



Processo n.º: 7627/24

Jurisdicionada: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap

Assunto: Licitação

Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe

MPC: 2ª Procuradoria

Valor estimado: R\$ 180.330.879,40¹

Abertura: 30.09.24, às 9h00

Resumo: Edital de Licitação n.º 90001/24-Decomp/DA, lançado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, com vistas à contratação de pessoa jurídica ou consórcio para elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Arquitetura e de Engenharia, bem como *As-Built* (“Como Construído”), referentes à construção do **Hospital de São Sebastião – HSS**.

O Corpo Técnico, em convergência com o Ministério Público de Contas, sugere a suspensão cautelar do certame, para a adoção das medidas saneadoras ou a apresentação de esclarecimentos.

DECIDO pela continuidade do certame, desde que adotadas as medidas saneadoras indicadas e/ou apresentadas as justificativas.

DESPACHO SINGULAR N.º 296/24-GCAC

Cuidam os autos da análise do Edital de Licitação n.º 90001/24-Decomp/DA (peça 2), lançado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, com vistas à contratação de pessoa jurídica ou consórcio para elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Arquitetura e de Engenharia, bem como *As-Built* (“Como Construído”), referentes à construção do **Hospital de São Sebastião – HSS**.

¹ Conforme planilha orçamentária estimativa PROJ-PR-003-23-ORÇ-DT-005-23-GTCOUH-PLA-CLP-R05.



2. A abertura das propostas está prevista para 30.09.24, às 9h00 (peça 1).
3. O regime de execução é o de **contratação integrada**, tendo como critério de julgamento a combinação entre **técnica e preço**, em modo de disputa **fechado**.
4. O valor estimado da contratação é de **R\$ 180.330.879,40**. Uma parcela dos recursos é oriunda de Contrato de Repasse², via Fundo de Saúde do Distrito Federal – FSDF, no valor de R\$ 131.065.260,00, dos quais R\$ 129.530.865,00 serão repassados pela União.
5. O prazo de vigência do contrato será de 1.170 dias corridos, contados da assinatura do contrato (peça 2, fl. 25, subitem 20.2 do edital).
6. O Corpo Técnico, na Informação nº 04/24 (peça 12), sugere a **suspensão cautelar do certame**, para a adoção das medidas saneadoras ou a apresentação de esclarecimentos.
7. O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 771/24 (peça 16), opinou em sentido convergente.
8. É o breve relatório.
9. **Preliminarmente, registro que estes autos ingressaram em meu Gabinete às 10h29 de 25.09.24 (quarta-feira).**
10. Considerando a impossibilidade de imediata deliberação pelo Plenário desta Casa, diante do horário e da data prevista para a abertura das propostas (30.09.24, às 09h), tenho por adequado dar jurisdição tempestiva ao feito por intermédio de deliberação singular, com amparo no art. 40 da Lei Complementar Distrital n.º 01/94 e no art. 123 do RI/TCDF.
11. Após o exame dos documentos juntados aos autos³, o Corpo Técnico, com aquiescência ministerial, indicou impropriedades no instrumento editalício nos seguintes tópicos:

² Contrato: 01090365-82, Siafi: 944928; Siconv: 0544092023; Publicação DOU: 27.12.23; Vigência: 22.12.29.

³ SEI/GDF 135372760 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR; SEI/GDF 144756571 EDITAL DE LICITAÇÃO - CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 90001/2024 – DECOMP/DA; SEI/GDF 135307131



1. Orçamento Referencial;
2. Anteprojeto;
3. Matriz de Riscos;
4. Cláusulas de Reajustamento; e
5. Demais cláusulas relevantes do Edital.

12. Em sede preliminar, destaco que a construção do complexo hospitalar objeto destes autos é de singular importância para a ampliação da oferta e da qualidade dos serviços públicos de saúde prestados à população não apenas do Distrito Federal, mas também a de municípios do entorno e aquelas advindas de outras unidades federativas adjacentes.

13. A atual infraestrutura da rede pública de saúde é incapaz de atender, com celeridade, urgência e qualidade necessárias, as demandas a ela submetidas, apesar da inegável convergência de esforços estatais. Há notório desgaste das unidades hospitalares, que funcionam há décadas de modo ininterrupto, o que resulta no precário atendimento dos usuários.

