacap e a Empresa Contratada EBF Indústria Comércio e Serviços LTDA.

173. A Jurisdicionada apresentou as seguintes alegações⁶⁰:

(...) a fim de otimizar os serviços de poda e erradicação de árvores, uma vez que o tempo de deslocamento até o local do serviço, o isolamento do local, a montagem dos materiais necessários para atendimento da Solicitação de Serviço já são consideradas horas efetivas de serviços, optou-se por estender a jornada de trabalho diária

⁶⁰ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, págs. 4/5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

para que as equipes tenham mais tempo na execução dos serviços poda/erradicação e limpeza do local.

Portanto, as equipes trabalham em média 8h48/dia, não realizando menos que 176 horas/mês que a base para o preço limite do certame.

Assim, após análise dos processos não constatamos, qualquer falha no controle dos pagamentos efetuados.

Segue anexo, em meio digital, cópias das Folhas de Ponto dos empregados da Contratada que prestam serviços nos Contratos 720/2012, 721/2012 e 722/2012, para confirmar as informações aqui apresentadas. (grifo nosso)

174. A Jurisdicionada, como tentativa de comprovar a prestação efetiva dos serviços de poda de árvores no período analisado, encaminhou⁶¹ cópia de folhas de ponto de empregados da empresa contratada. A Figura abaixo contém um exemplo de folha de ponto.

Figura 6: Exemplo de folha de ponto apresentada pela Novacap

e-DOC DFA9289F-c
Proc 3797/2016-e

EBF - INDÚSTRIA, COMERCIO E SERVICOS LTDA **FOLHA DE PONTO INDIVIDUAL**

GMT PARQUE DE EXP. AGROP.GM-3 S.GALP. B 0 PARTE A-GRANJA DO TORTO-BRASILIA-DF Setor: P71

Func.: 017/3196-JOSE GILMAR OLIVEIRA DOS SANTOS Período: 27/06/2014 a 26/07/2014

Horário: 08:00 AS 12:00 E 14:00 AS 18:00 DOMINGO A QUINTA-FEIRA Cargo: AUX DE JARDINAGEM I

08:00 AS 12:00 AS SEXTAS-FEIRA CNPJ: 38.013.199/0001-65

DIA	ASSINATURA	ENTRADA	INTERVALO		SAÍDA	TOTAL HORAS	VISTO CHEFE
			SAÍDA	ENTRADA			
27	S	FOLGA	-	-	-		
28	Sábado	FOLGA	-	-	-		
29	Domingo	FOLGA	-	-	-		
30	S	GH	7:31	12:01	13:00	17:31	8
01	T	GH	7:25	12:00	13:07	17:29	8
02	Q	FAITA	-	-	-		
03	Q	GH	7:33	12:01	13:03	17:33	8
04	S	GH	7:30	12:08	13:59	17:27	8
05	Sábado	FOLGA	-	-	-		
06	Domingo	FOLGA	-	-	-		
07	S	FAITA	GREVE	QUI	15:45	FSI	8
08	T	GH	7:40	12:05	12:58	17:39	8
09	Q	GH	7:25	12:01	13:05	17:35	8
10	Q	GH	7:22	11:57	13:03	17:41	8
11	S	GH	7:37	12:01	13:10	17:48	8
12	Sábado	FOLGA	-	-	-		
13	Domingo	FOLGA	-	-	-		
14	S	GH	7:32	12:08	13:05	17:37	8
15	T	ATESTADO	-	-	-		
16	Q	ATESTADO	-	-	-		
17	Q	GH	7:40	12:01	13:02	17:42	8
18	S	GH	7:31	12:08	13:09	17:39	8
19	Sábado	FOLGA	-	-	-		
20	Domingo	FOLGA	-	-	-		
21	S	GH	7:28	12:01	13:01	17:40	8
22	T	GH	7:40	12:08	13:09	17:28	8
23	Q	GH	7:32	12:01	13:01	17:33	8
24	Q	GH	7:28	12:11	13:09	17:41	8
25	S	ABONADO	-	-	-		
26	Sábado	FOLGA	-	-	-		
TOTAL							

-BVR
Elizeu de Oliveira Sobrinho
Encarregado
19/06 a 26/07 - 386h

Fonte: CD anexo ao Ofício nº 200/2017-GAB/PRES (e-doc DFA9289F-c).

175. Como se pode observar, as folhas de ponto encaminhadas são tão

⁶¹ CD anexo ao Ofício nº 200/2017-GAB/PRES (e-doc DFA9289F-c).



somente um registro da disponibilidade dos empregados em relação à Empresa EBF, de modo que **não comprovam a efetiva prestação de serviços por parte desses funcionários à Novacap.**

176. Verifica-se nas mencionadas folhas de ponto o registro de início e fim de expediente dos empregados da referida Empresa, sem indicar a descrição de atividades executadas ou a vinculação efetiva ao Contrato da Novacap.

177. De outro modo, os instrumentos de controle da execução dos contratos são os “Apontamentos Diários”⁶², conforme exigência contida no item 19.1⁶³ do Projeto Básico e segundo se observou em todos os processos de pagamento analisados. Esses apontamentos contêm o registro de serviços prestados, indicando datas de realização e quantidade de insumos (veículos, máquinas e empregados) efetivamente utilizados.

178. No entanto, a Companhia **não** apresentou contestações relativas à análise empregada sobre os “Apontamentos Diários”, limitando-se a encaminhar as mencionadas folhas de ponto dos empregados da Empresa Contratada.

179. Conforme exposto anteriormente, constatou-se que a Novacap sempre efetua o pagamento pela composição mínima das equipes contratadas. No entanto, a equipe de auditoria identificou que foram empregados na realização das atividades uma **quantidade menor de insumos, resultando em pagamentos indevidos à Contratada.**

180. Registra-se que, em decorrência da **ausência de controle, por parte da Auditada, da quantidade de horas efetivamente trabalhadas pela Empresa** no âmbito dos Contratos analisados, esses dados não foram utilizados no levantamento realizado, de modo que foi considerado que sempre há a execução integral da jornada de trabalho.

181. Assim, os pagamentos indevidamente realizados pela Novacap foram baseados na **disponibilização efetiva de insumos da Empresa Contratada em quantitativos inferiores aos previstos na composição mínima de equipes**, conforme atestado nos apontamentos diários (PT 18, e-doc 5DDCE8BF-e).

182. Ressalta-se que em três dos nove períodos verificados (33,3%) houve disponibilização de insumos superior aos pagamentos efetuados, tendo a Empresa recebido menos que o adequado. Tal diferença foi levada em consideração na análise realizada, reduzindo-se o montante dos pagamentos indevidos apurados (PT 18, e-doc 5DDCE8BF-e).

183. Impende ressaltar que a **ausência de controle da quantidade de horas trabalhadas pela Empresa Contratada constitui-se em falha grave da Novacap** na fiscalização e no pagamento dos Contratos.

184. Visto isso, considera-se que a manifestação da Novacap não é suficiente para afastar o achado.

185. Em relação às considerações da Empresa EBF⁶⁴, responsável pelos

⁶² Figura 5 acima.

⁶³ 19.1.O pagamento será mensal através de fatura atestada pela fiscalização da NOVACAP, constatando o número de horas atividades efetivamente realizadas.

⁶⁴ Ofício nº 001.2017/EBF de 26/01/2017 (e-doc ADD9E3B9-c, págs. 3/4).



três Contratos de poda de árvores, assinala-se inicialmente:

*(...) Nesse entendimento, **o apontamento diário não é o único modo de mensurar a execução do serviço realizado pela EBF. Para fins de apontamento, os diários emitidos pela EBF com supervisão da NOVACAP, têm a precípua função de demonstrar apenas a quantidade de insumos utilizada no dia, podendo ser menores ou maiores, de acordo com a quantidade de trabalhadores presentes.***

A ausência de parte da equipe para execução da atividade, foge ao controle da Contratada, visto que tal situação diz respeito à conduta pessoal dos empregados e torna-se assim, um fato imprevisível.

Como se percebe pela análise dos próprios apontamentos, em algumas situações, há a incidência de apresentação de diários com números menores de insumos do que os requeridos pela NOVACAP. Entretanto, sempre há a compensação deste insumo nos dias seguintes, tendentes a comprovar o efetivo serviço da equipe e garantir a prestação das atividades pela Contratada, atestadas no próprio diário de apontamentos.

*Conquanto se observa, não se verificam danos ou prejuízos à tomadora do Serviço, uma vez que **a execução da atividade se dá por período, não importando a quantidade de horas executadas no dia ou à disposição.** O fator preponderante sempre será o apontamento mensal das horas realizadas, por disposição do próprio item 19.1 do Projeto Básico. Dessarte, **o valor a ser considerado é o dos insumos mensais, somando-se todos os apontamentos diários.***

*Em linhas gerais, a menor produção ocasionada pela ausência de insumos num dia, é plenamente compensada pelo aumento significativo da produção no dia seguinte. Nas faturas apresentadas à NOVACAP o **indexador para pagamento sempre é expresso em competência/período.** Consideram-se os dias de trabalho apenas como **estimativa para se obter o cálculo do custo hora.** O fator preponderante, portanto, será a quantidade total de horas realizadas no período/ano.*

*Por este motivo, a EBF sempre considerou o valor **total** proposto para fechamento de sua fatura mensal, uma vez que não se observou nenhum dano ou prejuízo ao Tomador do serviço. (grifo nosso)*

186. Nota-se, na manifestação da Empresa, o argumento de que a ausência de insumos em determinado período é compensada por um aumento na produção em outros momentos. Além disso, a EBF consigna que “*a ausência de parte da equipe (...) foge ao controle da Contratada, visto que tal situação diz respeito à conduta pessoal dos empregados e torna-se assim, um fato imprevisível*”.

187. Em relação à compensação de insumos, registra-se que tal argumento não deve prosperar, em decorrência da própria análise executada.

188. O levantamento realizado pela equipe de auditoria considerou três períodos de pagamento distintos para cada um dos Contratos, totalizando nove. A análise considerou o pagamento correspondente à quantidade de insumos utilizados pelo total de dias trabalhados.



189. Desse modo, constatou-se que **em seis períodos houve um pagamento indevido pelo emprego de quantidade de insumos inferior ao previsto na configuração mínima das equipes**. Nos outros três, verificou-se que o pagamento efetuado foi inferior ao devido, em decorrência da quantidade de insumos ofertados no período. Tal diferença foi levada em consideração, de modo que, considerando-se todos os períodos analisados, foram constatados **pagamentos indevidos no montante de R\$ 202.695,90** (PT 18, e-doc 5DDCE8BF-e).

190. Assim, a amostra selecionada demonstrou que **em 2/3 dos períodos analisados ocorreram pagamentos indevidos** pelo emprego de insumos em quantidade inferior à contratada, de forma que se torna imperiosa a instauração de tomada de contas especial visando o levantamento de todos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos para aferição e possível restituição de valores pagos indevidamente à Empresa Contratada.

191. Além disso, com vistas a aferir se assistiria razão à Empresa quanto à suposta compensação de insumos, ampliou-se a análise para 21 períodos (sete por Contrato). Constatou-se **a manutenção da irregularidade constatada nos pagamentos efetuados pela Novacap em decorrência da ausência de controle quanto aos insumos** efetivamente utilizados na execução contratual.

192. Após a análise, restou **não comprovada despesa no montante de R\$ 147.845,69**⁶⁵, conforme detalhamento na Tabela abaixo (PT 48, e-doc C0C82BFD-e).

Tabela 21: Análise de pagamentos de poda de árvores

Período	Pagamento Realizado (A)	Pagamento Devido (B)	Diferença Paga (R\$) (A) - (B)	Diferença de Insumos	Resultado
27/03 a 26/04/2014	R\$ 655.077,87	R\$ 583.894,30	R\$ 71.183,57	373	Pagamento indevido
19/06 a 26/07/2014	R\$ 965.308,58	R\$ 851.488,86	R\$ 113.819,72	833	Pagamento indevido
Dezembro/2014 (3 a 11)	R\$ 233.167,72	R\$ 212.541,05	R\$ 20.626,66	68	Pagamento indevido
Dezembro/2014 (12 a 25)	R\$ 333.096,72	R\$ 327.215,60	R\$ 5.881,12	22	Pagamento indevido
Abril/2015	R\$ 852.830,78	R\$ 843.396,71	R\$ 9.434,07	69	Pagamento indevido
Julho/2015	R\$ 852.829,91	R\$ 923.590,56	- R\$ 70.760,65	-458	Pagamento inferior ao executado
Dezembro/2015 (até 14)	R\$ 442.775,40	R\$ 445.114,20	- R\$ 2.338,80	-52	Pagamento inferior ao executado
TOTAL	R\$ 4.335.086,98	R\$ 4.187.241,28	R\$ 147.845,69	855	Pagamento indevido

Fonte: PT 48, e-doc C0C82BFD-e.

193. Em que pese tenham sido identificados períodos em que o pagamento realizado foi inferior à quantidade de insumos disponibilizados pela Contratada, verificou-se a manutenção de potencial dano ao Erário, em decorrência da

⁶⁵ 3,4% da amostra analisada.



identificação de pagamentos por despesas não executadas em amostra relevante.

194. Ademais, a Empresa tenta justificar a diferença de insumos empregados considerando uma possível remuneração pela sua disponibilidade⁶⁶:

Para a execução dos serviços de Podas de Árvores, há a obrigatoriedade de fiscalização por parte do Tomador. Por sua vez, ausente o Tomador de serviços, por motivos de folgas, pontos facultativos, ou demais liberações da atividade, a Contratada fica impedida de efetuar a Poda de Árvores, pois não há autorização, nem fiscalização da NOVACAP. (...)

Ainda assim, há a disponibilização de equipes para trabalho por sobreaviso, para serviço de prontidão, podendo inclusive exercer a atividade a qualquer tempo, de acordo com o item 10.2 do Projeto Básico (...).

No caso em questão, verifica-se por uma análise dos valores apontados para a glosa, o período compreendido entre 19.06.2014 a 26.07.2014. Observando o calendário útil, percebe-se que várias liberações foram realizadas, por publicação no Diário Oficial, em consequência dos dias de jogos da Copa do Mundo, realizados no DF, ou em dias de jogos da Seleção Brasileira de Futebol.

Ora, em todos os casos de liberações dos funcionários da NOVACAP, a contratada deixou equipes de plantão, ou em regime de sobreaviso, à disposição para quaisquer eventualidades ocorrida nesse período.

No entanto, não efetuou preenchimento do diário por não ter atividade neste dia, mas esteve à disposição da Contratante, como o próprio item 10.2 informa.

(...)

*Sugerir uma glosa por não se encontrarem apontamentos de diários nestes dias de liberação, traz prejuízos e danos financeiro exclusivos à EBF, mesmo quando esta dispõe sua equipe para serviço de prontidão. **Devem ser consideradas as horas à disposição como horas efetivamente trabalhadas e, assim, indicadas no processo de pagamento, pois a impossibilidade da execução do serviço em nada teve participação da Contratada.***

Não poderá a Contratada, portanto, suportar o prejuízo, sob o argumento de não ter apontado no diário o serviço realizado.

Considera-se período efetivamente trabalhado inclusive, aquele à disposição do tomador, por obrigatoriedade do item 6 do Projeto Básico, em que a EBF deve manter equipes mínimas para execução do serviço.

*Incabível, portanto, a alegação da necessidade de glosa contratual, pela insuficiência de apontamentos diários tendentes a comprovar o serviço realizado, pois a empresa além de compensar a ausência dos insumos, **não concorreu para liberação dos dias de folga concedidas, e ainda sim, disponibilizou equipes de plantão para realização da atividade.** (grifo nosso)*

195. Verifica-se que a Empresa alega que deveria ser remunerada pela mera disponibilização de suas equipes de poda de árvores, nas situações em que não

⁶⁶ Ofício nº 001.2017/EBF de 26/01/2017 (e-doc ADD9E3B9-c, págs. 4/6).



tenha concorrido para a não realização das atividades.

196. Registra-se que o item 6 do Projeto Básico (“Composição Mínima de Equipes”) define a quantidade mínima de insumos de cada tipo de equipe (poda de árvores, trituração e destocamento), conforme exemplo descrito na Tabela 19.

197. Segundo a Empresa, tal justificativa tem embasamento no item 10.2, que prevê a disponibilidade da Contratada para eventuais trabalhos em finais de semana ou feriados, conforme se pode observar⁶⁷:

*De acordo com a necessidade de cada área (Estacionamentos, Super Quadras, etc), ou necessidades especiais para operação de cada área, como por exemplo, programação de desligamento de energia, **poderá se fazer necessário, os trabalhos nos sábados, domingos e feriados, devendo a empresa prever em suas tabelas de custos estas eventualidades e com isto, sempre deixar as equipes disponíveis para o serviço, de acordo com a necessidade e programação da NOVACAP.** (grifo nosso)*

198. No entanto, o referido item exige da Empresa que mantenha as equipes disponíveis para **eventuais** serviços em dias não úteis, os quais serão objeto de programação conjunta entre a Contratada e a Novacap, conforme se observa no item 10.1⁶⁷ do Projeto Básico:

Será realizado entre a(s) empresa(s) vencedora(s) e o corpo técnico da NOVACAP, reunião de programação mensal, ou ainda, a qualquer momento para definir prioridades sobre os serviços à serem realizados.

199. Apesar da exigência de disponibilização de equipes para trabalhar eventualmente em dias não úteis, o Edital e o Projeto Básico **não preveem o pagamento pela mera disponibilidade**, mas somente pela quantidade de horas de **serviço efetivamente prestados**, segundo o item 19.1 do Projeto Básico⁶⁸:

*19.1.O pagamento será mensal através de fatura atestada pela fiscalização da NOVACAP, **constatando o número de horas atividades efetivamente realizadas.** (grifo nosso)*

200. Ademais da previsão de pagamento apenas pela quantidade de horas de serviço efetivamente prestados, o Projeto Básico dispôs, em seu item 10.4, a glosa no caso de falta de equipamento ou de pessoal da Contratada⁶⁹:

*10.4. **No caso de falta de equipamento ou pessoal, este serão glosados da fatura da empresa, na proporção de horas paradas,** respondendo ainda, a Contratada por eventuais perdas e danos na forma da legislação vigente; (grifo nosso)*

201. Nesse diapasão, observa-se que o pagamento deve ser realizado pela quantidade de horas de serviço efetivamente prestados e, no caso de falta de equipamento ou de pessoal, devem ser glosados os valores na proporção das horas paradas.

202. Além disso, verifica-se que cada insumo previsto no Contrato

⁶⁷ PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 79.

⁶⁸ PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 95.

⁶⁹ PT 4, e-doc C11C92E1-e, pág. 81.



(veículos, máquinas e empregados) possui um custo fixado por hora, de modo que o pagamento deve ser proporcional à quantidade de insumos empregados na execução do serviço, bem como pelo total de horas trabalhadas.

203. Assim, o argumento de que a empresa deveria ser remunerada pela mera disponibilidade de suas equipes não deve prosperar, visto que o Projeto Básico que definiu as regras da contratação **somente estipulou pagamento pela quantidade de horas de serviços efetivamente prestados.**

204. Por último, a Empresa apresenta a justificativa de que realiza o controle da quantidade de horas trabalhadas, da seguinte forma⁷⁰:

No contrato dos serviços de Poda de Árvores, há o efetivo controle da quantidade de horas trabalhadas pela empresa Contratada. Comprova-se o alegado pelo processo de pagamento encaminhado à NOVACAP mensalmente.

A EBF sempre disponibiliza as folhas de ponto dos funcionários componentes das equipes exigidas, para comprovação das horas apontadas no processo da fatura mensal.

Há inclusive a jornada diária de 09 (nove) horas em 04 (quatro) dias da semana e no dia restante, cumpre 08 (oito) horas, atendendo assim o contrato de trabalho de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, e o cumprimento das horas requeridas pela Contratante, atingindo dessa forma a jornada de 176 horas efetivas e utilizando apenas 20 dias úteis do mês. (grifo nosso)

205. Conforme mencionado anteriormente, as folhas de ponto prestam-se tão somente a comprovar a execução de jornada de trabalho dos empregados à Empresa EBF, **não se configurando em instrumento apto a atestar a prestação de serviços à Novacap.**

206. De acordo com o disposto no Projeto Básico e verificado nos processos de pagamento analisados, o instrumento utilizado pela Novacap para realizar o controle de insumos utilizados na execução contratual é o “apontamento diário”.

