

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 3797/2016-e

RELATOR: Conselheiro Márcio Michel Alves de Oliveira

PARECER: 0341/2017 - MF

EMENTA: Auditoria de Regularidade. Companhia Urbanizadora Nova Capital do Brasil – NOVACAP. Aferição da regularidade dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas do DF. Irregularidades diversas. Encaminhamento do Relatório Prévio para a jurisdicionada. Esta fase: Apresentação do Relatório Final de Auditoria, com a análise das considerações do auditado. Órgão técnico sugere determinações saneadoras, audiência dos responsáveis, abertura de Tomada de Contas Especial (TCE) e acompanhamento mediante Plano de Ação a ser encaminhado pela jurisdicionada. Parecer convergente, com acréscimo.

Versam os autos sobre a Auditoria de Regularidade, realizada na Companhia Urbanizadora Nova Capital do Brasil – NOVACAP, para a aferição da regularidade dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas do DF. Basicamente roçagem, poda de grama e controle de pragas e doenças, além de corte e poda de árvores. Destaca-se a materialidade, evidenciada pelos mais de R\$ 250 milhões empenhados para o período de jan/2014 a fev/2016.

2. O Relatório Prévio, contendo as diversas irregularidades levantadas na auditoria, foi encaminhado à jurisdicionada e às empresas prestadoras dos serviços em fase anterior. Esta fase, portanto, trata da apresentação do Relatório Final de Auditoria (peça 58), incluindo a análise das considerações do auditado, cujo resultado pode ser sintetizado pelos seguintes Achados de Auditoria:

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

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

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

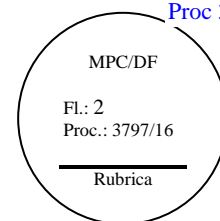
Achado 4 – Despesas antieconômicas com locação de veículos, máquinas e equipamentos;

Achado 5 – Fragilidades nos controles da utilização dos veículos locados;

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

Achado 7 – Restrição à competitividade nos Pregões Presenciais;

Achado 8 – Irregularidades na elaboração, apresentação e verificação das planilhas de custos e formação de preços dos procedimentos licitatórios.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

3. Mediante os Achados relacionados, a unidade técnica reporta a existência de falhas graves em todas as etapas do serviço, bem como das licitações correspondentes. Por esclarecedor, transcrevo suas conclusões:

“3 Conclusão

“434. A presente auditoria visou avaliar o planejamento, os controles e a prestação dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas quanto aos aspectos da regularidade e da economicidade, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.

“435. Na primeira questão, relacionada ao planejamento dos serviços, a equipe de auditoria constatou deficiências na programação, na fiscalização e no controle da execução dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, bem como foram identificadas falhas no controle de pagamento dos serviços de poda de árvores.

“436. Foram constatadas falhas graves nos pagamentos dos serviços de poda de árvores, em decorrência da ausência de controle de quantidade de horas e de insumos empregados na realização dos serviços. Essas falhas resultaram em pagamentos por serviços não executados, devido ao ateste de insumos em quantitativos superiores aos efetivamente empregados. Além disso, verificou-se a ausência de critérios de priorização na programação dos serviços, em decorrência do relevante estoque de demandas registradas.

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

“438. Quanto à segunda questão, referente aos controles e à economicidade da locação de veículos e de equipamentos, constatou-se que aqueles contêm fragilidades relevantes que permitiram a ocorrência de despesas sem a devida comprovação. As falhas encontradas se referem a:

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

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



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

de locação de veículos por um deslocamento mínimo diário representa um custo maior à administração pública em comparação com o cálculo utilizando o quantitativo de dias em que os caminhões foram efetivamente disponibilizados.

“440. No tocante à terceira questão, relativa às prorrogações contratuais dos serviços, foram constatadas repactuações contratuais indevidamente realizadas sem a efetiva evidenciação da variação de custos. Detectaram-se diversas impropriedades nas planilhas de custos apresentadas, bem como verificou-se que elas não permitiam o recálculo para confirmação dos números apresentados, em decorrência da ausência dos quantitativos de insumos empregados na execução contratual.

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

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

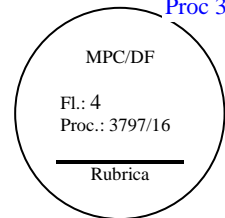
“443. Perante o exposto, é possível concluir que existem falhas graves em todas as etapas dos serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas, desde o planejamento, passando pela contratação e culminando em irregularidades identificadas na execução e na fiscalização das atividades, resultando em prejuízos ao Erário e risco de não atendimento ao interesse público quanto à adequação e à qualidade dos serviços prestados à sociedade.”

