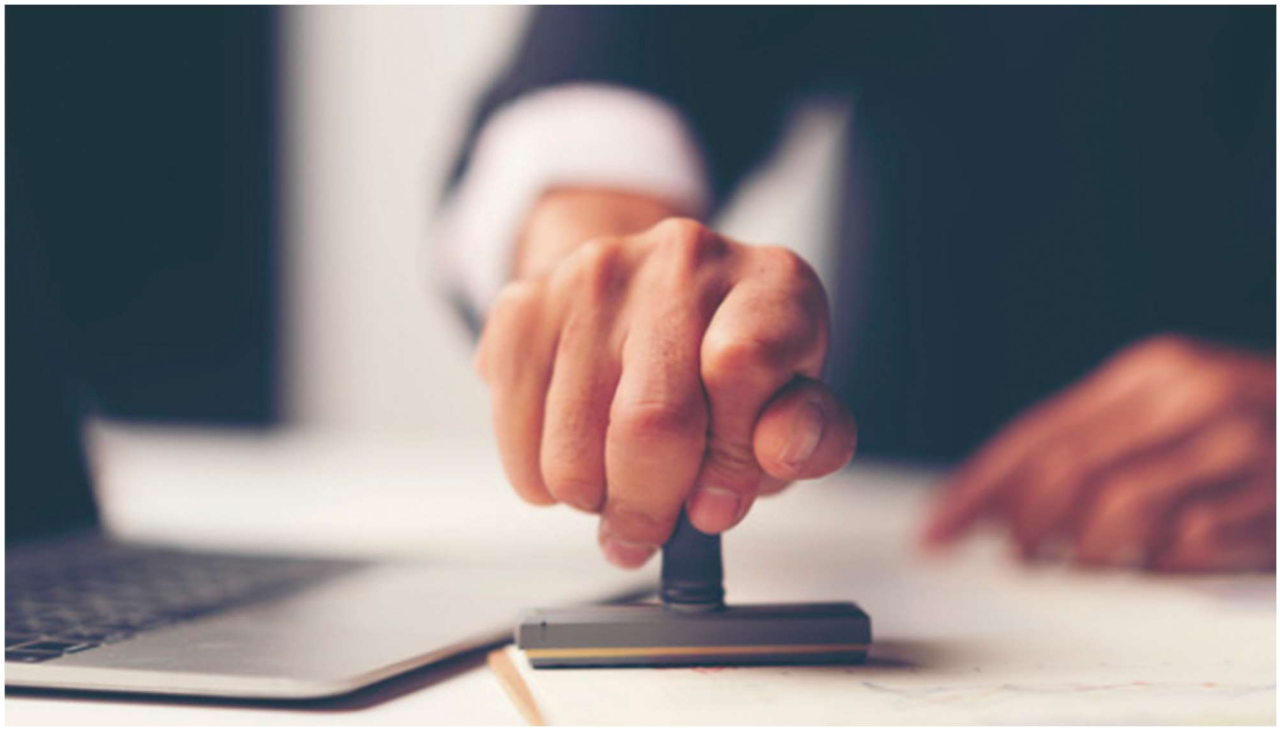
AUDITORIA INTEGRADA

RELATÓRIO FINAL

Auditoria Integrada, autorizada pela Decisão nº 2617/2020, na Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, com o objetivo de avaliar a Sistemática de Renovação Contratual de Serviços de Natureza Continuada da empresa.

(Processo nº 3848/2020)



Fonte imagem: A necessidade de formalizar o pedido de prorrogação de prazo - ConLicitação (conlicitacao.com.br)

Brasília, 2021

RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, tendo como objeto os contratos de serviços de natureza continuada firmados pela Companhia no período de 2008 a 2020.

Foram avaliados os procedimentos adotados pela empresa nas renovações contratuais quanto ao cumprimento das formalidades, à análise da vantajosidade e ao uso da prorrogação excepcional.

A execução da presente auditoria se deu no período de **09/07/20** a **27/11/2020.**

O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo da auditoria foi avaliar a Sistemática de Renovação Contratual de Serviços de Natureza Continuada da NOVACAP.

Para alcançar esse objetivo, definiu-se a seguinte questão de auditoria:

1. Os procedimentos para renovação contratual encontram-se amparados na legislação de regência?

De forma a responder a presente questão, observando as particularidades dos procedimentos referentes aos trâmites das prorrogações, traçamos 3 dimensões a serem avaliadas.

- Dimensão 1 - Cumprimento de **Formalidades**;
- Dimensão 2 - Demonstração da **Vantajosidade**;
- Dimensão 3 - Razoabilidade do uso da **Prorrogação Excepcional** (maior 60 meses)

O que o Tribunal encontrou?

Verificou-se que a NOVACAP, embora cumpra requisitos às formalidades de existência de autorização e justificativas, ocorridas durante a vigência contratual, apresenta diversas falhas no tocante à observância dos prazos necessários ao bom andamento processual.

Quanto à comprovação da vantajosidade necessária à renovação contratual, as falhas evidenciadas na análise dos itens propostos para avaliação, resultaram na classificação “PÉSSIMO”, demonstrada a ausência de um amplo e acurado comparativo dos valores de mercado com o executado no contrato.

Dentre o universo de contratos que tiveram sua renovação realizada de forma excepcional, amparada no art. 57, §4º da Lei nº 8666/93, constatou-se que **todas** careciam de justificativas razoáveis, não sendo comprovada a necessária imprevisibilidade ou o caráter inevitável da prorrogação. Os argumentos limitavam-se a declarar atrasos nos procedimentos licitatórios para as contratações.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas destacam-se:

I. Determinar à NOVACAP que:

a) realize os trâmites administrativos referentes à renovação contratual em tempo hábil para que, caso não seja comprovada a vantajosidade da prorrogação, a nova contração, mediante licitação,

seja firmada antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, um cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual, visando realizar os atos necessários à prorrogação;

b) normatize os procedimentos relativos à gestão contratual, estabelecendo antecedência mínima a ser respeitada nos casos de novo certame e/ou prorrogação contratual, a exemplo da Portaria nº 51/2020 instituída pela Secretaria de Educação do DF.

c) observando o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), arts. 7º e 11, diversifique a forma de realizar o comparativo de vantajosidade, utilizando, como prioridade para obtenção dos valores de referência, as fontes oficiais, tais como: preços públicos do Sistema de Compras do Distrito Federal; cópia de Ata de Registro de Preço; Painel de Preços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, devendo buscar, ainda, outras formas de consulta a banco de preços;

d) nas pesquisas de preço junto a fornecedores, observe fielmente o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art. 11, item IV, devendo os orçamentos utilizados ser provenientes de empresas que reúnam as condições necessárias para contratar com a Administração, observando que "preço válido" abrange a existência de afinidade da empresa com o objeto, regularidade para contratação com a administração pública, identificação adequada, tanto do eventual fornecedor, quanto do objeto, devendo constar, ainda, o detalhamento dos preços, de forma a permitir um comparativo entre todas as propostas e o valor contratado;

e) realize os trâmites administrativos referentes à nova contratação em tempo hábil para que seja finalizado o processo licitatório antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual;

II. Recomendar à NOVACAP que, em seus pareceres, a Consultoria Jurídica se pronuncie acerca da inevitabilidade e imprevisibilidade das causas que levaram à prorrogação excepcional, avaliando, por exemplo, a repetitividade dos Termos de Referência/Projetos Básicos do novo edital em relação àquele do contrato vigente, e/ou, ainda, o andamento processual para nova licitação de modo a identificar paralisações injustificadas no processo;

III. Alertar à NOVACAP que o atraso no procedimento licitatório não constitui justificativa razoável para embasar a renovação excepcional amparada no §4º, art. 57 da Lei nº 8.666/93. pois não constitui causa grave, superveniente, imprevisível e inevitável; e

IV. Orientar à NOVACAP que a prorrogação excepcional, prevista no § 4, art. 57, da Lei nº 8.666/93 é solução extraordinária, devendo ser utilizada em situações imprevisíveis, estranhas à vontade das partes, que inviabilizem nova licitação durante a vigência contratual.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, melhorias nos procedimentos de aferição da vantajosidade da renovação contratual, resultando no aumento da competitividade, redução dos valores pactuados e contratos alinhados à realidade de mercado.

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO 2
1. INTRODUÇÃO 6
1.1. Apresentação 6
1.2. Identificação do Objeto 6
1.3. Contextualização 8
1.4. Objetivos 12
1.4.1. Objetivo Geral 12
1.4.2. Objetivos Específicos 12
1.5. Escopo 12
1.6. Montante Fiscalizado 14
1.7. Metodologia 14
1.8. Critérios de auditoria 15
1.9. Avaliação do Controle Interno 16
2. RESULTADOS DA AUDITORIA 18
2.1 Questão 1: Os procedimentos para renovação contratual encontram-se amparados na legislação de regência? 18
2.1.1. Achado 1: Exiguidade dos prazos para renovação contratual. 18
2.1.2. **Achado 2:** Ausência de efetiva comprovação da vantajosidade na renovação contratual. 24
2.1.3. Achado 3: Uso injustificável da prorrogação excepcional. 39
3. Conclusão 45
4. Proposições 46

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada, realizada na Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, autorizada pela Decisão nº 2617/2020, *in verbis:*

> *"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:*
>
> *(...)*
>
> *II – autorizar:*
>
> *a) a realização de auditoria na Novacap, a ser materializada ainda em 2020, para avaliar a "Sistemática de Renovação Contratual de Serviços de Natureza Continuada"; (...)"*

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 09/07/20 a 27/11/2020.

1.2. Identificação do Objeto

3. A NOVACAP é uma empresa pública vinculada à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura (SODF), que, por sua vez, é responsável pela execução e pelo acompanhamento das principais obras distritais.

4. A Companhia, nos termos do seu Estatuto[1], tem por objeto social:

> *"II - o gerenciamento e a execução de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do Distrito Federal, diretamente ou por contrato 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, observadas as normas de gestão orçamentária e financeira aplicáveis;*
>
> *II - a fiscalização de obras públicas de infraestrutura mediante a celebração de convênios e contratos com órgãos e entidades da administração direta e indireta e com organismos internacionais para a prestação de serviços técnicos especializados;*
>
> *III - o desenvolvimento de estudos e projetos."*

5. Nesse sentido, a Companhia firma diversos contratos de natureza continuada, relacionados ou não à atividade fim da empresa, que, segundo seu próprio regulamento de Licitações e Contratos[2], são assim definidos:

> *"I - **serviços de prestação contínua**: são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas desta Companhia, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional da NOVACAP."*

6. O objeto da presente auditoria foram os contratos de serviços de natureza continuada firmados pela Companhia no período de **2008 a 2020** com o objetivo de avaliar os procedimentos adotados pela empresa nas renovações contratuais quanto ao

[1] Estatuto Social da Empresa atualizado em julho/2019, disponível no link: http://www.novacap.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/ESTATUTO-SOCIAL-JUL-2019.pdf (acessado em 07/10/2020)
[2] Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP, art. 172, I (atualizado em junho/2020) alinhado ao art. 15 da Instrução Normativa nº 05/2017 (MPOG)

cumprimento das formalidades, à análise da vantajosidade e ao uso da prorrogação excepcional.

Normas e Jurisprudência Aplicável

7. Os principais normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização encontram-se relacionados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Normas e Jurisprudência Aplicáveis

Norma	Descrição
Lei nº 8666/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública
Lei nº 13303/2016	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei Distrital nº 5525/2015	Estabelece que, em compras e contratações de bens e serviços, qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não seja superior à média de preços do mercado, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências.
Decreto Distrital nº 39453/2018	Regulamenta a Lei distrital nº 5525/2015
Portaria nº 514/2018 (SEPLAG)	Regulamenta os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral na forma do Decreto Distrital nº 39453/2018
IN nº 05/2017 (MPOG)	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional
IN nº 73/2020 (MPOG)	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
Regulamento LIC NOVACAP	Estabelece o regulamento de licitações e contratos da NOVACAP - atualizado em junho/2020
Decisão normativa TCDF nº 01/1999	Renovação além dos 60 meses deve se dar de forma cautelosa, observando o caráter excepcional que enseja a dilação
Decisão TCDF nº 3124/2011	Necessidade de parecer favorável do executor do contrato para fins de renovação contratual
Decisão TCDF nº 3585/2013	Sobre a renovação da garantia nos casos de prorrogação do prazo contratual
Decisão TCDF nº 1860/2014	Não utilizar o tempo de eventual prorrogação excepcional para finalização de licitações de serviços de prestação continuada
Decisão TCDF nº 4275/2015	Sobre garantia contratual e pesquisa de preços restrita para fins de renovação contratual
Decisão TCDF nº 582/2016	Sobre a importância da pesquisa de preços praticados pela Administração Pública na renovação contratual

Fonte: Elaboração própria

1.3. Contextualização

8. Fiscalizações anteriores[3] realizadas em contratos da Jurisdicionada observaram certo relaxamento nos procedimentos de renovação contratual, especialmente quanto à comprovação da vantajosidade na prorrogação. Contudo, em respeito ao escopo delimitado de tais fiscalizações, nenhuma avaliação específica havia sido aplicada até o momento.

9. Em 2017 foi realizada auditoria[4] que tratou da locação de veículos, máquinas e equipamentos para formação de patrulha mecanizada da Companhia. Tal fiscalização passou por recente planejamento para monitorar[5] seus itens de Decisão.

10. Nessa oportunidade foram observadas falhas recorrentes na condução dos procedimentos para renovação contratual, além do uso reiterado da prorrogação excepcional (além dos 60 meses).

11. Observou-se também[6] que, para justificar a vantajosidade na prorrogação frente à nova licitação, ao longo de toda vigência contratual (72 meses), utilizou-se exclusivamente de cotação de preços com as mesmas empresas locais, sem a observância de outras contratações públicas similares e/ou bancos de preços.

12. Ademais, os trâmites para renovação contratual se deram muito próximo ao limite da vigência contratual, provocando o questionamento quanto à viabilidade de nova licitação caso não se mostrasse vantajosa a prorrogação.

13. Tais observações motivaram a presente auditoria que avaliou se o comportamento é sistêmico ou limitado a determinada espécie de contratação ou diretoria responsável.

14. Posto que o Plano Geral de Ação relativo à 2020 (PGA 2020) já havia sido aprovado[7], foi solicitada[8] autorização específica para realização desta fiscalização que, além de sua relevância, apresenta características que permitiram sua execução de forma remota, adequada ao recente cenário de crise de saúde internacional ocasionada pela pandemia do novo coronavírus. A aprovação plenária se deu por meio da Decisão nº 2617/2020.

[3] Processo nº 4748/2017 - locação de veículos, máquinas e equipamentos; Processo nº 3797/2016 - locação de equipamentos, manutenção e conservação de áreas verdes.
[4] Processo nº 4748/2017
[5] Processo nº 31732/2018
[6] Contrato nº 508/2015 – Locação de veículos, máquinas e equipamentos
[7] Decisão nº 4256/2019 (eDOC 1C03EF60-e)
[8] eDOC FCAA095D

Fiscalizações Anteriores

15. Seguem relacionadas fiscalizações anteriores em contratos de maneira geral, em diversos órgãos/entidades, cujas decisões destinam-se a sanar irregularidades que buscamos avaliar na presente auditoria:

Processo nº 22964/2014

Representação nº 014/2013 - DA. Irregularidades no Contrato nº 82/2013-SES/DF com a empresa Disclinc Informática Ltda.

Decisão TCDF 6058/2015

IV – determinar ao Complexo Administrativo do Distrito Federal que:

*a) para fins de licitação, dispensa de licitação, inexigibilidade e **prorrogação dos instrumentos contratuais** resultantes, observe a obrigatoriedade de realizar, previamente, **pesquisa de preços** que contemple preços de mercado e **preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública**, visando assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração, anexando aos autos a respectiva documentação comprobatória, em observância ao art. 15 da Lei 8.666/93, ao art. 30, § 2º, da IN MP/SLTI nº 02/2008 e a jurisprudência desta Corte de Contas;*

*b) nas contratações por inexigibilidade ou dispensa de licitação e **respectivas prorrogações contratuais**, anexe aos autos documentação comprobatória dos valores praticados pela contratada no âmbito dos **demais contratos firmados com os setores público e privado**, com o fito de justificar a vantajosidade dos valores contratados, em conformidade com o art. 15 da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 30, § 2º da IN MP/SLTI nº 02/2008 e à jurisprudência desta Corte de Contas;*

Processo nº 4121/2014

Inspeção sobre a aderência do GDF aos termos da Decisão nº 1138/12, de 3/4/2012

Decisão TCDF 188/2015

*III – determinar a todo complexo administrativo do Distrito Federal que, nas contratações e/ou **prorrogações dos contratos vigentes** de enlaces de comunicação de dados, utilize como base os **valores atualmente praticados no DF**, a exemplo da ARP nº 9001/2014–SEPLAN, sob pena de caracterizar prejuízo ao erário;*

Processo nº 5942/2014

PP nº 10/2014 - Contratação de serviços técnicos e especializados em fornecimento, implantação, customização e operação assistida de solução de Supervisão Operacional para o Sistema de Transporte Público Coletivo do DF.

Decisão TCDF 6384/2014

*III – determinar: à Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS que refaça a pesquisa de preços do Pregão nº 10/2014, contemplando **preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública** (Art. 15, V, da Lei nº 8.666/93), bem como exclua, para efeito de cálculo, os valores exorbitantes e/ou inexequíveis, nos termos das Decisões nºs 5.485/07 e 4.053/09 ou, caso não tenha interesse na continuidade do certame, comunicar a esta Corte;*

Processo nº 19829/2013

Tomada de contas anual dos ordenadores de despesa e demais responsáveis da Secretaria de Estado de Ordem Pública e Social do Distrito Federal – SEOPS, referente ao exercício financeiro de 2012.

Decisão TCDF 582/2016

II – julgar:

b) (...), REGULARES, COM RESSALVAS, as contas (...), em decorrência dos subitens (...)

*2.1 (Inexistência de **pesquisa de preços praticados pela Administração Pública** na renovação contratual);*

Processo nº 1026/2003

Auditoria de Desempenho nº 2.0026.03, autorizada pela Decisão nº 2245/2003, para inclusão, em oportuna fiscalização, da análise do desempenho na área de coleta e armazenamento do sangue na Fundação Hemocentro de Brasília - FHB.

Decisão TCDF 3124/2011

IV. recomendar: a) à FHB que: (...)

*12) oriente para que, no caso de solicitação de prorrogação contratual, esta deverá vir acompanhada de **parecer do executor do contrato** sobre a conveniência da renovação, haja vista a qualidade dos serviços prestados, ou por pesquisa de satisfação, previamente elaborada pela FHB quanto a prestação dos serviços;*

Processo nº 1707/2003

Prestação de contas anual da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. – TCB, referente ao exercício de 2002.

Decisão TCDF 3585/2013

b.2.2) ausência de pesquisa de mercado para prorrogação do ajuste citado no item anterior, contrariando o estipulado na cláusula sexta do contrato;

*b.2.3) falta de **renovação da garantia** contratual do mesmo ajuste, vencida em 26.1.02, ao efetuar a **prorrogação** do mesmo;*

Processo nº 20282/2013

Tomada de contas anual dos ordenadores de despesa, agentes de material e demais responsáveis da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal - SETRAB/DF, referente ao exercício financeiro de 2012.