14. Ao passo que o setor privado se expande e moderniza a sua infraestrutura, o setor público de saúde, que atende, em especial, àqueles que não possuem recursos para recorrer à rede privada, permanece em situação de estagnação.

15. A unidade hospitalar objeto do certame ora examinado trará a ampliação da oferta de leitos e do atendimento dos usuários do serviço público de saúde. A construção do HSS tem o potencial de beneficiar a região com 30 leitos de internação pediátrica, 10 leitos de UTI PED e 60 leitos de internação adulta.

16. Contudo, é inegável a complexidade inerente à elaboração dos projetos e à edificação de complexos hospitalares, visto que devem observar uma miríade de normas de segurança e de saúde, requisitos de integração entre os diversos sistemas de infraestrutura e de informação e elevado grau de disponibilidade e de resistência a falhas.

17. Tais elementos demandam notável conhecimento técnico das possíveis soluções e inovações do mercado de saúde, nacional e



internacional, e a comprovação da experiência profissional na construção de unidades similares por parte das futuras contratadas.

18. A mais, os fatores acima expostos devem ser analisados à luz dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/42), que preveem, *in verbis*:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas** da decisão.*

*Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.*

*Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados (original não grifado).*

19. Desse modo, a análise deste Relator buscou conciliar o interesse público na consecução tempestiva da licitação sem descuidar dos necessários aprimoramentos que garantam a transparência, a economicidade e a competitividade do certame.

20. Feitas essas ponderações iniciais, passo à análise dos itens supracitados.

I. Das impropriedades identificadas no certame

I.1. Do Orçamento Referencial

21. Baseado no orçamento estimado pela Novacap, o Corpo Técnico aplicou a metodologia da curva ABC, com restrição do escopo da análise aos 10 itens mais relevantes do orçamento residual, que representam 55,9% do valor total da contratação.

22. Os 10 itens analisados foram divididos em **6 Grupos**, sendo **(a)** Grupo 1: Estruturas, **(b)** Grupo 2: Fundações, **(c)** Grupo 3: Arquitetura, **(d)**

Grupo 4: Instalação elétrica, **(e)** Grupo 5: Serviços Auxiliares Administrativos e **(f)** Grupo 6: Ar-Condicionado Central.

23. Concluiu-se pela **conformidade** apenas do Grupo 5.

24. Quanto aos demais grupos (1, 2, 3, 4 e 6), a Unidade Técnica identificou **inconformidades** relativas, em suma, a não inclusão de análises técnicas que contemplassem as distintas definições de concepções para os componentes analisados, como referência para sua orçamentação.

25. Veja-se abaixo a comparação entre os valores do orçamento fornecido pela Novacap e o apurado pelo Corpo Técnico, no que se refere aos **Grupos 1, 2, 3 e 4:**

Grupo 1: Estruturas (item 03.02.000)	diferença de R\$ 5.642.627,34 sem BDI e de R\$ 7.005.321,84 com BDI.
Grupo 2: Fundações (item 03.01.000)	diferença de R\$ 751.765,42 sem BDI e de R\$ 933.316,77 com BDI.
Grupo 3: Arquitetura (itens 04.01.510; 04.01.100; 04.01.200; e 04.01.400)	diferença de R\$ 4.548.322,01 (no custo) e de R\$ 5.646.741,78 (com o BDI da Novacap de 24,15% no regime não desonerado).
04.01.510 – Revestimentos de Pisos	diferença de R\$ 3.155.819,05 sem BDI e de R\$ 3.917.949,36 com BDI.
04.01.100 – Paredes	o custo da Novacap foi inferior ao paradigma em R\$ 534.830,36 sem BDI e de R\$ 663.991,89 com BDI.
04.01.200 – Esquadrias	o custo da Novacap foi inferior ao paradigma em R\$ 477.976,53 sem BDI e em R\$ 593.407,86 com o BDI.
04.01.400 – Cobertura/Telhado	diferença de R\$ 2.405.309,84 sem BDI e de R\$ 2.986.192,17 com BDI.
Grupo 4: Instalações elétricas (Itens 06.01.300 e 06.01.200)	diferença de R\$ 8.724.703,54 sem BDI e de R\$ 10.220.915,50 com BDI de fornecimento de equipamentos.
06.01.200 – Cabeamento	diferença de R\$ 1.838.527,39 sem BDI e de R\$ 2.282.531,64 com BDI.
06.01.300 – Equipamentos	diferença de R\$ 6.886.176,15 sem BDI e de R\$ 7.938.383,86 com BDI de fornecimento de equipamentos (15,28% no regime não desonerado).