207. Outrossim, o controle de insumos não se refere apenas aos empregados, mas também aos veículos e equipamentos, os quais também devem ser remunerados pela quantidade de horas efetivamente trabalhadas.

208. Posto que as considerações da Novacap e da Empresa EBF não se fizeram suficientes ao afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos, sugerindo, ainda, a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições.

209. Registra-se, ainda, que a metodologia de contratação apenas por horas de trabalho representa inúmeras dificuldades, de modo que se entende pertinente determinar a realização de estudo para avaliar nova metodologia de contratação de poda de árvores no Distrito Federal, remunerada mediante a prestação efetiva de serviços e não meramente pela quantidade de horas trabalhadas, incluindo cláusulas de produtividade e de níveis de serviço e prevendo o controle efetivo da

⁷⁰ Ofício nº 001.2017/EBF de 26/01/2017 (e-doc ADD9E3B9-c, pag.7).



quantidade e da qualidade das tarefas executadas.

210. Finalmente, é imperioso que seja instaurado processo de Tomada de Contas Especial pela Novacap, com fundamento no art. 9, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, com o fim de levantar os pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos de poda de árvores⁷¹, visando apurar o possível débito, identificar o(s) responsável(is) e a restituição dos valores devidos, utilizando a metodologia descrita no PT 48 (e-doc C0C82BFD-e).

Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 22: Descrição da irregularidade

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Falhas nos controles dos serviços de poda de árvores resultando em liquidação inadequada de despesas, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320 de 1964	A partir de 27/12/2012 (assinatura do Contrato).	Prejuízo a ser quantificado em TCE.

Fonte: Elaboração própria.

Responsáveis Indicados

211. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 23: Responsáveis apontados

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Raimundo Oliveira Silva (CPF: 392.167.051-91)	Executor dos contratos	A partir de 19/03/2013	Ação culposa na modalidade negligência diante das falhas de controle no exercício da fiscalização contratual, dada a inobservância do efetivo cumprimento de todos os requisitos fixados no contrato, principalmente no que tange ao quantitativo dos insumos previstos em relação aos efetivamente empregados.	Ao deixar de verificar se todos os insumos previstos contratualmente foram efetivamente empregados, o executor realizou o ateste dos serviços em desconformidade com o realmente executado, acarretando liquidações inadequadas de despesas.	Prejuízo a ser quantificado em TCE.
Gerson Dias Abreu (CPF: 657.778.911-87)	Executor dos contratos	18/01/2013 a 18/03/2013			Prejuízo a ser quantificado em TCE.

Fonte: Elaboração própria.

⁷¹ Contratos ASJUR-PRES nº 720/2012, 721/2012 e 722/2012.



Proposições

212. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à Novacap que:
 - a) adote medidas para que a liquidação das despesas dos serviços de poda de árvores seja realizada em estrita concordância com a quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados, bem como de acordo com a quantidade efetiva de horas trabalhadas, de modo a observar os art. 62 e 63 da Lei nº 4320/1964; (Sugestão II.i)
 - b) realize estudos para avaliar nova metodologia de contratação de poda de árvores no Distrito Federal, estabelecendo remuneração mediante efetiva prestação de serviços e não meramente pela quantidade de horas trabalhadas, incluindo cláusulas de produtividade e de níveis de serviço e prevendo o controle da quantidade e da qualidade dos serviços, encaminhando posteriormente a esta Corte; (Sugestão II.j)
 - c) no prazo de 60 dias, adote providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, com fundamento no art. 9, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, visando apurar os possíveis prejuízos nos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 720 a 722/2012, referentes a serviços de poda de árvores, bem como a identificação do(s) responsável(is) e a quantificação do potencial dano ao Erário, conforme levantamento parcial demonstrado na Tabela 21 e metodologia descrita no PT 48 (e-doc C0C82BFD-e), encaminhando posteriormente a esta Corte; (Sugestão III.a)
 - d) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria; (Sugestão III.d)
- II. autorizar a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 23, a ser processada em autos próprios, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela



irregularidade apontada na Tabela 22, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei. (Sugestão VI.a)

Benefícios esperados

213. Adequada aplicação dos recursos públicos.

2.2 QA 2 – Os controles da locação de veículos e de equipamentos utilizados na manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas garantem a sua devida utilização, bem como as locações respeitam o princípio da economicidade?

Não. Constatou-se que os controles da locação de veículos, máquinas e equipamentos contém fragilidades relevantes que permitiram a ocorrência de despesas sem a devida comprovação. Além disso, foram constatadas despesas antieconômicas em decorrência da maior parte dos veículos analisados serem pagos pelo valor mínimo, indicando que uma melhor gestão permitiria reduzir os gastos, bem como identificou-se situações de veículos e equipamentos ociosos.

2.2.1 Achado 4 – Despesas antieconômicas com locação de veículos, máquinas e equipamentos.

Critério

214. Princípio da economicidade (art. 70 da Constituição Federal de 1988).

Análises e Evidências

215. A Novacap possui firmado com a empresa FCB Transportes Logísticos e Serviços Gerais Ltda. o Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, cujo objeto é prestação de serviços de locação de veículos, máquinas e equipamentos, incluindo a sua operação e manutenção, para formação de patrulha mecanizada, assinado na data de 11/03/2015 pelo valor de R\$ 39.240.094,08. O presente contrato prevê a locação de até 317 veículos, máquinas e equipamentos, após a assinatura do 3º Termo Aditivo.

216. O critério de pagamento dos veículos, máquinas e equipamentos locados foi definido no item 6 do Projeto Básico. Os veículos são remunerados pela quilometragem efetivamente rodada e as máquinas e equipamentos pela hora trabalhada (PT 19, e-doc 84FAABB2-e).

217. No caso dos veículos, foi definido um critério de pagamento mínimo de 130 quilômetros por dia, para aqueles que estiverem à disposição da Novacap, a título de mobilização. Destaca-se que para isso deve ser cumprida integralmente a



jornada de trabalho da entidade solicitante, conforme previsão do Projeto Básico. No caso de quilometragem excedente, será remunerada pelo seu valor unitário até um limite de 4.000 km/mês.

218. Quanto às máquinas e equipamentos, ressalta-se que a hora parada é remunerada em 35% (trinta e cinco por cento) da hora trabalhada, sendo pagas até oito horas por dia.

219. Relevante destacar o item 2.4 do Projeto Básico: “*do ponto de vista estratégico, a alternativa da locação mostra-se vantajosa em função da possibilidade de aumentar ou reduzir, de forma significativa, a capacidade operacional da Companhia, baixando os índices de inoperância dos veículos a níveis próximos de zero*” (PT 19, e-doc 84FAABB2-e). Ou seja, a Novacap pode requisitar ou devolver os veículos, máquinas e equipamentos a qualquer tempo durante a contratação, mediante Ordens de Serviço encaminhadas à empresa contratada, para adequar às suas necessidades.

220. Conforme destacado anteriormente, os veículos e equipamentos locados no âmbito deste contrato visam atender às necessidades de toda a Novacap. No tocante ao objeto desta auditoria, a manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, verificou-se que o Departamento de Parques e Jardins demandou 63 caminhões no mês de janeiro e 62 em fevereiro, ambos de 2016⁷².

221. Questionou-se a Companhia a respeito da destinação dos referidos veículos⁷³. Em resposta⁷⁴, a Novacap informou que emprega os caminhões nas atividades de pequenos reparos em calçadas e meios-fios (seccionamento de raízes), poda de árvores, manutenção de canteiros, entregas de material (areia para parquinhos, compostos orgânicos e terras adubadas), coleta de sementes, além de irrigação, manutenção e implantação de canteiros.

222. De modo a ilustrar a utilização dos veículos, conforme informado pela Jurisdicionada, a Tabela a seguir demonstra como os caminhões foram empregados pelo Departamento de Parques e Jardins no mês de fevereiro de 2016:

⁷² Ofícios nº 335/2016 e 709/2016 – GAB/PRES (PT 3, e-docs BADFD2C7-c e 9BB1F5D9-c).

⁷³ Nota de Auditoria nº 29-3.797/2016 (PT 3, e-doc 56A9AF2A-c).

⁷⁴ Ofício nº 1.048/2016 – GAB/PRES de 15/06/2016 (PT 3, e-doc B302039C-c).


Tabela 24: Distribuição de veículos por atividade pelo DPJ

Tipo de Atividade	Quantidade de Equipes	Quantidade de Empregados ⁷⁵	Quantidade de Veículos
Coleta de Sementes	2	12	1
Entrega de Material ⁷⁶	1	0	1
Implantação de Canteiros	2	18	3
Irrigação de Canteiros Ornamentais	22	44	22
Manutenção de Canteiros	4	36	7
Pequenos reparos em calçadas e meios-fios	1	6	1
Poda de Árvores	25	140	29
TOTAL	57	256	64

Fonte: Ofício nº 1.048/2016 – GAB/PRES de 15/06/2016 (PT 3, e-doc B302039C-c).

223. Ressalva-se que durante a execução dos trabalhos, foram recebidas informações desconstruídas no tocante aos controles dos veículos e equipamentos destinados ao DPJ. Por exemplo, para o mês de fevereiro de 2016, foram informados em respostas diferentes o quantitativo de 62⁷⁷, 64⁷⁸ e 67⁷⁹ caminhões.

224. A equipe de auditoria buscou avaliar a economicidade das despesas realizadas no âmbito do referido contrato de locação, de modo a verificar se a quantidade de veículos, máquinas e equipamentos atende de modo adequado a necessidade da Novacap, sem a ocorrência de ociosidade ou utilização além de sua capacidade.

225. De modo a proceder a essa avaliação, foram analisados os Diários de Operações – DIOs dos veículos disponibilizados ao DPJ nos meses de janeiro e fevereiro de 2016. Além disso, também foram analisados os processos de pagamento referentes aos períodos de abril, julho e dezembro de 2015 e janeiro e fevereiro de 2016. Destaca-se que a amostra selecionada representou, do total de caminhões locados, cerca de 32% (63 de 196) em janeiro e 29% (62 de 212) em fevereiro de 2016.

226. Solicitou-se⁸⁰ à Companhia a relação de Diários de Operações – DIOs dos veículos, máquinas e equipamentos disponibilizados ao DPJ, no âmbito do contrato em tela, para os meses de janeiro e fevereiro de 2016. Nas respostas⁸¹, foram encaminhados os DIOs (PT 20, e-doc 552BC786-e) referentes a 63 caminhões para o mês de janeiro e 62 no mês de fevereiro.

227. Considerando algumas alterações de caminhões realizadas do mês de janeiro para fevereiro, verificou-se que no período houve a utilização de 68 veículos diferentes. Desses, constatou-se que 44 (64,71%) rodaram, na média, abaixo dos 130

⁷⁵ Quantidade total de empregados da Novacap executando cada atividade.

⁷⁶ Apenas os motoristas dos caminhões são empregados nesta atividade.

⁷⁷ Ofícios nº 335/2016 e 709/2016 – GAB/PRES (PT 3, e-docs BADFD2C7-c e 9BB1F5D9-c).

⁷⁸ Ofício nº 1.048/2016 – GAB/PRES de 15/06/2016 (PT 3, e-doc B302039C-c).

⁷⁹ Ofício nº 936/2016 – GAB/PRES (PT 3, e-doc 0365E610-c).

⁸⁰ Notas de Auditoria nº 03 e 12 – 3.797/2016 (PT 3, e-docs 1DB99EFD-c e C8956814-c).

⁸¹ Ofícios nº 335/2016 e 709/2016 – GAB/PRES (PT 3, e-docs BADFD2C7-c e 9BB1F5D9-c).



km diários, quilometragem fixada em contrato como o critério de pagamento mínimo, conforme detalhamento exibido na Tabela a seguir.

Tabela 25: Quilometragem média rodada por dia para cada tipo de veículo disponibilizado ao DPJ

Tipo de Caminhão	Quantidade de veículos rodando abaixo de 130 km/dia	Média de km rodados por dia	Total de Veículos disponibilizados ao DPJ	% de veículos rodando abaixo de 130 km/dia
Caminhão Carroceria 3/4	2	67,13 km/dia	6	33,33%
Caminhão Carroceria Toco	9	77,06 km/dia	24	37,50%
Caminhão Carroceria Truck	10	81,34 km/dia	11	90,91%
Caminhão Pipa Toco	7	70,93 km/dia	7	100%
Caminhão Pipa Truck	16	82,37 km/dia	16	100%
Caminhão Basculante Trucado	0	175,77 km/dia	4	0%
TOTAL	44	---	68	64,71

Fonte: PT 21, e-doc 8E5A258E-e.

228. Importante destacar, conforme verificado na Tabela acima, que rodaram, na média, abaixo dos 130 km diários 100% dos “Caminhões Pipa Toco” e “Caminhões Pipa Truck”, além de quase 91% dos “Caminhões Carroceria Truck”. Por outro lado, os quatro caminhões do tipo “Caminhão Basculante Trucado” rodaram, na média, 175,26 km/dia.

229. Constatou-se que, do total de 2.420 DIOS recebidos e analisados, mais da metade (1.281 DIOS ou 52,93%) foram pagos pelo critério de pagamento mínimo, ou seja, continham deslocamento abaixo de 130 km. Com base nesta amostra, referente aos meses de janeiro e fevereiro de 2016, foi possível verificar que **97.284 quilômetros disponibilizados ao DPJ não foram utilizados**, conforme critério de quilometragem mínima, **correspondendo a um valor total desperdiçado de R\$ 263.688,56⁸²**.

230. Essa situação demonstra a subutilização da capacidade dos veículos locados e disponibilizados ao DPJ, indicando que pode haver mais caminhões do que o necessário. Um planejamento adequado para a utilização dos veículos deve considerar não só a quantidade de equipes que realizarão os trabalhos de atribuição do Departamento em tela, mas também as rotas e a questão da remuneração pelo critério de pagamento mínimo de 130 km/dia.

231. Visando estender a análise a todo o universo de veículos, máquinas e equipamentos locados pela Novacap, com a finalidade de apurar se o problema era restrito aos disponibilizados ao DPJ ou não, foram analisados os processos de

⁸² PT 21, e-doc 8E5A258E-e.



pagamento referentes a cinco períodos distintos, de todo o Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, conforme a Tabela a seguir.

Tabela 26: Processos de pagamento analisados

Processos de Pagamento	Período
112.002.434/2015 ⁸³	01 a 30/04/2015
112.002.435/2015	
112.003.655/2015	01 a 31/07/2015
112.000.261/2016	01 a 30/12/2015
112.001.049/2016	01 a 29/02/2016
112.000.739/2016	01 a 31/01/2016

Fonte: PT 11, e-doc DC867FA4-e.

232. Os processos de pagamento são organizados com uma relação de “Relatório para Valores Brutos de DIOS”, um para cada veículo, máquina ou equipamento locado, contendo a relação de DIOS indicando a execução dos serviços para o período em questão. Identificou-se também um atesto do executor dos serviços nos versos das notas fiscais.

233. Importante ressaltar que nas situações em que os veículos foram pagos pela quilometragem mínima, os Relatórios anexados aos processos de pagamento não contêm a quilometragem efetivamente rodada no dia, indicando apenas 130 km. Desse modo, não foi possível calcular a quilometragem média diária desses veículos.

234. Após essas considerações, visando proceder à análise da economicidade dos pagamentos realizados na amostra, a equipe de auditoria realizou um levantamento de todos os veículos que foram pagos, em pelo menos um dos períodos, na integralidade pela quilometragem mínima, conforme indicado na Tabela a seguir.

Tabela 27: Veículos pagos pela quilometragem mínima no período integral

Período	Quantidade paga pela km. mín.	Quantidade de veículos locados	%
Janeiro/2016	41	196	20,91%
Abril/2015	29	117	24,79%
Dezembro/2015	26	191	13,61%
Julho/2015	16	176	9,09%
Fevereiro/2016	19	212	8,96%
TOTAL	131	892	14,69%

Fonte: PT 22, e-doc 33507777-e.

⁸³ No mês de abril de 2015, foram autuados dois processos de pagamento: o 112.002.434/2015 para pagamento dos veículos e o 112.002.435/2015 para as máquinas e equipamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

235. Destaca-se que no mês de abril de 2015 quase 25% do quantitativo de veículos locados foram pagos na integralidade pela quilometragem mínima. Avaliando o conjunto da amostra analisada, constatou-se que cerca de 15% dos veículos encontram-se nesta situação de subaproveitamento.

236. Essas situações indicam pagamentos antieconômicos realizados para veículos que rodaram o mês inteiro abaixo dos 130 km, ou no máximo até essa quilometragem, podendo, inclusive, conter situações em que não houve nenhum deslocamento, o que representa a completa ociosidade.

237. Além disso, durante os trabalhos foi possível identificar oito situações de veículos e equipamentos 100% subaproveitados, sendo remunerados pelo critério de pagamento mínimo, o que demonstra recursos locados sem a efetiva necessidade de utilização. A Tabela a seguir apresenta o detalhamento.

Tabela 28: Veículos e equipamentos ociosos

Veículo/Equipamento	Prefixo	Período	Km mín. / Horas Paradas e Pagas	DIOs	Valor Pago
Rolo Compactador Liso	RCL-01	Jan/16	152	20	R\$ 6.384,00
Caminhão Pipa Toco	CP-14	Jan/16	2600 km (pag. mín.)	20	R\$ 6.370,00
Rolo Compactador Pata	RCP-04	Jan/16	144	18	R\$ 6.048,00
Retroescavadeira	RE-02	Jan/16	157	18	R\$ 4.669,18
Caminhão Espargidor	CE-01	Jan/16	108	15	R\$ 3.447,36
Trator Agrícola	TA-01	Dez/15	168	22	R\$ 3.376,80
Trator Agrícola	TA-01	Jan/16	160	20	R\$ 3.216,00
Caminhão Espargidor	CE-01	Fev/16	28	4	R\$ 893,76
TOTAL				137	R\$ 34.405,10

Fonte: PT 23, e-doc 811DF16D-e.

238. Como pôde ser observado na amostragem, o problema não é restrito aos veículos e equipamentos disponibilizados ao DPJ, se estendendo aos demais constantes do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, fato que demonstra a necessidade de medidas corretivas no gerenciamento da contratação.

239. Considerando-se a amostra de veículos disponibilizados ao DPJ nos meses de janeiro e fevereiro de 2016 (vide Tabela 25), a equipe de auditoria verificou que, **caso a métrica de pagamento mínimo fosse calculada de acordo com a quantidade de dias em que os veículos foram efetivamente disponibilizados**, isto é, 130km⁸⁴ multiplicados pelo quantitativo de dias em que o veículo esteve à disposição da Novacap, **resultaria em uma economia de quase 5% em relação ao valor pago, ou, em termos monetários, R\$ 46.184,47** (PT 24, e-doc E586FD58-e).

⁸⁴ Quilometragem diária mínima atualmente.



240. Registra-se que a utilização de uma métrica de pagamento mínimo mensal, considerando-se a quantidade de dias efetivamente em que o automóvel esteve efetivamente à disposição, permite que haja uma compensação entre dias cujo deslocamento foi acima da quilometragem mínima e outros em que foi abaixo, resultando em economia para a administração e, ao mesmo tempo, garantindo uma remuneração mínima a empresa contratada pela disponibilização do veículo.

241. A Tabela a seguir introduz o exemplo de um veículo que ficou disponível por quatro dias, apresentando o seu deslocamento efetivo e qual seria a quilometragem considerada no caso do pagamento pelo mínimo diário.

Tabela 29: Exemplo de deslocamentos de um veículo por quatro dias

Dia	Deslocamento efetivo (km)	Km a pagar pelo critério mínimo diário
1	70	130
2	140	140
3	80	130
4	150	150
TOTAL	440	550

Fonte: Elaboração própria.

242. Verifica-se que, no caso acima, seriam pagos 550km a título de remuneração à empresa contratada. Se fosse aplicada a métrica de pagamento pela quilometragem mínima mensal em relação à quantidade de dias disponibilizados, seriam devidos à empresa o valor referente a 520km⁸⁵, ou seja, 30km a menos para o veículo em questão.

243. Nesse sentido, entende-se pertinente que a Novacap realize estudos com vistas a analisar comparativamente a métrica de pagamento por uma quilometragem mínima diária ou mensal, avaliando sob o princípio da economicidade qual o formato de contratação mais vantajoso para a administração pública.