Decisão TCDF 4275/2015

(...) apresentem razões de justificativa pelas irregularidades apontadas nos subitens:

2.2 – Pesquisa de preço de mercado não aferida pela Unidade;

2.3 – Renovação de contrato com utilização de propostas divergentes da realidade contratual vigente, com distorção na demonstração da vantajosidade dos preços;

2.4 – Utilização de propostas das mesmas empresas nas renovações do contrato, prejudicando a aferição da comprovação da vantajosidade dos preços, inclusive de propostas de preços de empresas do mesmo grupo familiar;

*2.5 – **Ausência de garantia contratual;***

DECISÃO NORMATIVA TCDF nº 01/1999

De conformidade com a redação do inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, dada pela Medida Provisória n.º 1.500, de 7 de junho de 1996 e publicada no Diário Oficial de 10.06.96, firmar entendimento no sentido de que:

*c) a prorrogação prevista no art. 57, § 4º, do diploma supramencionado, inserida pela MP n.º 1.081/95 e mantida pela MP n.º 1.500/96, quando efetivada, deve ser de forma cautelosa, observando o **caráter excepcional que enseja a dilação**;*

Processo nº 35603/2013

Contratação emergencial, por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, das empresas O Universitário - Restaurante, Indústria, Comércio e Agropecuária Ltda., no valor de R$ 8.059.680,00 (oito milhões, cinquenta e nove mil e seiscentos e oitenta reais) e Cial – Comércio e Indústria de Alimentos Ltda., no valor de R$ 9.586.240,00 (nove milhões, quinhentos e oitenta e seis mil e duzentos e quarenta reais), pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF, para a prestação de serviços de preparação e fornecimento de alimentação para os internos alocados no Centro de Detenção Provisória – CDP, Centro de Internamento e

Reeducação – CIR, Penitenciária I do Distrito Federal – PDF I e Penitenciária II do Distrito Federal – PDF II, que resultou nos Contratos de Prestação de Serviços nºs 050 e 051/2013-SSP/DF.

Decisão TCDF 1860/2014

*II – determinar à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF que, doravante, ao efetuar a estimativa do tempo necessário para finalizar licitações de serviços de prestação continuada, **não inclua nesse cálculo uma eventual prorrogação excepcional** do contrato em vigor, prevista pelo artigo 57, §4º, da Lei nº 8.666/1993;*

Processo nº 2679/2000

Inspeção realizada pela 3ª Inspetoria de Controle Externo, tendo por objeto a fiscalização dos serviços prestados pela Brasília Empresa de Segurança Ltda. na Administração Regional de Brasília.

Decisão TCDF 7563/2001

(...) apresentem razões de justificativa, (...), acerca dos seguintes fatos:

*a) prorrogação do Contrato nº 10/89, com base no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/93, **sem que estivesse suficientemente caracterizada a ocorrência de motivo excepcional**;*

Processo nº 16731/2011

Prestação de contas anual dos dirigentes da Fundação Jardim Zoológico de Brasília – FJZB, referente ao exercício de 2010.

Decisão TCDF 3285/2013

(...) apresente razões de justificativa, em face das seguintes irregularidades (...):

*f) subitem 4.5 – prorrogação de contrato de **forma excepcional por desídia administrativa**;*

Processo nº 7193/2015

Representação n.º 13/2015-CF, formulada pelo Ministério Público junto à Corte, versando acerca de possíveis irregularidades na execução de obras do Autódromo Nelson Piquet, pela empresa Basevi Construções S.A., sem a licitação competente e lastro contratual específico.

Decisão TCDF 6059/2015

(...) III – determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap e à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem, (...), justificativas circunstanciadas sobre os seguintes indícios:

*a) possível irregularidade na prorrogação contratual por mais 12 (doze) meses, visto que as justificativas apresentadas não amparam o uso do § 4º do art. 57 da Lei n.º 8.666/1993, na medida em que **não restou caracterizada uma situação excepcional que ensejasse a dilação**;*

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo Geral

16. A presente auditoria teve como objetivo geral avaliar a Sistemática de Renovação Contratual de Serviços de Natureza Continuada da NOVACAP.

1.4.2. Objetivos Específicos

17. Para atingir o objetivo geral, definiu-se a seguinte questão de auditoria:

1. Os procedimentos para renovação contratual encontram-se amparados na legislação de regência?

1.5. Escopo

18. Como um dos objetivos da auditoria foi avaliar a razoabilidade do uso da prorrogação excepcional[9] (até 72 meses), optou-se pelo intervalo de **12 anos** (144 meses), entre **2008/2020**, de modo a viabilizar a identificação de objetos com sucessivas prorrogações excepcionais.

19. Desse modo, foi informado[10] pela Companhia uma relação de **240 contratos** no período, que, após exclusão de duplicidades e contratos diversos daqueles de natureza continuada, resultaram em um universo de **150 contratos**, assim distribuídos:

Tabela 2 – Quantitativo, por diretoria, dos contratos de natureza continuada (2008/2020)

Diretoria Responsável	Qtde
ASJUR_DJ – Diretoria Jurídica	4
DA – Diretoria Administrativa	69
DU_DPJ – Diretoria de Urbanização / Departamento de Parques e Jardins	44
DE – Diretoria de Edificações	33
Total Geral	**150**

20. Segundo diversos critérios de seleção, devidamente detalhados no DA_PT 07[11], concluiu-se por uma amostra de **50 contratos** para análise:

Tabela 3 – Quantidade de contratos da amostra por Vigência Total e por Diretoria responsável

Prazo Total de Vigência	Qtde Contratos
< 24 meses	11
24 m - 36 m	12
36 m - 48 m	4
48 m - 60 m	12
> 60 meses	11
Total Geral	**50**

Diretoria Responsável	Qtde Contratos
DA	12
DE	2
DU_DPJ	36
Total Geral	**50**

21. Contudo, nem todos os processos foram disponibilizados pela Novacap dentro do prazo estabelecido, e, diante da necessidade de conclusão dos trabalhos, optou-

[9] Lei nº 8666/93, art 57, §4º
[10] DA 06 (eDOC CAB9A6F3)
[11] DA_PT 07 (eDOC 34A97E10)

se pelo encerramento da etapa de coleta de dados, resultando em **40 contratos analisados**, a seguir relacionados:

Tabela 4 – Quantidade de contratos analisados por Vigência Total e por Diretoria responsável

Prazo Total de Vigência	Qtde Contratos
< 24 meses	9
24 m - 36 m	10
36 m - 48 m	1
48 m - 60 m	09
> 60 meses	11
Total Geral	**40**

Diretoria Responsável	Qtde Contratos
DA	12
DU_DPJ	28
Total Geral	**40**

Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos

Tabela 5 – Quantidade de contratos analisados por categoria

CATEGORIA	QTDE CONTRATOS
ÁREAS VERDES/GRAMA	16
CONTROLE DE ACESSO	1
GPS	2
MÁQUINAS/VEICULOS - LOCAÇÃO	7
PODA	12
VIGILÂNCIA	2
TOTAL GERAL	**40**

Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos

22. Do total de **40** processos analisados, **9** não contaram com termos aditivos, tendo sido utilizados para avaliação dos instrumentos técnicos que orientaram a licitação (Projeto Básico), comparando com PB do certame anterior.

23. Desse modo, para fins de avaliação das 3 dimensões mencionadas anteriormente, contabilizam-se **31 contratos**, sendo que, dentre estes:

Tabela 6 – Discriminação da amostra analisada x amostra original

	Qtde contratos
Amostra original	**50**
Processos analisados	**40**
• Processos analisados com Termos Aditivos	31
• Processos analisados com pesquisa de preços junto a fornecedores	23
• Processos analisados com prorrogação excepcional	12

Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos

24. Os 31 contratos totalizaram **129 Termos Aditivos** analisados, sendo que, em **105** destes, foi realizada cotação junto a fornecedores para comprovação da vantajosidade da prorrogação.

1.6. Montante Fiscalizado

25. O montante em exame, referente aos 40 contratos analisados[12], representa um total de R$ 1.250.515.064,52)[13].

26. Destaque-se que o montante mencionado não foi diretamente auditado, posto que o objeto da fiscalização é a sistemática de renovação contratual da empresa.

1.7. Metodologia

27. A metodologia adotada avaliou os contratos de natureza continuada segundo 3 aspectos:

- Dimensão 1 - Cumprimento de **Formalidades**;
- Dimensão 2 - Demonstração da **Vantajosidade**;
- Dimensão 3 - Razoabilidade do uso da **Prorrogação Excepcional** (maior 60 meses)

28. Para tanto, foi elaborado check list, devidamente detalhado no DA_PT 36[14], aplicado nos processos da amostra[15], contendo a seguinte distribuição de itens:

Tabela 7 – Quantidade de itens por sessão do Check List

SESSÕES	Qtde itens
Informações Gerais (IG)	5
Formalidades (F)	14
Vantajosidade (V)	22
Prorrogação Excepcional (PEX)	8
Total de Itens	**49**

Fonte: DA_PT 34 – Check List MODELO Atualizado

29. A cada item de avaliação foi atribuído um critério de preenchimento, de modo a uniformizar a avaliação, e, de posse das respostas de cada Termo Aditivo, foi realizada a **consolidação por Contrato**, de acordo com a frequência de ocorrência de cada item:

Tabela 8 – Critérios de consolidação

SEMPRE	ocorrência em 100% dos aditivos
NUNCA	ocorrência em nenhum dos aditivos
RARAMENTE	ocorrência em menos de 50% dos aditivos
FREQUENTEMENTE	ocorrência em mais de 50% dos aditivos
N.A	Não se aplica

Fonte: DA_PT 37, 38 e 39

30. De forma a permitir a unificação dos dados com objetivo de avaliar **sistematicamente** cada item de análise, foram estabelecidos os seguintes parâmetros de ponderação:

[12] DA 06 (eDOC CAB9A6F3)
[13] Valor atualizado à data da auditoria - Cálculo do SINDEC/TCDF (ref. Setembro/2020) de acordo com a Portaria TCDF 212/2002 c/c Emenda Regimental 1/2019 ao final deste documento
[14] DA_PT 36
[15] DA_PT 35 – Amostra Analisada

Tabela 9 – Parâmetros de ponderação

Frequência	Ordem Direta[1]	Ordem Inversa[2]
SEMPRE	10	0
FREQUENTEMENTE	5	2,5
RARAMENTE	2,5	5
NUNCA	0	10

Fonte: DA_PT 37, 38 e 39

[1] itens em que a frequência "SEMPRE" é o desejável (maioria dos itens)
[2] itens em que a frequência "NUNCA" é o desejável (itens V5; PEX 1; PEX 5; PEX 7)

31. Com a ponderação, foi possível atribuir uma **classificação** a cada item de análise, bem como à cada dimensão avaliada:

Tabela 10 – Classificação dos itens de análise

Classificação	Somatória
ÓTIMO	9 - 10
BOM	7 – 8,9
REGULAR	5 – 6,9
RUIM	3 – 4,9
PÉSSIMO	0 – 2,9

Fonte: DA_PT 37, 38 e 39

1.8. Critérios de auditoria

32. Foram adotados, resumidamente, os seguintes critérios:

Tabela 11 – Critérios utilizados para cada uma das dimensões analisadas

FORMALIDADES	
As prorrogações de prazo devem ser previamente **autorizadas** e **justificadas**, se darem durante a vigência contratual, por meio de **Termos Aditivos** submetidos à aprovação da **consultoria jurídica,** mediante **manifestação expressa** da contratada para prorrogação.	*Lei 8666/93, art 65, §6º - art 57, §2º; *IN 05/2017, Anexo IX, 3, 5; *Regulamento LIC NOVACAP, art 175, §4º- art 177, VIII, §2º - art 207; *Decisão TCDF nº 4275/2015; *Princípio da Razoabilidade.
As empresas **contratadas**, bem como aquelas cujos **preços são considerados** para fins de comprovação da vantajosidade, devem reunir as condições de **habilitação** para contratar com a Administração Pública	*Lei nº 8666/1993, art. 55, XIII - art. 87, III e IV; *IN 05/2017, Anexo IX,11; *Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art 11, IV, b, d.
Os procedimentos para nova contratação devem ocorrer em **prazo suficiente** a permitir **novo certame licitatório**, caso a renovação se mostre antieconômica Como "Prazo Razoável" adotou-se a quantidade média de dias úteis necessários para contratações similares ocorridas anteriormente no próprio órgão	*Lei nº 8666/1993, art. 3º; art. 57, §3º; art. 60, §único; *Princípio da Razoabilidade.

VANTAJOSIDADE	
A pesquisa de preços deve ser a **mais ampla possível,** com no mínimo 3 **preços válidos**, considerando as **características capazes de influenciar** no valor das propostas, conferindo aos fornecedores **prazo de resposta compatível** com a complexidade do objeto	*Lei nº 8666/1993, art. 7º, §2º, II; art 15, V; art 21, IV; *Lei 13.303/16, art 34; *Lei Distrital nº 5525/2015, ART 2º, I, II, III; *Decreto Distrital 39453/2018, art 4º, I. II, IV; arts 5º/6º; *Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art 2º, I, II, III, IV; arts 5º/6º/7º, I, II; art 11, "IV.a"; art 11, §§4º e 5º; *Regulamento LIC NOVACAP, art 41, §§1º,2º e 4º; *IN nº 73/2020, art 5º, §2º, I; *Princípio da razoabilidade; * Decisão TCDF nº 6058/2015.
As propostas apresentadas por fornecedores devem conter **detalhamento** suficiente para permitir, via **planilha comparativa de preços**, avaliar suas composições de custos, especialmente quanto à **diluição** de investimentos	*Lei nº 8666/1993, art. 7º, §2º, II; *Lei 13303/2016, art 31; *Decreto Distrital 39453/2018, art 6º; *Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art 11, IV, "a" e §2º; art 12; *IN 05/2017, Anexo IX,9; *Regulamento LIC NOVACAP, art 41, §10, c; *Princípio da razoabilidade.
O contratante deve, sempre, buscar a proposta mais **vantajosa** à Administração, inclusive por meio de **negociação** com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados em pesquisa de mercado	*Lei nº 8.666/1993, art. 57, II; *IN 05/2017, Anexo IX, 4, 11.
Os procedimentos para pesquisa de preços devem ocorrer em **prazo suficiente** a permitir **novo certame licitatório**, caso a renovação se mostre antieconômica	*Lei nº 8666/1993, art. 21, §2º, IV; *Princípio da razoabilidade.
PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL	
Possibilidade de prorrogação contratual por até 12 meses, em caráter **excepcional**, devidamente **justificado** e **autorizado.**	*Lei nº 8666/93, art 57, §4º; *IN 05/2017, Anexo IX, 6; *Lei 13303/2016, art 71; *Regulamento LIC NOVACAP, art 171.
A prorrogação excepcional é solução **extraordinária** e deve ser utilizada em situações **imprevisíveis, estranhas à vontade das partes,** que **inviabilizem** nova licitação durante a vigência contratual	*Princípio da razoabilidade; *Decisão TCDF 1860/2014; *Decisão Normativa TCDF 01/1999; *Acórdão TCU 1159/2008 - Plenário / 429/2010 - 2ª Câmara.

Fonte: Elaboração própria

1.9. Avaliação do Controle Interno

33. A Avaliação de Riscos objetiva delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes a serem realizados na auditoria. Nessa oportunidade são avaliados os Riscos Inerente e de Controle conforme a seguinte definição:

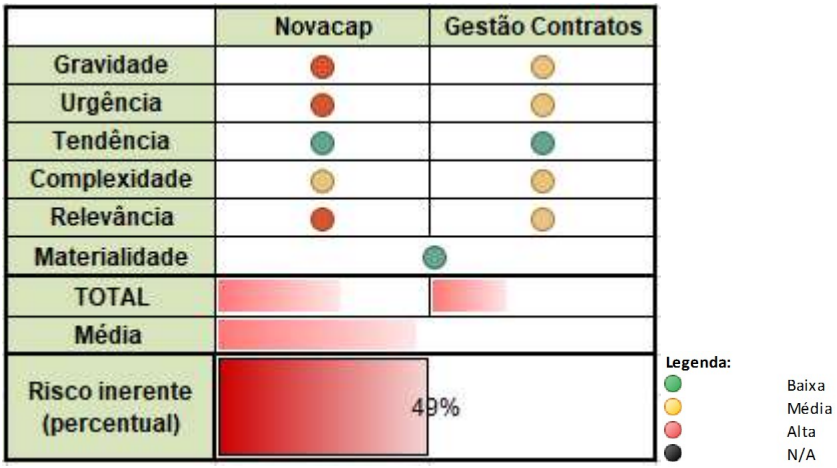
Tabela 12 – Risco Inerente e Controles Internos

Risco Inerente	Avaliação de Controles Internos
Elevado ≥ 66%	Forte ≥ 66%
33% ≤ Moderado < 66%	33% ≤ Adequado < 66%
Baixo < 33%	Fraco < 33%

Fonte: Manual de Auditoria TCDF – Parte Geral.

34. Para aferir o **Risco Inerente** ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis[16]: gravidade, urgência, tendência, complexidade, relevância, relativas à NOVACAP e à sua gestão de contratos , conforme tabela a seguir, resultando em um risco **moderado**:

Figura 1 – Quadro resumo das avaliações para estabelecimento do Risco Inerente



Fonte: DA_PT 09 (e-DOC 859183E6-e).

35. No tocante à Avaliação de Controles Internos, como referido, preencheu-se checklist (DA_PT 09) tratando de sua estrutura básica no âmbito do jurisdicionado, estimando-se os controles como **Fracos (25%)**.

[16] Definições e Metodologia aplicada encontram-se detalhados no DA_PT 09 (e-DOC 859183E6-e).

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 Questão 1: Os procedimentos para renovação contratual encontram-se amparados na legislação de regência?

*Não. Embora a*s formalidades concernentes à existência de autorização e justificativas, ocorridas durante a vigência contratual, por meio de Termos Aditivos, bem como a aprovação da consultoria jurídica, encontrem-se devidamente registradas na amostra analisada, as pesquisas de mercado não se demonstram aptas a comprovar, de forma cabal, a vantajosidade da prorrogação contratual. Os procedimentos administrativos não ocorrem em prazo hábil para que seja realizado nova contratação e, ainda, as justificativas apresentadas para a prorrogação excepcional demonstram-se frágeis, não sendo demonstrada a imprevisibilidade e/ou inevitabilidade das causas apresentadas.

2.1.1. Achado 1: Exiguidade dos prazos para renovação contratual.

Critério

Os procedimentos para nova contratação devem ocorrer em prazo suficiente a permitir novo certame licitatório, caso a renovação se mostre antieconômica. Como "Prazo Razoável" adotou-se a quantidade média de dias úteis necessários para contratações similares ocorridas anteriormente no próprio órgão.	*Lei nº 8666/1993, art. 3º; art. 57, §3º; art. 60, §único; *Princípio da razoabilidade.
Os procedimentos para pesquisa de preços devem ocorrer em prazo suficiente a permitir novo certame licitatório, caso a renovação se mostre antieconômica.	*Princípio da razoabilidade; *Lei nº 8666/1993, art. 21, §2º, IV.

Análises e Evidências

36. Conforme descrito na metodologia, aos contratos da amostra analisada foi aplicado um Check List[17], resultando no documento DA_PT 36 (Check Lists Preenchidos), onde registrou-se a ocorrência, ou não, de cada um dos itens de verificação.

37. Do total dos 31 contratos apurados[18], os resultados obtidos, para cada item de análise seguem relacionados nas tabelas a seguir:

[17] DA_PT 34 – Check List MODELO Atualizado
[18] DA_PT 35 – Amostra analisada

Tabela 13 – Resultados da dimensão "Formalidades" com correspondente classificação

Itens de Análise		Sempre	Frequentemente	Raramente	Nunca	Classificação
F1	Há autorização prévia à prorrogação?	100%	0%	0%	0%	Ótimo
F2	Há justificativa para prorrogação da vigência contratual?	84%	10%	6%	0%	Ótimo
F3	A justificativa para renovação contratual é razoável?	23%	71%	3%	3%	Regular
F4	O requerimento da prorrogação se dá durante a vigência do contrato?	100%	0%	0%	0%	Ótimo
F5	Há parecer do executor do contrato sobre a renovação contratual?	16%	71%	10%	3%	Regular
F5.1	O parecer do executor do contrato é favorável à renovação contratual?	47%	43%	10%	0%	Bom
F6	As alterações de prazo se dão por meio de Termos Aditivos?	100%	0%	0%	0%	Ótimo
F7	A garantia contratual também é renovada?	42%	39%	19%	0%	Regular
F8	Os Termos Aditivos de prorrogação são submetidos à aprovação da consultoria jurídica?	94%	6%	0%	0%	Ótimo
F9	Os procedimentos para nova contratação/renovação se dão em prazo razoável?	0%	29%	32%	39%	Péssimo
F10	Há manifestação expressa da contratada informando interesse na prorrogação?	100%	0%	0%	0%	Ótimo
F11	É verificada a manutenção de condições de habilitação antes de cada prorrogação?	90%	3%	3%	3%	Ótimo
F12	Foi realizada consulta ao cadastro da empresa a fim de verificar se à contratada não foi aplicada sanção que resultasse em suspensão/impedimento para contratar com a Administração?	29%	0%	29%	42%	Ruim
F13	Há verificação da situação fiscal dos fornecedores que apresentaram propostas?	0%	0%	19%	81%	Péssimo
	Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos	7,10				BOM

38. Para verificar a observância dos critérios acima destacados, a auditoria buscou identificar se os trâmites processuais e atos administrativos necessários à prorrogação dos contratos ocorreram com antecedência mínima necessária à realização de nova licitação, caso a pesquisa de preços não comprovasse a vantajosidade.