4. Em consequência, a unidade técnica sugere determinações saneadoras, audiência dos responsáveis, abertura de Tomada de Contas Especial (TCE) e acompanhamento mediante Plano de Ação a ser encaminhado pela jurisdição, nos termos seguintes:

“4 Proposições

“444. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- “I. tomar conhecimento: a) do presente Relatório de Auditoria; b) das manifestações constantes dos e-docs C4BB0D30-c, ADD9E3B9-c, 89A442EB-c, EDEACF75-c e anexos DFA9289F-c e B9A2462F-c;
- “II. determinar à Novacap que:
 - a) elabore estudos para identificação da demanda dos serviços de poda de árvores e de corte e roçagem de grama, bem como da respectiva produtividade dos serviços, de modo a subsidiar a elaboração de Projetos Básicos das futuras contratações destes serviços, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93; (Achado 1)



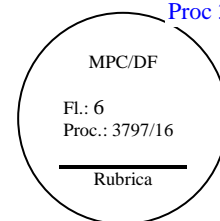
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- b) faça constar dos Projetos Básicos de contratação de serviços de corte e roçagem de grama o detalhamento das áreas licitadas, mais especificamente quanto aos ciclos de corte de cada polígono e a delimitação exata de cada lote, bem como quanto a suas características e especificidades, em atendimento ao inciso IX do Art. 6º da Lei 8.666/93; (Achado 1)
- c) elabore cronogramas periódicos de execução dos serviços de corte e roçagem de grama indicando locais e prazos de execução, de modo a orientar a execução do contrato e permitir o seu controle; (Achado 1)
- d) estabeleça formalmente critérios objetivos para definir a priorização de serviços de poda de árvores e realize a vinculação das Solicitações de Serviço aos referidos critérios, de modo a garantir a observância do Princípio da Impessoalidade; (Achado 1)
- e) faça constar dos processos de pagamentos de serviços de manutenção e conservação de áreas verdes e ajardinadas os atestados de execução, indicando detalhadamente: o serviço realizado, valor, localização e período de execução, nos termos dos arts. 44 e 61, IV, do Decreto nº 32.598/2010; (Achado 2)
- f) faça constar dos atestados de execução de cada pagamento de serviços de corte e roçagem de grama os registros documentais da fiscalização efetivamente realizada pelos fiscais de campo; (Achado 2)
- g) faça constar dos processos de pagamento dos serviços de corte e roçagem de grama os relatórios de execução elaborados pelas empresas contratadas, contendo o detalhamento dos polígonos roçados com a respectiva data de realização do serviço; (Achado 2)
- h) estabeleça mecanismos sistemáticos de acompanhamento da execução contratual dos serviços de poda de árvores executados pelas empresas contratadas, exigindo a identificação nos apontamentos diários das informações essenciais para comprovação dos serviços, tais como: número da ordem de serviço atendida, localização, indicação precisa dos elementos podados, quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados nos serviços, identificação clara da equipe executora do serviço, bem como data e horário de início e fim da execução das atividades; (Achado 2)
- i) adote medidas para que a liquidação das despesas dos serviços de poda de árvores seja realizada em estrita concordância com a quantidade de insumos (mão de obra, veículos e equipamentos) efetivamente utilizados, bem como de acordo com a quantidade efetiva de horas trabalhadas, de modo a observar os art. 62 e 63 da Lei nº 4320/1964; (Achado 3)
- j) realize estudos para avaliar nova metodologia de contratação de poda de árvores no Distrito Federal, estabelecendo remuneração mediante efetiva prestação de serviços e não meramente pela quantidade de horas trabalhadas, incluindo cláusulas de produtividade e de níveis de serviço e prevendo o controle da quantidade e da qualidade dos serviços, encaminhando posteriormente a esta Corte; (Achado 3)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- k) promova o adequado gerenciamento dos contratos de locação de veículos, máquinas e equipamentos, principalmente no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, realizando a adequação dos quantitativos locados, visando o melhor aproveitamento dos recursos, tendo em vista a demanda efetiva de utilização e o critério de pagamento mínimo diário; (Achado 4)
- l) realize estudos técnicos com vistas a analisar comparativamente a métrica de pagamento por uma quilometragem mínima diária ou mensal, no âmbito dos contratos de locação, avaliando sob o princípio da economicidade qual o formato de contratação mais vantajoso para a administração pública; (Achado 4)
- m) se abstenha de efetuar o pagamento pela mera disponibilização de veículos em dias não úteis; (Achado 5)
- n) adote providências com vistas a fortalecer os controles de pagamento dos veículos locados no âmbito do Contrato nº 508/2015 – ASJUR/PRES, em especial quanto à emissão dos Diários de Operações anteriormente à utilização dos veículos e equipamentos, à automação dos cálculos e ao seu correto e tempestivo preenchimento, certificando-se da fidedignidade das informações registradas; (Achado 5)
- o) adote medidas para que as solicitações de repactuação contratual sejam devidamente analisadas, de modo a certificar a variação de custos alegada pelas contratadas, observando o contido na Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG e fazendo juntar aos processos administrativos as respectivas memórias de cálculo e documentação correspondente; (Achado 6)
- p) apresente, nas futuras licitações para contratação de serviços de corte e roçagem de grama, planilhas detalhadas de custo e formação de preços, em observância à Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG e avalie as propostas apresentadas pelas licitantes à luz destes documentos; (Achado 6)
- q) elabore para todos os certames licitatórios orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, nos termos da Instrução Normativa nº 02/2008- SLTI/MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 36.063/2014; (Achado 8)
- r) adote providências no sentido de aperfeiçoar as estimativas de preço para as futuras contratações de serviços de corte e roçagem de grama, utilizando os quantitativos de insumos empregados nos contratos em vigor como informação auxiliar, sem deixar de efetuar as devidas adaptações em função das dimensões e características específicas das áreas que comporão cada um dos lotes e dos custos efetivos dos insumos realmente necessários para a execução dos serviços; (Achado 8)
- s) doravante, nas licitações que venha a realizar, efetue a análise das planilhas de custos e formação de preços no momento da aceitação do lance