Causas

244. Planejamento inadequado da demanda de veículos e equipamentos pela Novacap.

Efeitos

245. Desperdício de recursos públicos.

⁸⁵ 4 dias multiplicados por 130km = 520km.



Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

246. Visto que a Novacap e a Empresa FCB **não** se manifestaram em relação ao presente achado, opina-se por sua manutenção nos autos, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições.

Proposições

247. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à Novacap que:
 - a) promova o adequado gerenciamento dos contratos de locação de veículos, máquinas e equipamentos, principalmente no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, realizando a adequação dos quantitativos locados, visando o melhor aproveitamento dos recursos, tendo em vista a demanda efetiva de utilização e o critério de pagamento mínimo diário; (Sugestão II.k)
 - b) realize estudos técnicos com vistas a analisar comparativamente a métrica de pagamento por uma quilometragem mínima diária ou mensal, no âmbito dos contratos de locação, avaliando sob o princípio da economicidade qual o formato de contratação mais vantajoso para a administração pública; (Sugestão II.l)
 - c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “b, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. (Sugestão III.d)

Benefícios Esperados

248. Economia dos escassos recursos públicos.

2.2.2 Achado 5 – Fragilidades nos controles da utilização dos veículos locados.



Critério

249. O pagamento da despesa somente deve ser efetuado após sua regular liquidação, que deve consistir na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, de modo a apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar (Lei nº 4.320/1964, art. 62 e 63).

Análises e Evidências

250. Visando avaliar se os pagamentos foram efetuados corretamente na amostra selecionada, a equipe de auditoria utilizou os Diários de Operações – DIOs dos veículos disponibilizados ao Departamento de Parques e Jardins nos meses de janeiro e fevereiro de 2016 (total de 2.420 DIOs para 68 caminhões diferentes). Conforme mencionado anteriormente, os DIOs são os instrumentos utilizados pela Novacap para fins de comprovação da utilização dos veículos, máquinas e equipamentos locados.

251. Conforme informado, a amostra selecionada representou, do total de caminhões locados no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, cerca de 32% (63 de 196) em janeiro e 29% (62 de 212) em fevereiro de 2016.

252. Cabe ressaltar que os processos de pagamento não dispõem de informações consolidadas confiáveis referentes à quilometragem efetivamente utilizada por cada veículo e às horas trabalhadas por cada máquina ou equipamento. Isto é, não há um documento que apresente de forma sucinta a relação de todos os veículos, máquinas e equipamentos locados e a respectiva quilometragem ou quantidade de horas trabalhadas, dificultando a aferição da despesa realmente incorrida e o correto processamento da liquidação da despesa pela Novacap, potencializando a realização de pagamentos indevidos.

253. Após a correlação das informações obtidas nos processos de pagamento e nos DIOs, **não foram localizados 291 Diários de Operações que comprovassem a prestação do serviço, porém houve o correspondente pagamento** (PT 25, e-doc 3C799816-e). Além disso, constataram-se diferenças nos valores pagos, em decorrência de erros de cálculo no somatório do deslocamento diário dos caminhões (diferença entre o hodômetro⁸⁶ inicial e final no dia), situação que foi identificada em 55 DIOs (PT 26, e-doc 36D9162A-e).

254. A Tabela a seguir ilustra algumas situações nas quais se verificaram erros de cálculo nos DIOs.

⁸⁶ Hodômetro é o instrumento utilizado para medir as distâncias percorridas por automóveis ou pessoas: os automóveis têm, no painel, um hodômetro, que marca os quilômetros rodados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 30: Erros de cálculo em Diários de Operações

Nº DIO	Veículo	Placa	Deslocamento Pago	Deslocamento Apurado (auditoria)
39.495 ⁸⁷	Caminhão Carroceria Toco	MXV 9211	181 km	131 km
44.661 ⁸⁸	Caminhão Carroceria 3/4	JJC 5149	188 km	158 km
38.732 ⁸⁹	Caminhão Carroceria Toco	JJZ 4780	159 km	139 km

Fonte: PT 26, e-doc 36D9162A-e.

255. Além disso, destaca-se o DIO nº 41.908 (PT 20, e-doc 0B25CB1F-c, pág. 171), referente à data de 28/01/2016, no qual os hodômetros de saída e de chegada do veículo apresentam uma diferença de quase 30.000 km, o que corrobora o caráter de precariedade dos registros feitos à mão nos Diários. Ressalva-se que o pagamento referente a este Diário foi correspondente a um deslocamento de 161 km. O referido documento está representado na Figura abaixo.

⁸⁷ Cópia eletrônica do DIO no PT 20, e-doc 0E758C01-c, pág. 169.

⁸⁸ Cópia eletrônica do DIO no PT 20, e-doc 8F692FF9-c, pág. 69.

⁸⁹ Cópia eletrônica do DIO no PT 20, e-doc 946BB624-c, pág. 19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 7: DIO nº 41.908 – registros de hodômetro inconsistentes

NOVACAP		Diário de Operações (Patrulha Mecanizada)			Contrato	Emissão	DIO No.						
					508/15	27/01/2016 15:11	41908						
Órgão Requiritante		Identificação do Equipamento			Proprietário		Descrição do Serviço						
DPJ/DU	Grupo	Placa	Marca	Modelo	FCB-TRANSP. LOG. E SERV. GERAIS LTDA		TPM - TRANSPORTE DE PESSOAL E MATERIAIS						
	GAMINHÃO CARROCERIA 3/4	KDG-4658	MERCEDES BENZ	MB 709									
Roteiro		Local de Apresentação			PÁTIO DA COMPANHIA								
NOVACAP/PLANO PILOTO/DIVERSOS/NOVACAP													
Utilização		Data	Hora	Usuário Responsável pelo DIO	Hodômetro	Prefixo	Substituições						
		28/01/2016	08:00	73.433-0 MARCIO CARVALHO		CC02-3/4	Equipamento (prefixo)						
Recebimento		Data	Hora	Matrícula e Nome do Usuário	Hodômetro	Placa							
				74985-5 JOAQUIM DE O. COSTA FILHO		KDG-4658							
OPERAÇÕES EM SERVIÇO													
De	Para	Serviço	Hora				Hodômetro		Produção (Km)	Servidor Responsável			
			Trabalhada		Parada		Saída	Chegada		Carga		Descarga	
			Início	Fim	Início	Fim				Rubrica	Matricula	Rubrica	Matricula
NOVACAP	VICENTE PIRES	VICENTE PIRES	300	320	320	900	329949	329968	19				
VICENTE PIRES	CURVE EST.		910	916	916	935	329969	329984	16				
CURVE EST.	TRAF SUL		935	950	950	1020	329984	300002	18				
TRAF SUL	NOVACAP		1020	1045	1045	1310	300002	300087	25				
NOVACAP	JARD SUL		1310	1335	1335	1403	300087	300058	8.5				
JARD SUL	VICENTE PIRES		1403	1520	1520	1550	300058	300091	3.9				
VICENTE PIRES	NOVACAP		1550	1610	1610	1700	300091	300110	1.9				
DIGITADO										JOAQUIM DE O. COSTA FILHO Téc. Agrícola Matr. 74985-5 SEMARB / DPJ / DU NOVACAP			
JOAQUIM DE O. COSTA FILHO Matr. 74985-5 SEMARB / DPJ / DU NOVACAP													
Liberação		Data	Hora	Usuário Responsável pelo DIO		Hodômetro		Soma de Horas Trabalhadas		Soma de Quilômetros Rodados			
				JOAQUIM DE O. COSTA FILHO									
Recolhimento		Data	Hora	Nome do Motorista		Hodômetro		Conferem		Atesto			
				GENTIL CARVALHO DE FARIAS									
Observações								Carimbo do Usuário Responsável pelo DIO					

Fonte: PT 20, e-doc 0B25CB1F-c, pág.171.

256. Conforme se pode verificar na Figura acima, o hodômetro inicial (saída) é registrado como 329.949 e o final (chegada) como 300.110, o que significa uma redução no hodômetro de 29.839km, completamente inconsistente com o deslocamento registrado de 161km no dia. Além disso, é possível notar o preenchimento manual dos DIOS.

257. Após a análise dos DIOS e dos processos, verificou-se o **pagamento de despesas de locação de veículos sem comprovação**, em janeiro e fevereiro de 2016, nos valores de R\$ 51.423,70 e R\$ 56.856,16, respectivamente (PT 25, e-doc 3C799816-e). A Tabela a seguir apresenta o detalhamento da análise realizada sobre a amostra de caminhões selecionada.

Tabela 31: Pagamento de locação de veículos sem comprovação

Período	Quantidade de DIOS Pagos	Km. Total Paga	Quantidade de DIOS Apurados	Km. Apurada	Diferença no Pagamento (R\$)
Janeiro/2016	1.346	193.097 km	1.213	173.188 km	R\$ 51.423,70
Fevereiro/2016	1.365	204.671 km	1.207	181.057 km	R\$ 56.856,16
TOTAL	2.711	397.768 km	2.420	354.245 km	R\$ 108.279,86

Fonte: PT nº 25, e-doc 3C799816-e



258. Destaca-se, ainda, a situação identificada quanto ao veículo de placa JHX-5653. A Novacap encaminhou⁹⁰ um correio eletrônico enviado à empresa contratada em 18/02/2016, informando que o veículo citado vinha faltando com frequência desde a data de 19/01/2016. No mesmo Ofício, consta resposta da contratada de que o veículo havia retornado às atividades na data de 22/02/2016.

259. No entanto, verificou-se que foram pagos pelo referido veículo o valor referente à quilometragem mínima nos dias 20 e 21/01/2016⁹¹, período em que o veículo não teria sido utilizado, conforme informação da própria Companhia. O valor pago para os dois dias foi de R\$ 1.040,00.

Causas

260. Mecanismos de controle deficientes. Preenchimento e cálculo manual dos Diários de Operações.

Efeitos

261. Risco de prejuízo ao erário em decorrência de despesas de locação de veículos e equipamentos sem a comprovação adequada de sua efetiva utilização.

Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

262. No que se refere a esse achado, a Novacap assim se manifestou⁹²:

Com o objetivo de aferir, validar e produzir informações consolidadas e confiáveis em relação à quilometragem efetivamente percorrida e às horas trabalhadas por cada máquina e equipamento, foi iniciado no mês de março de 2016 a prestação dos serviços de instalação de sistema de monitoramento/rastreamento por GPS/GPRS/GSM via satélite/internet em máquinas e equipamentos, (frota própria, locada e de contratos terceirizados), da empresa Vision Net Ltda. - EPP à Novacap. (grifo nosso)

263. Inicialmente, registra-se que a análise foi realizada sobre veículos locados nos meses de janeiro e fevereiro de 2016, logo, anterior aos serviços de monitoramento via GPS informados pela Jurisdicionada.

264. Outrossim, em que pese a não apresentação de comprovantes da utilização do mencionado Sistema, deve-se ressaltar a relevância da utilização de instrumentos de aferição mais eficazes, principalmente considerando-se a precariedade do controle atualmente empregado no Contrato: o preenchimento manual de Diários de Operações - DIOS.

265. Especificamente quanto ao achado em tela, a Companhia afirmou⁹³:

⁹⁰ Ofício nº 397/2016-GAB/PRES (PT 3, e-doc 8EF2F638-c).

⁹¹ Processo nº 112.000.739/2016, fl. 118 (PT 11, e-doc 8A100B6A-e).

⁹² Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, págs. 9).

⁹³ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pag. 10).



Em relação aos 291 Diários de Operações - DIOs - não localizados, trata-se de erro no momento da digitalização destes. Visando solucionar tal questão, estamos encaminhando os DIOs faltantes e estes justificam o devido pagamento realizado. (grifo nosso)

266. Observa-se, inicialmente a ausência de justificativa pelo não envio dos DIOs anteriormente, expondo a falha nos controles dos pagamentos de veículos e equipamentos locados, devido ao fato de diversos Diários de Operações não terem sido encaminhados quando da primeira solicitação, especialmente em razão de serem o embasamento para a comprovação do serviço.

267. A Companhia encaminhou ao todo 370 DIOs⁹⁴, dos quais 81 já haviam sido analisados anteriormente. Procedeu-se à verificação dos novos Diários com vistas a complementar a comprovação da prestação dos serviços de locação de veículos ao DPJ (PT 49, e-doc 16C78791-e).

268. Em que pese a significativa redução das divergências identificadas (cerca de 90%), **restou sem comprovação** despesa realizada no montante de R\$ 10.632,98, conforme Tabela abaixo (PT 49, e-doc 16C78791-e). Nesse sentido, será sugerida determinação à Novacap de glosa desse valor.

Tabela 32: Pagamento de locação de veículos sem comprovação

Período	Total da Nota Fiscal	Total Analisado (Amostra)	Pagamentos Indevidos (R\$)
Janeiro/2016	R\$ 2.187.752,97	R\$ 505.031,70	R\$ 4.106,00
Fevereiro/2016	R\$ 2.341.212,35	R\$ 534.683,39	R\$ 6.526,98
TOTAL	R\$ 4.528.965,32	R\$ 1.039.715,09	R\$ 10.632,98

Fonte: PT nº 49, e-doc 16C78791-e.

269. De outro modo, devido à baixa materialidade das divergências encontradas (menos de 0,25% do total de pagamentos realizados no período⁹⁵) e em decorrência de nova auditoria de regularidade a ser realizada especificamente sobre este Contrato em 2017⁹⁶, optou-se por não sugerir instauração de TCE nessa oportunidade.

270. Além disso, não foram afastadas as **diversas falhas identificadas no controle e no preenchimento dos Diários de Operações**, representando fragilidades na liquidação das despesas de locação de veículos e equipamentos no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES. As fragilidades constatadas referem-se a:

- emissão de Diários de Operação em datas posteriores à utilização dos veículos/equipamentos;

⁹⁴ CD anexo ao Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc B9A2462F-c).

⁹⁵ R\$ 4.528.965,32.

⁹⁶ Conforme Plano Geral de Ação de 2017 (aprovado pela Decisão Administrativa nº 58/2016, e-doc B1312210-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- erros no registro manual dos hodômetros dos veículos e nos cálculos de deslocamentos, inclusive com a ocorrência de situações de aparentes deslocamentos fictícios;
- pagamento pela mera disponibilidade de veículos em dias não úteis.

271. No tocante ao preenchimento dos DIOS, constatou-se que diversos documentos foram emitidos em datas posteriores à sua utilização, **tornando frágil o seu preenchimento e facilitando a ocorrência de erros.**

272. Além disso, foram constatadas nos Diários de Operação falhas relacionadas ao registro da quilometragem de determinados veículos, cujos campos dos hodômetros apresentavam valores inferiores aos do dia anterior, indicando, inclusive, supostas ocorrências de situações de aparentes deslocamentos fictícios.

273. A Tabela a seguir demonstra diversas situações relativas às falhas mencionadas.

Tabela 33: Erros de preenchimento em DIOS emitidos posteriormente à utilização dos veículos

Veículo	Data 1 / Deslocamento		Data 2 / Deslocamento	
CC-05	13/02/2016 (DIO emitido 16/02/2016)		15/02/2016	
	Hodômetro início	Hodômetro final (deslocamento)	Hodômetro início	Hodômetro final (deslocamento)
	629.156	629.325 (169 km)	629.156	629.298 (142 km)
CC-12	13/02/2016 (DIO emitido 16/02/2016)		15/02/2016	
	Hodômetro início	Hodômetro final (deslocamento)	Hodômetro início	Hodômetro final (deslocamento)
	66.400	66.521 (121 km)	66.190	66.364 (174 km)
CC-19	13/02/2016 (DIO emitido 16/02/2016)		15/02/2016	
	Hodômetro início	Hodômetro final (deslocamento)	Hodômetro início	Hodômetro final (deslocamento)
	75.200	75.326 (126 km)	74.828	75.011 (183 km)

Fonte: PT 50, e-doc 1320DD4E-e.

274. Ressalta-se que o preenchimento dos DIOS em data posterior à utilização dos veículos dificulta o controle efetivo do hodômetro dos automóveis por parte da Novacap, além de **possibilitar a ocorrência de registros de deslocamentos fictícios**⁹⁷, demonstrando **falha grave no controle do preenchimento dos Diários por parte da Novacap.**

⁹⁷ Registra-se, ainda, outros dois casos em que o preenchimento dos DIOS contém o mesmo erro apresentado: o hodômetro do dia seguinte é superior ao do dia anterior, conforme se pode observar no PT 50, e-doc 1320DD4E-e.



275. Do mesmo modo, a equipe de auditoria **constatou erros de cálculo em mais de 2,8% dos Diários de Operações analisados**⁹⁸ (PT 49, e-doc 16C78791-e). Tal constatação deriva diretamente da precariedade do preenchimento manual dos mencionados documentos.

276. Constatou-se, ainda, quatro ocorrências de pagamento pela mera disponibilização de veículos **em dias não úteis**, dado que os caminhões não registraram nenhum deslocamento. A Tabela abaixo descreve essas situações.

Tabela 34: Pagamento pela mera disponibilização de veículos em dias não úteis

Veículo	Data
CC-03	09/01/2016 (Sábado)
CC-06	09/01/2016 (Sábado)
CC-20	23/01/2016 (Sábado)
CC-16 3/4	13/02/2016 (Sábado)

Fonte: PT 49, e-doc 16C78791-e.

277. Impende ressaltar, ainda, que os novos DIOs encaminhados referentes ao veículo **CC-06**, constante da Tabela acima, revelaram a ausência de deslocamento em mais da metade do mês de janeiro (11 de 21 dias), com o conseqüente pagamento pela mera disponibilização. Ou seja, além de permanecer mais da metade do mês parado, o referido veículo ainda recebeu pagamento referente a um dia não útil no qual **não** houve deslocamento.

278. No que diz respeito à Tabela 30, a qual faz referência a erros de cálculo constatados em determinados DIOs analisados, a Jurisdicionada assim se posicionou⁹⁹:

*Quanto às **diferenças nos valores pagos, em decorrência de erros de cálculo no somatório do deslocamento diário dos caminhões, estas serão glosadas na próxima fatura.** E com o objetivo de minimizar a possibilidade de erros nos lançamentos dos quilômetros, foi contratada em março de 2016 a empresa de rastreamento via GPS. (grifo nosso)*

279. Do mesmo modo, no que se refere aos pagamentos indevidos constatados em relação ao veículo referenciado nos §§258/259, a Companhia informou¹⁰⁰:

*Diante da comprovação do pagamento indevido aos veículos citados, **estaremos realizando a glosa destes valores na próxima fatura.** (grifo nosso)*

⁹⁸ 76 Diários de Operações.

⁹⁹ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 10).

¹⁰⁰ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 11).



280. Verifica-se, assim, que a Jurisdicionada assinala concordância com as constatações realizadas, em que pese não tenha encaminhado os comprovantes das glosas informadas.

281. Ademais da Novacap, a Empresa Contratada FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais foi instada a se manifestar, apresentando os seguintes argumentos¹⁰¹:

Contudo, diferentemente do alegado, todos os processos de pagamento eram instruídos com os Diários de Operação, que contavam com a indicação do dia trabalhado, do trajeto percorrido, bem como a quilometragem rodada que era aferida por hodômetro.

*Além disso, **os Diários de Operação eram assinados pelos fiscais do contrato**, que atestavam a efetiva execução dos serviços contratados.*

(...)

*Isso porque essas **informações eram registradas no hodômetro e conferidas pelos fiscais que atestavam os Diários de Operação.***

(...)

*Não obstante, **como as informações eram preenchidas a mão, eventualmente poderia haver algum erro material no preenchimento do diário de operação**, como é o caso do DIO 41.908. No entanto, esse erro evidentemente material não gerou nenhum prejuízo ao erário, pois foi paga a quilometragem efetivamente rodada, conforme atestado pela própria equipe de auditoria.*

*Assim, não há que se falar em pagamento de despesas de locação de veículos sem a devida comprovação, **pois todas as despesas foram pagas após a devida instrução dos respectivos processos administrativos.*** (grifo nosso)

282. É possível verificar a concordância da Empresa com as fragilidades referentes ao controle dos DIOS realizado pela Novacap, conforme os apontamentos feitos nesse Achado.