39. Nota-se, dos dados destacados da Tabela 13, que o item F9, referente à avalição **do prazo razoável** para realização dos procedimentos de renovação contratual, demonstrou que, dos contratos analisados, 32% raramente ocorreram em um lapso temporal adequado, e 39% nunca, resultando na **classificação "PÉSSIMO".**

40. A antecedência dos procedimentos para renovação foi calculada segundo a seguinte relação:

$$\textit{Antecedência renovação} = \textit{Fim da vigência} - \textit{Início procedimentos renovação*}$$

***Início** procedimentos renovação = data do primeiro documento no processo que trate do assunto, como, por exemplo, questionamento à empresa contratada quanto ao interesse na renovação; cotação junto a fornecedores; solicitação orçamentária, manifestação voluntária da contratada, etc.

41. De forma a identificar essa razoabilidade, foram levantados os prazos dos trâmites de cada termo aditivo, comparando-os com o final da vigência contratual, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 14 – Análise da razoabilidade da antecedência dos procedimentos para renovação

Contrato nº	Serviço	Prazo Médio Renovação (du)*	NOVA Licitação (du)	Prazo Razoável
724/09	Locação veículos e máquinas	49	47	SIM
750/10	Vigilância	42	396	NÃO
754/11	Áreas Verdes	50	89	NÃO
755/11	Áreas Verdes	51	90	NÃO
756/11	Áreas Verdes	37	90	NÃO
757/11	Áreas Verdes	52	90	NÃO
758/11	Áreas Verdes	47	90	NÃO
759/11	Áreas Verdes	47	90	NÃO
720/12	Poda	83	402	NÃO
721/12	Poda	87	402	NÃO
722/12	Poda	87	402	NÃO
547/14	áreas verdes	30	294	NÃO
548/14	áreas verdes	30	294	NÃO
508/15	Locação veículos e máquinas	46	309	NÃO
504/16	GPS	46	232	NÃO
537/16	GPS	84	310	NÃO
001/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	255	NÃO
002/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	255	NÃO
003/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	255	NÃO
004/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	255	NÃO
005/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	255	NÃO
599/16	Controle acesso	111	234	NÃO
601/16	Vigilância	43	420	NÃO
152/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
153/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
156/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
157/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
158/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
159/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
161/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
136/17	Áreas Verdes	71	21	SIM
	Prazo médio	**58**	**185**	

*quantidade de dias úteis em relação ao fim da vigência contratual

Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos

42. Os dados da tabela demonstram que a média entre início dos procedimentos para uma contratação, e a finalização, com a assinatura do contrato, é de **185 dias úteis**. Portanto, em regra, a antecedência com que são iniciados os trâmites para a renovação contratual não permitiriam nova contratação, em tempo hábil, caso a vantajosidade não fosse comprovada pela pesquisa de preços.

43. Em outro quesito, destaca-se, na análise da dimensão VANTAJOSIDADE[19], dentre os dados destacados na Tabela 17, o Item V1, classificado como **"PÉSSIMO",** sendo constatado que, dentre os casos observados, em 30% raramente a pesquisa ocorreu em tempo hábil, e em 70% nunca.

Tabela 15 – Resultados da dimensão "Vantajosidade" com correspondente classificação

Itens de Análise		Sempre	Frequentemente	Raramente	Nunca	Classificação
V1	Prazo para procedimento de pesquisa de preços é razoável?	**0%**	**0%**	**30%**	**70%**	**Péssimo**

Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos

44. A antecedência da pesquisa de preços foi calculada segundo a seguinte relação:

Antecedência pesquisa de preços = *Fim da vigência* - *Final da pesquisa de preços**

***Final** da pesquisa = data da última resposta de fornecedor

45. Considerando tal critério, levantou-se os prazos de cada cotação, comparando com aqueles necessários à nova licitação, para cada tipo de serviço:

Tabela 16 – Análise da razoabilidade da antecedência da pesquisa de preços

		Antecedência MÉDIA (du)*			
Contrato nº	**Serviço**	**Renovação**	**Pesquisa De Preços**	**NOVA Licitação (du)**	**Prazo Razoável**
724/09	Locação veículos e máquinas	49	20	47	NÃO
750/10	Vigilância	42	25	396	NÃO
754/11	Áreas Verdes	50	18	89	NÃO
755/11	Áreas Verdes	51	18	90	NÃO
756/11	Áreas Verdes	37	18	90	NÃO
757/11	Áreas Verdes	52	18	90	NÃO
758/11	Áreas Verdes	47	18	90	NÃO
759/11	Áreas Verdes	47	18	90	NÃO
720/12	Poda	83	13	402	NÃO
721/12	Poda	87	13	402	NÃO
722/12	Poda	87	13	402	NÃO
547/14	Áreas Verdes	30	17	294	NÃO
548/14	Áreas Verdes	30	17	294	NÃO
508/15	Locação veículos e máquinas	46	21	309	NÃO
504/16	GPS	46	33	232	NÃO
537/16	GPS	84	23	310	NÃO
001/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	15	255	NÃO

[19] DA_PT 38 – VANTAJOSIDADE

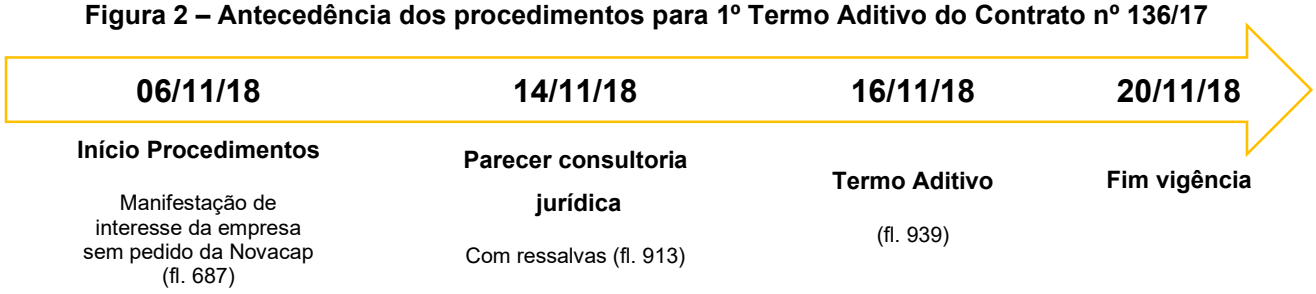
002/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	14	255	NÃO
003/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	14	255	NÃO
004/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	14	255	NÃO
005/16	Locação veículos e máquinas /RA	43	14	255	NÃO
599/16	Controle acesso	111	53	234	NÃO
601/16	Vigilância	43	37	420	NÃO
Prazo médio (du)		**58**	**20**	**185**	

*quantidade de dias úteis em relação ao fim da vigência contratual
**Como não houve pesquisa de preços, não é possível avaliar a razoabilidade de sua antecedência
Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos

46. Diante dos dados apresentados na Tabela 16, observamos que, não obstante os **procedimentos para renovação** se deem com antecedência **média de 58 dias úteis antes do fim da vigência**, a pesquisa de preços é concluída em prazo muito mais exíguo, **por volta de 20 dias úteis do encerramento do contrato**.

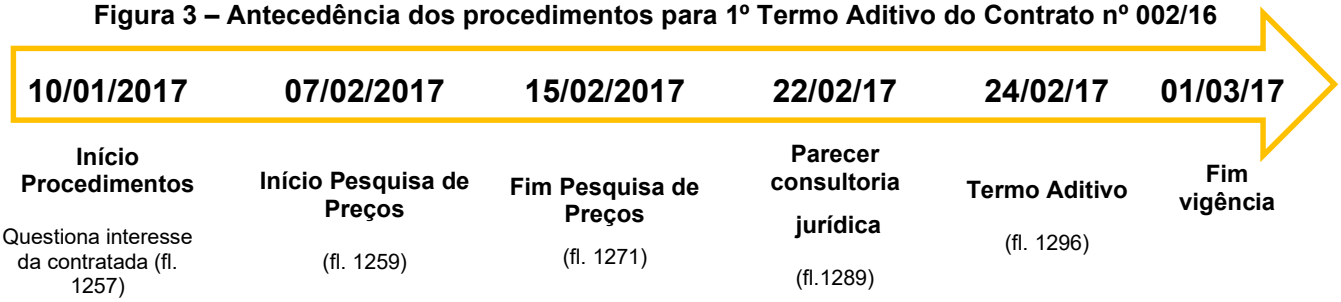
47. As figuras a seguir ilustram algumas situações que demonstram a exiguidade do prazo para renovação contratual.

Figura 2 – Antecedência dos procedimentos para 1º Termo Aditivo do Contrato nº 136/17



Fonte: Processo nº 3737/17, folhas indicadas na figura

Figura 3 – Antecedência dos procedimentos para 1º Termo Aditivo do Contrato nº 002/16



Fonte: Processo nº 754/16, folhas indicadas na figura

48. A realização dos procedimentos atinentes à prorrogação, em prazo tão exíguo, inviabiliza totalmente qualquer possibilidade de novo certame, caso a renovação não se mostre economicamente vantajosa.

49. Tal situação foi constatada no Contrato nº 136/17, em que a empresa contratada, ao ser questionada quanto a seu interesse na renovação, respondeu negativamente ao pedido:

Figura 4 – Solução de contorno proposta diante da ausência de prazo para realização de novo certame

> Considerando que não temos tempo hábil para realização de um novo certame para a contratação de uma nova empresa para atendimento das áreas que abrangem o lote 06;
>
> Considerando, ainda, que o objeto contratual, salvo melhor juízo, caracteriza como serviço essencial para a população, solicitamos gestões de Vossa Senhoria junto à Diretoria Jurídica da Novacap para que está emita parecer sobre a possibilidade de se aproveitar o resultado da licitação do Pregão Eletrônico nº 106/2017-ASCAL/PRES (Volume I - processo nº 11716124) para contratação da próxima classificada (Volume I - processo nº 11716124) no Pregão citado, em consequência da negativa da empresa Meta Serviços e Projetos Ltda, na prorrogação da vigência contratual.

Fonte: Contrato nº 136/17 – Processo nº 3737/2017, fl 5239

50. Diante da análise e evidências expostas, percebe-se que os procedimentos adotados pela Novacap, para prorrogação contratual, não ocorrem em prazo suficiente a permitir novo certame licitatório, caso a renovação se mostre antieconômica ou inviável.

Causas

51. Lentidão nos trâmites administrativos. Falta de planejamento. Ausência de controles administrativos adequados.

Efeitos

52. Risco de descontinuidade do serviço. Risco de prestação do serviço sem cobertura contratual. Risco de contratação emergencial. Pesquisa de preços restrita e sem a acurácia necessária.

Considerações do auditado

53. Tendo em vista as análises e evidências apontadas no presente relatório, a versão prévia do Relatório de Auditoria, com fulcro no art. 1º, §1º, da Resolução n. 271/2014, foi encaminhado à Novacap para manifestações e considerações acerca dos achados[20]:

54. Todavia, transcorrido o prazo **improrrogável** estipulado[21], a Jurisdicionada quedou-se inerte, não apresentando quaisquer ponderações acerca dos fatos relatados na auditoria.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

Considerando não haver manifestação oriunda da Novacap, mantêm-se as análises e evidências apresentadas, bem como o presente achado de auditoria.

[20] Decisão Liminar nº 05/2020 – P/AT (Peça 56 e-doc CB807833) referendada pela Decisão nº 282021 (Peça 62 e-doc FC817185)
[21] Comunicado por meio do Ofício nº 11953/2020-GP, recebido em 21/12/2020 (Peça 58 e-doc D5C30840)

Proposições

55. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

I. determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP que:

a) realize os trâmites administrativos referentes à renovação contratual em tempo hábil para que, caso não seja comprovada a vantajosidade da prorrogação, a nova contração, mediante licitação, seja firmada antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, um cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual, visando realizar os atos necessários à prorrogação;

b) normatize os procedimentos relativos à gestão contratual, estabelecendo antecedência mínima a ser respeitada nos casos de novo certame e/ou prorrogação contratual, a exemplo da Portaria nº 51/2020 instituída pela Secretaria de Educação do DF.

Benefícios Esperados

56. Redução nas contratações emergenciais. Melhoria nos procedimentos de aferição da vantajosidade da renovação contratual.

2.1.2. **Achado 2:** Ausência de efetiva comprovação da vantajosidade na renovação contratual.

Critério

A pesquisa de preços deve ser a mais ampla possível, com no mínimo 3 preços válidos, considerando todas as características capazes de influenciar no valor das propostas, conferindo aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto.	*Lei nº 8666/1993, art. 3º; art 7º, §2º, II; art 15, V; art 21, IV; art. 57, II; *Lei 13.303/16, art 34; *Lei Distrital nº 5525/2015, ART 2º, I, II, III; *Decreto Distrital 39453/2018, art 4º, I. II, IV; art 5º; art 6º; *Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art 2º, I, II, III, IV; art 5º; art 6º; art 7º, I, II; art 11, "IV.a"; art 11, §§4º e 5º; *Regulamento LIC NOVACAP, art 41, §§1º,2º e 4º; *IN nº 73/2020, art 5º, §2º, I; *Princípio da razoabilidade; * Decisão TCDF nº 582/2016; * Decisão TCDF nº 4275/2015; * Decisão TCDF nº 6058/2015.
As empresas contratadas, bem como aquelas cujos preços são considerados para fins de comprovação da vantajosidade, devem reunir as condições de habilitação para contratar com a Administração Pública.	*Lei nº 8666/1993, art. 55, XIII - art. 87, III e IV; *IN 05/2017, Anexo IX,11; *Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art 11, IV, b, d.

Análises e Evidências

57. Conforme ilustrado na Tabela a seguir, a avaliação dos itens referentes à presente temática obteve o conceito **"PÉSSIMO"**, cuja análise pormenorizada encontra-se registrada no DA_PT nº 38.

Tabela 17 – Resultados da dimensão "Vantajosidade" com correspondente classificação

Itens de Análise		Sempre	Frequentemente	Raramente	Nunca	Classificação
V1	Prazo para procedimento de pesquisa de preços é razoável?	0%	0%	30%	70%	Péssimo
V2	A pesquisa de preços utilizou relatório de pesquisa de preços de produtos com base nas informações da Nota Fiscal eletrônica - NFE?	0%	0%	0%	100%	Péssimo
V3.1	A pesquisa de preços utilizou o Sistema de Compras do GDF?	0%	0%	0%	100%	Péssimo
V3.2	A pesquisa de preços utilizou o Painel de Preço do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão?	0%	0%	0%	100%	Péssimo
V3.3	A pesquisa de preços utilizou sítios oficiais dos demais entes públicos ou de publicações em diário oficial?	0%	0%	0%	100%	Péssimo
V3.4	A pesquisa de preços utilizou contratações efetivadas por outros entes públicos, disponíveis em demais sistemas eletrônicos de compras de entidades públicas?	0%	6,5%	19,4%	74,2%	Péssimo
V4	A pesquisa de preços utilizou pesquisa publicada em mídias ou sítios especializados ou de domínio amplo?	0%	0%	0%	100%	Péssimo
V5	A pesquisa de preços junto a fornecedores foi utilizada como única fonte para valores de referência?	70%	30%	0%	0%	Péssimo
V6	Houve consulta a todas as empresas que participaram da licitação?	0%	0%	0%	100%	Péssimo
V7	Todas as empresas consultadas guardam afinidade com o objeto do contrato?	4,3%	39%	0%	0%	Bom
V10	A pesquisa de preços contempla todas as características do objeto capazes de influenciar no valor das propostas?	4,3%	17,4%	26,1%	52,2%	Péssimo
V11	As propostas apresentadas por fornecedores contêm detalhamento equivalente ao exigido na licitação original?	0%	17,4%	39,1%	43,5%	Péssimo
V12	Alterações no objeto ou diluição de custos durante a vigência contratual foram observados para fins de pesquisa de preços?	13%	4%	26%	57%	Péssimo
V14	Diluição de custos durante a vigência contratual foram considerados na formação de preços da empresa cujo contrato foi renovado?	55%	3%	0%	42%	Regular
V15	Foi elaborada planilha comparativa de preços?	51,6%	41,9%	3,2%	3,2%	Bom
V16	Na planilha comparativa de preços foram considerados os valores do contrato a ser renovado após o reequilíbrio (reajuste/revisão/repactuação)?	79%	17%	3%	0%	Bom
Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos		2,39				PÉSSIMO

58. Da análise dos contratos identificou-se que as pesquisas de preços são restritas e fundamentadas, essencialmente, em cotação direta junto a empresas do ramo. Mesmo diante da manifesta dificuldade de levantar preços junto a fornecedores, em **70%** dos contratos analisados a empresa não lançou mão de outros meios, insistindo na cotação como **única fonte** para valores de referência. Nos outros **30%** da amostra, em que pese tenham se utilizado de outras fontes, em mais de metade dos aditivos,[22] utilizou-se, **exclusivamente**, da mesma estratégia para comprovação da vantajosidade.

[22] frequentemente

59. As seguintes fontes de consulta **NUNCA** foram utilizadas em nenhum dos aditivos firmados nos contratos analisados:

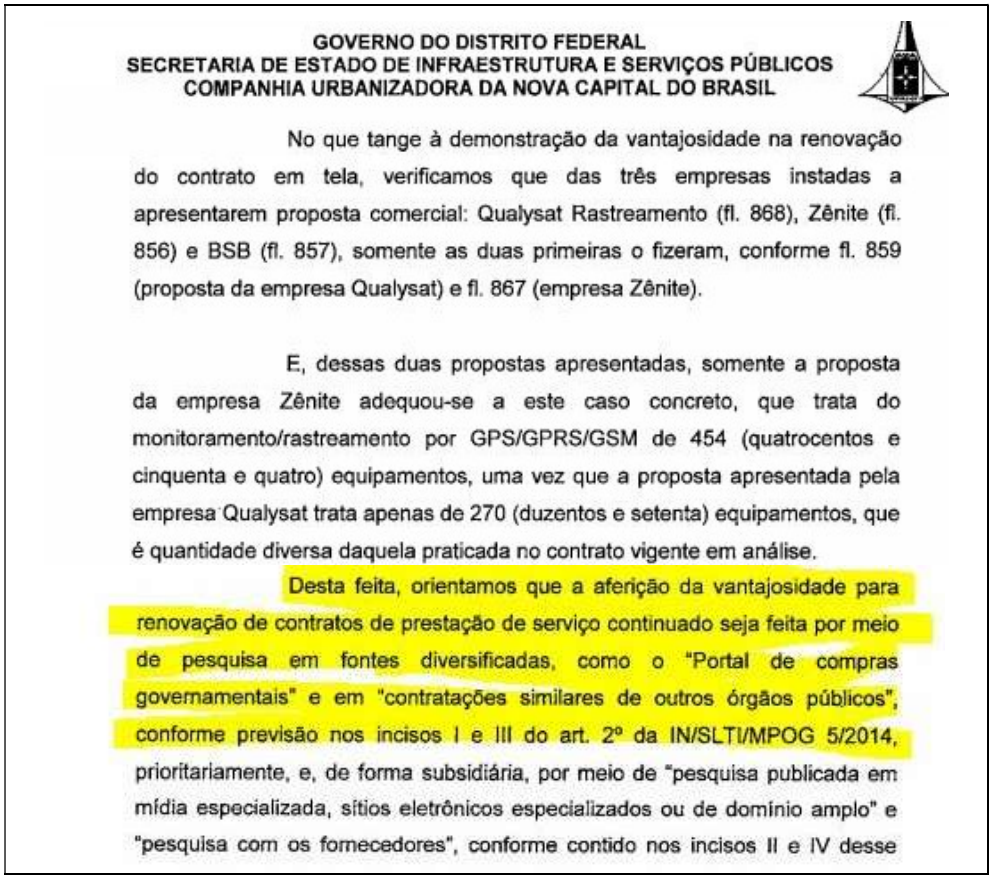
- Nota Fiscal eletrônica – NFE (item V2 da Tabela 17);
- Sistema de Compras do GDF (item V3.1);
- Painel de Preço do MPOG[23] (item V3.2);
- Sítios oficiais dos demais entes públicos ou de publicações em diário oficial (item V3.3) ou
- Pesquisa publicada em mídias ou sítios especializados ou de domínio amplo (item V4).