Fonte: Informação n.º 04/24.



26. Em relação ao **Grupo 6** (Ar-Condicionado Central), o Corpo Técnico indicou que o orçamento estimativo da Novacap contemplou modelos de sistemas inadequados ao contexto do HSS, devido, em síntese, aos pontos seguintes:

a) discrepância entre as concepções dos sistemas de refrigeração dos hospitais utilizados como referência pela Novacap e o sistema estabelecido no termo de referência;

b) risco de desequilíbrio da parcela da equação econômico-financeira referente à remuneração dos serviços do item "07.02.000 – Ar-Condicionado Central"; e

c) exigência do sistema de refrigeração por expansão indireta para o HSS sem a apresentação de estudos que demonstrem, de maneira técnica e econômica, a vantagem da exigência do sistema de refrigeração a ser implementado no HSS, considerando seus custos de instalação e manutenção, além de outros fatores relevantes, como sua vida útil.

27. Com base em tais fatores, a Unidade Técnica avaliou que, quanto ao orçamento geral para a apropriação dos valores da edificação, a metodologia de cálculo utilizada pela Novacap é inadequada.

28. De início, foi traçada apenas a curva de tendência e obtida a equação linear, sem a realização de outras análises estatísticas para validar a correlação entre as variáveis.

29. A mais, cerca de **82% do valor global foi estimado com base em orçamento expedito**⁴, decorrente, provavelmente, da insuficiência de detalhamento do anteprojeto, o que impossibilita uma melhor obtenção de quantitativos e preços dos serviços.

30. Assim, a adoção do orçamento expedito no caso em comento é incompatível, em especial, com o art. 23, § 5º, da Lei 14.133/21; veja-se:

Art. 23, § 5º, da Lei n.º 14.133/21. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes

⁴ Nos termos da OT 006/2016-lbraop, a **metodologia expedita** é baseada em preços por unidade de capacidade ou na utilização de indicadores de preços médios por unidade característica do empreendimento, por exemplo: obras de edificação: preço por metro quadrado de área construída. Conforme a citada norma, a metodologia expedita deve ser utilizada apenas em empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento pelos demais métodos.



de **contratação integrada** ou **semi-integrada**, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a **estimativa de preço será baseada em orçamento sintético**, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, **devendo a utilização de metodologia expedita** ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares **ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto** (original não grifado).

31. Com efeito, é necessária a obtenção dos custos referenciais detalhados dos serviços quando possível a sua quantificação por meio dos elementos técnicos do anteprojeto. O uso do orçamento expedito é residual, cabível em relação às frações não suficientemente detalhadas do anteprojeto.

32. Assim, convirjo com os Órgãos Instrutórios, no que tange à inconformidade da estimativa de preços para o item “*orçamento residual*”, devido à ausência de anteprojeto com maior grau de detalhamento possível, o que compromete o levantamento dos quantitativos e a estimativa de preços.

1.2. Do Anteprojeto de Engenharia

33. O anteprojeto de engenharia, previsto no art. 6º, inciso XXIV, da Lei n.º 14.133/21, foi analisado com base em normas técnicas do Ibraop, Ibraeng e ABNT⁵, através de um *checklist* com 60 itens.

34. As informações obtidas foram distribuídas do seguinte modo:

Situação	Qtd Itens	Qtd (%)
Apresentado (A)	15	25,0%
Insuficiente (I)	26	43,3%
Não Apresentado (N)	18	30,0%
Não se aplica (N/A)	1	1,7%
Total	60	100,0%

Fonte: peça 12, fl. 49, § 178.

⁵ OT 06/16 – Ibraop, OT 02/24 – Ibraeng e a Norma ABNT NBR 16.636:1/17.



35. Entre os **26 itens considerados insuficientes**, destaca-se a necessidade de reintegração possessória, pois, em que pese o terreno seja de propriedade do Distrito Federal, foram identificadas ocupações irregulares na área destinada à obra.