283. Quanto à comprovação das despesas analisadas na amostra, registra-se o razoável cumprimento por parte da Novacap com os Diários encaminhados em sua manifestação¹⁰², sugerindo-se apenas a glosa do saldo de pagamentos indevidos exposto na Tabela 32.

284. Assim, tendo em vista que as manifestações não se fizeram suficientes ao afastamento do achado de fragilidade nos controles dos Diários de Operações, opina-se por sua manutenção nos autos.

Proposições

285. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à Novacap que:

¹⁰¹ Documento de 30/01/2017 (e-doc 89A442EB-c, págs. 8/9).

¹⁰² CD anexo ao Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc B9A2462F-c).



- a) no prazo de 60 dias, proceda à glosa nos pagamentos de locação de veículos realizados sem a devida comprovação, conforme apontado na Tabela 32 e no PT nº 49 (e-doc 16C78791-e); (Sugestão III.b)
- b) se abstenha de efetuar o pagamento pela mera disponibilização de veículos em dias não úteis; (Sugestão II.m)
- c) adote providências com vistas a fortalecer os controles de pagamento dos veículos locados no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, em especial quanto à emissão dos Diários de Operações anteriormente à utilização dos veículos e equipamentos, à automação dos cálculos e ao seu correto e tempestivo preenchimento, certificando-se da fidedignidade das informações registradas; (Sugestão II.n)

II. recomendar à Novacap que:

- a) faça constar dos atestados de execução, de que trata o art. 61, IV do Decreto nº 32.598/2010, um documento que consolide as informações de quilometragem e quantidade de horas trabalhadas para toda a relação de veículos, máquinas e equipamentos locados, de modo a subsidiar a liquidação e pagamento das respectivas despesas. (Sugestão IV.b)

Benefícios Esperados

286. Pagamento de despesas de locação de veículos e equipamentos em estrita conformidade à sua efetiva utilização.

2.3 QA 3 – As prorrogações e as alterações contratuais dos serviços contratados são realizadas de acordo com os ditames legais?

Não. Foram constatadas repactuações contratuais indevidamente realizadas sem a efetiva evidenciação da variação de custos da empresa contratada. Constatou-se diversas impropriedades nas planilhas de custos apresentadas pela empresa, bem como verificou-se que elas não permitiam o recálculo para confirmação dos números apresentados, em decorrência da ausência dos quantitativos de insumos empregados na execução contratual.

2.3.1 Achado 6 – Repactuações realizadas sem a evidenciação efetiva da variação de custos da empresa



Critério

287. As alterações contratuais devem observar a legislação de regência (arts. 57 e 65 da Lei nº 8.666/1993).
288. Decisões TCDF nº 325/2007 e 6.142/2013.
289. Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto nº 36.063/2014.

Análises e Evidências

290. Com o fim de avaliar a regularidade das prorrogações e alterações contratuais, a equipe de auditoria aplicou *checklists* (PT 27, e-doc E5E8C6DA-e) de modo a verificar aspectos legais, tais como, existência de parecer jurídico, realização de pesquisas de preços previamente às prorrogações contratuais e adequação de reajustes e repactuações contratuais realizadas.
291. A amostra de contratos para a aplicação do procedimento em tela foi selecionada com base no critério de materialidade e está detalhada na Tabela abaixo.

Tabela 35: Amostra de contratos analisados

Contrato nº	Objeto	Processo de Contratação e Execução
754 a 759/2011	Corte e roçagem de grama	112.002.405/2011
508/2015	Locação de máquinas e veículos	112.000.009/2014

Fonte: Novacap.

292. Verificou-se que a Novacap, nos contratos selecionados na amostra, tem utilizado o instrumento da repactuação com o fim de reajustar os preços contratados.
293. Com base nessa análise, **constatou-se que foram inadequadas todas as repactuações realizadas no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011**, respectivamente, lotes V e VI do Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES. Ambos os contratos foram firmados com a empresa FCB – Transporte Logística e Serviços Gerais Ltda. e referem-se a corte e roçagem de grama, tendo como base o custo do m² do serviço efetivamente executado. Destaca-se que o valor do contrato é calculado com base na área licitada, multiplicada pela frequência (quantidade de cortes no ano) e pelo custo unitário do m².
294. A relação de Termos Aditivos assinados para fins de repactuação nos referidos contratos está detalhada na Tabela abaixo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 36: Repactuações inadequadas – Contratos ASJUR/PRES 758 e 759/2011

Contrato nº	Termo Aditivo ¹⁰³	Data	% de Repactuação
758/2011	Termo Aditivo A (fls. 1987/1988)	01/11/2012	9,38%
	Termo Aditivo B (fls. 2702/2704)	05/11/2013	10,32%
	Termo Aditivo D (fls. 3236/3238)	17/10/2014	13,38%
	5º Termo Aditivo (fls. 3729/3731)	03/11/2015	10,15%
759/2011	Termo Aditivo A (fls. 1989/1990)	01/11/2012	9,45%
	Termo Aditivo B (fls. 2705/2707)	05/11/2013	11,24%
	Termo Aditivo D (fls. 3239/3241)	17/10/2014	11,27%
	5º Termo Aditivo (fls. 3732/3734)	03/11/2015	9,87%

Fonte: PT 28, e-doc 3CCE85D7-e.

295. A empresa contratada apresentou, no momento da licitação, os custos mensais para nove tipos de equipes de corte de grama e roçagem, idênticos para os dois lotes em que se sagrou vencedora (lotes V e VI), baseada no Anexo I do Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES (PT 7, e-doc A5E9A556-e, págs. 125 a 216), resumidos conforme a Tabela a seguir:

Tabela 37: Resumo das Planilhas de Custos apresentadas no Pregão Presencial nº 26/2011

Tipo de Equipe	Custo Mensal (R\$)
Limpeza de Áreas - LA	R\$ 36.684,98
Limpeza de Resíduos Sólidos - LRS	R\$ 10.202,46
Regularização de Áreas Urbanas - RAU	R\$ 22.354,63
Regularização de Áreas Amplas - RAA	R\$ 49.984,63
Corte Convencional - CC	R\$ 15.534,20
Corte com Cilindro Balanceado - CCB	R\$ 16.025,40
Corte com Reciclador Horizontal - CRH	R\$ 13.508,00
Corte com Braço Hidráulico em Taludes - CBHT	R\$ 21.500,06
Acabamento com Máquinas Laterais - AML	R\$ 28.498,12
TOTAL	R\$ 214.292,48

Fonte: PT 7, e-doc A5E9A556-e, págs. 125 a 216.

¹⁰³ Folhas do processo nº 112.002.405/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

296. Cada uma das equipes acima possui composição de custos específica, compreendendo, em regra, veículos, equipamentos e mão de obra. A título ilustrativo, segue composição resumida da equipe “Limpeza de Áreas – LA”, conforme planilha apresentada na demanda da primeira repactuação:

Tabela 38: Composição de custos da equipe “Limpeza de Áreas – LA”

Composição	Quantidade	Custo Mensal (R\$)
Caminhão carroceria até 8t – guarda alta	1	R\$ 3.022,78
Encarregado de jardinagem	1	R\$ 2.403,67
Serventes	15	R\$ 21.757,35
Motorista de veículo pesado	1	R\$ 2.139,40
BDI (29,19%)	-	R\$ 8.559,44
TOTAL		R\$ 37.882,64

Fonte: PT 29, e-doc 8BD344D3-e, pág. 4 a 6.

297. Verificou-se que **não consta a informação, nas planilhas de custos, referente à quantidade de equipes que seria utilizada pela empresa na execução dos serviços.** Conforme se observa no cronograma físico-financeiro contido nas propostas de preços apresentadas à ocasião da licitação, **a previsão de desembolsos mensal diverge da mera soma do custo das equipes.** Os valores são apresentados na Tabela abaixo.

Tabela 39: Cronograma físico-financeiro (lotes V e VI)

Meses	Desembolso Mensal	
	Lote V	Lote VI
Janeiro a maio	R\$ 892.020,84	R\$ 632.578,58
Junho a setembro	R\$ 254.863,10	R\$ 180.736,74
Outubro	R\$ 892.020,84	R\$ 632.578,58
Novembro e dezembro	R\$ 1.274.315,48	R\$ 903.683,69
TOTAL DO CONTRATO	R\$ 8.920.207,00	R\$ 6.331.750,00

Fonte: PT 30, e-doc 399EC2C9-e, págs. 14 e 27.

298. Desse modo, constatou-se que **as planilhas de custos apresentadas não permitem aferir os custos envolvidos na execução dos serviços,** tanto aquelas apresentadas no momento da licitação quanto nas solicitações de repactuação dos preços, de modo que não é possível verificar a variação efetiva dos custos contratados.

299. O cronograma físico-financeiro disposto na Tabela acima permite verificar que a quantidade de equipes varia ao longo do ano, em decorrência da maior ou menor necessidade de execução de serviços de corte e roçagem de grama, devido



aos períodos de seca e de chuva. No entanto, a empresa não disponibiliza a informação referente à quantidade de equipes que seria utilizada ao longo da execução contratual, nem quanto à variação no quantitativo de funcionários e equipamentos.

300. Assim, constata-se que **as planilhas de custos apresentadas no momento da licitação não permitem aferir a composição dos insumos e dispêndios da empresa para a execução dos serviços**, de modo a validar os desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro exibidos pela licitante.

301. A questão se agrava no momento das solicitações de repactuação, pois a empresa em tela apresenta a variação de custos para cada equipe, além dos novos cronogramas físico-financeiros, no entanto, devido à **ausência da informação relativa aos quantitativos de equipes**, não é possível calcular o impacto que a alteração nos custos das equipes causa nos valores mensais do contrato.

302. A título de ilustração, será detalhada a situação ocorrida quando da primeira repactuação concedida pela Novacap no âmbito do Contrato ASJUR/PRES nº 758/2011. No requerimento apresentado pela empresa, embasado em aumentos salariais e no preço dos combustíveis, consta a suposta variação de custos por equipe:

Tabela 40: Variação de custos por equipe (1ª repactuação do Contrato nº 758/2011)

Equipe	Novo Custo Mensal (R\$)	% de Variação
Limpeza de Áreas - LA	R\$ 43.175,60	16,44%
Limpeza de Resíduos Sólidos - LRS	R\$ 11.322,37	11,05%
Regularização de Áreas Urbanas - RAU	R\$ 23.533,28	7,28%
Regularização de Áreas Amplas - RAA	R\$ 52.270,66	6,21%
Corte Convencional - CC	R\$ 16.419,54	5,95%
Corte com Cilindro Balanceado - CCB	R\$ 16.735,16	5,83%
Corte com Reciclador Horizontal - CRH	R\$ 9.752,37	7,07%
Corte com Braço Hidráulico em Taludes - CBHT	R\$ 24.020,51	7,45%
Acabamento com Máquinas Laterais - AML	R\$ 34.062,24	14,19%
TOTAL / MÉDIA	R\$ 231.291,73	9,05%

Fonte: PT 29, e-doc 8BD344D3-e.

303. Em que pese a média de variação de custos de todas as equipes ter sido de 9,05%, a empresa contratada solicitou repactuação de 9,38% sobre o custo do m² contratado (PTs 29 e 31, e-docs 8BD344D3-e e 57A540C0-e). Porém, conforme detalhado anteriormente, as planilhas não permitem validar o percentual solicitado, devido à ausência de informações quanto às quantidades de equipes.



304. Destaca-se, além disso, que **não consta dos autos diligência alguma efetuada por parte da Novacap no sentido de verificar se o percentual de repactuação solicitado era adequado**, bem como não há memória de cálculo que demonstre uma validação dos números apresentados pela empresa.

305. Com base nisso, a equipe de auditoria emitiu Notas de Auditoria¹⁰⁴ questionando a Novacap quanto aos quantitativos de equipes da empresa FCB, bem como quanto a diligências efetuadas pela Companhia no momento das repactuações, encaminhando as memórias de cálculo, quando houvesse.

306. No que tange aos quantitativos de equipes, a Novacap, em sua resposta¹⁰⁵, se limitou a encaminhar, além das propostas de preços da referida empresa, o Memorando nº 105/2011 – ASCAL/PRES, de 26/08/2011, que respondeu a questionamentos de outra empresa interessada em participar do certame à época, documentação que já se encontrava no processo de contratação e execução¹⁰⁶.

307. No referido memorando, a Companhia afirma:

*Lembramos que o subitem 4.2.8 do Anexo I é parâmetro para elaboração de preço por metro quadrado e o leitor deve ficar atento a questão de o **modelo por equipes já ter sido abandonado**. Assim, cada empresa deverá lidar com seus recursos na formação ou não de equipes tendo sempre como objetivo único executar as Ordens de Serviço emitidas pela Novacap. (grifo nosso)*

308. No Memorando em tela, verifica-se que uma empresa solicitou esclarecimentos no sentido de que não havia no Projeto Básico informação quanto ao quantitativo de equipes por lote e por época do ano (chuva ou seca). No entanto a Novacap alertou ao interessado que o modelo por equipes havia sido abandonado, devendo ser utilizados para fins de formação de preços os parâmetros indicados no supracitado subitem 4.2.8.

309. Cabe ressaltar, entretanto, que o mencionado subitem apresenta a quantidade de equipes utilizada em cada período do ano para orientar licitação anterior (Pregão Eletrônico nº 001/2011 – ASCAL/PRES), que foi formatada com 4 (quatro) lotes, enquanto os contratos em voga decorrem de licitação realizada com 6 (seis) lotes (PT 7, e-doc A5E9A556-e, págs. 203 a 206).

310. Em que pese a contratação ser realizada pelo quantitativo de metros quadrados, no momento da repactuação de preços é imperioso que a Companhia verifique a efetiva variação de custos da empresa contratada, de modo a avaliar se, após o reajuste, haverá a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, sem que haja algum benefício indevido para o particular. Assim, para conceder a repactuação de preços, a Novacap deveria ter calculado a variação nos custos e, para tal, necessitaria ter conhecimento dos quantitativos de insumos (mão de obra, equipamentos e outros) alocados na execução dos serviços. Como a empresa apresentou os custos por equipes, seria necessária a informação referente ao quantitativo destas.

¹⁰⁴ Notas de Auditoria nº 23 e 24 – 3.797/2016 (PT 3, e-docs 412DDB64-c e 447D9C7A-c)

¹⁰⁵ Ofício nº 877/2016 – GAB/PRES de 25/02/2016 (PT 3, e-doc 748CF019-c)

¹⁰⁶ Memorando nº 105/2011 – ASCAL/PRES (fls. 221/224) e proposta de preços da empresa FCB (fls. 972/997), ambos do Processo nº 112.002.405/2011.



311. No que tange ao questionamento referente às diligências executadas pela Novacap nas ocasiões de repactuação contratual, a Companhia se restringiu a encaminhar as propostas das empresas contratadas com a solicitação de repactuação, indicando que não houve nenhuma diligência nem recálculo, **constatando-se que a Novacap não tem cumprido o dever de verificar se, após o reajustamento dos preços, há de fato a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.**

312. Ante o exposto, foi possível constatar que **todas as repactuações realizadas no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011 foram irregulares**, pois todas foram realizadas sem que tenham sido demonstradas as efetivas variações de custos pela empresa contratada e sem a conferência por parte da Novacap.

313. Além disso, constatou-se que na segunda e na terceira repactuações realizadas, respectivamente, em 2013 e 2014, a empresa **requisitou que os preços fossem reajustados em percentual superior à variação do custo de cada tipo de equipe apresentada, tendo sido concedida indevidamente pela Novacap nos percentuais solicitados.** Para demonstrar essa ocorrência, a Tabela a seguir apresenta a variação dos custos das equipes constantes do pedido da segunda repactuação em 2013.

Tabela 41: Variação de custos por equipe (2ª repactuação)

Tipo de Equipe	% de Variação	
	758/2011	759/2011
Limpeza de Áreas - LA	7,40%	5,25%
Limpeza de Resíduos Sólidos - LRS	7,96%	6,37%
Regularização de Áreas Urbanas - RAU	8,54%	7,42%
Regularização de Áreas Amplas - RAA	8,40%	7,43%
Corte Convencional - CC	9,63%	8,91%
Corte com Cilindro Balanceado - CCB	9,45%	8,75%
Corte com Reciclador Horizontal - CRH	8,31%	7,11%
Corte com Braço Hidráulico em Taludes - CBHT	8,02%	7,11%
Acabamento com Máquinas Laterais - AML	6,93%	4,88%
MÉDIA	8,29%	7,03%
VARIAÇÃO MÁXIMA	9,63%	8,91%

Fonte: PT 32, Propostas 2º Rep. 758 e 759-11, e-doc 5D05CEFC-e.

314. Em que pese a média da variação dos custos das equipes ter resultado em 8,29% e 7,03% para os Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011, respectivamente, e o valor máximo de variação de custos por tipo de equipe ter sido



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de 9,63% e 8,91%, respectivamente, a empresa solicitou repactuação em percentuais superiores, a saber: **10,33%** para o Contrato nº 758/2011 e **11,24%** para o Contrato nº 759/2011 (PTs 31 e 32, e-docs 57A540C0-e e 5D05CEFC-e), que foram concedidas pela Novacap.

315. Considerando os percentuais das planilhas de custos da empresa, constata-se que **não haveria a possibilidade de a repactuação ter sido concedida em um percentual superior à variação máxima possível de custos das equipes.**

316. Destaca-se que tal situação se repetiu quando da terceira repactuação, realizada em 2014, tendo a **Novacap autorizado a repactuação na forma solicitada pela empresa, em percentual superior à maior variação de custos das equipes**, conforme detalhamento na Tabela abaixo.

Tabela 42: 3ª Repactuação – Variação máxima de custos e % solicitado

Contrato	Variação Máxima de Custo das Equipes ¹⁰⁷	Repactuação Solicitada pela Empresa
758/2011 (Lote V)	9,16%	13,38%
759/2011 (Lote VI)		11,27%

Fonte: PTs 31 e 33, e-docs 57A540C0-e e 9F9609ED-e.

317. **Nas demais repactuações (1ª e 4ª), os percentuais de reajuste concedidos foram superiores à variação média de custo das equipes, apresentando indícios de que também foram indevidos.** A Tabela a seguir sintetiza as variações de custos e os percentuais concedidos a título de repactuação para a empresa em relação aos dois contratos.

Tabela 43: Variação de custos e repactuações concedidas

Repactuação	Contrato	Variação Média de Custos	Variação Máxima de Custos	Repactuação Concedida
1ª	758/2011	9,05%	16,44%	9,38%
	759/2011			9,45%
2ª	758/2011	8,29%	9,63%	10,33%
	759/2011	7,03%	8,91%	11,24%
3ª	758/2011	8,69%	9,16%	13,38%
	759/2011			11,27%
4ª	758/2011	9,26%	11,86%	10,15%
	759/2011			9,87%

Fonte: PT 31, e-doc 57A540C0-e.

¹⁰⁷ Conforme planilhas de custos apresentadas pela empresa, cuja variação demonstrada foi idêntica entre os contratos.



318. Ademais, assinala-se que as planilhas de custo exigidas na licitação somente foram apresentadas após a adjudicação do objeto à empresa, conforme se verifica na Ata de realização do Pregão Presencial nº 26/2011 (PT 34, e-doc F4FDCCFA-e):

Em seguida, o Pregoeiro, adjudicou o objeto do presente Pregão Presencial em favor das empresas constantes do quadro acima, pelos menores valores finais propostos para os lotes 01 a 06 (...). Os vencedores dos lotes 01 a 06, ficam obrigados conforme contido no Edital, a apresentar no prazo de 72 horas novas propostas adequando-os aos lances vencedores. (grifo nosso)

319. Nesse sentido, o item 6.29 do Edital de Licitação assim dispõe (PT 7, e-doc A5E9A556-e, pág. 12):

O licitante vencedor deverá apresentar PLANILHA DE CUSTOS, já adequado ao lance vencedor, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, contados a partir da divulgação do resultado final do certame, prevalecendo às especificações do objeto da proposta original. (grifo nosso)

320. Verifica-se no andamento processual, que após a Ata de realização do Pregão foram juntadas aos autos as novas propostas de preços adequadas ao lance vencedor com as respectivas planilhas de custos (PT 30, e-doc 399EC2C9-e), o parecer da auditoria interna sobre os aspectos legais da licitação, o voto do Diretor de Urbanização e a Decisão da Diretoria Colegiada homologando o certame (PT 35, e-doc 43E00DFE-e). **Ressalva-se que nenhum destes documentos contém uma análise das planilhas de custos ou fazem menção a alguma diligência que tenha sido feita nesse sentido.**

321. Além disso, impende ressaltar que **as planilhas de custos apresentadas pela empresa na licitação apresentavam itens zerados** para todos os motoristas de caminhões e operadores de máquinas, infringindo o art. 44, §3º¹⁰⁸, da Lei nº 8.666/93. Do mesmo modo, onde deveriam constar os custos mensais de manutenção e operação dos veículos e equipamentos, foram inseridos valores de locação (PT 30, e-doc 399EC2C9-e).