**Ministério Público do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

vencedor, nos termos do art. 24 da Instrução Normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG; (Achado 8)

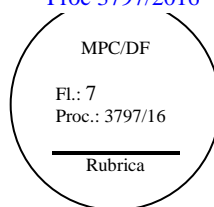
- t) certifique-se de avaliar, no âmbito da sua Auditoria Interna, quando da análise e emissão de pareceres prévios a respeito dos procedimentos licitatórios da Companhia, se constam nos projetos básicos orçamentos detalhados em planilhas de custos e formação de preços, bem como verifique se houve análise das planilhas de custos no momento da aceitação do lance vencedor; (Achado 8)

“III. determinar à Novacap que, no prazo de 60 dias:

- a) adote providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, com fundamento no art. 9, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, visando apurar os possíveis prejuízos nos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 720 a 722/2012, referentes a serviços de poda de árvores, bem como a identificação do(s) responsável(is) e a quantificação do potencial dano ao Erário, conforme levantamento parcial demonstrado na Tabela 21 e metodologia descrita no PT 48 (e-doc C0C82BFD-e), encaminhando posteriormente a esta Corte; (Achado 3)
- b) proceda à glosa nos pagamentos de locação de veículos realizados sem a devida comprovação, conforme apontado na Tabela 32 e no PT nº 49 (e-doc 16C78791-e); (Achado 5)
- c) adote providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, com fundamento no art. 9, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 01/1994, visando apurar os possíveis prejuízos nas repactuações concedidas no âmbito dos Contratos ASJUR/PRES nº 758 e 759/2011, conforme detalhado na Tabela 43, bem como identificar o(s) responsável(is) e quantificar o potencial dano ao Erário, encaminhando posteriormente a esta Corte; (Achado 6)
- d) elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes das alíneas ‘a’, ‘c’, ‘d’, ‘h’, ‘j’, ‘l’, ‘o’ e ‘r’, do item II, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

“IV. recomendar à Novacap que:

- a) publique e mantenha atualizado em seu sítio eletrônico os cronogramas de execução de serviços de corte e roçagem de grama, bem como lista contendo o ordenamento priorizado de serviços de poda de árvores a serem executados, conforme os itens ‘II.c’ e ‘II.d’ da Decisão, em respeito aos Princípios da Transparência e da Impessoalidade; (Achado 1)
- b) faça constar dos atestados de execução, de que trata o art. 61, IV do Decreto nº 32.598/2010, um documento que consolide as informações de quilometragem e quantidade de horas trabalhadas para toda a relação de