60. Não obstante a amostra analisada tenha incluído contratos firmados anteriormente à vigência das normas que determinam a diversificação das fontes de pesquisa, em **apenas 1** deles (Contrato nº 724/09[24]), nenhum dos aditivos foram assinados sob a égide da Lei nº 5525/15, primeiro normativo Distrital que estabeleceu tal obrigatoriedade.

61. O dispositivo legal deixa clara sua aplicabilidade aos **contratos a serem renovados** a partir de sua vigência, que se deu em 27/08/2015[25].

62. A restrição nas avaliações de vantajosidade são alvo de críticas não apenas desta equipe de auditoria, mas também da própria Consultoria Jurídica da Companhia, ilustrado nas imagens abaixo:

Figura 5 – Parecer jurídico reforçando a importância da comprovação da vantajosidade da renovação



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

No que tange à demonstração da vantajosidade na renovação do contrato em tela, verificamos que das três empresas instadas a apresentarem proposta comercial: Qualysat Rastreamento (fl. 868), Zênite (fl. 856) e BSB (fl. 857), somente as duas primeiras o fizeram, conforme fl. 859 (proposta da empresa Qualysat) e fl. 867 (empresa Zênite).

E, dessas duas propostas apresentadas, somente a proposta da empresa Zênite adequou-se a este caso concreto, que trata do monitoramento/rastreamento por GPS/GPRS/GSM de 454 (quatrocentos e cinquenta e quatro) equipamentos, uma vez que a proposta apresentada pela empresa Qualysat trata apenas de 270 (duzentos e setenta) equipamentos, que é quantidade diversa daquela praticada no contrato vigente em análise.

Desta feita, orientamos que a aferição da vantajosidade para renovação de contratos de prestação de serviço continuado seja feita por meio de pesquisa em fontes diversificadas, como o "Portal de compras governamentais" e em "contratações similares de outros órgãos públicos", conforme previsão nos incisos I e III do art. 2º da IN/SLTI/MPOG 5/2014, prioritariamente, e, de forma subsidiária, por meio de "pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" e "pesquisa com os fornecedores", conforme contido nos incisos II e IV desse

Fonte: Contrato nº 504/16 - Processo nº 112.000.668/2015 -fls. 877/881

[23] Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
[24] Processo nº 704/09
[25] http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd5eacf337794916acfe81ed72ad2dd4/Lei_5525_26_08_2015.html

63. Em que pese a média geral da quantidade de fornecedores consultados nas pesquisas de preços tenha sido de **4 empresas**[26], é questionável enquadrá-los como **preços válidos** para fins de avaliação da vantajosidade, uma vez que, segundo demonstrado, em **81%** [27]**dos casos** analisados, **NUNCA** foi verificada a **regularidade fiscal** dos fornecedores de propostas para pesquisa de preços.

64. Nesse sentido, importa destacar o conceito de **"preços válidos**" que seriam aqueles apresentados por empresas cuja atividade guarde afinidade com o objeto contratado, devidamente identificadas, e que reúnam as condições necessárias para contratar com a Administração, devendo constar, ainda, detalhamento suficiente de forma a permitir um comparativo entre todas as propostas e o valor contratado.

65. Não obstante as pesquisas ampararem-se, quase que exclusivamente em cotação de empresas, tais requisitos não foram observados. Em **78,3% dos casos, a pesquisa de preços não contemplava todas as características do objeto** capazes de influenciar no valor das propostas, prejudicando a formulação de propostas pelas empresas consultadas.

66. De maneira ilustrativa, em **90%** dos contratos analisados foram identificados **custos passíveis de diluição ao longo da vigência contratual**. Nem mesmo essa informação, de grande impacto na formação dos preços, foi exigida nas cotações.

67. Dados básicos, como quantitativo dos equipamentos/serviço, que permitem ilustrar a dimensão do contrato, são ignorados por ocasião da solicitação de preços a fornecedores.

[26] DA_PT 36 – Check Lists preenchidos
[27] DA_PT 38 - VANTAJOSIDADE

Figura 6 – Exemplos de pedidos de orçamento de serviços

Pedido de cotação de conservação de áreas verdes sem quantitativo

NOVACAP

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

CARTA

Nº 008/2016 -DPJ Brasília, 04 de março de 2016

Seta – Serviço de Engenharia, Terraplenagem e Administração Ltda

Senhores,

Solicitamos o obséquio de V.Sa no sentido de encaminhar a este Departamento, orçamento relativo à execução de serviços de manutenção e conservação das Áreas Públicas Urbanas de Gramado e de Vegetação Espontânea do Distrito Federal, compreendendo a execução das atividades: Poda de grama; Roçagem de vegetação espontânea; Rastelamento de folhas secas; Capina e limpeza de canteiros ornamentai, nos mesmos moldes solicitados anteriormente, nas seguintes áreas:

Orçamento 01: Setor Policial Sul (SPS), Setor Noroeste, Setor de Oficinas Sul (SOF/SUL), Setor de Oficinas Norte (SOF/Norte), Setor de Armazenamento e Abastecimento Norte (SAAN), Setor Militar Urbano (SMU), Viveiro II, Setor de Terminais Norte (STN), DF 003 – EPIA Sul/Norte – do córrego Vicente Pires até o Córrego Bananal;

Orçamento 02: Região Administrativa de São Sebastião incluindo escolas públicas, quartéis, delegacias e parques, além do Complexo Penitenciário.

Encaminhamos em anexo planilhas demonstrativas para composição dos preços, porém a empresas está livre para comporem suas planilhas conforme seja conveniência operacional. Lembrando que o orçamento apresentado deverá constar todos os insumos necessários para o cumprimento do contrato e que incidam diretamente sobre o preço ofertado.

Maiores informações poderão ser obtidas com o Chefe da Seção de Manutenção de Áreas Verdes, José Antônio Licassali Júnior, telefone 9311-5883.

Renato Ervilha
Eng. Agº CREA 36856/ D- MG
Chefe DPJ/ DIJ/ NOVACAP

"Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade"
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
SETOR DE ÁREAS PÚBLICAS LOTE B - CEP 71.215-000 – BRASÍLIA DF - PABX 3403-2300
site: www.novacap.df.gov.br - e-mail: novacap@novacap.df.gov.br - CNPJ/MF 00.037.457/0001-70

Contrato nº 547/14 – Processo nº 612/13, fl. 2871

NOVACAP
1956 - 2016

CARTA

Nº 011/2016 -DPJ Brasília, 06 de outubro de 2016

CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA LTDA
STRC SUL TRECHO 04 BLOCO F LOTE 24

Senhores,

Solicitamos o obséquio de V.Sa no sentido de encaminhar a este Departamento, orçamento relativo à execução de serviços de manutenção e conservação das Áreas Públicas Urbanas de Gramado e de Vegetação Espontânea do Distrito Federal, compreendendo a execução das atividades: Poda de grama; Roçagem de vegetação espontânea; Rastelamento de folhas secas; Capina e limpeza de canteiros ornamentais nas seguintes áreas:

Encaminhamos em anexo planilhas demonstrativas para composição dos preços, porém a empresas está livre para comporem suas planilhas conforme seja conveniência operacional. Lembrando que o orçamento apresentado deverá constar todos os insumos necessários para o cumprimento do contrato e que incidam diretamente sobre o preço ofertado.

Maiores informações poderão ser obtidas com o Chefe da Seção de Manutenção de Áreas Verdes, José Antônio Licassali Júnior, telefone 9311-5883.

Renato Ervilha
Eng. Agº CREA 36856/ D- MG
Chefe DPJ/ DIJ/ NOVACAP

Cidade Serviços e Mão de Obra Esp. Ltda
Vânia Maria Oleari
04/10/16

Pedido de cotação de locação de veículos e máquinas sem quantitativo

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

Brasília, 10 de janeiro de 2018

CARTA Nº 008/2018
A
Brisa Construções Ltda.
Sr.Wellington Paulo Rodrigues Antunes
Diretor Técnico

Folha Nº	910
Processo Nº	170000091/2014
Matrícula Nº	63.341-0
Rubrica	

Solicitamos apresentação de COTAÇÃO DE PREÇOS para prestação de serviços especializados de locação de veículos, máquinas e equipamentos, conforme relação em anexo.

Silvio Aparecido de Queiroz
Chefe do DETRA/ DA
Respondendo
Mat. 72346-6

Recebi em 11/02/18
Brisa Construções Ltda
Wellington Paulo Rodrigues Antunes
Engº Civil CREA 202770/D-GF
Diretor Técnico

"Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade"
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
SETOR DE ÁREAS PÚBLICAS LOTE B - CEP 71.215-000 – BRASÍLIA DF - PABX 3403-2300
site: www.novacap.df.gov.br - e-mail: novacap@novacap.df.gov.br - CNPJ/MF 00.037.457/0001-70

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

ANEXO CARTA 008/2018-DETRA/DA

Folha Nº	911
Processo Nº	170000091/2014
Matrícula Nº	63.341-0
Rubrica	

Relação de veículos, máquinas e equipamentos

Item	Descrição	A	B
		Unidade	Valor Unitário Proposto
01	Caminhão basculante trucado 12m³	Km/rodado	
02	Caminhão basculante toco – 6m³	Km/rodado	
03	Caminhão carroceria truck	Km/rodado	
04	Caminhão carroceria toco com casinha	Km/rodado	
05	Caminhão carroceria ¾ com casinha	Km/rodado	
06	Cam. Pipa truck 12.000 litros com moto bomba	Km/rodado	
07	Cam. Pipa toco 8.000 litros com moto bomba	Km/rodado	
08	Cam. Truck c/plataforma MEC. Oper. 16.000kg	Km/rodado	
09	Cam. Carret prancha 27.000 km	Km/rodado	
10	Caminhão truck Sky	Km/rodado	
11	Cam. Espargidor/rosco com maçarico	h.trabalhada	
12	Pá mecânica (carregadeira) diesel potencia superior 90HP.	h.trabalhada	
13	Trator de esteira com escarificador	h.trabalhada	
14	Escavadeira rotativa hidráulica pot. Superior 135 HP	h.trabalhada	
15	Retroescavadeira potencia superior 80HP	h.trabalhada	
16	Trator agrícola tração 4x4 com implemento	h.trabalhada	
17	Motoniveladora 120 HP	h.trabalhada	
18	Rolo compactador pata – 9.500Kg	h.trabalhada	
19	Rolo compactador liso – 6.000kg	h.trabalhada	
20	Rolo compactador sobre pneus – 9.500kg	h.trabalhada	
21	Vibro acabadora de asfalto	h.trabalhada	

"Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade"
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
SETOR DE ÁREAS PÚBLICAS LOTE B - CEP 71.215-000 – BRASÍLIA DF - PABX 3403-2300

Contrato nº 508/15 – Processo nº 009/14, fl. 1352 / 1353

Fonte: Processos citados nas respectivas imagens

68. Vale registrar que nos contratos[28] de locação de veículos, máquinas e equipamentos, existe previsão contratual de pagamento de quilometragem mínima a título de mobilização, (80km/dia ou 130km/dia dependendo do veículo[29]). Assim como, às máquinas e equipamentos, é devido o valor correspondente a 35% da hora produtiva para o pagamento da "hora improdutiva".

69. Em nenhum dos processos analisados constam tais informações nos pedidos de orçamento realizados pela Novacap, refletindo incontestável assimetria de informação entre os fornecedores que apresentaram propostas e a empresa contratada, ciente de todos os elementos capazes de influenciar a formação dos preços.

70. De igual modo, em **82,6% dos casos**, as propostas apresentadas pelos fornecedores **não continham nível de detalhamento equivalente ao exigido na licitação original** ou ao apresentado pela contratada para renovação.

Figura 7 – Exemplo de propostas de preços apresentadas sem detalhamento mínimo

Sem composição de custos

iqs ENG.

Brasília, 11 de março de 2016.

Ofício nº NOVACAP_001/2016

A
NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
Att:
Engenheiro Agrônomo: Rômulo Ervilha

Ref.: Carta 007/2016-DPJ
Assunto: Encaminhamento de Orçamento

Prezado Senhor,

Acusamos o recebimento da referida Carta e conforme solicitado, encaminhamos os orçamentos solicitados para os serviços de Poda de Grama, Roçagem de vegetação espontânea, Rastelamento de folhas secas, Capina e limpeza de canteiros ornamentais:

Orçamento 01 – R$ 0,39 por m2

Orçamento 02 – R$ 0,39 por m2

Atenciosamente,

Guilherme Marcondes Machado
IQS ENGENHARIA LTDA
CNPJ 72.591.001/0001-69

SCS Qd. 01, Bl. G-30, 11º Andar, Sala 1.108 Edifício Baracat Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70.309-900
CNPJ 72.591.001/0001-69 Insc. Estadual 07.490.266/001-69
Contato: contato@iqsengenharia.com.br

Contrato nº 547/14 – Processo nº 612/13, fl. 2877

Sem Quantitativo

Trans. Silva Couto S C (61) 3234-9539

TRANSPORTADORA SILVA COUTO LTDA
(061) 3234-9539 / 9984-8304 / 9984-7410
SMAS CJ A1 Lotes 12 e 13 CEP 71, 215 –300 SIA – Brasília / DF
CNPJ 01834 378/0001-53 I.E 07.371.785/001-98
Transportadorasilvacouto@gmail.com.

Folha Nº 1067
Processo Nº 112.000.609/2014
Matrícula Nº 993.312-4
Rubrica

Anexo carta 004/2019-DETRA/DA

Relação dos Veículos, Maquinas e Equipamentos:

Item	Descrição	A Unidade	B Valor Unit Proposto
01	Caminhão Basculante Trucado – 12m³	Km/Rod.	R$ 4,75
02	Caminhão Basculante Toco – 6m³	Km/Rod	R$ 3,46
03	Caminhão Carroceria Truck	Km/Rod	R$ 4,61
04	Caminhão Carroceria Toco com Casinha	Km/Rod	R$ 3,66
05	Caminhão Carroceria ¾ Com Casinha	Km/Rod	R$ 2,81
06	Caminhão Pipa Truck – 12.000 Litros com Motor Bomba	Km/Rod	R$ 4,69
07	Caminhão Pipa Toco – 8.000 Litros com Motor Bomba	Km/Rod	R$ 3,70
08	Caminhão Truck com Plataforma Mecânica Operacional 16.000kg	Km/Rod	R$ 4,19
09	Caminhão Carreta Prancha – 27.000kg	Km/Rod	R$ 6,34
10	Caminhão Truck SKY	Km/Rod	R$ 5,03
11	Caminhão Espargidor/Rosco com maçarico	Hr./Trab	R$ 119,50
12	Pá Mecânica (Carregadeira) Diesel Potência Superior 90HP	Hr./Trab	R$ 152,41
13	Trator de Esteira com Escarificador	Hr./Trab	R$ 161,00
14	Escavadeira Rotativa Hidráulica Potência Superior 135HP	Hr./Trab	R$ 199,59
15	Retroescavadeira Potência Superior 80HP	Hr./Trab	R$ 115,13
16	Trator agrícola Tração 4x4 com Implementos	Hr./Trab	R$ 105,54
17	Moto-niveladora 120HP	Hr./Trab	R$ 198,45
18	Rolo Compactador Pata – 9,500Kg	Hr./Trab	R$ 152,60
19	Rolo Compactador Liso – 6,500Kg	Hr./Trab	R$ 141,09
20	Rolo Compactador Sobre Pneus – 9,500Kg	Hr./Trab	R$ 141,09
21	Vibro Acabadora de Asfalto	Hr./Trab	R$ 191,10
22	Mini carregadeira	Hr./Trab	R$ 71,41
23	Van	Hr./Trab	R$ 3,18

Brasília –DF 30/01/2019

TRANSPORTADORA SILVA COUTO LTDA
CNPJ 01.834.378/0001-53

Contrato nº 508/15 – Processo nº 009/14, fl. 1574

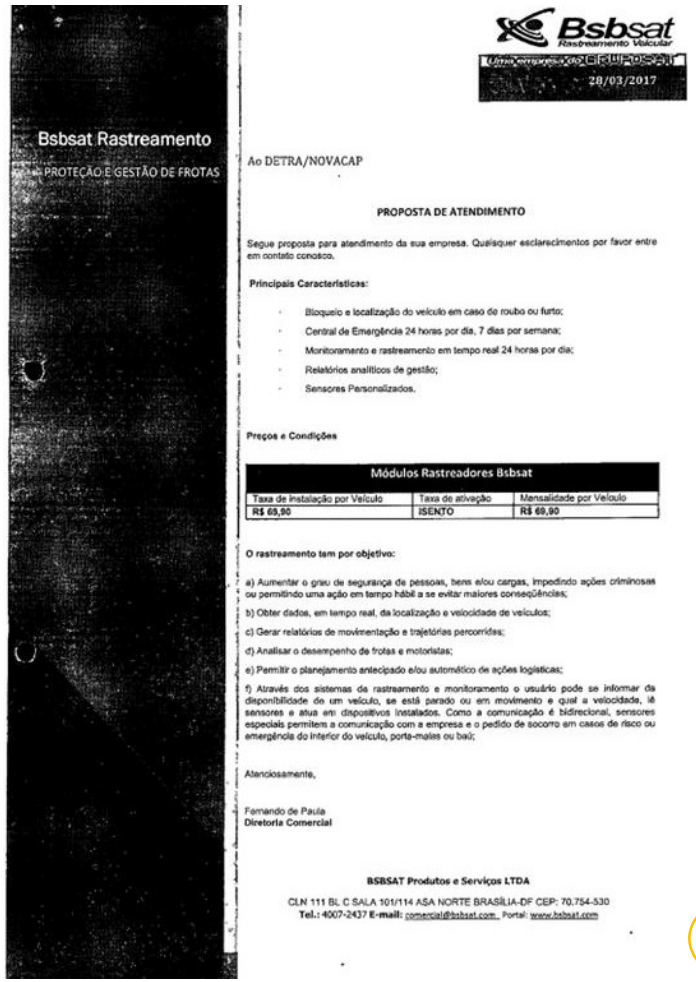
Fonte: Processos citados nas respectivas imagens – mais exemplos no DA_PT 38 - VANTAJOSIDADE

[28] Contratos nº 724/2009; nº 508/2015; nº 001/2016; nº 002/2016; nº 003/2016; nº 004/2016 e nº 005/20016
[29] Contrato nº 01/16 (Processo nº 755/16, fl. 55/56); Contrato nº 508/15 (Processo nº 009/14, fl. 371); Contrato nº 724/09 (Processo nº 704/09, fl. 19 e 22)

71. Foram observadas ainda as mais diversas irregularidades[30], como propostas sem identificação adequada do fornecedor, sem data, sem assinatura ou sem afinidade com o serviço objeto do contrato:

Figura 8 – Exemplos de irregularidades das propostas de fornecedores

Proposta sem CNPJ ou assinatura



Bsbsat Rastreamento
PROTEÇÃO E GESTÃO DE FROTAS

Bsbsat Rastreamento Veicular
28/03/2017

Ao DETRA/NOVACAP

PROPOSTA DE ATENDIMENTO

Segue proposta para atendimento da sua empresa. Quaisquer esclarecimentos por favor entre em contato conosco.

Principais Características:

- Bloqueio e localização do veículo em caso de roubo ou furto;
- Central de Emergência 24 horas por dia, 7 dias por semana;
- Monitoramento e rastreamento em tempo real 24 horas por dia;
- Relatórios analíticos de gestão;
- Sensores Personalizados.