322. Registra-se que, no momento da solicitação da primeira repactuação, **a empresa entregou novas planilhas de custos em substituição às apresentadas durante a licitação, descartando as originais.** Com isso, permutou os valores de locação de veículos e equipamentos pelos custos mensais de manutenção e operação, acrescentou 19 motoristas e operadores, cujos itens estavam previamente zerados, aumentou o BDI de 22,8% para 29,19%, além de aplicar um “fator K”¹⁰⁹ de 97,88% e de 95,42%, respectivamente, para os contratos nº 758 e 759/2011 (PT 29, e-doc 8BD344D3-e).

¹⁰⁸ § 3º Não se admitirá proposta que apresente **preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado**, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração. (grifou-se)

¹⁰⁹ Percentual aplicado a uma planilha de custos com o intuito de reduzir linearmente o valor de cada item.



323. Ou seja, a empresa descartou as planilhas de custos apresentadas no momento da licitação, sem oferecer nenhuma justificativa, nem a Novacap realizou qualquer diligência com vistas a esclarecer tal fato (PT 29, e-doc 8BD344D3-e).

324. Em termos financeiros, verificou-se que os custos dos nove tipos de equipe nas planilhas de custo que substituíram as da licitação ficaram cerca de 0,61% superiores aos apresentados na licitação (PT 36, e-doc 9AC64EF3-e). Entretanto, a alteração acrescentou às planilhas diversos itens que são reajustáveis no momento da repactuação, como os salários dos motoristas e operadores e o custo com combustível dos veículos e equipamentos, fato que elevou o impacto das repactuações. Destaca-se, outrossim, a vedação prevista no item 13 do Projeto Básico¹¹⁰ (PT 7, e-doc A5E9A556-e, pág. 105):

É vedada a inclusão, por ocasião do reajuste, de componentes não previstos na proposta inicial, exceto, quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, ficando essa comprovação a cargo da CONTRATADA.

325. Constatou-se, ainda, que na terceira repactuação **a empresa apresenta as novas planilhas de custos sem a aplicação do “fator K”**, constante das planilhas entregues anteriormente, de modo a evidenciar uma variação de custos **indevidamente** superior (PT 33, e-doc 9F9609ED-e).

326. Em que pese as planilhas de custos apresentadas pela empresa **não** permitirem verificar a efetiva variação dos custos da empresa contratada, todos os pedidos de repactuação **foram concedidos pela Novacap nos percentuais solicitados, sem que tenha ocorrido nenhuma diligência ou que haja memória de cálculo indicando a correção dos números** (PT 37, e-doc 2DDB8FF7-e).

327. Ante os fatos apontados, verifica-se que as repactuações ocorridas no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011 **apresentam evidências de terem sido realizadas em percentuais superiores à efetiva variação dos custos da empresa contratada**, conforme a Tabela 43, gerando possíveis benefícios indevidos para o particular e potencial prejuízo ao Erário.

Causas

328. Conduta desidiosa dos executores do contrato e gestores devido à ausência de diligência quando da solicitação de repactuações. Ausência de verificação das planilhas de custos apresentadas nos certames licitatórios. Ausência de estimativas detalhadas de custo dos serviços no Projeto Básico.

Efeitos

329. Risco de prejuízo ao erário devido a repactuações realizadas sem a verificação da efetiva evolução dos custos da empresa contratada. Prejuízo ao erário.

¹¹⁰ Vedação prevista no §1º, art. 40 da IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG.



Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

330. Quanto a esse achado, a Novacap assim se manifestou¹¹¹:

Ante o que foi apresentado no relatório dessa Corte de Contas, este Departamento decidiu revisar as planilhas de repactuação dos Contratos 758/2011 e 759/2011 bem como dos pagamentos realizados a Contratada (mais de 70 processos), com o intuito de identificarmos possível incoerência das planilhas apresentadas pela Empresa FCB Transporte Logísticos e Serviços em Geral Ltda e as informações constantes no Relatório Prévio de Auditoria. Assim, considerando que a Administração Pública pode e deve, a qualquer tempo, rever seus próprios atos, e corrigi-los se for o caso, informamos que os processos e documentos relativos aos Contratos 758 e 759/2011 serão re-analisados. Quanto aos valores das repactuações concedidas e dos pagamentos realizados, para que então, caso haja alguma incoerência, possamos adotar providências necessárias para o ressarcimento à Novacap. (grifo nosso)

331. Observa-se a concordância da Jurisdicionada com o posicionamento da equipe de auditoria no tocante às irregularidades identificadas no âmbito das repactuações analisadas.

332. Já a Empresa FCB apresentou as seguintes considerações¹¹²:

Não obstante, quando da repactuação essa empresa apresentava a variação de custos para cada equipe, além dos novos cronogramas físico-financeiros. (...)
As equipes são as seguintes:

Limpeza de Áreas - LA
Limpeza de Resíduos Sólidos - LRS
Regularização de Áreas Urbanas - RAU
Regularização de Áreas Amplas - RAA
Corte Convencional - CC
Corte com Cilindro Balanceado - CCB
Corte com Reciclador Horizontal - CRH
Corte com Braço Hidráulico em Taludes - CBHT
Acabamento com Máquinas Laterais - AML

(...)

Ou seja, o reajuste é concedido baseado na variação dos custos dos insumos que compõem cada equipe.

(...)

Outrossim, não merece prosperar a análise simplória procedida pela equipe de auditoria que alega que os preços foram reajustados em percentual superior à variação do custo de cada tipo de equipe.

Data venha, os cálculos da repactuação não são tão simples como os realizados pela 3ª Divisão de Auditoria. Ao contrário, envolvem complexa estrutura econômico-financeira.

Assim, o percentual de reajuste é aplicado diretamente no insumo

¹¹¹ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, págs. 5/7).

¹¹² Documento de 30/01/2017 (e-doc 89A442EB-c, págs. 9/14)



e reflete nos demais itens do contrato. (grifo nosso)

333. A Empresa afirma em sua manifestação que “os cálculos da repactuação não são tão simples como os realizados pela 3ª Divisão de Auditoria (...) ao contrário, envolvem complexa estrutura econômico-financeira”, no entanto, **não expõe a memória de cálculo comprovando efetivamente a variação de custos** ocorrida na execução dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011.

334. Além disso, **não** apontou os quantitativos de equipes que compuseram os custos das propostas apresentadas na licitação e utilizados como embasamento das repactuações concedidas, bem como não indicou a composição de custos efetivamente utilizada na execução dos serviços.

335. Assim, **restam não comprovadas** as repactuações concedidas pela Novacap nos percentuais solicitados pela Contratada, no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011, registrando-se, ainda, que essas **apresentam evidências de terem sido realizadas em percentuais superiores à efetiva variação dos custos da empresa contratada**, conforme Tabela 43, gerando possíveis benefícios indevidos para o particular e potencial prejuízo ao Erário.

336. Ademais, no que concerne à apresentação pela Empresa FCB de planilhas de custo com itens zerados na licitação e posterior substituição na primeira repactuação, com a leniência da Novacap, conforme §§ 321/324, ressalva-se que **não** houve manifestação de ambos.

337. Ante o exposto, uma vez que as considerações da Novacap e da Empresa FCB não se fizeram suficientes ao afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos, sugerindo, ainda, a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições.

Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 44: Descrição da irregularidade

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Concessão indevida de repactuações contratuais sem a evidenciação efetiva da variação de custos da Empresa Contratada, no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011, em desacordo com as Decisões TCDF nº 325/2007 e 6.142/2013 e a Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto nº 36.063/2014.	30/10/2012, 18/10/2013, 30/09/2014 e 29/10/2015.	Prejuízo a ser quantificado em TCE.

Fonte: Elaboração própria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Responsáveis Indicados

338. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 45: Responsáveis apontados

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Rômulo Dias Teixeira Ervilha (CPF 381.679.726-15)	Executor dos contratos	A partir de 09/12/2009	Ação culposa na modalidade negligência ao validar os pedidos de repactuação de 30/10/2012 e 29/10/2015 sem a correta evidenciação da variação de custos da prestação dos serviços.	Ao validar os pedidos de repactuação sem a correta evidenciação da variação de custos, deu causa à concessão indevida de repactuações contratuais.	Prejuízo a ser quantificado em TCE.
Nitli Galdino Siqueira (CPF 852.537.151-34)	Executor dos contratos	A partir de 07/11/2011	Ação culposa na modalidade negligência ao validar os pedidos de repactuação de 18/10/2013 e 30/09/2014 sem a correta evidenciação da variação de custos da prestação dos serviços.	Ao validar os pedidos de repactuação sem a correta evidenciação da variação de custos, deu causa à concessão indevida de repactuações contratuais.	Prejuízo a ser quantificado em TCE.
José Antônio Licassali Júnior (CPF 397.931.411-15)	Executor dos contratos	A partir de 07/11/2011	Ação culposa na modalidade negligência ao validar os pedidos de repactuação de 18/10/2013 e 30/09/2014 sem a correta evidenciação da variação de custos da prestação dos serviços.	Ao validar os pedidos de repactuação sem a correta evidenciação da variação de custos, deu causa à concessão indevida de repactuações contratuais.	Prejuízo a ser quantificado em TCE.

Fonte: Elaboração própria.

Proposições

339. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à Novacap que:
 - a) no prazo de 60 dias, adote providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, com fundamento no art. 9, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, visando apurar os possíveis prejuízos nas repactuações concedidas no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011, conforme detalhado na Tabela 43, bem como identificar o(s) responsável(is) e



- quantificar o potencial dano ao Erário, encaminhando posteriormente a esta Corte; (Sugestão III.c)
- b) adote medidas para que as solicitações de repactuação contratual sejam devidamente analisadas, de modo a certificar a variação de custos alegada pelas contratadas, observando o contido na Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG e fazendo juntar aos processos administrativos as respectivas memórias de cálculo e documentação correspondente; (Sugestão II.o)
 - c) apresente, nas futuras licitações para contratação de serviços de corte e roçagem de grama, planilhas detalhadas de custo e formação de preços, em observância à Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG e avalie as propostas apresentadas pelas licitantes à luz destes documentos; (Sugestão II.p)
 - d) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria; (Sugestão III.d)
- II. autorizar a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 45, a ser processada em autos próprios, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 44, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei. (Sugestão VI.b)

Benefícios Esperados

340. Repactuações de contrato realizadas de acordo com a variação efetiva de custos das empresas contratadas, possibilitando o pagamento de valor justo pelo poder público e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das avenças.

2.4 Outros Achados

2.4.1 Achado 7 – Restrição à competitividade nos Pregões Presenciais



Critério

341. Princípio da competitividade dos certames licitatórios (art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993).

342. Deve ser utilizada a modalidade pregão na sua forma eletrônica na aquisição de bens e serviços comuns. (Decisões TCDF nº 743/2016¹¹³, 5420/2015¹¹⁴, 3659/2014¹¹⁵ e 1491/2014).

343. O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente (art. 4º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005, recepcionado no DF pelo Decreto nº 25.966/2005).

Análises e Evidências

344. Verificou-se que 100% dos contratos selecionados na amostra desta auditoria foram licitados na modalidade pregão presencial, comprometendo a competição no certame.

345. A Tabela a seguir apresenta a quantidade de empresas licitantes que participaram dos Pregões Presenciais em tela, bem como a quantidade de lances que foram ofertados após a apresentação da proposta inicial.

¹¹³ IV – alertar a CAESB para que, doravante, adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de serviços de natureza comum, como o verificado na Concorrência em apreço, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.520/2002, regulamentada no Distrito Federal pelo Decreto nº 23.460/2002.

¹¹⁴ II - determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 198 do RITCDF, suspenda o Pregão Presencial nº 03/2015, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as medidas corretivas a seguir, ou apresente as justificativas, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal: a) altere a modalidade de licitação para Pregão Eletrônico ou justifique

¹¹⁵ II – determinar à NOVACAP, com base no art. 113, § 2º da Lei n.º 8.666/93 c/c o art. 198 do RITCDF, que suspenda o certame até ulterior decisão desta Corte, para proceder às adequações relacionadas a seguir, encaminhando documentação comprobatória, ou apresentar justificativas fundamentadas: a) exclua a limitação de 02 (dois) lotes por licitante vencedor, reestabelecendo a modalidade pregão eletrônico



Tabela 46: Quantidade de licitantes e de lances por Pregão Presencial

Pregão Presencial (ASCAL/PRES)	Lote	Quantidade de Licitantes	Quantidade de Lances
Pregão Presencial nº 003/2009	Único	2	1
Pregão Presencial nº 26/2011	01	3	0
	02	3	12
	03	3	0
	04	2	0
	05	3	1
	06	2	1
Pregão Presencial nº 47/2011	01	5	2
	02	5	4
	03	3	0
Pregão Presencial nº 004/2013 ¹¹⁶	01	1	0
	02	2	4
Pregão Presencial nº 002/2014	Único	3	1

Fonte: PT 38, e-doc 9066C0CF-e.

346. Identifica-se que em cerca de 69% (nove de treze) dos lotes licitados nos Pregões acima não houve nenhum ou apenas um lance ofertado, demonstrando a ausência do caráter de competitividade dos certames analisados. Do mesmo modo, apenas um dos treze lotes apresentou uma quantidade relevante de lances.

347. A equipe de auditoria constatou que houve pouca participação de empresas nos certames, culminando em baixa quantidade de lances ofertados nos pregões. Destarte, observa-se que a modalidade de licitação selecionada nos certames iniciados pelo DPJ contraria o princípio da competitividade das licitações¹¹⁷.

348. A título de ilustração, o Pregão Presencial nº 02/2014 – ASCAL/PRES, cujo objeto licitado foi “locação de veículos, máquinas e equipamentos, incluindo a operação, manutenção preventiva e corretiva dos mesmos, para formação de patrulha mecanizada, objetivando a execução de serviços especializados”, teve apenas três empresas participantes (PT 38, e-doc 9066C0CF-e, págs. 19 a 22).

349. As três licitantes apresentaram proposta inicial no valor estimado pela Novacap, de R\$ 49.069.248,00, e **houve somente um lance com redução de apenas R\$ 48,00 (0,0001% da proposta inicial), no valor de R\$ 49.069.200,00** (PT 38, e-doc 9066C0CF-e, págs. 19 a 22). As outras duas empresas declinaram da opção de ofertar lances. Portanto, é notável a ausência de competitividade num cenário com número tão baixo de concorrentes, o que provocou redução ínfima de valor da proposta inicial.

¹¹⁶ Quatro empresas licitantes tiveram suas propostas desclassificadas.

¹¹⁷ Lei nº 8.666/1993, art. 3º, §1º, I.



350. Além disso, registra-se que a Cooperativa dos Caminhoneiros Autônomos de Cargas e Passageiros em Geral Ltda. – COOPERCAM, uma das licitantes que não ofereceram lances, retirou a representação apresentada ao TCDF contra os termos do Pregão Presencial em voga, na data da realização do certame¹¹⁸. Destaca-se que o sócio administrador (dono de 99% das cotas) da empresa vencedora do certame, FCB – Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda., foi membro do conselho de administração da COOPERCAM, tendo assinado a Ata da Primeira Assembleia Geral Extraordinária da Cooperativa (PT 39, e-doc 4357103F-e). **Tal fato corrobora a baixa competitividade do referido certame, dado que apenas três empresas participaram e duas delas tem ou já tiveram relação entre si.**

351. A equipe de auditoria fez uma busca por uma licitação de objeto similar que tenha sido realizada em período próximo, com o fim de realizar comparação com o pregão de locação de veículos, máquinas e equipamentos citado acima. Na pesquisa, identificou-se o Pregão Eletrônico nº 148/2014 – SULOG/SEGAD realizado pela Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização – SEGAD do Distrito Federal, cujo objeto licitado foi “locação de veículos, máquinas e equipamentos, incluindo operação e manutenção preventiva, corretiva e funcionalidades, inclusive serviço eletrônico de rastreamento e monitoramento com medição de hora produtiva e quilômetro rodado”. É possível verificar no Anexo I ao Edital a semelhança dos itens licitados (PT 40, e-doc 9A715332-e, págs. 27 a 35) com aqueles do Pregão Presencial nº 02/2014 (PT 19, e-doc 84FAABB2-e, pág. 50).

352. Verificou-se que o Pregão Eletrônico nº 148/2014 – SULOG/SEGAD foi estimado no valor total de R\$ 81.345.300,48 e dividido em cinco lotes. A quantidade de licitantes e de lances ofertados está descrita na Tabela abaixo.

Tabela 47: Quantidade de licitantes e de lances no Pregão Eletrônico nº 148/2014 – SULOG/SEGAD

Lote	Quantidade de Licitantes	Quantidade de Lances
01	7	93
02	7	80
03	7	87
04	7	40
05	7	23

Fonte: PT 40, e-doc 9A715332-e, págs. 119 a 243.

353. A análise comparativa desse Pregão Eletrônico, em relação ao Pregão Presencial de objeto similar da Novacap, demonstra que houve mais que o dobro de participantes (sete contra três) e que o lote com menor quantidade de lances teve 23. Em relação a todas as licitações da Companhia constantes da amostra, verificou-se que a maior quantidade de lances em um lote foi doze¹¹⁹, pouco mais da metade do lote com menor quantidade de lances da licitação da antiga SEGAD (doze contra vinte e três), e apenas 12,9% em relação ao lote com maior quantidade de lances da licitação da SEGAD (doze contra noventa e três).

¹¹⁸ Representação apresentada ao TCDF em 11/07/2014 (e-doc 0D8F684B) e retirada em 14/07/2014 (e-doc F76A287F), referentes ao Processo 19.629/2014.

¹¹⁹ Lote 02 do Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES.



354. Impende registrar que o procedimento administrativo da licitação almeja a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, de modo que devem ser estabelecidas as regras necessárias para isso, sem restringir ou frustrar o caráter de competitividade e igualdade do certame.

355. Como se pode observar, a realização de pregões na forma presencial não tem atingido o objetivo de alcançar a maior participação possível de empresas, o que permitiria uma maior competição e provavelmente a obtenção de preços mais favoráveis.

356. Destaca-se que ao ser questionada pelo TCDF¹²⁰, a Companhia assim se manifestou sobre a opção de realizar pregão na forma presencial, em detrimento do modelo eletrônico¹²¹:

*É importante destacar que, a justificativa para a opção **pregão presencial**, na presente licitação, é exatamente para evitar situações como a descrita acima, uma vez que esta modalidade pode **inibir a apresentação de propostas insustentáveis**, evitando-se, assim, atrasos e aumentos nos custos.*

*Entendemos, portanto, que a opção pela modalidade pregão presencial não produz alteração no resultado final do certame, pelo contrário, **permite maior redução de preços em vista da interação do pregoeiro com os participantes**. (grifo nosso)*

357. Nota-se que o posicionamento da Novacap no tocante à inibição de propostas insustentáveis não merece prosperar, pois a sustentabilidade e a exequibilidade das propostas devem ser avaliadas com base em critérios objetivos previstos em projeto básico (ou termo de referência) e edital de licitação, não havendo diferença alguma em haver uma comunicação presencial com os licitantes que não seja registrada em ata. Destaca-se que o pregão eletrônico também permite a interação com os licitantes, mediante mensagens eletrônicas que são registradas, permitindo maior transparência nessa relação. Ademais, conforme tratado no Achado 6, a Novacap sequer examinou as planilhas de custos das empresas vencedoras, tornando-se insustentável a alegação de que o pregão presencial garantiria propostas exequíveis.