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

veículos, máquinas e equipamentos locados, de modo a subsidiar a liquidação e pagamento das respectivas despesas; (Achado 5)

- c) doravante adote a modalidade Pregão Eletrônico nas licitações cujo objeto se tratar de bens e serviços de natureza comum, como o verificado nas licitações em apreço, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.520/2002, regulamentada no Distrito Federal pelo Decreto nº 23.460/2002, utilizando a forma presencial somente em casos excepcionais e com a devida justificativa; (Achado 7)

“V. recomendar ao Governador do Distrito Federal que:

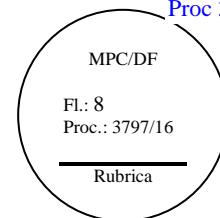
- a) avalie a conveniência de revogar o Decreto nº 34.339/2013, de modo a restaurar a obrigatoriedade do pregão na forma eletrônica no Distrito Federal, em atendimento ao interesse público e em defesa do princípio da ampla competitividade dos certames licitatórios, visando a maior participação possível de licitantes com a consequente redução de preços contratados; (Achado 7)

“VI. autorizar a audiência, a ser processada em autos próprios:

- a) dos responsáveis indicados na Tabela 23, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 22, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei; (Achado 3)
- b) dos responsáveis indicados na Tabela 45, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 44, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei; (Achado 6)
- c) do responsável indicado na Tabela 50, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 49, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94 e ainda a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança de que trata o art. 60 da referida Lei; (Achado 7)

“VII. dar ciência:

- a) do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap e ao Governador do Distrito Federal;
- b) dos itens ‘III.a’ e ‘III.c’ da Decisão à Secretaria de Contas deste Tribunal, para as providências pertinentes; VIII. Encaminhar, aos gestores da No-



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

vacap, cópia dos Papéis de Trabalho – PTs nº 48 (e-doc C0C82BFD-e), 49 (e-doc 16C78791-e) e 50 (e-doc 1320DD4E-e).”

5. Os autos vieram ao Ministério Público para parecer, que concorda com as conclusões e sugestões da zelosa unidade técnica, por seus fundamentos. Acrescento, contudo, ao rol de responsáveis do Achado 6 (repactuações realizadas sem a evidenciação efetiva da variação de custos da empresa), além dos executores dos contratos já indicados pela unidade técnica, os signatários dos termos aditivos e os membros da diretoria colegiada que os aprovaram, se houver. As repactuações somente ocorrem e se aperfeiçoam com a assinatura do aditivo contratual e com a anuência da diretoria colegiada, caso solicitada. Ademais, mesmo que se alegue a existência de pareceres técnicos e jurídicos, norteadores da repactuação, o dever de supervisão, análise e aprovação, impõe a culpabilidade dos apontados.

6. Os nomes dos novos responsáveis apontados no parágrafo anterior constam do Processo n.º 112.002.405/2011, às folhas indicadas na tabela 36 do Relatório de Auditoria (peça 58) e no PT 28 (e-doc 3CCE85D7-e). Mas, cópia do referido Processo não foi acostado aos autos, devendo a unidade técnica proceder o levantamento.

7. Por fim, destaco a excelência do trabalho realizado pelos Auditores David da Silva Araújo e Carlos Augusto Lopes Barbosa. O aprofundado levantamento e análise realizados permitiu um diagnóstico completo dos problemas existentes na execução contratual e também nas licitações do gênero. Cabe lembrar que um dos objetivos almejados pelos zelosos Auditores já foi alcançado, uma vez que o bem elaborado Relatório de Auditoria foi essencial para o aperfeiçoamento do Pregão n.º 11/16 – ASCAL/PRES, para a contratação da espécie, objeto do Processo n.º 38410/16-e.

8. Em face do exposto, em harmonia com as conclusões e sugestões do órgão técnico, com acréscimo, opina o Ministério Público por que o e. Plenário adote a proposta de decisão contida no Relatório Final de Auditoria (peça 58), transcrita no parágrafo 4 deste parecer, acrescentando ao item IV-b, relativo ao Achado 6, no rol de responsáveis, os signatários dos termos aditivos e os membros da diretoria colegiada que os aprovaram, se houver.

É o parecer.

Brasília, 26 de abril de 2017.

**Márcia Farias
Procuradora**