Preços e Condições

Módulos Rastreadores Bsbsat		
Taxa de instalação por Veículo	Taxa de ativação	Mensalidade por Veículo
R$ 69,90	ISENTO	R$ 69,90

O rastreamento tem por objetivo:

a) Aumentar o grau de segurança de pessoas, bens e/ou cargas, impedindo ações criminosas ou permitindo uma ação em tempo hábil a se evitar maiores conseqüências;

b) Obter dados, em tempo real, da localização e velocidade de veículos;

c) Gerar relatórios de movimentação e trajetórias percorridas;

d) Analisar o desempenho de frotas e motoristas;

e) Permitir o planejamento antecipado e/ou automático de ações logísticas;

f) Através dos sistemas de rastreamento e monitoramento o usuário pode se informar da disponibilidade de um veículo, se está parado ou em movimento e qual a velocidade, lê sensores e atua em dispositivos instalados. Como a comunicação é bidirecional, sensores especiais permitem a comunicação com a empresa e o pedido de socorro em casos de risco ou emergência do interior do veículo, porta-malas ou baú;

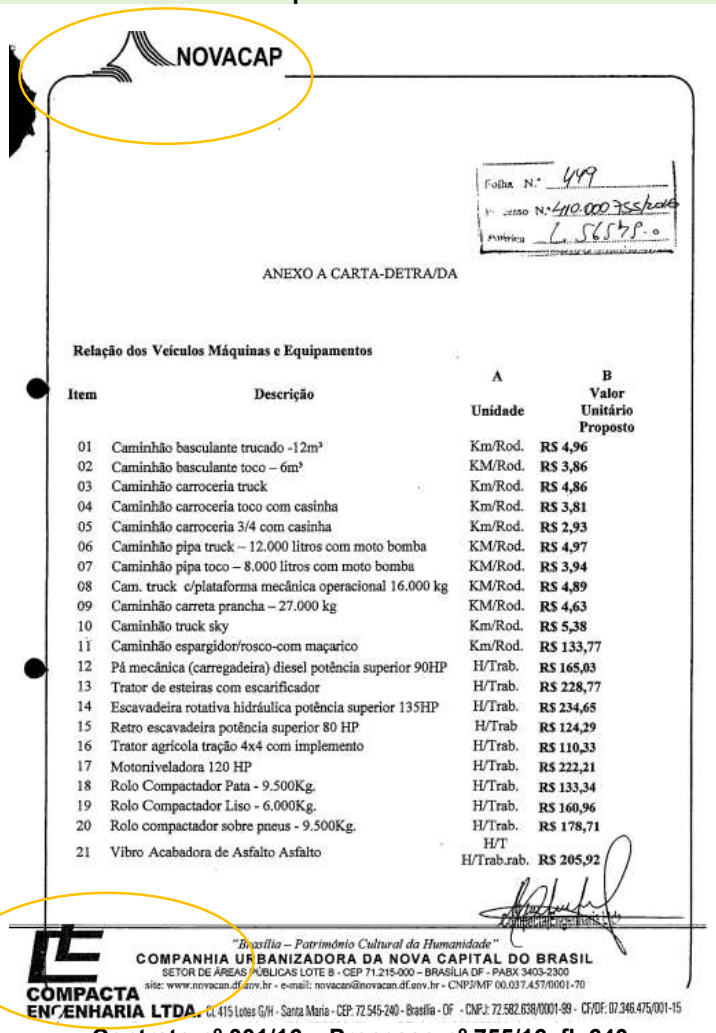
Atenciosamente,

Fernando de Paula
Diretoria Comercial

BSBSAT Produtos e Serviços LTDA
CLN 111 BL C SALA 101/114 ASA NORTE BRASÍLIA-DF CEP: 70.754-530
Tel.: 4007-2437 **E-mail:** comercial@bsbsat.com. Portal: www.bsbsat.com

Contrato nº 537/16 – Processo nº 668/15, fl. 933

Proposta sem data



NOVACAP

Folha N.º 449
Processo N.º 410.000.755/2016
Rubrica

ANEXO A CARTA-DETRA/DA

Relação dos Veículos Máquinas e Equipamentos

Item	Descrição	A Unidade	B Valor Unitário Proposto
01	Caminhão basculante trucado -12m³	Km/Rod.	**R$ 4,96**
02	Caminhão basculante toco – 6m³	KM/Rod.	**R$ 3,86**
03	Caminhão carroceria truck	Km/Rod.	**R$ 4,86**
04	Caminhão carroceria toco com casinha	Km/Rod.	**R$ 3,81**
05	Caminhão carroceria 3/4 com casinha	Km/Rod.	**R$ 2,93**
06	Caminhão pipa truck – 12.000 litros com moto bomba	KM/Rod.	**R$ 4,97**
07	Caminhão pipa toco – 8.000 litros com moto bomba	KM/Rod.	**R$ 3,94**
08	Cam. truck c/plataforma mecânica operacional 16.000 kg	KM/Rod.	**R$ 4,89**
09	Caminhão carreta prancha – 27.000 kg	KM/Rod.	**R$ 4,63**
10	Caminhão truck sky	Km/Rod.	**R$ 5,38**
11	Caminhão espargidor/rosco-com maçarico	Km/Rod.	**R$ 133,77**
12	Pá mecânica (carregadeira) diesel potência superior 90HP	H/Trab.	**R$ 165,03**
13	Trator de esteiras com escarificador	H/Trab.	**R$ 228,77**
14	Escavadeira rotativa hidráulica potência superior 135HP	H/Trab.	**R$ 234,65**
15	Retro escavadeira potência superior 80 HP	H/Trab	**R$ 124,29**
16	Trator agrícola tração 4x4 com implemento	H/Trab.	**R$ 110,33**
17	Motoniveladora 120 HP	H/Trab.	**R$ 222,21**
18	Rolo Compactador Pata - 9.500Kg.	H/Trab.	**R$ 133,34**
19	Rolo Compactador Liso - 6.000Kg.	H/Trab.	**R$ 160,96**
20	Rolo compactador sobre pneus - 9.500Kg.	H/Trab.	**R$ 178,71**
21	Vibro Acabadora de Asfalto Asfalto	H/T H/Trab.rab.	**R$ 205,92**

"Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade"
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
SETOR DE ÁREAS PÚBLICAS LOTE B - CEP 71.215-000 – BRASÍLIA DF - PABX 3403-2300
site: www.novacap.df.gov.br - e-mail: novacap@novacap.df.gov.br - CNPJ/MF 00.037.457/0001-70

COMPACTA ENGENHARIA LTDA. CL 415 Lotes G/H - Santa Maria - CEP: 72.545-240 - Brasília - DF - CNPJ: 72.582.638/0001-89 - CF/DF: 07.346.475/001-15

Contrato nº 001/16 – Processo nº 755/16, fl. 640

Fonte: Processos citados nas respectivas imagens – mais exemplos no DA_PT 38 - VANTAJOSIDADE

[30] DA_PT 38 - VANTAJOSIDADE

72. Ademais, diversas foram as oportunidades em que menos de 3 preços foram considerados para fins de comprovação da vantajosidade, segundo a Companhia, em razão do baixo interesse das empresas em apresentarem cotações.

Figura 9 – Exemplos de renovações que consideraram menos de 3 preços na pesquisa de mercado

Comprovação da vantajosidade com apenas 2 preços

Para que possamos analisar se os novos preços propostos pela Contratada continuam vantajosos para a Administração Pública solicitamos para 03 (três) empresas orçamentos de prestação dos serviços nos mesmos moldes dos contratos vigentes, folhas 1027 a 1033. Obtivemos as seguintes cotações:

Lote	Empresas – Preço/m²		
	BSBLUX	EPC	IQS
01	0,14	0,33	Não cotou
02	0,14	0,33	Não cotou

A empresa IQS não manifestou interesse em apresentar cotação de preços.

Parecer do Executor para 1º Termo Aditivo aos contratos nº 547/2014 e nº 548/2014 – Processo nº 612/13, fl. 2268

3 – VANTAJOSIDADE ECONÔMICA

A fim de avaliar se a prorrogação dos contratos é vantajosa para a administração pública, foram solicitados orçamentos para os serviços especializados de manutenção e conservação das áreas públicas urbanas de gramado e de vegetação espontânea do Distrito Federal, para as áreas atendidas pelos Contratos nº 547/2014 e 547/2014, fls. 1435 a 1443, conforme tabela abaixo:

Lote	Tabela de Preços – Custo do m²			
	EPC	IQS	SETA	Trier Contratada m² - repactuado)
01	R$ 0,152	R$ 0,39	Não cotou	R$ 0,0954
02	R$ 0,152	R$ 0,39	Não Cotou	R$ 0,0934

Considerando a dificuldade em encontrar empresas interessadas em apenas cotar o preço dos serviços, uma vez que a maioria delas tem conhecimento que essa cotação não gerará um contrato, pesquisa de preço foi realizada praticamente com as mesmas empresas do ano anterior. A empresa Seta Serviços de Engenharia, Terraplanagem e Administração Ltda. não teve interesse em apresentar cotação.

Parecer do Executor para 2º Termo Aditivo aos contratos nº 547/2014 e nº 548/2014 – Processo nº 612/13, fl. 3202

Fonte: Processos citados nas respectivas imagens

73. Destaque ainda ao caso em que **apenas 1 empresa** apresentou cotação[31]. Como forma de tentar justificar a renovação, buscou-se composição semelhante nas tabelas de referência SICRO/SINAPI, sem sucesso. Tal "esforço" foi registrado pela Consultoria Jurídica da empresa:

Figura 10 – Comprovação da vantajosidade com apenas 1 preço de fornecedores

Pelo Memorando nº 035/2017-DPJ, às fls. 1.939/1.940, o Departamento de Parques e Jardins informa que, para comprovar a vantajosidade econômica para a prorrogação dos Contatos, foram solicitados orçamentos às empresas, IQS Engenharia Ltda, Seta Serviços de Engenharia, Terraplanagem e Administração Ltda, e EPC Construções S/A, porém para que não houvesse atraso nas providências necessárias para a prorrogação dos contratos em tela, o DPJ encaminhou o processo nº 112.000.612/2013, para análise, enquanto aguardava os orçamentos solicitados.

Informa ainda que até a presente data, apenas a empresa EPC Construções S/A encaminhou orçamento estimativo no valor de R$ 0,1428, independente do Lote.

Informa mais uma vez, que foi realizada em outubro de 2016, pesquisas de mercado para comprovar a vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos de manutenção de áreas verdes.

Também explana que realizou pesquisa nas tabelas de preços SINAPI e SICRO para ter uma referência dos preços praticados no mercado atualmente, mas só encontrou uma referência no SICRO, que é inerente ao corte e limpeza de áreas gramados em rodovias, ou seja, não engloba todas as atividades envolvidas na manutenção de áreas verdes do Distrito Federal (poda de grama, roçagem de vegetação espontânea, rastelamento de folhas secas, capina e limpeza de canteiros ornamentais), no valor de R$ 0,13/m², em anexo e que o preço do m² dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas de gramado e de vegetação espontânea para o novo certame é de R$ 0,12/m². Folha nº 1957

Pelo Memorando nº 035/2017-DPJ, às fls. 1.939/1.940, o Departamento de Parques e Jardins conclui pela vantajosidade econômica para a prorrogação dos Contatos, para isso foi solicitado orçamentos das empresas, IQS Engenharia Ltda, Seta Serviços de Engenharia, Terraplanagem e Administração Ltda, e EPC Construções S/A, porém apenas a empresa EPC Construções S/A encaminhou orçamento estimativo no valor e R$ 0,1428, independente do Lote.

Entendemos que a Decisão Liminar nº 023/2016-P/AT relativa à suspensão da realização do Pregão nº 011/2016-ASCAL/PRES, referente à contratação de serviços especializados de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas de gramado e de vegetação espontânea do Distrito Federal (Processo nº 112.002.931/2016), e o esforço da área técnica da NOVACAP, para demonstrar a vantajosidade justificam as prorrogações dos contratatos, para que não haja descontinuidade na execução dos serviços, de suma importância para o Distrito Federal.

Parecer da Consultoria Jurídica da Novacap - Contratos nº 547/2014 e nº 548/2014

Fonte: Processo nº 612/13, fl. 3920 / 3923

74. Os exemplos trazidos na Figura 9 e Figura 10 revelam outra falha identificada na pesquisa de preços: **Limitada quantidade de empresas consultadas**.

[31] Contrato nº 547/2014 e nº 548/2014 – Processo nº 612/2013 – Serviço de manutenção e conservação de áreas verdes

75. Mesmo priorizando a cotação junto à possíveis fornecedores, a Novacap, ao realizar a pesquisa de mercado, raramente **solicitou cotação aos participantes do procedimento licitatório**. Considerando tratar-se de empresas que possuem real interesse e executam o serviço contratado, seria desejável que fossem consultadas na cotação de preços.

76. Dos 31 contratos analisados[32], em 23 foi realizada cotação junto a fornecedores, totalizando **105 Termos Aditivos**. Nestes, foram 416 cotações realizadas por apenas 74 empresas distintas:

Tabela 18 – Visão geral da pesquisa de preços da amostra analisada

Serviço pesquisado	Qtde TAs	Qtde preços solicitados	Qtde empresas consultadas
LOCAÇÃO	30	129	16
SEGURANÇA	12	87	17
ÁREAS VERDES	40	112	11
PODA	15	45	7
GPS	8	43	23
	105	**416**	**74**

Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos

77. Quanto à diversidade, ao observarmos cada serviço separadamente, fica clara a preferência a determinadas empresas:

Tabela 19 – Frequência com que as empresas são convidadas a apresentarem propostas

LOCAÇÃO DE VEÍCULOS E MÁQUINAS

30 Termos Aditivos assinados

	Empresa	Qtde	Frequência
1	Compacta	27	90%
2	Brisa	25	83%
3	Beta	23	77%
4	STC	23	77%
5	WW Transportes	17	57%
6	BE Transportes	4	13%
7	EBF	1	3%
8	ERS Transportes	1	3%
9	Gontijo e Pereira Transportes	1	3%
10	JCouto	1	3%
11	LOCAL Alcantara	1	3%
12	Prado e Filhos Transportes	1	3%
13	Rick & Milla	1	3%
14	RN Transportes de Cargas	1	3%
15	Transbarros	1	3%
16	TVA construção e locação	1	3%
	Qtde preços solicitados	**129**	

SEGURANÇA

12 Termos Aditivos assinados

		Qtde	Frequência
1	Ipanema	12	100%
2	CityService	10	83%
3	Confederal	10	83%
4	Global	10	83%
5	SOBERANA	10	83%
6	Visan	7	58%
7	Brasília	6	50%
8	Agroservice	5	42%
9	Sitran	5	42%
10	Cytiservice	3	25%
11	Confere	2	17%
12	Grupos Mistral	2	17%
13	5 estrelas	1	8%
14	Ágil	1	8%
15	Esparta	1	8%
16	Grifo	1	8%
17	Servi	1	8%
	Qtde preços solicitados	**87**	

[32] DA_PT 35 – Amostra analisada

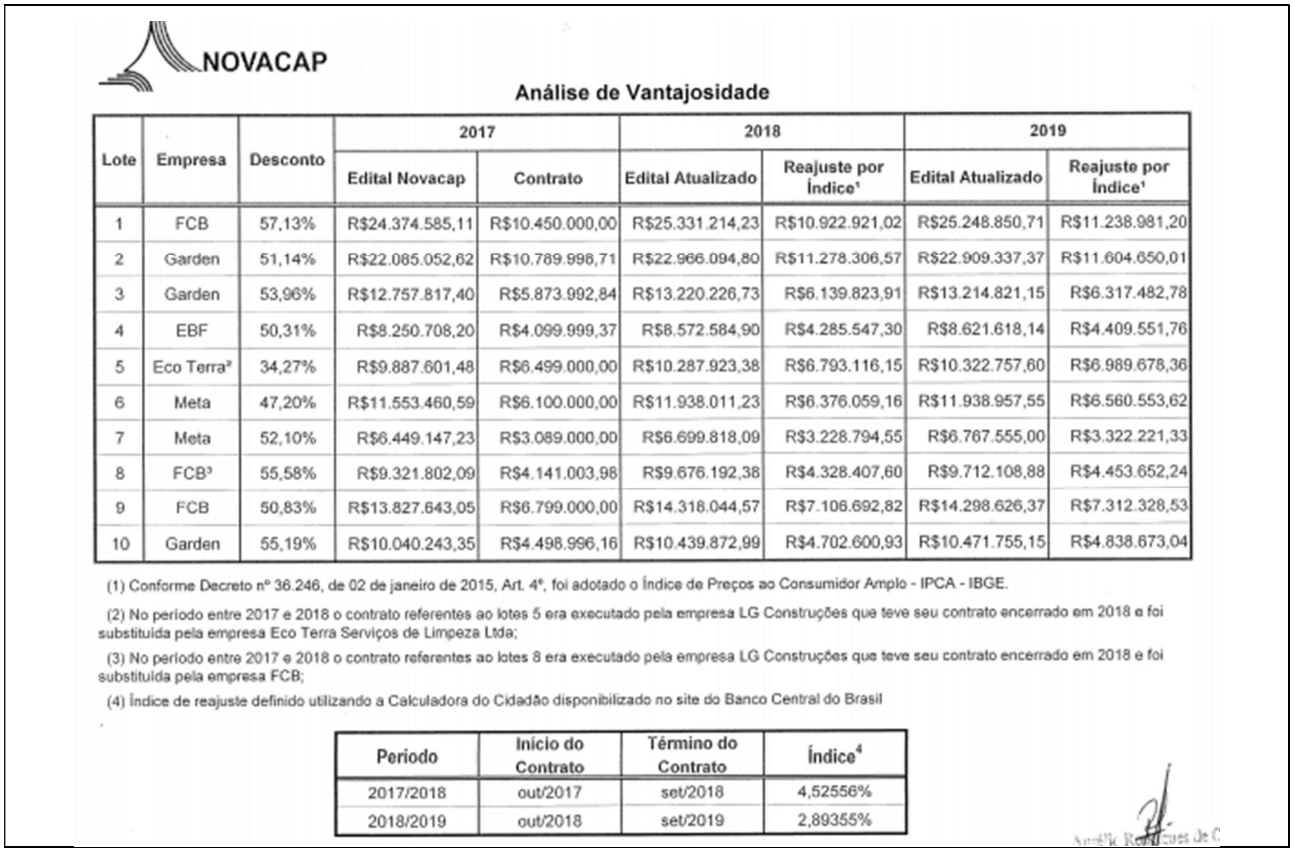
ÁREAS VERDES			
40	Termos Aditivos assinados		
	Empresa	**Qtde**	**Frequência**
1	Coopercam	26	65%
2	SETA	15	38%
3	CIDADE	14	35%
4	Atumam Gramados	12	30%
5	EPC	8	20%
6	Bsblux	8	20%
7	EPC S.A.	7	18%
8	GAE Construção	6	15%
9	IQS	6	15%
10	Planalto Service	5	13%
11	ZK Conservação e Limpeza	5	13%
	Qtde preços solicitados	**112**	

PODA			
15	Termos Aditivos assinados		
		Qtde	**Frequência**
1	Coopercam	9	60%
2	FCB	9	60%
3	O cravo e a Rosa Urbanização	9	60%
4	LD Construtora e	6	40%
5	Vale do Ipê	6	40%
6	Cidade Serviços	3	20%
7	WM Paisagismo	3	20%
	Qtde preços solicitados	**45**	

Fonte: DA_PT 38 – VANTAJOSIDADE

78. Cumpre realçar a situação observada nos contratos referentes à manutenção de áreas verdes, caso em que a comprovação de vantajosidade não se amparou em propostas junto à fornecedores. Alegando dificuldade em obter cotação de mercado, a Novacap utilizou como parâmetro a composição balizadora do valor da licitação, atualizada à data da renovação.