358. Quanto à maior redução de preços, a equipe de auditoria discorda que o pregão presencial seja o melhor meio. Conforme comparação acima, constata-se que o pregão na forma eletrônica amplia ao máximo a participação de empresas, o que permite a maior redução possível do preço devido à maior competitividade nos lances e também em virtude da redução da possibilidade de eventual combinação de preços entre os licitantes, dado o caráter impessoal dos lances no pregão eletrônico. Impende ressaltar que o edital e o projeto básico das licitações são os instrumentos adequados para garantir a qualidade e a exequibilidade das propostas, mediante a adoção das cláusulas estritamente necessárias para isso, sem excessos desnecessários.

¹²⁰ Decisão nº 1.501/2013: "a) apresente justificativas, ou adote providências pertinentes, em razão da modificação da forma de realização do pregão de que tratam os autos em exame – de eletrônico para presencial -, tendo em vista o que dispõe o §1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/05, recepcionado no Distrito Federal pelo Decreto nº 25.966/2005".

¹²¹ Ofício nº 905/2013 – GAB/PRES de 10/05/2013 (Processo TCDF 10.546/2013, e-doc B6DB28B7).



359. Destaca-se a ampla jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal no sentido de determinar a aplicação do pregão eletrônico de modo preferencial às outras modalidades, no caso de aquisição de bens e serviços comuns, conforme se pode verificar nas Decisões nº 743/2016¹²², 5420/2015¹²³, 3659/2014¹²⁴ e 1491/2014¹²⁵.

360. A Lei nº 10.520/2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Posteriormente, os Decretos nº 23.460/2002 e 30.388/2009 regulamentaram a referida modalidade no âmbito do Distrito Federal.

361. Registra-se que no âmbito federal o Decreto nº 5.450/2005 tornou **obrigatória** a realização do pregão na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente¹²⁶. Esse normativo foi recepcionado no Distrito Federal pelo Decreto nº 25.966/2005.

362. Entretanto, o Decreto nº 34.339 de 03/05/2013 dispõe em seu artigo 1º:

O art. 7º, do Decreto nº 25.966, de 23 de junho de 2005, passa a vigorar acrescido do seguinte §4º; “Art. 7º..... §4º O disposto no art. 4º do Decreto nº 5.540, de 31 de maio de 2005, não se aplica no âmbito do Distrito Federal.

363. Na prática, esse Decreto retirou a obrigatoriedade do pregão eletrônico no Distrito Federal. Porém, conforme demonstrado acima, a forma eletrônica do pregão tende a ampliar a competitividade dos certames licitatórios, possibilitando a obtenção de preços melhores e propostas mais vantajosas para a administração pública.

364. Ressalta-se que, em relação aos certames analisados, mencionados na Tabela 46, apenas os Pregões Presenciais de nº 004/2013 e 002/2014 foram afetadas por essa norma distrital.

365. Nesse sentido, será sugerido ao Egrégio Plenário que recomende ao Governador do Distrito Federal avaliar a conveniência de revogar o Decreto nº

¹²² IV – alertar a CAESB para que, doravante, adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de serviços de natureza comum, como o verificado na Concorrência em apreço, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.520/2002, regulamentada no Distrito Federal pelo Decreto nº 23.460/2002.

¹²³ II - determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 198 do RITCDF, suspenda o Pregão Presencial nº 03/2015, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as medidas corretivas a seguir, ou apresente as justificativas, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal: a) altere a modalidade de licitação para Pregão Eletrônico ou justifique

¹²⁴ II – determinar à NOVACAP, com base no art. 113, § 2º da Lei n.º 8.666/93 c/c o art. 198 do RITCDF, que suspenda o certame até ulterior decisão desta Corte, para proceder às adequações relacionadas a seguir, encaminhando documentação comprobatória, ou apresentar justificativas fundamentadas: a) exclua a limitação de 02 (dois) lotes por licitante vencedor, reestabelecendo a modalidade pregão eletrônico

¹²⁵ II – com esteio no caput e no § 2º do art. 113 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 198 do RI/TCDF, determinar à Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS que suspenda, ad cautelam, o procedimento deflagrado pelo edital em exame até ulterior deliberação desta Corte e apresente as justificativas que julgar pertinentes quanto aos fatos narrados na Informação nº 21/2014-NFTI ou promova os seguintes ajustes b) utilize a modalidade do pregão na sua forma eletrônica para licitar o objeto do certame em referência, por meio do Comprasnet, módulo do Sistema integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG do MPOG-SLTI, uma vez que se encontram sanados os impedimentos técnicos para a utilização do referido sistema, conforme determinado no item II, alínea ‘a’, da Decisão n.º 469/13;

¹²⁶ Art. 4º, §1º.



34.339/2013, **para restaurar a obrigatoriedade do pregão na forma eletrônica no Distrito Federal**, exceto em situações excepcionais, em atendimento ao interesse público e em defesa do princípio da ampla competitividade dos certames licitatórios, permitindo a maior participação possível de empresas com a consequente redução de preços contratados.

366. Além disso, foram verificadas outras situações que restringiram a competitividade em dois Pregões Presenciais específicos.

Prestação de informações incorretas a empresas licitantes induzindo-as ao erro (Pregão Presencial nº 004/2013 – ASCAL/PRES)

367. Constatou-se a prestação de esclarecimentos incorretos por parte da Novacap, no âmbito do Pregão Presencial nº 004/2013 – ASCAL/PRES, que induziram à desclassificação de três empresas licitantes.

368. Verifica-se, inicialmente, a exigência editalícia de apresentação de planilha de custos pelas participantes do certame (item 5.1 – “f”): “*A licitante deverá apresentar planilha de custos, demonstrando os preços unitários e totais de cada item que compõe o lote cotado*”. Além disso, a empresa que se sagrasse vencedora deveria apresentar nova planilha adequando-a ao lance vencedor, conforme o item 6.29 do instrumento convocatório (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 2 a 50):

O licitante vencedor deverá apresentar planilha de custos, já adequada ao lance vencedor, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, contados a partir da divulgação do resultado final do certame, prevalecendo às disposições do objeto da proposta original.

369. Ao analisar o referido Edital, o TCDF emitiu determinação¹²⁷ para que a Novacap incluísse no edital modelo da planilha de custos a ser apresentada pelo licitante vencedor, conforme item 6.29 do instrumento convocatório. Em resposta¹²⁸, a Companhia informou:

*Quanto a determinação constante no item ‘II.b’ da Decisão em comento, **informamos que incluimos a planilha que obrigatoriamente deverá ser apresentada pelo licitante vencedor (em anexo)**, adequada ao lance ofertado, porém as empresas estão livres para fazerem suas composições de custos nas quais deverão constar todos os insumos necessários para o cumprimento do contrato, que incidam diretamente sobre o preço ofertado, pois serão utilizadas posteriormente, para a repactuação e/ou realinhamento de preço. (grifo nosso)*

370. Destaca-se, nesse sentido, a disposição contida na pág. 28 do Anexo I do Projeto Básico (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, pág. 167), incluída em decorrência da referida Decisão dessa Corte:

*Em atendimento ao item 6.29 do instrumento convocatório é obrigatório a apresentação da **planilha referente cronograma de desembolso físico financeiro** adequada ao lance vencedor. Modelo da **planilha encontra-se no Anexo VIII.** (grifo nosso)*

¹²⁷ Decisão nº 1501/2013, item II-b.

¹²⁸ Ofício nº 905/2013-GAB/PRES de 10/05/2013 (Processo TCDF 10.546/2013, e-doc B6DB28B7).



371. Portanto, **o Projeto Básico do referido certame, estabeleceu, equivocadamente, que a planilha de custos a ser apresentada deveria ser, a referente ao cronograma de desembolso físico-financeiro.** Constatou-se que essa informação incorreta gerou questionamentos por parte das empresas licitantes.

372. Nesse seguimento, registra-se a solicitação de esclarecimentos apresentada no âmbito do Pregão em voga, onde se questionou à Novacap “*quais planilhas de preços deverão ser apresentadas na proposta de preços*” (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 218 a 219). A Companhia assim respondeu (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 220 a 223):

A tabela que obrigatoriamente deverá ser apresentada pelo licitante encontra-se no Anexo VIII, porém as empresas estão livres para fazerem suas composições de custos que deverão constar todos os insumos necessários para o cumprimento do contrato e que incidam diretamente sobre o preço ofertado, pois serão utilizadas, posteriormente, para a repactuação e/ou realinhamento de preço.
(grifo nosso)

373. Em outra solicitação de esclarecimentos, foi perguntado (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, pág. 224):

- 1) *Da apresentação da planilha ajustada: Somente o vencedor deverá apresentar em 72 (setenta e duas) horas a planilha de custos ajustando ao fator K?*
- 2) *A planilha a ser apresentada deverá ser o mesmo modelo do Edital ou poderá ser no padrão do proponente?*

374. Sobre isso, a Novacap esclareceu (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, pág. 225):

- 1 – *Apenas a empresa vencedora deverá apresentar em até 72 horas as planilhas de custos ajustadas ao lance vencedor;*
- 2 – ***A planilha referente ao cronograma de desembolso físico financeiro deverá ser no mesmo modelo do Edital, porém as empresas estão livres para comporem suas demais planilhas conforme seja conveniente a cada licitante. Lembramos que as licitantes estão livres para fazerem suas composições de custos, porém deverão constar todos os insumos necessários para o cumprimento do contrato e que incidam diretamente sobre o preço ofertado.***

375. Portanto, verifica-se que a Companhia teve duas oportunidades de esclarecer e deixar clara a obrigatoriedade de apresentação de duas planilhas distintas: uma referente aos custos e outra relacionada ao cronograma de desembolso físico-financeiro. **No entanto, pode-se observar a ausência de clareza dos esclarecimentos prestados, os quais passaram a fazer parte do Edital do certame.**

376. Nesse bojo, destaca-se o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça quanto à vinculação da Administração Pública aos esclarecimentos prestados sobre edital de licitação:

A resposta de consulta a respeito de cláusula de edital de concorrência pública é vinculante; desde que a regra assim explicitada tenha sido



comunicada a todos os interessados, ela adere ao edital. (REsp 198.665/RJ, 2ª T., rel. Min. Ari Pargendler, j. em 23/03/199, DJ de 03/05/1999).

377. Logo, verifica-se a possibilidade de interpretação do Edital e dos esclarecimentos prestados no sentido de que o modelo de planilha do Anexo VIII¹²⁹ (cronograma de desembolso físico-financeiro) seria a planilha de custos.

378. Outrossim, conforme se pode observar na Ata de Abertura do referido Pregão (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 412 a 414), quatro empresas foram desclassificadas por não atenderem ao disposto no mencionado item 5.1 – “f”. No entanto, três dessas licitantes apresentaram planilha no referido modelo do Anexo VIII ao Projeto Básico (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 226 a 232, 239 a 243 e 244 a 246).

379. Corroborar esse entendimento o Parecer nº 357/2013 da própria Assessoria Jurídica da Novacap (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 436 a 441) em análise ao único recurso administrativo¹³⁰ interposto, no qual afirma, *in verbis*:

*Por outro lado, depreende-se dos documentos juntados pela recorrente às fls. 779 e 782 (Cronogramas de Desembolso Físico Financeiro) **que se trata de uma reprodução fac-similar dos modelos ditos “obrigatórios” indicados no “Anexo VIII” e confirmado no despacho supra copiado, claro que acrescido da proposta efetivada pela licitante.***

*Portanto, salvo melhor juízo, ao contrário do que é expressamente afirmado na Ata de fls. 865/866, **a empresa recorrente apresentou, a tempo e modo, as planilhas de custo e por consequência jurídica lógica leva à procedência do recurso interposto.** (grifo nosso)*

380. Portanto, **é possível verificar que tanto o Edital quanto os esclarecimentos prestados pela área técnica da Novacap induziram a uma interpretação incorreta das exigências editalícias**, de modo que a própria Assessoria Jurídica da Companhia ofereceu parecer opinando pela equivalência entre as planilhas de cronograma de desembolso físico-financeiro e as planilhas de custo.

381. No entanto, em que pese o parecer jurídico em tela, a área técnica proferiu parecer no sentido contrário concluindo pela desclassificação da empresa recorrente (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 442 a 445):

Entendemos que a obrigatoriedade na apresentação do cronograma físico financeiro, anexo VIII, não anula as outras exigências contidas no Edital de Licitação. Portanto, opinamos pela manutenção da desclassificação da empresa Marco Aurélio Amaro da Silva EPP, por não atender ao item 5.1.f do ato convocatório. (...)

Ora, percebemos que o cronograma de desembolso físico financeiro não retrata os insumos necessários para o cumprimento das obrigações futuras na execução do objeto do certame, porém as composições dos custos são indispensáveis.

Aceitar a não apresentação das composições de custos dos serviços afrontaria, inclusive, a decisão de se realizar a modalidade de Pregão Presencial, que tem por finalidade principal inibir a apresentação de

¹²⁹ (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 211 a 216).

¹³⁰ (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 415 a 435).



propostas insustentáveis, colocando a Administração numa situação delicada, por não ter como avaliar se o valor apresentado no cronograma físico financeiro é exequível. (...)

Em nenhum momento nos autos há a afirmação de que as composições de custos seriam dispensadas; portanto reafirmamos, que somos favoráveis à decisão da Comissão de Licitação pela desclassificação da Empresa Marco Aurélio Amaro da Silva EPP, pela não apresentação das composições de custos.

382. Além dessa constatação de fornecimento de informações incorretas, a equipe de auditoria identificou que **as planilhas de custos apresentadas pela empresa vencedora do Pregão Presencial continham impropriedades que impediam a verificação da exequibilidade da proposta**, em desacordo ao art. 48, II da Lei nº 8666/1993¹³¹.

383. Registra-se que a empresa Trier Engenharia Ltda. sagrou-se vencedora dos dois lotes licitados. **No entanto, foi possível constatar que as planilhas de custos apresentadas, apesar de demonstrar os custos unitários de cada equipe, não informa a quantidade de equipes que irão executar os serviços** (PT 41, e-doc 2D6C9236-e, págs. 247 a 294 – lote I e 350 a 408 – lote II), situação similar à tratada no Achado 06.

384. As planilhas de custos indicam a quantidade de equipes, de modo equivocado, para o lote I de contratação realizada anteriormente¹³², cuja área contratada é bem superior à licitada. Logo, verifica-se que não foi possível avaliar a exequibilidade da proposta da empresa, pois as planilhas de custos apresentadas não permitem identificar a quantidade de insumos que serão utilizados na execução dos serviços.

Exigência de atestado de capacidade técnica acima do licitado (Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES)

385. O item 8.1.1 do Projeto Básico continha exigência de apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica comprovando a execução de serviços de manutenção e conservação de áreas verdes em ambientes urbanos em área correspondente a, no mínimo, **25% do lote pretendido**.

386. No entanto, constatou-se que a área apresentada como base para os atestados de capacidade técnica era **superior** à efetivamente licitada, para os lotes I e V, restringindo indevidamente a participação de empresas, conforme demonstrado na Tabela a seguir:

¹³¹ II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

¹³² Lote 01 do Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES



Tabela 48: Comparação entre a área para atestados de capacidade técnica e a efetivamente licitada

Lote	Área para apresentação de atestado(s) de capacidade técnica	Área efetivamente licitada	% Superior
I	50.873.229,30	36.496.894,50	39,39%
V	25.643.179,78	22.123.532,63	15,91%

Fonte: PT 9, e-doc 17133E8D-e, págs. 2 e 4.

Causas

387. Realização de Pregões no formato presencial em todas as licitações da amostra em detrimento da forma eletrônica. Deficiências nos Projetos Básicos. Não observância das cláusulas editalícias para fins de julgamento das propostas e de recursos nos procedimentos licitatórios.

Efeitos

388. Risco de cerceamento da competitividade. Risco de direcionamento dos certames licitatórios.

Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

389. Em relação a esse achado, a Companhia assim se manifestou¹³³:

Reafirmamos a resposta já apresentada a essa Corte sobre a opção da modalidade licitatória de Pregão Presencial:

O serviço de manutenção das áreas verdes do Distrito Federal é uma atividade de grande vulto. Roçamos, em média, por ano, quase 1 bilhão de metros quadrados.

Além disso, é um serviço essencial e de grande necessidade para população, visto que o crescimento desordenado da vegetação, além do aspecto visual, traz grande insegurança aos moradores, pois possibilita o esconderijo de marginais, bem como a proliferação de mosquitos transmissores de doenças como a dengue, zica e febre amarela, além de abrigo para ratos, cobras, aranhas e escorpões.

No passado, tivemos experiência concreta do colapso desses serviços devido a um processo licitatório mal sucedido, e por isso temos nos acutelado, dentro da possibilidade legal, para que o problema ocorrido no passado não se repita, uma vez que a maior prejudicada é sempre a população do Distrito Federal. (grifo nosso)

390. Observa-se que a manifesta preferência da Jurisdicionada pela modalidade “Pregão Presencial” se justifica na realização anterior de um procedimento licitatório considerado malsucedido.

¹³³ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 7).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

391. No entanto, conforme exposto anteriormente, **o único diferencial que a realização presencial do pregão pode ostentar relativamente à forma eletrônica é a redução de empresas participantes na licitação**, implicando em restrição à competitividade e indo de encontro à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

392. Ressalta-se, uma vez mais, que o meio adequado para garantir a qualidade e a exequibilidade das propostas na licitação é o estabelecimento de critérios objetivos em edital, na medida do estritamente necessário, sem incorrer em excessos.

393. Além disso, a preferência pela forma eletrônica do pregão deve se dar em respeito aos princípios da Transparência (registro de toda a comunicação entre licitantes e pregoeiro) e da Isonomia, propiciando a participação da maior quantidade possível de concorrentes e assegurando oportunidade igual a todos os interessados.

394. Nota-se, ainda, a **ausência** de considerações quanto à baixa competitividade dos Pregões analisados, consequência direta da realização de pregões na forma presencial, bem como quanto às irregularidades identificadas nos Pregões Presenciais nº 004/2013 e nº 26/2011 – ASCAL/PRES, especificadas nesse Achado.

395. Posto que as considerações da Novacap não se fizeram suficientes ao afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos.

Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 49: Descrição da irregularidade

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Prestação de esclarecimentos incorretos a empresas licitantes, em divergência ao julgamento das propostas e ao parecer proferido na análise de recurso, frustrando a competitividade do Pregão Presencial nº 004/2013-ASCAL/PRES, em afronta ao art. 3º, § 1º da Lei 8.666/93.	05/07/2013 e 16/07/2013	Não aplicável

Fonte: Elaboração própria.

Responsáveis Indicados

396. Aponta-se como responsável(is) pela ocorrência dessa irregularidade:


Tabela 50: Responsáveis apontados

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Rômulo Dias Teixeira Ervilha (CPF 381.679.726-15)	Chefe do Departamento de Parques e Jardins	A partir de 09/12/2009	Ação culposa na modalidade negligência ao prestar esclarecimentos incorretos, em divergência ao julgamento das propostas e ao parecer proferido na análise de recurso, no âmbito do Pregão Presencial nº 004/2013-ASCAL/PRES.	Ao prestar esclarecimentos incorretos no âmbito do certame licitatório, deu causa à frustração à competitividade do certame licitatório, por induzir as empresas licitantes ao erro.	Não aplicável.

Fonte: Elaboração própria.

Proposições

397. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. recomendar à Novacap que:
 - a) doravante adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de bens e serviços de natureza comum, como o verificado nas licitações em apreço, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.520/2002, regulamentada no Distrito Federal pelo Decreto nº 23.460/2002, utilizando a forma presencial somente em casos excepcionais e com a devida justificativa; (Sugestão IV.c)
- II. recomendar ao Governador do Distrito Federal que:
 - a) avalie a conveniência de revogar o Decreto nº 34.339/2013, de modo a restaurar a obrigatoriedade do pregão na forma eletrônica no Distrito Federal, em atendimento ao interesse público e em defesa do princípio da ampla competitividade dos certames licitatórios, visando a maior participação possível de licitantes com a consequente redução de preços contratados; (Sugestão V.a)
- III. autorizar a audiência do responsável indicado na Tabela 50, a ser processada em autos próprios, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 49, tendo em vista a



possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei. (Sugestão VI.c)

Benefícios Esperados

398. Ampliação da competitividade nas licitações realizadas pela Novacap. Redução dos preços contratados em decorrência da maior competição do mercado.