Figura 11 – Análise da Vantajosidade considerando nova composição de custos (Edital atualizado)



NOVACAP

Análise de Vantajosidade

Lote	Empresa	Desconto	2017		2018		2019	
			Edital Novacap	Contrato	Edital Atualizado	Reajuste por Índice[1]	Edital Atualizado	Reajuste por Índice[1]
1	FCB	57,13%	R$24.374.585,11	R$10.450.000,00	R$25.331.214,23	R$10.922.921,02	R$25.248.850,71	R$11.238.981,20
2	Garden	51,14%	R$22.085.052,62	R$10.789.998,71	R$22.966.094,80	R$11.278.306,57	R$22.909.337,37	R$11.604.650,01
3	Garden	53,96%	R$12.757.817,40	R$5.873.992,84	R$13.220.226,73	R$6.139.823,91	R$13.214.821,15	R$6.317.482,78
4	EBF	50,31%	R$8.250.708,20	R$4.099.999,37	R$8.572.584,90	R$4.285.547,30	R$8.621.618,14	R$4.409.551,76
5	Eco Terra[2]	34,27%	R$9.887.601,48	R$6.499.000,00	R$10.287.923,38	R$6.793.116,15	R$10.322.757,60	R$6.989.678,36
6	Meta	47,20%	R$11.553.460,59	R$6.100.000,00	R$11.938.011,23	R$6.376.059,16	R$11.938.957,55	R$6.560.553,62
7	Meta	52,10%	R$6.449.147,23	R$3.089.000,00	R$6.699.818,09	R$3.228.794,55	R$6.767.555,00	R$3.322.221,33
8	FCB[3]	55,58%	R$9.321.802,09	R$4.141.003,98	R$9.676.192,38	R$4.328.407,60	R$9.712.108,88	R$4.453.652,24
9	FCB	50,83%	R$13.827.643,05	R$6.799.000,00	R$14.318.044,57	R$7.106.692,82	R$14.298.626,37	R$7.312.328,53
10	Garden	55,19%	R$10.040.243,35	R$4.498.996,16	R$10.439.872,99	R$4.702.600,93	R$10.471.755,15	R$4.838.673,04

(1) Conforme Decreto nº 36.246, de 02 de janeiro de 2015, Art. 4º, foi adotado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - IBGE.

(2) No período entre 2017 e 2018 o contrato referentes ao lotes 5 era executado pela empresa LG Construções que teve seu contrato encerrado em 2018 e foi substituída pela empresa Eco Terra Serviços de Limpeza Ltda;

(3) No período entre 2017 e 2018 o contrato referentes ao lotes 8 era executado pela empresa LG Construções que teve seu contrato encerrado em 2018 e foi substituída pela empresa FCB;

(4) Índice de reajuste definido utilizando a Calculadora do Cidadão disponibilizado no site do Banco Central do Brasil

Período	Início do Contrato	Término do Contrato	Índice[4]
2017/2018	out/2017	set/2018	4,52556%
2018/2019	out/2018	set/2019	2,89355%

Fonte: Processo nº 3737/2017, fl. 1021

79. Considerando que houve empresa contratada com valor 44% menor que o estimado no procedimento licitatório, restou demonstrado que esse parâmetro não reflete a realidade do mercado.

80. Reforça o uso das tabelas de referência SICRO/SINAPI para definição das estimativas dos valores a serem utilizados em novo certame, caso optassem por essa alternativa à renovação contratual:

Figura 12 – Metodologia apoia-se no uso das tabelas de referência SICRO/SINAPI

Dessa forma, entendemos que existe vantajosidade na comparação feita inicialmente, pois, como só possuímos o preço inicial contratado e após reajustado pelo índice, buscamos amparo no valor inicial do certame licitatório, no qual o corpo técnico à época buscou analisar o valor de todos os insumos, o rendimento dos equipamentos, todos os custos e os impactos advindos da mão de obra a ser utilizada, para culminar no preço final de 1 m² (um metro quadrado).

Vale destacar que os preços utilizados para formação de preço dos serviços em tela segue as tabelas de referência do SINAPI e quando o serviço não é encontrado, usa-se a o SICRO.

Dessa forma, esse Departamento entende que o IBGE, sendo uma Fundação Pública de notória qualificação na realização de coletas de dados, realiza mensalmente uma pesquisa de preço completa e abrangente e assim os preços aplicados pelo SINAP estão com valores de mercado.

Fonte: Processo nº 3737/2017, fl. 916/917

Com o intuito de analisarmos a vantajosidade econômica na prorrogação dos prazos de vigência dos Contratos, a SEAP/DIATEC/DEINFRA, também, atualizou as Estimativas de Preços utilizadas no certame no ano de 2017 para valores atuais, ou seja, se caso fossemos utilizar a mesma base de estimativa para realizarmos a licitação hoje (00112-00030113/2019-18). Cabe esclarecer que foram utilizados os valores constantes nas tabelas oficiais de preço SICRO/SINAP. A análise técnica de vantajosidade, 30405022, demonstrou que se fossemos licitar os serviços hoje, mesmo com reajustamento dos valores contratuais, estes ficariam inferiores aos preços atualizados, conforme tabela abaixo:

Fonte: Processo nº 3737/2017, fl. 1076

81. Contudo, justifica-se pela dificuldade de levantamento de 3 preços distintos de mercado, em razão da singularidade do serviço a ser executado:

Figura 13 – Justificativa para não cotar com fornecedores

Logo, em se tratando de um objeto tão específico e íntimo às condições, que só serão encontradas no Distrito Federal, e que são massivamente adaptadas ano a ano, por este Departamento de Parques e Jardins, é improvável que se encontrem empresas que executem tais tarefas e que não sejam as que já atendem os nossos contratos de Manutenção de Áreas Verdes.

Fonte: Processo nº 3737/2017, fl. 917

Os serviços de manutenção de áreas verdes no Distrito Federal são vultosos e, podemos dizer, que únicos. Os nossos serviços possuem características que impossibilitam que sejam conseguidos no mercado 03 orçamentos, de empresas distintas, que façam as diversas as atividades que compõe a manutenção de áreas verdes englobadas em único valor, conforme é o preço do item "manutenção de áreas verdes" dos contratos atuais (código 4029).

Fonte: Processo nº 3737/2017, fl. 1076

82. Ademais, causa estranheza a mencionada dificuldade, posto que, o serviço em tela foi dividido em 10 lotes, sendo atribuído a **7 empresas distintas**. Ao longo do processo, **nenhuma delas foi convidada a apresentar preços** para prestar o serviço correspondente a outro lote.

83. Registra-se, ainda, que na contratação anterior[33], outra empresa, além das 7 já mencionadas, realizou o serviço sem, aparentemente, ter apresentado dificuldades que a desabonasse. Trata-se dos Contratos nº 547/14 e 548/14, firmados com a TRIER Engenharia Ltda.

Tabela 20 – Preços originais dos Lotes do serviço de manutenção e conservação de áreas verdes

Processo	Contrato	LOTE	Estimativa Novacap Custo Unit (R$/ m2)	Empresa	Custo Unit (R$/m2)	Novacap /Empresa
612/2013	547/14	1*	**0,0911****	TRIER	0,0807	**13% maior**
612/2013	548/14	2*	**0,0911****	TRIER	0,0776	**17% maior**
32740/2018	153/2017	1	**0,0831**	FCB	**0,0379**	**119% maior**
32879/2018	157/2017	2	**0,0831**	Garden	**0,0423**	**96% maior**
33317/2018	158/2017	3	**0,0831**	Garden	**0,0394**	**111% maior**
32273/2019	159/2017	4	**0,0865**	EBF	**0,0421**	**105% maior**
553/2018	092/2018	5	**0,0865**	Ecoterra	**0,0552**	**57% maior**
3737/2017	136/2017	6	**0,0865**	Meta	**0,0441**	**96% maior**
33173/2019	161/2017	7	**Não localizado**	Meta	**0,0399**	**x**
554/2018	093/2018	8	**0,0865**	FCB	**0,0440**	**97% maior**
33389/2019	156/2017	9	**0,0865**	FCB	**0,0444**	**95% maior**
3763/2017	152/2017	10	**0,0865**	Garden	**0,0380**	**128% maior**

* Contratação anterior – considera valor do último Termo Aditivo

** Custo estimado para nova licitação de R$ 0,1113 com BDI de 22,11%

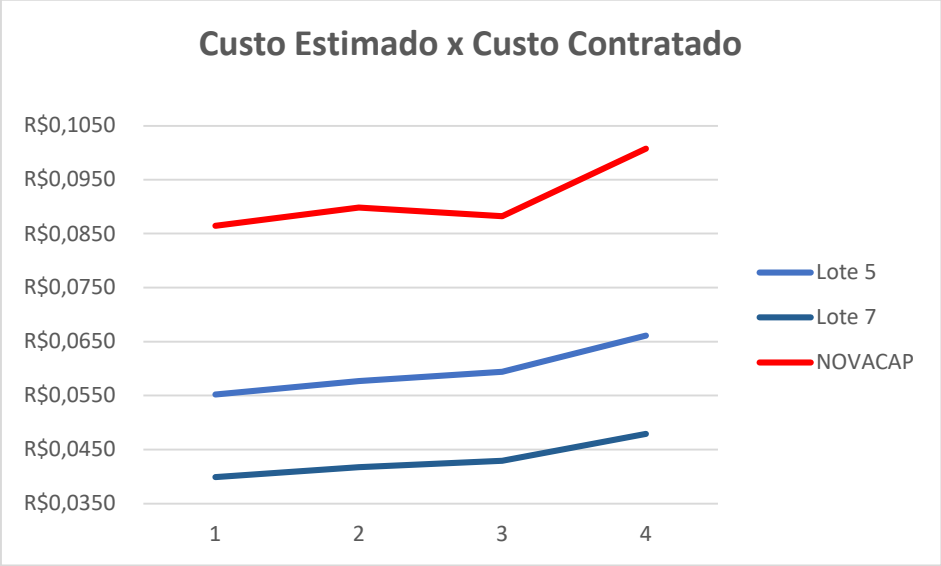
Fonte: DA_PT 38 – VANTAJOSIDADE

84. Conclui-se que não apenas há diversas empresas aptas à prestação do serviço, que poderiam ter sido convidadas a apresentarem preços, como também o valor de referência da Novacap não é o melhor parâmetro a ser utilizado para fins de comprovação da vantajosidade, posto que, a exemplo do lote 10, foi estimado **128% maior** que o valor contratado por meio do Pregão Eletrônico.

85. Ao longo da vigência contratual, por meio das composições atualizadas apresentadas pela Novacap a cada renovação, os **valores de referência** apresentaram o seguinte comportamento:

[33] Processo nº 612/2013

Gráfico 1 – Comparação do Custo estimado pela NOVACAP x Custo contratado



Fonte: DA_PT 38 – VANTAJOSIDADE. Processo nº 553/2018 (Contrato nº 092/2018 – lote 5) e Processo nº 33173/2019 (Contrato nº 161/2017 – lote 7)

86. A análise inclui o valor solicitado pelas empresas a título de **reequilíbrio**:

Tabela 21 - Comparação do Custo estimado pela NOVACAP x Custo contratado por lotes

	EMPRESAS				NOVACAP			
LOTE	Inicial	TA 1	TA 2	Reequilíbrio	Inicial	TA 1	TA 2	Reequilíbrio
1	0,0379	0,0396	0,04076		0,0831	0,0898	0,0882	0,1008
2	0,0423	0,0442	0,0455	0,0535	0,0831	0,0898	0,0882	0,1008
3	0,0394	0,0411	0,0423	0,0498	0,0831	0,0898	0,0882	0,1008
4	0,0421	0,0440	0,0453	0,0480	0,0865	0,0898	0,0882	0,1008
5	0,0552	0,0577	0,0594	0,0661	0,0865	0,0898	0,0882	0,1008
6	0,0441	0,0462	0,0474	0,0578	0,0865	0,0898	0,0882	0,1008
7	0,0399	0,0417	0,0429	0,0479	0,0865	0,0898	0,0882	0,1008
8	0,0440	0,0460	0,0473		0,0865	0,0898	0,0882	0,1008
9	0,0444	0,0464	0,0478		0,0865	0,0898	0,0882	0,1008
10	0,0380	0,0397	0,0409	0,0480	0,0865	0,0898	0,0882	0,1008

Fonte: Processos relacionados na Tabela 20

87. As presentes constatações e análise demonstram que os procedimentos adotados pela Novacap, para aferição da vantajosidade da renovação contratual não se revela a mais ampla possível, tampouco aborda todas as características do objeto de forma a evidenciar, de forma clara, que a manutenção do contrato vigente se mostra a medida mais econômica para a administração.

Causas

88. Limitações na realização das pesquisas de preços. Negligência em relação à comprovação de vantajosidade da prorrogação.

Efeitos

89. Restrição à competitividade. Pesquisa de preço que pode não refletir a realidade do mercado.

Considerações do auditado

90. Tendo em vista as análises e evidências apontadas no presente relatório, a versão prévia do Relatório de Auditoria, com fulcro no art. 1º, §1º, da Resolução n. 271/2014, foi encaminhado à Novacap para manifestações e considerações acerca dos achados[34]:

91. Todavia, transcorrido o prazo **improrrogável** estipulado[35], a Jurisdicionada quedou-se inerte, não apresentando quaisquer ponderações acerca dos fatos relatados na auditoria.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

92. Considerando não haver manifestação oriunda da Novacap, mantêm-se as análises e evidências apresentadas, bem como o presente achado de auditoria.

Proposições

93. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

I. determinar à NOVACAP que:

a) observando o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), arts. 7º e 11, diversifique a forma de realizar o comparativo de vantajosidade, utilizando, como prioridade para obtenção dos valores de referência, as fontes oficiais, tais como: preços públicos do Sistema de Compras do Distrito Federal; cópia de Ata de Registro de Preço; Painel de Preços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, devendo buscar, ainda, outras formas de consulta a banco de preços;

b) nas pesquisas de preço junto a fornecedores, observe fielmente o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art. 11, item IV, devendo os orçamentos utilizados ser provenientes de empresas que reúnam as condições necessárias para contratar com a Administração, observando que "preço válido" abrange a existência de afinidade da empresa com o objeto, regularidade para contratação com a administração pública, identificação adequada, tanto do eventual fornecedor, quanto do objeto, devendo constar, ainda, o detalhamento dos preços, de forma a permitir um comparativo entre todas as propostas e o valor contratado;

c) nas pesquisas de preço junto a fornecedores, apresente todo o detalhamento do objeto e características que possam influenciar na correta formulação do preço, a exemplo daquelas contidas do Termo de Referência / Projeto Básico da licitação; e

[34] Decisão Liminar nº 05/2020 – P/AT (Peça 56 e-doc CB807833) referendada pela Decisão nº 282021 (Peça 62 e-doc FC817185)

[35] Comunicado por meio do Ofício nº 11953/2020-GP, recebido em 21/12/2020 (Peça 58 e-doc D5C30840)

d) implemente mecanismos de controle que garantam a extensão da pesquisa de preços, abrangendo, ainda, o cumprimento, pelas empresas, dos requisitos para apresentação de preços válidos, a exemplo da "Lista de Verificação de Conformidade" trazida como Anexo I da Portaria 514/2018 – SEPLAG;

II. Recomendar à NOVACAP que ao realizar pesquisa de mercado junto à fornecedores, inclua os participantes do procedimento licitatório.

Benefícios Esperados

94. Pesquisa de mercado que reflita a realidade dos preços praticados no mercado. Negociação e redução dos valores contratados. Promoção da competitividade.

2.1.3. Achado 3: Uso injustificável da prorrogação excepcional.

Critério

Possibilidade de prorrogação contratual por até 12 meses, em caráter excepcional, devidamente justificado e autorizado.	*Lei nº 8666/93, art 57, §4º; *IN 05/2017, Anexo IX, 6; *Lei 13303/2016, art 71; *Regulamento LIC NOVACAP, art 171.
A prorrogação excepcional é solução extraordinária e deve ser utilizada em situações imprevisíveis, estranhas à vontade das partes, que inviabilizem nova licitação durante a vigência contratual.	*Princípio da razoabilidade; *Decisão TCDF 1860/2014; *Decisão Normativa TCDF 01/1999; *Acórdão TCU 1159/2008 - Plenário / 429/2010 - 2ª Câmara.

Análises e Evidências

95. Dos 31[36] processos analisados, **apenas 12 (39%)** tiveram a prorrogação excepcional, que se encontram relacionados na tabela a seguir:

Tabela 22 – Contratos analisados com prorrogação excepcional

Nº Contrato	Nº Processo	Vigência total (meses)	OBJETO
724/09	112.001.704/2009	67	Locação de veículos máquinas e equipamentos
508/15	112.000.009/2014	73	Locação de veículos, máquinas e equipamentos, para formação de patrulha mecanizada
750/10	112.009.002.291/2009	61	Serviço contínuo de vigilância ostensiva, supervisão motorizada e monitoração eletrônica
754/11	112.002.405/2011	74	Serviço de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas

[36] DA_PT 35 – Amostra analisada

Nº Contrato	Nº Processo	Vigência total (meses)	OBJETO
755/11	112.002.405/2011	73	Serviço de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas
756/11	112.002.405/2011	73	Serviço de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas
757/11	112.002.405/2011	73	Serviço de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas
758/11	112.002.405/2011	73	Serviço de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas
759/11	112.002.405/2011	73	Serviço de manutenção e conservação de áreas verdes públicas urbanas
720/12	112.002.742/2011	73	Serviços técnicos especializados de erradicação e poda de árvores
721/12	112.002.742/2011	73	Serviços técnicos especializados de erradicação e poda de árvores
722/12	112.002.742/2011	73	Serviços técnicos especializados de destocamento e trituração dos resíduos vegetais gerados

Fonte: PT_DA 35 – Amostra Analisada

96. Após a depuração dos contratos, buscamos identificar a aderência às normas de regência, aplicando os itens de verificação, cujo resultado obtido e análise acurada encontra-se pormenorizado no DA_PT nº 39 – Avaliação da Prorrogação Excepcional, e a classificação destacada na tabela abaixo:

Tabela 23 – Resultados da dimensão "Prorrogação Excepcional" com correspondente classificação

Itens de Análise		SIM	Maioria dos Itens	Poucos Itens	NÃO	Classificação
PEX2	Há autorização específica para prorrogação excepcional?	**92%**			**8%**	**Ótimo**
PEX3	Há justificativa para prorrogação excepcional?	**67%**			**33%**	**Regular**
PEX4	A justificativa para prorrogação excepcional é razoável?	**0%**			**100%**	**Péssimo**
PEX5	As causas para prorrogação excepcional são previsíveis e evitáveis?	**100%**			**0%**	**Péssimo**
PEX6	O parecer da consultoria jurídica questiona as razões da prorrogação excepcional?	**17%**			**83%**	**Péssimo**
PEX7	A nova contratação, após o fim das prorrogações, utilizou-se do TR/PB anterior?	**64%**	**36%**	**0%**	**0%**	**Péssimo**
PEX8	As mudanças no TR/PB justificam a renovação excepcional em detrimento de novo certame?	**0%**			**100%**	**Péssimo**
Fonte: DA_PT 36 – Check Lists Preenchidos		**1,20**				**PÉSSIMO**

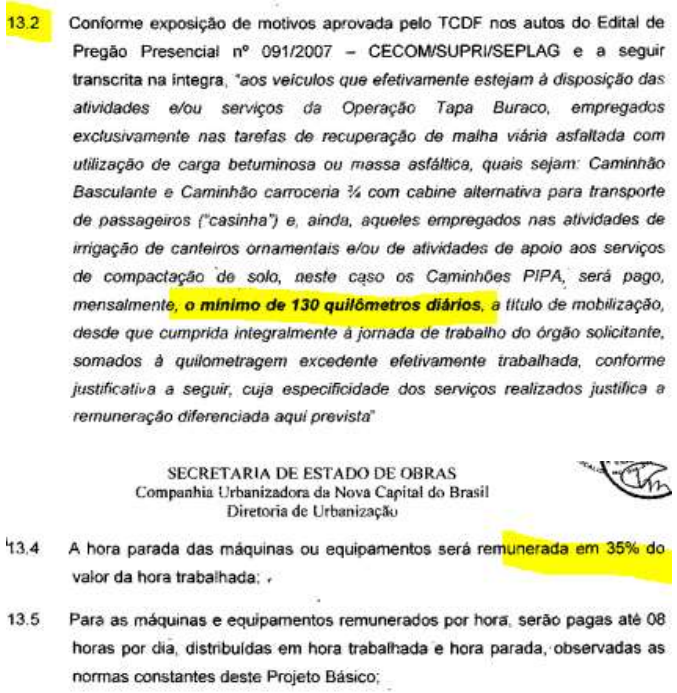
97. Embora em **67%** dos contratos tenha sido identificada justificativa para prorrogação excepcional, ela **NUNCA** se apresentou razoável. Ou seja, não se fundamentou em causas imprevisíveis e inevitáveis.

98. Em regra, as prorrogações foram justificadas por atraso no processo licitatório para nova contratação. Nesse sentido, buscamos comparar os Termos de Referência (TR) / Projetos Básico (PB) dos contratos atuais com aqueles dos próximos certames, na expectativa que alterações significativas nesses instrumentos fossem a fonte da demora no procedimento para nova licitação.

99. Em **64%** dos casos os documentos técnicos referenciais da nova licitação eram exatamente os mesmos do certame anterior, e, nos **36%** restantes, aproveitou-se a maioria dos itens, sem, contudo, apresentar alterações significativas que justificassem a dilação no prazo para lançamento de novo certame.

100. Desse modo, diante da utilização de mesmo instrumento de referência, a licitação poderia ser lançada no mercado a qualquer tempo, não sendo, pois, justificativa para chegada à renovação excepcional sem o edital publicado ou nova contratação já em curso.

Figura 14 – Comparação do Projeto Básico de contratos de locação de máquinas e equipamentos



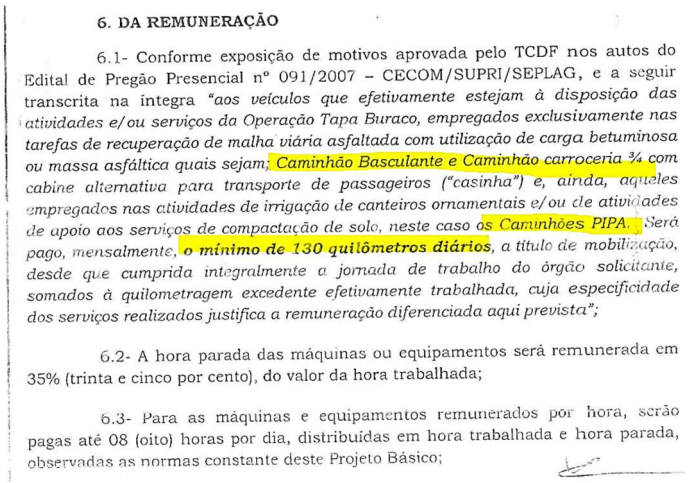
13.2 Conforme exposição de motivos aprovada pelo TCDF nos autos do Edital de Pregão Presencial nº 091/2007 – CECOM/SUPRI/SEPLAG e a seguir transcrita na íntegra, *"aos veículos que efetivamente estejam à disposição das atividades e/ou serviços da Operação Tapa Buraco, empregados exclusivamente nas tarefas de recuperação de malha viária asfaltada com utilização de carga betuminosa ou massa asfáltica, quais sejam: Caminhão Basculante e Caminhão carroceria ¾ com cabine alternativa para transporte de passageiros ("casinha") e, ainda, aqueles empregados nas atividades de irrigação de canteiros ornamentais e/ou de atividades de apoio aos serviços de compactação de solo, neste caso os Caminhões PIPA, será pago, mensalmente, **o mínimo de 130 quilômetros diários**, a título de mobilização, desde que cumprida integralmente à jornada de trabalho do órgão solicitante, somados à quilometragem excedente efetivamente trabalhada, conforme justificativa a seguir, cuja especificidade dos serviços realizados justifica a remuneração diferenciada aqui prevista"*

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS
Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
Diretoria de Urbanização

13.4 A hora parada das máquinas ou equipamentos será remunerada em 35% do valor da hora trabalhada;

13.5 Para as máquinas e equipamentos remunerados por hora, serão pagas até 08 horas por dia, distribuídas em hora trabalhada e hora parada, observadas as normas constantes deste Projeto Básico;

Contrato nº 724/09 – Processo nº 704/09, fl. 19/22



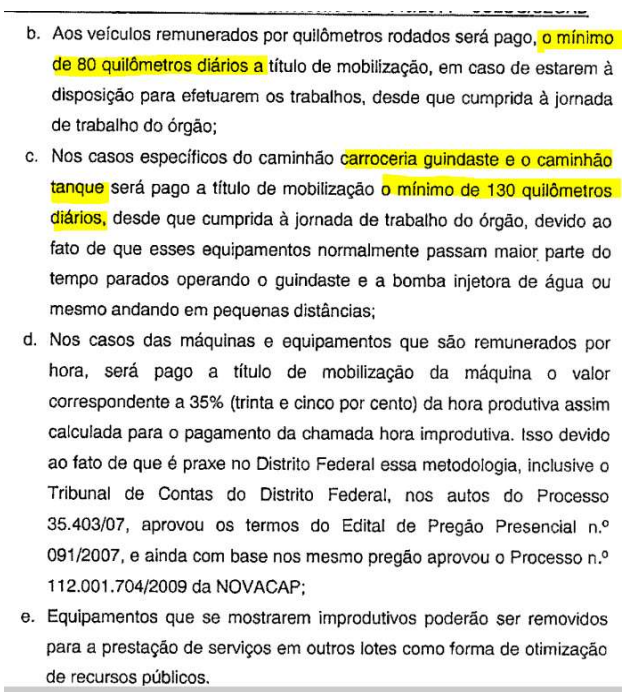
6. DA REMUNERAÇÃO

6.1- Conforme exposição de motivos aprovada pelo TCDF nos autos do Edital de Pregão Presencial nº 091/2007 – CECOM/SUPRI/SEPLAG, e a seguir transcrita na íntegra *"aos veículos que efetivamente estejam à disposição das atividades e/ou serviços da Operação Tapa Buraco, empregados exclusivamente nas tarefas de recuperação de malha viária asfaltada com utilização de carga betuminosa ou massa asfáltica quais sejam; Caminhão Basculante e Caminhão carroceria ¾ com cabine alternativa para transporte de passageiros ("casinha") e, ainda, aqueles empregados nas atividades de irrigação de canteiros ornamentais e/ou de atividades de apoio aos serviços de compactação de solo, neste caso os Caminhões PIPA. Será pago, mensalmente, **o mínimo de 130 quilômetros diários**, a título de mobilização, desde que cumprida integralmente a jornada de trabalho do órgão solicitante, somados à quilometragem excedente efetivamente trabalhada, cuja especificidade dos serviços realizados justifica a remuneração diferenciada aqui prevista";*

6.2- A hora parada das máquinas ou equipamentos será remunerada em 35% (trinta e cinco por cento), do valor da hora trabalhada;

6.3- Para as máquinas e equipamentos remunerados por hora, serão pagas até 08 (oito) horas por dia, distribuídas em hora trabalhada e hora parada, observadas as normas constante deste Projeto Básico;

Contrato nº 508/15 – Processo nº 009/14, fl. 371



b. Aos veículos remunerados por quilômetros rodados será pago, o mínimo de 80 quilômetros diários a título de mobilização, em caso de estarem à disposição para efetuarem os trabalhos, desde que cumprida à jornada de trabalho do órgão;

c. Nos casos específicos do caminhão carroceria guindaste e o caminhão tanque será pago a título de mobilização o mínimo de 130 quilômetros diários, desde que cumprida à jornada de trabalho do órgão, devido ao fato de que esses equipamentos normalmente passam maior parte do tempo parados operando o guindaste e a bomba injetora de água ou mesmo andando em pequenas distâncias;

d. Nos casos das máquinas e equipamentos que são remunerados por hora, será pago a título de mobilização da máquina o valor correspondente a 35% (trinta e cinco por cento) da hora produtiva assim calculada para o pagamento da chamada hora improdutiva. Isso devido ao fato de que é praxe no Distrito Federal essa metodologia, inclusive o Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos autos do Processo 35.403/07, aprovou os termos do Edital de Pregão Presencial n.º 091/2007, e ainda com base nos mesmo pregão aprovou o Processo n.º 112.001.704/2009 da NOVACAP;

e. Equipamentos que se mostrarem improdutivos poderão ser removidos para a prestação de serviços em outros lotes como forma de otimização de recursos públicos.

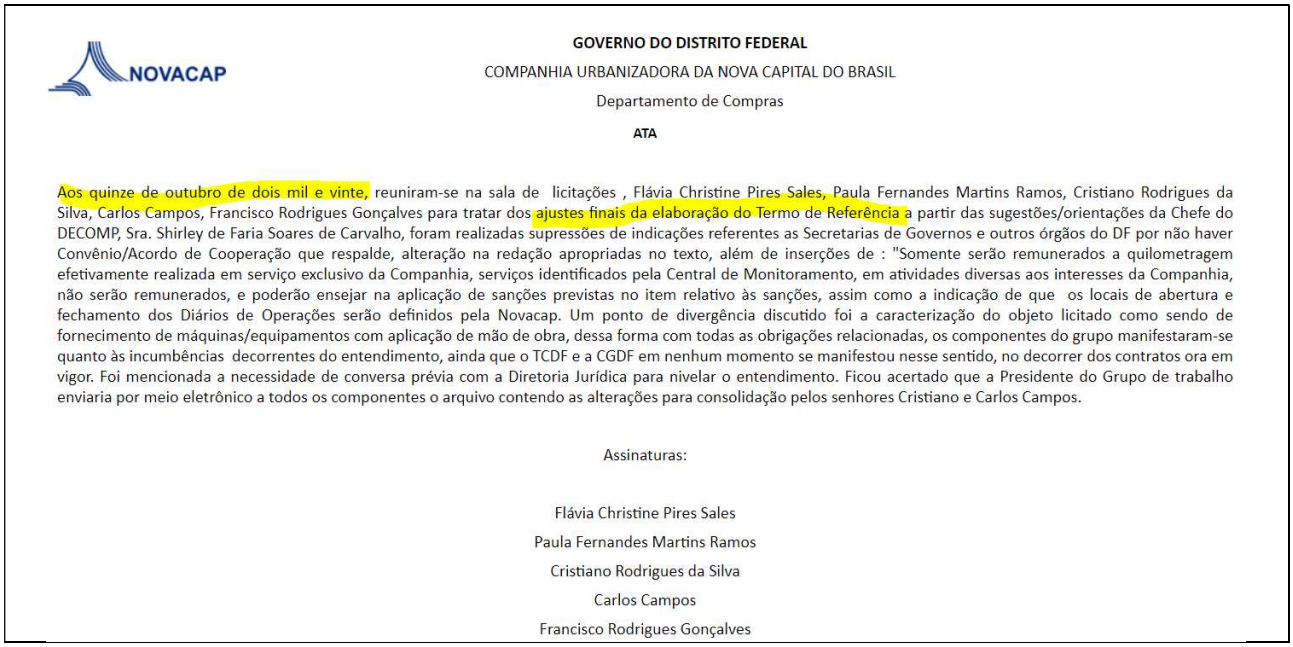
Contrato nº 001/16 – Processo nº 755/16, fl. 55/56

Fonte: Processos citados nas respectivas imagens

101. Observa-se, todavia, demasiada inércia administrativa para cumprimento dos trâmites necessários para nova licitação ou para adoção das medidas que se julguem pertinentes para alterações ou ajustes.

102. Como exemplo, destacamos o caso observado no **Contrato nº 508/2015**, cujo objeto é a locação de veículos e máquinas, que, **já esgotada a alternativa da prorrogação excepcional** (10/03/2020 a **05/03/2021**), caminha rumo à contratação emergencial, posto que, o processo[37] para nova contratação encontra-se em fase de revisão do Termo de Referência a apenas **69[38] dias úteis** do final da vigência (março/2021):

Figura 15 – Último documento do processo que trata da licitação para o serviço de locação de veículos e máquinas



NOVACAP

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

Departamento de Compras

ATA

Aos quinze de outubro de dois mil e vinte, reuniram-se na sala de licitações , Flávia Christine Pires Sales, Paula Fernandes Martins Ramos, Cristiano Rodrigues da Silva, Carlos Campos, Francisco Rodrigues Gonçalves para tratar dos ajustes finais da elaboração do Termo de Referência a partir das sugestões/orientações da Chefe do DECOMP, Sra. Shirley de Faria Soares de Carvalho, foram realizadas supressões de indicações referentes as Secretarias de Governos e outros órgãos do DF por não haver Convênio/Acordo de Cooperação que respalde, alteração na redação apropriadas no texto, além de inserções de : "Somente serão remunerados a quilometragem efetivamente realizada em serviço exclusivo da Companhia, serviços identificados pela Central de Monitoramento, em atividades diversas aos interesses da Companhia, não serão remunerados, e poderão ensejar na aplicação de sanções previstas no item relativo às sanções, assim como a indicação de que os locais de abertura e fechamento dos Diários de Operações serão definidos pela Novacap. Um ponto de divergência discutido foi a caracterização do objeto licitado como sendo de fornecimento de máquinas/equipamentos com aplicação de mão de obra, dessa forma com todas as obrigações relacionadas, os componentes do grupo manifestaram-se quanto às incumbências decorrentes do entendimento, ainda que o TCDF e a CGDF em nenhum momento se manifestou nesse sentido, no decorrer dos contratos ora em vigor. Foi mencionada a necessidade de conversa prévia com a Diretoria Jurídica para nivelar o entendimento. Ficou acertado que a Presidente do Grupo de trabalho enviaria por meio eletrônico a todos os componentes o arquivo contendo as alterações para consolidação pelos senhores Cristiano e Carlos Campos.

Assinaturas:

Flávia Christine Pires Sales

Paula Fernandes Martins Ramos

Cristiano Rodrigues da Silva

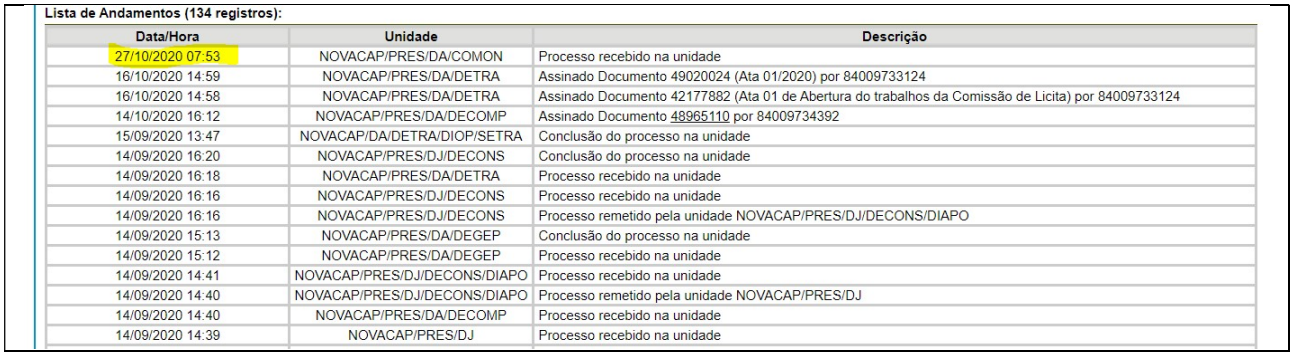
Carlos Campos

Francisco Rodrigues Gonçalves

Fonte: Processo nº 5366/2020

103. Diante deste quadro, cumpre destacar que o processo da nova licitação se encontrava há **26 dias úteis[39]** sem movimentação, conforme ilustra a imagem a seguir:

Figura 16 – Movimentação do Processo nº 5366/2020



Lista de Andamentos (134 registros):

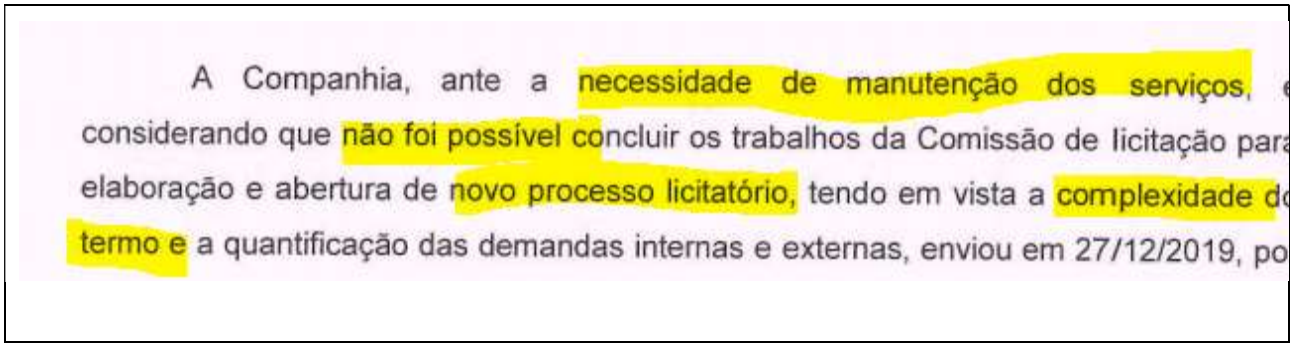
Data/Hora	Unidade	Descrição
27/10/2020 07:53	NOVACAP/PRES/DA/COMON	Processo recebido na unidade
16/10/2020 14:59	NOVACAP/PRES/DA/DETRA	Assinado Documento 49020024 (Ata 01/2020) por 84009733124
16/10/2020 14:58	NOVACAP/PRES/DA/DETRA	Assinado Documento 42177882 (Ata 01 de Abertura do trabalhos da Comissão de Licita) por 84009733124
14/10/2020 16:12	NOVACAP/PRES/DA/DECOMP	Assinado Documento 48965110 por 84009734392
15/09/2020 13:47	NOVACAP/DA/DETRA/DIOP/SETRA	Conclusão do processo na unidade
14/09/2020 16:20	NOVACAP/PRES/DJ/DECONS	Conclusão do processo na unidade
14/09/2020 16:18	NOVACAP/PRES/DA/DETRA	Processo recebido na unidade
14/09/2020 16:16	NOVACAP/PRES/DJ/DECONS	Processo recebido na unidade
14/09/2020 16:16	NOVACAP/PRES/DJ/DECONS	Processo remetido pela unidade NOVACAP/PRES/DJ/DECONS/DIAPO
14/09/2020 15:13	NOVACAP/PRES/DA/DEGEP	Conclusão do processo na unidade
14/09/2020 15:12	NOVACAP/PRES/DA/DEGEP	Processo recebido na unidade
14/09/2020 14:41	NOVACAP/PRES/DJ/DECONS/DIAPO	Processo recebido na unidade
14/09/2020 14:40	NOVACAP/PRES/DJ/DECONS/DIAPO	Processo remetido pela unidade NOVACAP/PRES/DJ
14/09/2020 14:40	NOVACAP/PRES/DA/DECOMP	Processo recebido na unidade
14/09/2020 14:39	NOVACAP/PRES/DJ	Processo recebido na unidade

Fonte: Processo nº 5366/2020

[37] Ofício nº 2022/2020 – NOVACAP/PRES (eDOC 8F31F2E8-c) e Ofício nº 2043/2020 – NOVACAP/PRES (eDOC CA7E9A41-c) em resposta às Notas de Auditoria 07 e 08 que questionaram o estágio da licitação para o serviço de locação de veículos e máquinas.
[38] Referência **01/12/2020**, data do acesso ao processo SEI nº 5366/2020.
[39] Desde 27/10/2020 - Acesso via SEI realizado em **01/12/2020, 11:22hs**.