2.4.2 Achado 8 – Irregularidades na elaboração, apresentação e verificação das planilhas de custos e formação de preços dos procedimentos licitatórios

Critério

399. Os serviços somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas (art. 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/1993). Serão desclassificadas as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório ou que não demonstrem sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado (art. 48, I e II da Lei nº 8.666/1993).

Análises e Evidências

400. Durante a execução dos procedimentos de auditoria, foi possível constatar outras irregularidades nos Pregões Presenciais nº 26/2011 e 002/2014 – ASCAL/PRES, no tocante a ausência de orçamento detalhado em planilhas, ausência de verificação das planilhas de custos readequadas aos lances vencedores e um certame homologado sem a apresentação de planilha de custos e formação de preços.

Ausência e inconsistências na elaboração de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários

401. É possível verificar que não houve orçamento detalhado com estimativa de custos unitários no Pregão Presencial nº 002/2014 – ASCAL/PRES¹³⁴, contrariando o disposto no art. 7º §2º, II da Lei nº 8.666/1993 (PT 19, e-doc 84FAABB2-e).

402. O Projeto Básico do referido Pregão contém apenas os valores unitários de locação das máquinas, veículos e equipamentos a serem contratados, sem, no entanto, apresentar os quantitativos e preços unitários que compõem o custo de cada um, incluindo, por exemplo, valores de manutenção, remuneração dos operadores, depreciação, dentre outros (PT 19, e-doc 84FAABB2-e, págs. 41 a 50).

¹³⁴ Objeto: locação de veículos, máquinas e equipamentos, incluindo a operação e a manutenção preventiva e corretiva dos mesmos, para formação de patrulha mecanizada, objetivando a execução de serviços especializados.



403. Quanto ao Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES, a equipe de auditoria constatou inconsistências no orçamento contido no Projeto Básico, de modo que a licitação ocorreu sem a adequada estimativa de custos por parte da Novacap.

404. Conforme mencionado no Achado 6, o referido Pregão tinha como objeto o corte e a roçagem de grama nas áreas públicas urbanas do DF. O Projeto Básico apresentou a estimativa de custos para nove tipos diferentes de equipes que executariam os serviços, conforme a Tabela 37, no entanto, não demonstrou qual seria a quantidade estimada dessas equipes para cada um dos seis lotes licitados (PT 7, e-doc A5E9A556-e, 125 a 216).

405. Verificou-se, ainda, que foi utilizada a composição de equipes apresentada para o modelo anterior ao da presente contratação, vigente à época, e que era dividido apenas em quatro lotes, cujas áreas foram separadas diferentemente, conforme se pode verificar na Tabela a seguir.

Tabela 51: Comparação entre as áreas licitadas

Áreas de Contratação Anterior (Pregão Eletrônico nº 001/2011)		Áreas Licitadas no Pregão Presencial nº 26/2011	
Lote	Área (m²)	Lote	Área (m²)
01	49.872.586,84	01	36.496.894,50
02	10.796.028,11	02	10.796.028,11
03	31.073.954,97	03	12.964.780,24
04	24.518.265,26	04	17.771.155,99
		05	22.123.532,63
		06	16.108.443,71
TOTAL	116.260.835,18	TOTAL	116.260.835,18

Fonte: PT 7, e-doc A5E9A556-e, págs. 125 a 216.

406. Destaca-se que cada um dos lotes é dividido por subáreas, as quais foram remanejadas dos quatro lotes anteriores para os seis licitados no Pregão Presencial em tela. A título de ilustração, a subárea “Gama” foi remanejada do antigo lote IV para o lote VI (PT 7, e-doc A5E9A556-e, 209 a 213).

407. Nesse sentido, a estimativa de custos contida no Projeto Básico utilizou como fonte de informação os insumos da contratação vigente anteriormente à realização da licitação, calculando o custo dos lotes mediante a quantidade de equipes que executavam o serviço à época, segundo representação na Tabela abaixo para o lote I.

Tabela 52: Quantidade de equipes para o Lote I – Contratação anterior (Pregão Eletrônico nº 001/2011)

Equipe	Custo Mensal da Equipe (R\$)	Quantitativo de Equipes		Custo Mensal do Lote (R\$)	
		Chuva	Seca	Chuva	Seca
Limpeza de Áreas	37.882,64	22	22	833.418,01	833.418,01
Limpeza de Resíduos Sólidos	10.416,79	14	14	145.835,09	145.835,09
Regularização de Áreas Urbanas	22.412,14	2	2	44.824,28	44.824,28



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Regularização de Áreas Amplas	50.279,98	1	1	50.279,98	50.279,98
Corte Convencional	15.832,80	5	1	79.164,00	15.832,80
Corte com Cilindro Balanceado	16.155,26	7	2	113.086,81	32.310,52
Corte com Reciclador Horizontal	9.305,91	20	2	186.118,29	18.611,83
Corte com Braço Hidráulico	22.839,29	1	0	22.839,29	0,00
Acabamento Máquina Lateral	30.474,60	22	5	670.441,20	152.373,00
Custo Mensal Total				2.146.006,94	1.293.465,49
Custo Anual				R\$ 22.341.997,53	

Fonte: Tabela 57 do Anexo I ao Projeto Básico (PT 7, e-doc A5E9A556-e, pág. 203).

408. Após realizar os cálculos dos quatro lotes vigentes, a Novacap calculou o custo do m² de cada subárea, utilizando os valores para calcular proporcionalmente o preço do m² de cada lote licitado.

409. Destaca-se que a metodologia adotada pela NOVACAP foi inapropriada, dado que as características das áreas dos novos lotes eram distintas dos lotes da licitação anterior, tendo em vista os remanejamentos de subáreas efetuados entre os lotes das licitações em tela. Portanto, a realização da estimativa de custos do m² baseada nos custos das equipes utilizadas na contratação anterior não se sustenta tecnicamente.

410. Logo, verificou-se que após o cálculo do novo preço do m², **restou ausente no Projeto Básico a estimativa dos insumos e respectivos custos que seriam necessários para a execução dos serviços em cada um dos seis lotes licitados**, em desacordo com o disposto no art. 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/1993¹³⁵, tendo em vista a nova configuração das áreas de cada lote e as características e peculiaridades de cada um.

411. Nesse bojo, destaca-se que a IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 36.063/2014, dispõe em seu art. 15 que o projeto básico ou termo de referência devem conter:

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados"; (...) (grifo nosso)

Ausência de verificação de planilhas de custos readequadas aos lances vencedores

¹³⁵ § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.



412. Constatou-se nas cinco licitações analisadas na amostra a adjudicação dos objetos às empresas vencedoras sem a apresentação de planilhas de custos. Conforme consta das próprias atas de sessão pública dos certames (PT 42, e-doc 283CD528-e) o objeto foi adjudicado logo após a análise da documentação de habilitação das empresas melhores classificadas, sem a prévia apresentação das planilhas de custos adaptadas ao lance vencedor, e, portanto, carente de análise pela Novacap da viabilidade financeira e exequibilidade das propostas vencedoras.

413. Verificou-se que as referidas planilhas são exigidas somente após a realização do pregão e consequente adjudicação do objeto licitado, em desacordo ao art. 48, inc. I e II da Lei nº 8.666/1993.

414. Por exemplo, o Edital do Pregão Presencial nº 26/2011 – ASCAL/PRES assim dispõe no seu item 6.29 (PT 7, e-doc A5E9A556-e, pág. 12)¹³⁶:

*6.29 – O licitante vencedor deverá **apresentar PLANILHA DE CUSTOS, já adequado ao lance vencedor, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, contados a partir da divulgação do resultado final do certame, prevalecendo às especificações do objeto da proposta original.** (grifo nosso)*

415. Logo, **verificou-se que nos certames analisados os objetos das licitações foram adjudicados sem análise prévia das planilhas de custos adequadas aos lances vencedores.** Ressalva-se, ainda, que não consta documentação nos processos referente a uma análise das referidas planilhas, mesmo após a adjudicação do objeto, de modo que não há análise de viabilidade e exequibilidade das propostas apresentadas pelas empresas licitantes, embasada em análise dessas planilhas, contrariando o previsto no inciso II, art. 48 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 48. Serão desclassificadas:

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

416. Ou seja, verifica-se a necessidade de a administração analisar as propostas de preços, inclusive as planilhas de custos, de modo a verificar a exequibilidade e a viabilidade da proposta, bem como a compatibilidade com o mercado dos custos dos insumos e dos coeficientes de produtividade.

417. Nesse sentido, a mencionada IN nº 02/2008 - SLTI/MPOG determina que a planilha de custos e formação de preços seja analisada no momento da aceitação do lance vencedor, conforme abaixo:

Art. 24. Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor.

¹³⁶ Ressalva-se que os cinco Editais analisados contém dispositivo semelhante.



418. Em decorrência dessa ausência de verificação, as planilhas de custos apresentadas pela empresa vencedora dos lotes V e VI do Pregão Presencial nº 26/2011-ASCAL/PRES continham itens com custos zerados (motoristas e operadores), bem como custos de locação de veículos e equipamentos em desacordo ao previsto no Projeto Básico, além de serem inexatas por não detalharem a quantidade de insumos a ser utilizada (quantitativo de equipes), conforme detalhamento do Achado 6.

Licitação homologada sem apresentação de planilha de custos e formação de preços

419. **Constatou-se que o Pregão Presencial nº 002/2014 – ASCAL/PRES foi homologado sem a apresentação de planilha de custos e formação de preços pela empresa vencedora**, contrariando o disposto no item 6.21 do Edital (PT 43, e-doc 9F21142C-e, pág. 11):

*6.21 A licitante vencedora deverá apresentar proposta de preço e planilha de custos, adequada ao lance vencedor, no prazo de 24 horas, **após declaração do resultado final do certame.** (grifo nosso)*

420. Verifica-se na Ata de Julgamento do referido Pregão a adjudicação do objeto licitado à empresa FCB Transportes Logística e Serviços Gerais Ltda. e, em seguida, a disposição de que a empresa deveria apresentar proposta de preços e planilha de custos adequadas, conforme a disposição do mencionado item 6.21 do Edital (PT 42, e-doc 283CD528-e, pág. 20).

421. No entanto, a equipe de auditoria constatou que a proposta de preços apresentada pela empresa em tela, adequada ao lance vencedor, não continha a planilha de custos e formação de preços, em desacordo ao Edital do certame (PT 44, e-doc 46075721-e). Aliás, no documento que encaminha a proposta, a empresa solicita prazo de cinco dias úteis para apresentar as planilhas de custos (PT 44, e-doc 46075721-e, pág. 3). **Em que pese a solicitação de prazo pela empresa, a Novacap homologou o certame sem a devida apresentação das planilhas de custos** (PT 45, e-doc FBBA1819-e).

422. Destaca-se que a proposta de preços apresentada pela empresa contrariou o item 5.1 – “c.1” do Edital, o qual dispunha (PT 43, e-doc 9F21142C-e, pág. 8):

c.1) Nos preços unitários dos itens da proposta da licitante poderão ocorrer variações de até 10% (dez por cento), acima dos preços unitários da Novacap, desde que o preço total não ultrapasse o valor global estimado, constante na Planilha Resumo de Valores – Anexo I do Projeto Básico.

423. Verificou-se que o preço unitário do item “Caminhão Carreta Prancha – Capacidade para 27.000 kg” foi de R\$ 3,80 por quilômetro rodado, cerca de 11,11% superior ao estimado pela Novacap, no valor de R\$ 3,42, **contrariando o mencionado item 5.1 – “c.1” do Edital** (PT 44, e-doc 46075721-e).

424. Ressalta-se que as planilhas de custos somente foram apresentadas pela empresa contratada no momento do pleito de reapetuação, na data de



15/02/2016, cerca de 11 meses após a assinatura do contrato¹³⁷, sem nenhuma justificativa por parte da empresa ou questionamento por parte da Novacap (PT 46, e-doc 27153A49-e).

Causas

425. Inércia administrativa em decorrência da ausência de verificação de planilhas de custos nos certames licitatórios. Previsão nos editais e projetos básicos de apresentação de planilhas de custos apenas após o resultado final dos certames licitatórios, contrariando a legislação.

Efeitos

426. Repactuações baseadas em planilhas de custos inadequadas, resultando em risco de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da administração pública. Desconhecimento por parte da Novacap da composição efetiva de custos das empresas contratadas.

427. As repactuações da empresa contratada no lote III do Pregão Presencial nº 26/2011-ASCAL/PRES foram realizadas com base em planilhas de custos que não refletem o custo efetivo de execução dos serviços, devido a ausência de informações quanto aos quantitativos de equipes.

Considerações do Auditado e Posicionamento da Equipe de Auditoria

428. Quanto a esse achado, a Novacap informou¹³⁸:

(...) a análise das planilhas de custos e formação de preços adequados ao lance vencedor, nas licitações da Diretoria de Urbanização, já estão sendo realizadas, pela área técnica.

429. Logo, a Diretoria de Urbanização demonstrou concordância com as análises apresentadas ao afirmar que irá verificar as planilhas de custos e formação de preços adequadas ao lance vencedor em suas licitações.

430. No entanto, **não** foram apresentadas justificativas quanto às irregularidades identificadas nos Pregões Presenciais nº 26/2011 e nº 002/2014 – ASCAL/PRES.

431. Visto que a manifestação da Novacap não foi suficiente para o afastamento do achado, opina-se pela sua manutenção nos autos, sugerindo-se, ainda, a elaboração de Plano de Ação.

Proposições

432. Em vista disso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

¹³⁷ Contrato assinado em 11/03/2015 (processo 112.000.009/2014, fls. 432/440).

¹³⁸ Ofício nº 200/2017-GAB/PRES de 30/01/2017 (e-doc EDEACF75-c, pág. 7).



- I. determinar à Novacap que:
 - a) elabore para todos os certames licitatórios orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, nos termos da Instrução Normativa nº 02/2008-SLTI/MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 36.063/2014; (Sugestão II.q)
 - b) adote providências no sentido de aperfeiçoar as estimativas de preço para as futuras contratações de serviços de corte e roçagem de grama, utilizando os quantitativos de insumos empregados nos contratos em vigor como informação auxiliar, sem deixar de efetuar as devidas adaptações em função das dimensões e características específicas das áreas que comporão cada um dos lotes e dos custos efetivos dos insumos realmente necessários para a execução dos serviços; (Sugestão II.r)
 - c) doravante, nas licitações que venha a realizar, efetue a análise das planilhas de custos e formação de preços no momento da aceitação do lance vencedor, nos termos do art. 24 da Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG; (Sugestão II.s)
 - d) certifique-se de avaliar, no âmbito da sua Auditoria Interna, quando da análise e emissão de pareceres prévios a respeito dos procedimentos licitatórios da Companhia, se constam nos projetos básicos orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, bem como verifique se houve análise das planilhas de custos no momento da aceitação do lance vencedor; (Sugestão II.t)
 - e) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria. (Sugestão III.d)

Benefícios Esperados

433. Estimativas adequadas de custo pela Novacap e aplicação precisa de parâmetros de análise de planilhas de custos pelas comissões de licitações e equivalentes. Adjudicação e homologação de certames licitatórios embasadas em planilhas de custos adequadas. Prorrogações e repactuações contratuais realizadas com base em planilhas que representem adequadamente os custos das empresas contratadas.



3 Conclusão

434. A presente auditoria visou avaliar o planejamento, os controles e a prestação dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas quanto aos aspectos da regularidade e da economicidade, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.

435. Na primeira questão, relacionada ao planejamento dos serviços, a equipe de auditoria constatou deficiências na programação, na fiscalização e no controle da execução dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, bem como foram identificadas falhas no controle de pagamento dos serviços de poda de árvores.

436. Foram constatadas falhas graves nos pagamentos dos serviços de poda de árvores, em decorrência da ausência de controle de quantidade de horas e de insumos empregados na realização dos serviços. Essas falhas resultaram em pagamentos por serviços não executados, devido ao ateste de insumos em quantitativos superiores aos efetivamente empregados. Além disso, verificou-se a ausência de critérios de priorização na programação dos serviços, em decorrência do relevante estoque de demandas registradas.

437. Em relação aos serviços de corte e roçagem de grama, constatou-se a ausência de planejamento da execução, além de ter sido demonstrada a falta de controle no tocante às datas de execução dos serviços, informação que serviria de subsídio para o controle da produtividade das empresas contratadas. Registra-se, ainda, a inexistência de documentação comprovando os trabalhos de fiscalização da Novacap nesses serviços.

438. Quanto à segunda questão, referente aos controles e à economicidade da locação de veículos e de equipamentos, constatou-se que aqueles contêm fragilidades relevantes que permitiram a ocorrência de despesas sem a devida comprovação. As falhas encontradas se referem a:

- emissão de Diários de Operação em datas posteriores à utilização dos veículos/equipamentos;
- erros no registro manual dos hodômetros dos veículos e nos cálculos de deslocamentos, inclusive com a ocorrência de situações de aparentes deslocamentos fictícios;
- pagamento pela mera disponibilidade de veículos em dias não úteis.

439. Além disso, foram verificadas despesas antieconômicas em decorrência da maior parte dos veículos analisados serem pagos pelo valor mínimo, indicando que uma melhor gestão permitiria reduzir os gastos, bem como identificou-se situações de veículos e equipamentos ociosos. Destaca-se, ainda, que a métrica de pagamento de locação de veículos por um deslocamento mínimo diário representa um custo maior à administração pública em comparação com o cálculo utilizando o quantitativo de dias em que os caminhões foram efetivamente disponibilizados.

440. No tocante à terceira questão, relativa às prorrogações contratuais dos serviços, foram constatadas repactuações contratuais indevidamente realizadas



sem a efetiva evidenciação da variação de custos. Detectaram-se diversas impropriedades nas planilhas de custos apresentadas, bem como verificou-se que elas não permitiam o recálculo para confirmação dos números apresentados, em decorrência da ausência dos quantitativos de insumos empregados na execução contratual.

441. Ademais, foi possível observar que as licitações dos serviços analisados foram realizadas com baixa participação de empresas, devido à restrição à competitividade em razão da utilização da modalidade pregão presencial, bem como em decorrência de deficiências na identificação dos objetos, solicitação de atestados de capacidade técnica em quantidade superior à necessária e prestação de informações incorretas aos licitantes.

442. Por fim, foram observadas outras irregularidades nos certames licitatórios da amostra, no tocante a ausência de orçamento detalhado em planilhas, ausência de verificação de planilhas de custos readequadas aos lances vencedores e um certame homologado sem a apresentação de planilha de custos, em desrespeito à legislação de regência das licitações.

443. Perante o exposto, é possível concluir que existem falhas graves em todas as etapas dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, desde o planejamento, passando pela contratação e culminando em irregularidades identificadas na execução e na fiscalização das atividades, resultando em prejuízos ao Erário e risco de não atendimento ao interesse público quanto à adequação e à qualidade dos serviços prestados à sociedade.