104. Avulta importância salientar que este mesmo contrato, já se utilizou do atraso na licitação como justificativa para prorrogação excepcional, em março/2020:

Figura 17 – Justificativa para solicitação da prorrogação excepcional

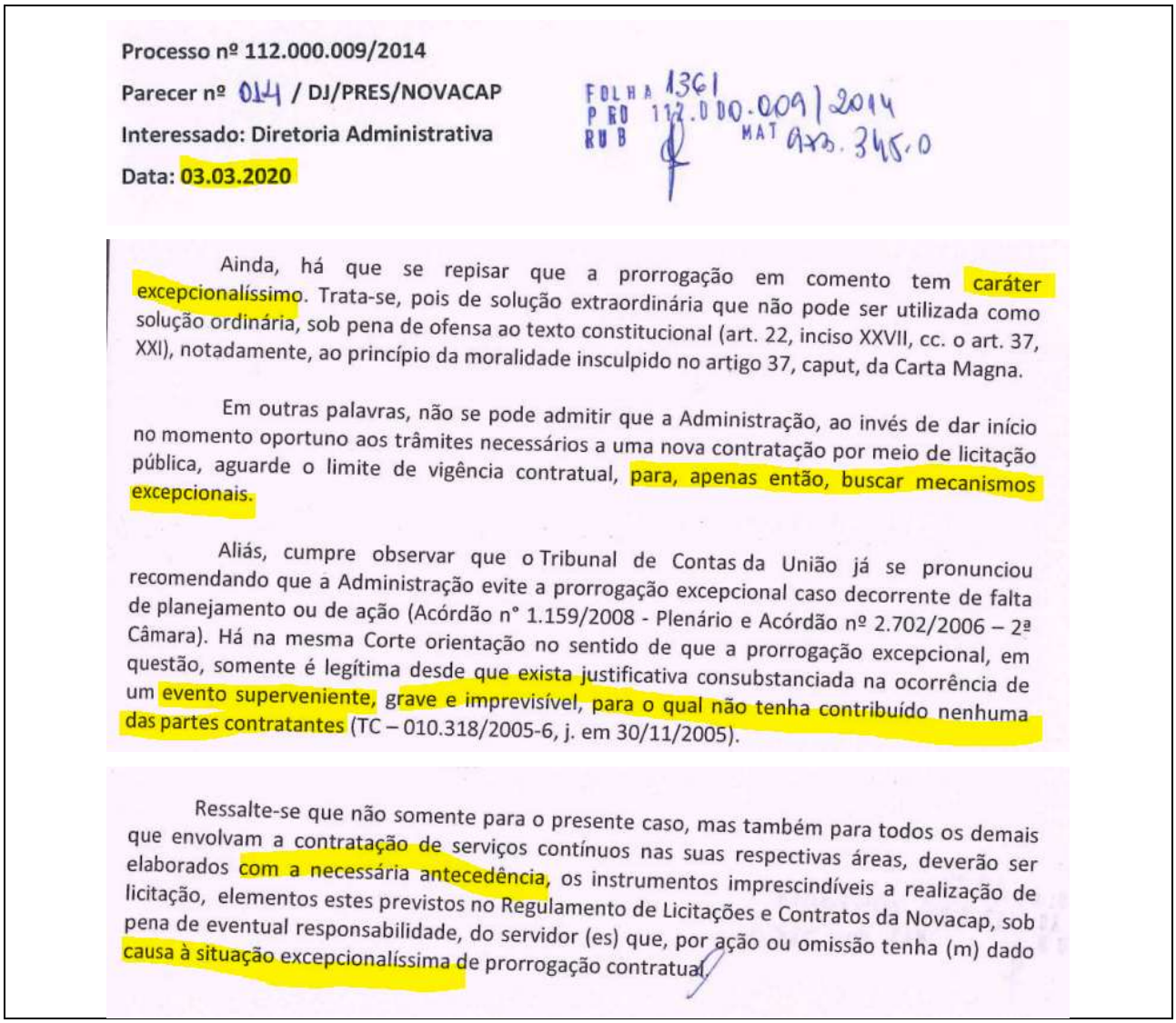


A Companhia, ante a necessidade de manutenção dos serviços, considerando que não foi possível concluir os trabalhos da Comissão de licitação para elaboração e abertura de novo processo licitatório, tendo em vista a complexidade do termo e a quantificação das demandas internas e externas, enviou em 27/12/2019, po

Fonte: Contrato nº 508/15 – Processo nº 09/2014, fl 2097

105. Tal prática foi questionada pela Consultoria Jurídica da Companhia, que, em 03/03/2020, às vésperas do fim da vigência contratual (10/03/2020), foi convidada a emitir parecer quanto ao cumprimento dos requisitos para a prorrogação excepcional:

Figura 18 – Parecer Jurídico questionando as justificativas para a prorrogação excepcional



Processo nº 112.000.009/2014

Parecer nº 014 / DJ/PRES/NOVACAP

Interessado: Diretoria Administrativa

Data: 03.03.2020

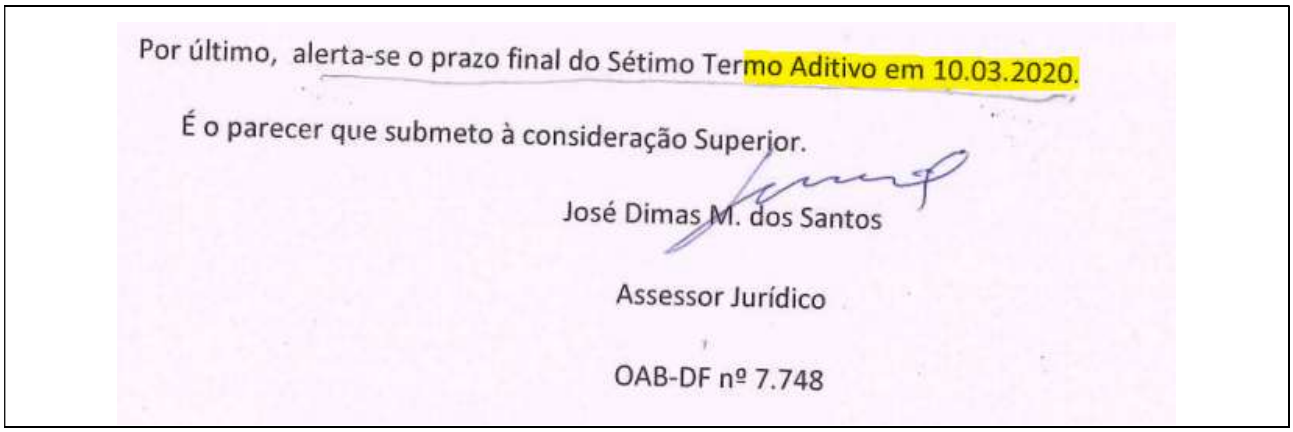
FOLHA 1361
PROC 112.000.009/2014
RUB MAT 9x3.345.0

Ainda, há que se repisar que a prorrogação em comento tem caráter excepcionalíssimo. Trata-se, pois de solução extraordinária que não pode ser utilizada como solução ordinária, sob pena de ofensa ao texto constitucional (art. 22, inciso XXVII, cc. o art. 37, XXI), notadamente, ao princípio da moralidade insculpido no artigo 37, caput, da Carta Magna.

Em outras palavras, não se pode admitir que a Administração, ao invés de dar início no momento oportuno aos trâmites necessários a uma nova contratação por meio de licitação pública, aguarde o limite de vigência contratual, para, apenas então, buscar mecanismos excepcionais.

Aliás, cumpre observar que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou recomendando que a Administração evite a prorrogação excepcional caso decorrente de falta de planejamento ou de ação (Acórdão n° 1.159/2008 - Plenário e Acórdão nº 2.702/2006 – 2ª Câmara). Há na mesma Corte orientação no sentido de que a prorrogação excepcional, em questão, somente é legítima desde que exista justificativa consubstanciada na ocorrência de um evento superveniente, grave e imprevisível, para o qual não tenha contribuído nenhuma das partes contratantes (TC – 010.318/2005-6, j. em 30/11/2005).

Ressalte-se que não somente para o presente caso, mas também para todos os demais que envolvam a contratação de serviços contínuos nas suas respectivas áreas, deverão ser elaborados com a necessária antecedência, os instrumentos imprescindíveis a realização de licitação, elementos estes previstos no Regulamento de Licitações e Contratos da Novacap, sob pena de eventual responsabilidade, do servidor (es) que, por ação ou omissão tenha (m) dado causa à situação excepcionalíssima de prorrogação contratual.


Por último, alerta-se o prazo final do Sétimo Termo Aditivo em 10.03.2020.

É o parecer que submeto à consideração Superior.

José Dimas M. dos Santos

Assessor Jurídico

OAB-DF nº 7.748

Fonte: Contrato nº 508/15 – Processo nº 09/2014, fl 2143 e 2145

106. Imperioso registrar-se que o contrato citado (Contrato nº 508/15) é **sucessor** de outro que, de igual forma, se estendeu até a prorrogação excepcional (Contrato nº 724/09), tendo sido utilizado o mesmo Projeto Básico para ambos os certames, conforme ilustrado na Figura 14 .

107. Merece relevância assinalar que, mesmo diante do cenário exposto, a **Consultoria jurídica da empresa**, importante instância de controle e fundamental para o aprimoramento administrativo de qualquer órgão/entidade, em **apenas 2 dos 12 contratos** analisados advertiu sobre a importância da excepcionalidade da situação, sendo que, em **83%** dos casos, manteve-se condescendente com as frágeis justificativas apresentadas para a prorrogação excepcional, não avaliando a gravidade, imprevisibilidade e inevitabilidade das causas apresentadas.

108. Portanto, a análise dos contratos que resultaram em prorrogação excepcional demonstra que não derivaram de situação imprevisíveis, estranhas à vontade das partes, que inviabilizassem nova licitação durante a vigência contratual.

Causas

109. Lentidão nos trâmites administrativos. Permissividade com situação já consolidada. Ausência de controles administrativos adequados. Falta de planejamento.

Efeitos

110. Restrição à competitividade.

Considerações do auditado

111. Tendo em vista as análises e evidências apontadas no presente relatório, a versão prévia do Relatório de Auditoria, com fulcro no art. 1º, §1º, da Resolução n. 271/2014, foi encaminhado à Novacap para manifestações e considerações acerca dos achados[40]:

112. Todavia, transcorrido o prazo **improrrogável** estipulado[41], a Jurisdicionada quedou-se inerte, não apresentando quaisquer ponderações acerca dos fatos relatados na

[40] Decisão Liminar nº 05/2020 – P/AT (Peça 56 e-doc CB807833) referendada pela Decisão nº 282021 (Peça 62 e-doc FC817185)
[41] Comunicado por meio do Ofício nº 11953/2020-GP, recebido em 21/12/2020 (Peça 58 e-doc D5C30840)

auditoria.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

113. Considerando não haver manifestação oriunda da Novacap, mantêm-se as análises e evidências apresentadas, bem como o presente achado de auditoria.

Proposições

114. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

I. Determinar à NOVACAP que realize os trâmites administrativos referentes à nova contratação em tempo hábil para que seja finalizado o processo licitatório antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual;

II. Recomendar à NOVACAP que, em seus pareceres, a Consultoria Jurídica se pronuncie acerca da inevitabilidade e imprevisibilidade das causas que levaram à prorrogação excepcional, avaliando, por exemplo, a repetitividade dos Termos de Referência/Projetos Básicos do novo edital em relação àquele do contrato vigente, e/ou, ainda, o andamento processual para nova licitação de modo a identificar paralisações injustificadas no processo;

III. Alertar à NOVACAP que o atraso no procedimento licitatório não constitui justificativa razoável para embasar a renovação excepcional amparada no §4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93. pois não constitui causa grave, superveniente, imprevisível e inevitável; e

IV. Orientar à NOVACAP que a prorrogação excepcional, prevista no §4º do art. 57, da Lei nº 8.666/93 é solução extraordinária, devendo ser utilizada em situações imprevisíveis, estranhas à vontade das partes, que inviabilizem nova licitação durante a vigência contratual.

Benefícios Esperados

115. Promoção da competitividade.

3. Conclusão

116. O objetivo da auditoria foi avaliar a Sistemática de Renovação Contratual de Serviços de Natureza Continuada da NOVACAP.

117. Para alcançar esse objetivo, definiu-se a seguinte questão de auditoria:

- Os procedimentos para renovação contratual encontram-se amparados na legislação de regência?

118. De forma a responder a presente questão, observando as particularidades dos procedimentos referentes aos trâmites das prorrogações, traçamos 3 dimensões a serem avaliadas.

- Dimensão 1 - Cumprimento de **Formalidades**;
- Dimensão 2 - Demonstração da **Vantajosidade**;
- Dimensão 3 - Razoabilidade do uso da **Prorrogação Excepcional** (maior 60 meses)

119. Verificou-se que a NOVACAP, embora cumpra requisitos às formalidades de existência de autorização e justificativas, ocorridas durante a vigência contratual, apresenta diversas falhas no tocante à observância dos prazos necessários ao bom andamento processual.

120. Quanto à comprovação da vantajosidade necessária à renovação contratual, as falhas evidenciadas na análise dos itens propostos para avaliação, resultaram na classificação "PÉSSIMO", demonstrada a ausência de um amplo e acurado comparativo dos valores de mercado com o executado no contrato.

121. Dentre o universo de contratos que tiveram sua renovação realizada de forma excepcional, amparada no art. 57, §4º da Lei nº 8666/93, constatou-se que **todas** careciam de justificativas razoáveis, não sendo comprovada a necessária imprevisibilidade ou o caráter inevitável da prorrogação. Os argumentos limitavam-se a declarar atrasos nos procedimentos licitatórios para as contratações.

122. Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, melhorias nos procedimentos de aferição da vantajosidade da renovação contratual, resultando no aumento da competitividade, redução dos valores pactuados e contratos alinhados à realidade de mercado.

4. Proposições

123. Diante de todo o exposto, considerando os achados de auditoria apresentados, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP que:

a) realize os trâmites administrativos referentes à renovação contratual em tempo hábil para que, caso não seja comprovada a vantajosidade da prorrogação, a nova contração, mediante licitação, seja firmada antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, um cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual, visando realizar os atos necessários à prorrogação (Achado 1);

b) normatize os procedimentos relativos à gestão contratual, estabelecendo antecedência mínima a ser respeitada nos casos de novo certame e/ou prorrogação contratual, a exemplo da Portaria nº 51/2020 instituída pela Secretaria de Educação do DF (Achado 1);

c) observando o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), arts. 7º e 11, diversifique a forma de realizar o comparativo de vantajosidade, utilizando, como prioridade para obtenção dos valores de referência, as fontes oficiais, tais como: preços públicos do

Sistema de Compras do Distrito Federal; cópia de Ata de Registro de Preço; Painel de Preços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, devendo buscar, ainda, outras formas de consulta a banco de preços (Achado 2);

d) nas pesquisas de preço junto a fornecedores, observe fielmente o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art. 11, item IV, devendo os orçamentos utilizados ser provenientes de empresas que reúnam as condições necessárias para contratar com a Administração, observando que "preço válido" abrange a existência de afinidade da empresa com o objeto, regularidade para contratação com a administração pública, identificação adequada, tanto do eventual fornecedor, quanto do objeto, devendo constar, ainda, o detalhamento dos preços, de forma a permitir um comparativo entre todas as propostas e o valor contratado (Achado 2);

e) nas pesquisas de preço junto a fornecedores, apresente todo o detalhamento do objeto e características que possam influenciar na correta formulação do preço, a exemplo daquelas contidas do Termo de Referência / Projeto Básico da licitação(Achado 2);

f) implemente mecanismos de controle que garantam a extensão da pesquisa de preços, abrangendo, ainda, o cumprimento, pelas empresas, dos requisitos para apresentação de preços válidos, a exemplo da "Lista de Verificação de Conformidade" trazida como Anexo I da Portaria 514/2018 – SEPLAG (Achado 2);

g) realize os trâmites administrativos referentes à nova contratação em tempo hábil para que seja finalizado o processo licitatório antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual (Achado 2);

II. Recomendar à NOVACAP que:

a) ao realizar pesquisa de mercado junto à fornecedores, inclua os participantes do procedimento licitatório (Achado 2);

b) em seus pareceres, a Consultoria Jurídica se pronuncie acerca da inevitabilidade e imprevisibilidade das causas que levaram à prorrogação excepcional, avaliando, por exemplo, a repetitividade dos Termos de Referência/Projetos Básicos do novo edital em relação àquele do contrato vigente, e/ou, ainda, o andamento processual para nova licitação de modo a identificar paralisações injustificadas no processo (Achado 3);

III. Alertar à NOVACAP que o atraso no procedimento licitatório não constitui justificativa razoável para embasar a renovação excepcional amparada no §4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93. pois não constitui causa grave, superveniente, imprevisível e inevitável (Achado 3); e

IV. Orientar à NOVACAP que a prorrogação excepcional, prevista no §4º do art. 57, da Lei nº 8.666/93 é solução extraordinária, devendo ser utilizada em situações imprevisíveis, estranhas à vontade das partes, que inviabilizem nova licitação durante a vigência contratual (Achado 3).

V. Encaminhar cópia do Relatório/Voto, do presente Relatório Final de Auditoria, e dos Papeis de Trabalho DAs_PTs 38 a 39, associados aos presentes autos, para subsidiar o cumprimento das determinações, recomendações e orientações descritas nos itens anteriores.

Brasília, 07 de maio de 2021.

Cinthia Thomazi ACE – Mat. 1421-3 Diretora – DIGEM2	**Mário Augusto de Oliveira Neto** ACE – Mat. 1323-4

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5261, de 07/07/2021

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo:
00600-00003848/2020-74-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00003848/2020-74-**e**

RELATOR : CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA

EMENTA : Auditoria operacional realizada na Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, com o objetivo de avaliar a Sistemática de Renovação Contratual de Serviços de Natureza Continuada da empresa, autorizada por meio da Decisão nº 2617/2020.

DECISÃO Nº 2658/2021

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP que: a) realize os trâmites administrativos referentes à renovação contratual em tempo hábil para que, caso não seja comprovada a vantajosidade da prorrogação, a nova contração, mediante licitação, seja firmada antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, um cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual, visando a realizar os atos necessários à prorrogação (Achado 1); b) normatize os procedimentos relativos à gestão contratual, estabelecendo antecedência mínima a ser respeitada nos casos de novo certame e/ou prorrogação contratual, a exemplo da Portaria nº 51/2020 instituída pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (Achado 1); c) observando o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), arts. 7º e 11, diversifique a forma de realizar o comparativo de vantajosidade, utilizando, como prioridade para obtenção dos valores de referência, as fontes oficiais, tais como: preços públicos do Sistema de Compras do Distrito Federal; cópia de Ata de Registro de Preço; Painel de Preços do Ministério da Economia, devendo buscar, ainda, outras formas de consulta a banco de preços (Achado 2); d) nas pesquisas de preço junto a fornecedores, observe fielmente o disposto na Portaria nº 514/2018 (SEPLAG), art. 11, item IV, devendo os orçamentos utilizados serem provenientes de empresas que reúnam as condições necessárias para contratar com a Administração, observando que "preço válido" abrange a existência de afinidade da empresa com o objeto, regularidade para contratação com a administração pública, identificação adequada, tanto do eventual fornecedor, quanto do objeto, devendo constar, ainda, o detalhamento dos preços, de forma a permitir um comparativo entre todas as propostas e o valor contratado (Achado 2); e) nas pesquisas de preço junto a fornecedores, apresente todo o detalhamento do objeto e características que possam influenciar na correta formulação do preço, a exemplo daquelas contidas do Termo de Referência / Projeto Básico da licitação (Achado 2); f) implemente mecanismos de controle que garantam a extensão da pesquisa de preços, abrangendo, ainda, o cumprimento, pelas empresas, dos requisitos para apresentação de preços válidos, a exemplo da "Lista de Verificação de Conformidade" trazida como Anexo I da Portaria 514/2018 – SEPLAG (Achado 2); g) realize os trâmites administrativos referentes à nova contratação em tempo hábil, para que seja finalizado o processo licitatório antes do término do contrato vigente, implementando, como exemplo, cronograma de procedimentos a serem adotados, durante a vigência contratual (Achado 2); II – recomendar à NOVACAP que: a) ao realize pesquisa de mercado junto à fornecedores, inclua os participantes do procedimento licitatório (Achado 2); b) em seus pareceres, a Consultoria Jurídica se pronuncie acerca da inevitabilidade e imprevisibilidade das causas que levaram à prorrogação excepcional, avaliando, por exemplo, a repetitividade dos Termos de Referência/Projetos Básicos do novo

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC B9676B9E

edital em relação àquele do contrato vigente, e/ou, ainda, o andamento processual para nova licitação de modo a identificar paralisações injustificadas no processo (Achado 3); III – alertar a NOVACAP de que: a) o atraso no procedimento licitatório não constitui justificativa razoável para embasar a renovação excepcional amparada no §4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, pois não constitui causa grave, superveniente, imprevisível e inevitável (Achado 3); b) a prorrogação excepcional, prevista no §4º do art. 57, da Lei nº 8.666/93, é solução extraordinária, devendo ser utilizada em situações imprevisíveis, estranhas à vontade das partes, que inviabilizem nova licitação durante a vigência contratual (Achado 3); IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Auditoria, dos Papéis de Trabalho DAs_PTs 38 a 39, associados aos autos em exame, do relatório/voto do Relator e desta decisão à NOVACAP, para subsidiar o cumprimento das determinações, recomendações e alertas descritos nos itens anteriores; b) o retorno dos autos à SEGEM, para as demais providências.

PPresidiu a sessão o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausentes o Conselheiro RENATO RAINHA e a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 07 de Julho de 2021

João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões

Paulo Tadeu Vale Da Silva
Presidente

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC B9676B9E