4 Proposições

444. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I. tomar conhecimento:
 - a) do presente Relatório de Auditoria;
 - b) das manifestações constantes dos e-docs C4BB0D30-c, ADD9E3B9-c, 89A442EB-c, EDEACF75-c e anexos DFA9289F-c e B9A2462F-c;
- II. determinar à Novacap que:
 - a) elabore estudos para identificação da demanda dos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama, bem como da respectiva produtividade dos serviços, de modo a subsidiar a elaboração de Projetos Básicos das futuras contratações destes serviços, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93; (Achado 1)
 - b) faça constar dos Projetos Básicos de contratação de serviços de corte e roçagem de grama o detalhamento das áreas licitadas, mais especificamente quanto aos ciclos de corte de cada polígono e a delimitação exata de cada lote, bem como quanto a suas características e especificidades,



- em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93; (Achado 1)
- c) elabore cronogramas periódicos de execução dos serviços de corte e roçagem de grama indicando locais e prazos de execução, de modo a orientar a execução do contrato e permitir o seu controle; (Achado 1)
 - d) estabeleça formalmente critérios objetivos para definir a priorização de serviços de poda de árvores e realize a vinculação das Solicitações de Serviço aos referidos critérios, de modo a garantir a observância do Princípio da Impessoalidade; (Achado 1)
 - e) faça constar dos processos de pagamentos de serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas os atestados de execução, indicando detalhadamente: o serviço realizado, valor, localização e período de execução, nos termos dos arts. 44 e 61, IV, do Decreto nº 32.598/2010; (Achado 2)
 - f) faça constar dos atestados de execução de cada pagamento de serviços de corte e roçagem de grama os registros documentais da fiscalização efetivamente realizada pelos fiscais de campo; (Achado 2)
 - g) faça constar dos processos de pagamento dos serviços de corte e roçagem de grama os relatórios de execução elaborados pelas empresas contratadas, contendo o detalhamento dos polígonos roçados com a respectiva data de realização do serviço; (Achado 2)
 - h) estabeleça mecanismos sistemáticos de acompanhamento da execução contratual dos serviços de poda de árvores executados pelas empresas contratadas, exigindo a identificação nos apontamentos diários das informações essenciais para comprovação dos serviços, tais como: número da ordem de serviço atendida, localização, indicação precisa dos elementos podados, quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados nos serviços, identificação clara da equipe executora do serviço, bem como data e horário de início e fim da execução das atividades; (Achado 2)
 - i) adote medidas para que a liquidação das despesas dos serviços de poda de árvores seja realizada em estrita concordância com a quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados, bem como de acordo com a quantidade efetiva de horas trabalhadas, de modo a observar os art. 62 e 63 da Lei nº 4320/1964; (Achado 3)



- j) realize estudos para avaliar nova metodologia de contratação de poda de árvores no Distrito Federal, estabelecendo remuneração mediante efetiva prestação de serviços e não meramente pela quantidade de horas trabalhadas, incluindo cláusulas de produtividade e de níveis de serviço e prevendo o controle da quantidade e da qualidade dos serviços, encaminhando posteriormente a esta Corte; (Achado 3)
- k) promova o adequado gerenciamento dos contratos de locação de veículos, máquinas e equipamentos, principalmente no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, realizando a adequação dos quantitativos locados, visando o melhor aproveitamento dos recursos, tendo em vista a demanda efetiva de utilização e o critério de pagamento mínimo diário; (Achado 4)
- l) realize estudos técnicos com vistas a analisar comparativamente a métrica de pagamento por uma quilometragem mínima diária ou mensal, no âmbito dos contratos de locação, avaliando sob o princípio da economicidade qual o formato de contratação mais vantajoso para a administração pública; (Achado 4)
- m) se abstenha de efetuar o pagamento pela mera disponibilização de veículos em dias não úteis; (Achado 5)
- n) adote providências com vistas a fortalecer os controles de pagamento dos veículos locados no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, em especial quanto à emissão dos Diários de Operações anteriormente à utilização dos veículos e equipamentos, à automação dos cálculos e ao seu correto e tempestivo preenchimento, certificando-se da fidedignidade das informações registradas; (Achado 5)
- o) adote medidas para que as solicitações de repactuação contratual sejam devidamente analisadas, de modo a certificar a variação de custos alegada pelas contratadas, observando o contido na Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG e fazendo juntar aos processos administrativos as respectivas memórias de cálculo e documentação correspondente; (Achado 6)
- p) apresente, nas futuras licitações para contratação de serviços de corte e roçagem de grama, planilhas detalhadas de custo e formação de preços, em observância à Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG e avalie as propostas apresentadas pelas licitantes à luz destes documentos; (Achado 6)
- q) elabore para todos os certames licitatórios orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços,



nos termos da Instrução Normativa nº 02/2008-SLTI/MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 36.063/2014; (Achado 8)

- r) adote providências no sentido de aperfeiçoar as estimativas de preço para as futuras contratações de serviços de corte e roçagem de grama, utilizando os quantitativos de insumos empregados nos contratos em vigor como informação auxiliar, sem deixar de efetuar as devidas adaptações em função das dimensões e características específicas das áreas que compõem cada um dos lotes e dos custos efetivos dos insumos realmente necessários para a execução dos serviços; (Achado 8)
- s) doravante, nas licitações que venha a realizar, efetue a análise das planilhas de custos e formação de preços no momento da aceitação do lance vencedor, nos termos do art. 24 da Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG; (Achado 8)
- t) certifique-se de avaliar, no âmbito da sua Auditoria Interna, quando da análise e emissão de pareceres prévios a respeito dos procedimentos licitatórios da Companhia, se constam nos projetos básicos orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, bem como verifique se houve análise das planilhas de custos no momento da aceitação do lance vencedor; (Achado 8)

III. determinar à Novacap que, no prazo de 60 dias:

- a) adote providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, com fundamento no art. 9, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, visando apurar os possíveis prejuízos nos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 720 a 722/2012, referentes a serviços de poda de árvores, bem como a identificação do(s) responsável(is) e a quantificação do potencial dano ao Erário, conforme levantamento parcial demonstrado na Tabela 21 e metodologia descrita no PT 48 (e-doc C0C82BFD-e), encaminhando posteriormente a esta Corte; (Achado 3)
- b) proceda à glosa nos pagamentos de locação de veículos realizados sem a devida comprovação, conforme apontado na Tabela 32 e no PT nº 49 (e-doc 16C78791-e); (Achado 5)
- c) adote providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, com fundamento no art. 9, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, visando apurar os possíveis prejuízos nas repactuações concedidas no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011,



conforme detalhado na Tabela 43, bem como identificar o(s) responsável(is) e quantificar o potencial dano ao Erário, encaminhando posteriormente a esta Corte; (Achado 6)

- d) elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes das alíneas “a”, “c”, “d”, “h”, “j”, “l”, “o” e “r”, do item II, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

IV. recomendar à Novacap que:

- a) publique e mantenha atualizado em seu sítio eletrônico os cronogramas de execução de serviços de corte e roçagem de grama, bem como lista contendo o ordenamento priorizado de serviços de poda de árvores a serem executados, conforme os itens “II.c” e “II.d” da Decisão, em respeito aos Princípios da Transparência e da Impessoalidade; (Achado 1)
- b) faça constar dos atestados de execução, de que trata o art. 61, IV do Decreto nº 32.598/2010, um documento que consolide as informações de quilometragem e quantidade de horas trabalhadas para toda a relação de veículos, máquinas e equipamentos locados, de modo a subsidiar a liquidação e pagamento das respectivas despesas; (Achado 5)
- c) doravante adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de bens e serviços de natureza comum, como o verificado nas licitações em apreço, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.520/2002, regulamentada no Distrito Federal pelo Decreto nº 23.460/2002, utilizando a forma presencial somente em casos excepcionais e com a devida justificativa; (Achado 7)

V. recomendar ao Governador do Distrito Federal que:

- a) avalie a conveniência de revogar o Decreto nº 34.339/2013, de modo a restaurar a obrigatoriedade do pregão na forma eletrônica no Distrito Federal, em atendimento ao interesse público e em defesa do princípio da ampla competitividade dos certames licitatórios, visando a maior participação possível de licitantes com a consequente redução de preços contratados; (Achado 7)

VI. autorizar a audiência, a ser processada em autos próprios:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- a) dos responsáveis indicados na Tabela 23, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 22, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei; (Achado 3)
- b) dos responsáveis indicados na Tabela 45, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 44, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei; (Achado 6)
- c) do responsável indicado na Tabela 50, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 49, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei; (Achado 7)

VII. dar ciência:

- a) do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap e ao Governador do Distrito Federal;
- b) dos itens “III.a” e “III.c” da Decisão à Secretaria de Contas deste Tribunal, para as providências pertinentes;

VIII. Encaminhar, aos gestores da Novacap, cópia dos Papéis de Trabalho – PTs nº 48 (e-doc C0C82BFD-e), 49 (e-doc 16C78791-e) e 50 (e-doc 1320DD4E-e).

Brasília (DF), 17 de março de 2017.

David da Silva de Araújo
Auditor de Controle Externo – 1570-9

Carlos Augusto Lopes Barbosa
Auditor de Controle Externo – 472-3



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
II.a) elabore estudos para identificação da demanda dos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama, bem como da respectiva produtividade dos serviços, de modo a subsidiar a elaboração de Projetos Básicos das futuras contratações destes serviços, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93; (Achado 1)	1)		
	2)		
	...		
II.c) elabore cronogramas periódicos de execução dos serviços de corte e roçagem de grama indicando locais e prazos de execução, de modo a orientar a execução do contrato e permitir o seu controle; (Achado 1)	1)		
	2)		
	...		
II.d) estabeleça formalmente critérios objetivos para definir a priorização de serviços de poda de árvores e realize a vinculação das Solicitações de Serviço aos referidos critérios, de modo a garantir a observância do Princípio da Impessoalidade; (Achado 1)	1)		
	2)		
	...		
II.h) estabeleça mecanismos sistemáticos de acompanhamento da execução contratual dos serviços de poda de árvores executados pelas empresas contratadas, exigindo a identificação nos apontamentos diários das informações essenciais para comprovação dos serviços, tais como: número da ordem de serviço atendida, localização, indicação precisa dos elementos podados, quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados nos serviços, identificação clara da equipe executora do serviço, bem como data e horário de início e fim da execução das atividades; (Achado 2)	1)		
	2)		
	...		
II.j) realize estudos para avaliar nova metodologia de contratação de poda de árvores no Distrito Federal, estabelecendo remuneração mediante efetiva prestação de serviços e não meramente pela quantidade de horas trabalhadas, incluindo cláusulas de produtividade e de	1)		
	2)		
	...		



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
níveis de serviço e prevendo o controle da quantidade e da qualidade dos serviços, encaminhando posteriormente a esta Corte; (Achado 3)			
II.l) realize estudos técnicos com vistas a analisar comparativamente a métrica de pagamento por uma quilometragem mínima diária ou mensal, no âmbito dos contratos de locação, avaliando sob o princípio da economicidade qual o formato de contratação mais vantajoso para a administração pública. (Achado 4)	1)		
	2)		
	...		
II.o) adote medidas para que as solicitações de repactuação contratual sejam devidamente analisadas, de modo a certificar a variação de custos alegada pelas contratadas, observando o contido na Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG e fazendo juntar aos processos administrativos as respectivas memórias de cálculo e documentação correspondente; (Achado 6)	1)		
	2)		
	...		
II.r) adote providências no sentido de aperfeiçoar as estimativas de preço para as futuras contratações de serviços de corte e roçagem de grama, utilizando os quantitativos de insumos empregados nos contratos em vigor como informação auxiliar, sem deixar de efetuar as devidas adaptações em função das dimensões e características específicas das áreas que compõem cada um dos lotes e dos custos efetivos dos insumos realmente necessários para a execução dos serviços; (Achado 8)	1)		
	2)		
	...		

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5044, de 12/06/2018

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **3797/2016-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 3797/2016-e

RELATOR : CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA

EMENTA : Auditoria de regularidade realizada no âmbito da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap com o objetivo de avaliar o planejamento, os controles e a prestação dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, quanto aos aspectos da regularidade e da economicidade, no período de 2014 a 2016.

DECISÃO Nº 2832/2018

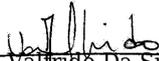
O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria (peça 58) e da Informação nº 05/2018-DIAUD3 (peça 87); b) das manifestações constantes dos e-docs C4BB0D30-c, ADD9E3B9-c, 89A442EB-c, EDEACF75-c e anexos DFA9289F-c e B9A2462F-c; c) dos memoriais constantes da peça 79 e da solicitação que integra a peça 84; II - determinar à Novacap que: a) doravante, identifique a demanda pelos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama, bem como a respectiva produtividade dos serviços, de modo a subsidiar a elaboração de Projetos Básicos das futuras contratações destes serviços, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93 (Achado 1); b) faça constar dos Projetos Básicos de contratação de serviços de corte e roçagem de grama o detalhamento das áreas licitadas, mais especificamente quanto aos ciclos de corte de cada polígono e a delimitação exata de cada lote, bem como quanto a suas características e especificidades, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93 (Achado 1); c) elabore cronogramas periódicos de execução dos serviços de corte e roçagem de grama indicando locais e prazos de execução, de modo a orientar a execução do contrato e permitir o seu controle (Achado 1); d) estabeleça formalmente critérios objetivos para definir a priorização de serviços de poda de árvores e realize a vinculação das Solicitações de Serviço aos referidos critérios, de modo a garantir a observância do Princípio da Impessoalidade (Achado 1); e) publique e mantenha atualizado em seu sítio eletrônico, bem como em outros meios que julgar pertinente, os cronogramas de execução de serviços de corte e roçagem de grama, assim como lista contendo o ordenamento priorizado de serviços de poda de árvores a serem executados, conforme os itens "II.c" e "II.d" da Decisão, em respeito aos Princípios da Transparência e da Impessoalidade (Achado 1); f) faça constar dos processos de pagamentos de serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas os atestados de execução, indicando detalhadamente: o serviço realizado, valor, localização e período de execução, nos termos dos arts. 44 e 61, IV, do Decreto nº 32.598/2010 (Achado 2); g) faça constar dos atestados de execução de cada pagamento de serviços de corte e roçagem de grama os registros documentais da fiscalização efetivamente realizada pelos fiscais de campo (Achado 2); h) faça constar dos processos de pagamento dos serviços de corte e roçagem de grama os relatórios de execução elaborados pelas empresas contratadas, contendo o detalhamento dos polígonos roçados com a respectiva data de realização do serviço (Achado 2); i) estabeleça mecanismos sistemáticos de acompanhamento da execução contratual dos serviços de poda de árvores executados pelas empresas contratadas, exigindo a identificação nos apontamentos diários das informações essenciais para comprovação dos serviços, tais como: número da ordem de serviço atendida, localização, indicação precisa dos elementos podados, quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados nos serviços, identificação clara da equipe executora do serviço, bem como data e horário de início e fim da execução das atividades (Achado 2); j) adote medidas para que a liquidação das despesas dos serviços de poda de árvores seja realizada em estrita concordância com a quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados, bem como de acordo com a quantidade efetiva de horas trabalhadas, de modo a observar os art. 62 e 63 da Lei nº 4320/1964 (Achado 3); k) defina nova metodologia de contratação de poda de árvores no Distrito Federal, estabelecendo remuneração mediante efetiva prestação de serviços e não meramente pela quantidade de horas trabalhadas, incluindo cláusulas de produtividade e de níveis de serviço e

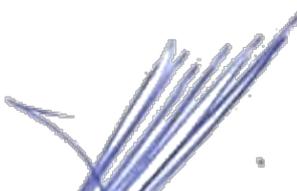
prevendo o controle da quantidade e da qualidade dos serviços, encaminhando posteriormente a esta Corte (Achado 3); l) promova o adequado gerenciamento dos contratos de locação de veículos, máquinas e equipamentos, principalmente no âmbito do Contrato nº 508/2015 - ASJUR/PRES, realizando a adequação dos quantitativos locados, visando o melhor aproveitamento dos recursos, tendo em vista a demanda efetiva de utilização e o critério de pagamento mínimo diário (Achado 4); m) realize estudos técnicos com vistas a analisar comparativamente a métrica de pagamento por uma quilometragem mínima diária ou mensal, no âmbito dos contratos de locação, avaliando sob o princípio da economicidade qual o formato de contratação mais vantajoso para a administração pública (Achado 4); n) doravante, em novos contratos ou renovações contratuais com previsão de pagamento por quilometragem mínima, inclua a justificativa para o parâmetro adotado como referência (Achado 4); o) abstenha-se de efetuar o pagamento pela mera disponibilização de veículos em dias não úteis (Achado 5); p) adote providências com vistas a fortalecer os controles de pagamento dos veículos locados no âmbito do Contrato nº 508/2015 - ASJUR/PRES, em especial quanto à emissão dos Diários de Operações anteriormente à utilização dos veículos e equipamentos, à automação dos cálculos e ao seu correto e tempestivo preenchimento, certificando-se da fidedignidade das informações registradas (Achado 5); q) adote medidas para que as solicitações de repactuação contratual sejam devidamente analisadas, de modo a certificar a variação de custos alegada pelas contratadas, observando o contido na Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG e fazendo juntar aos processos administrativos as respectivas memórias de cálculo e documentação correspondente (Achado 6); r) apresente, nas futuras licitações para contratação de serviços de corte e roçagem de grama, bem como nas renovações contratuais vindouras, planilhas detalhadas de custo e formação de preços, em observância à Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG e avalie as propostas apresentadas pelas licitantes à luz desses documentos (Achado 6); s) doravante, adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de bens e serviços de natureza comum, como o verificado nas licitações em apreço, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.520/2002, regulamentada no Distrito Federal pelo Decreto nº 23.460/2002, utilizando a forma presencial somente em casos excepcionais e com a devida justificativa (Achado 7); t) elabore para todos os certames licitatórios orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, nos termos da Instrução Normativa nº 02/2008SLTI/MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 36.063/2014 (Achado 8); u) adote providências no sentido de aperfeiçoar as estimativas de preço para as futuras contratações de serviços de corte e roçagem de grama, utilizando os quantitativos de insumos empregados nos contratos em vigor como informação auxiliar, sem deixar de efetuar as devidas adaptações em função das dimensões e características específicas das áreas que comporão cada um dos lotes e dos custos efetivos dos insumos realmente necessários para a execução dos serviços (Achado 8); v) doravante, nas licitações que venha a realizar, efetue a análise das planilhas de custos e formação de preços no momento da aceitação do lance vencedor, nos termos do art. 24 da Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG (Achado 8); w) certifique-se de avaliar, no âmbito da sua Auditoria Interna, quando da análise e emissão de pareceres prévios a respeito dos procedimentos licitatórios da companhia, se constam nos projetos básicos orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, bem como verifique se houve análise das planilhas de custos no momento da aceitação do lance vencedor (Achado 8); III - determinar à Novacap que, no prazo de 60 (sessenta) dias: a) adote providências com vistas à instauração de tomada de contas especial, com fundamento no art. 9, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, visando apurar os possíveis prejuízos nos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 720 a 722/2012, referentes a serviços de poda de árvores, bem como a identificação do(s) responsável(is) e a quantificação do potencial dano ao Erário, conforme levantamento parcial demonstrado na Tabela 21 do Relatório Final de Auditoria e metodologia descrita no PT 48 (e-doc C0C82BFD-e), encaminhando-a posteriormente a esta Corte (Achado 3); b) proceda à glosa nos pagamentos de locação de veículos realizados sem a devida comprovação, conforme apontado na Tabela 32 e no PT nº 49 (e-doc 16C78791-e) (Achado 5); c) elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes das alíneas "a", "c", "d", "i", "k", "m", "q" e "u", do item II, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria em exame; IV - recomendar: a) à Novacap que faça constar dos atestados de execução, de que trata o art. 61, IV, do Decreto nº 32.598/2010, documento que consolide as informações de quilometragem e quantidade de horas trabalhadas para toda a relação de veículos, máquinas e equipamentos locados, de modo a

subsidiar a liquidação e pagamento das respectivas despesas (Achado 5); b) ao Governador do Distrito Federal que avalie a conveniência e oportunidade de revogar o Decreto nº 34.339/2013, de modo a restaurar a obrigatoriedade do pregão na forma eletrônica no Distrito Federal, em atendimento ao interesse público e em defesa do princípio da ampla competitividade dos certames licitatórios, visando a maior participação possível de licitantes com a consequente redução de preços contratados (Achado 7); V - autorizar a audiência, a ser processada em autos próprios: a) dos responsáveis indicados na Tabela 1 do relatório/voto do Relator, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 44 do Relatório Final de Auditoria, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e, ainda, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei (Achado 6); b) do responsável indicado na Tabela 50 do Relatório Final de Auditoria, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 49 da mesma peça, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e, ainda, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei (Achado 7); VI - considerar improcedente o pedido realizado pela FCB - Transporte Logística e Serviços Gerais para que seja sobrestado o julgamento da matéria, nesta fase processual, por ausência de previsão legal; VII - dar ciência: a) do Relatório de Auditoria, da Informação nº 05/2018- DIAUD3, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap, ao Governador do Distrito Federal e à FCB - Transporte Logística e Serviços Gerais; b) do item "III.a" do relatório/voto do Relator à Secretaria de Contas deste Tribunal, para as providências pertinentes; VIII - encaminhar aos gestores da Novacap cópia dos Papéis de Trabalho - PTs nº 48 (e-doc C0C82BFD-e), 49 (e-doc 16C78791-e) e 50 (e-doc 1320DD4E-e). Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento, *in totum*, do parecer do Ministério Público junto à Corte.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF, Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente o Conselheiro PAULO TADEU.

SALA DAS SESSÕES, 12 de Junho de 2018


José Valdir da Silva
Secretário das Sessões


Anilcélia Luzia Machado
Presidente