36. Além disso, quanto aos **18 itens não apresentados**, verifico a ausência de detalhes sobre elementos mínimos do anteprojeto, o que, em certa medida, obstou a elaboração do orçamento estimativo.

37. Os itens não apresentados, somados aos itens insuficientes, prejudicaram a elaboração do orçamento sintético, resultando na utilização do orçamento expedito em cerca de 82% do custo total do empreendimento. A solução, porém, gera imprecisões orçamentárias, com risco de sobrepreço e de falhas na elaboração de propostas pelos interessados.

1.3. Da Matriz de Riscos

38. Quanto à análise da matriz de risco, prevista no art. 6º, inciso XXVII, da Lei n.º 14.133/21, a Unidade Técnica empregou, além da Lei nº 14.133/24, as orientações do Manual de Alocação de Riscos em Contratos de Obras Públicas da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC e da Portaria TCU n.º 119/24, que estabelece um referencial técnico para fiscalizar concessões públicas e PPPs em infraestrutura.

39. O Corpo Técnico indicou **24 riscos** com alocação inadequada e/ou ineficiente entre contratante e contratado.

40. Conforme descrito no PT_15 – Análise da eficiência de alocação de riscos e Lista de verificação dos itens da matriz de riscos, os trabalhos resultaram nas seguintes constatações:

1) As obrigações de meio e de resultado não estão suficientemente definidas na matriz de riscos, que prevê riscos genéricos que podem afetar a execução contratual;

2) Não houve a definição de responsabilidade por procedimentos de desapropriação/liberação das áreas ocupadas, tampouco a distribuição dos riscos referentes a tais atos;

3) Não houve a alocação eficiente de responsabilidade pelo risco em 24 grupos de riscos;



4) Não foram previstos mecanismos para afastar a ocorrência do sinistro na maioria dos grupos de riscos presentes na matriz, havendo apenas a previsão de medidas a serem adotadas após a ocorrência do fato danoso;

5) Não há previsão expressa na matriz de riscos sobre a responsabilidade pelos riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha de solução de projeto básico pelo contratado;

6) Não houve o tratamento do risco relacionado à ocupação irregular identificada;

7) Não há cláusula que estabeleça o compartilhamento de ganhos de eficiência compatível com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos casos de alteração da solução de anteprojeto.

41. Extrai-se, portanto, que a matriz de riscos apresentada pela Novacap não está adequada à normativa vigente, com distribuição dos riscos de forma ineficiente ou inexistente.

42. Destaca-se **(a)** a insuficiência de alocação de riscos relativos às obrigações de meio e de resultado, cuja previsão decorre do art. 6º, inciso XXVII, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 14.133/21, e **(b)** a ausência de definição dos riscos pela desocupação da área.

43. Ademais, a Novacap não trouxe justificativa para a alocação dos riscos, cuja exigência encontra-se prevista no inciso XVII do art. 2º da Instrução Normativa TCDF n.º 01/24⁶, aplicável, por analogia, no presente caso.

44. Assim sendo, é necessário determinar à Novacap que adote medidas corretivas para garantir a correta alocação de riscos.

⁶ Art. 2º Para os fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se: XVII – Matriz de Riscos: tabela descrevendo a repartição dos riscos entre as partes associadas ao projeto, inclusive os referentes à ocorrência de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou álea econômica extraordinária, além das medidas mitigadoras de cada risco, e a justificativa para a alocação (original não grifado).



I.4. Das Cláusulas de Reajustamento

45. O exame das cláusulas de reajustamento de preços se pautou no art. 25, § 7º, da Lei 14.133/21 e na Decisão nº 3188/23-CIM.

46. No caso em tela, fixou-se **(a)** a data-base vinculada à data do orçamento (28.05.24), **(b)** a periodicidade anual e **(c)** índices específicos para equipamentos (IPCA) e para os demais itens e serviços (INCC).

47. Quanto à fórmula de cálculo, o modelo adotado altera a data-base a partir do segundo período, prevendo reajuste acumulado a partir da atualização do valor inicial.

48. Tal previsão a Decisão n.º 3188/23-CIM, o Acórdão n.º 474/05 e o § 7º do art. 25 da Lei n.º 14.133/21, que preveem a data-base única e fixa para o reajustamento. Nesse sentido:

*9.1.2. na hipótese de vir a ocorrer o decurso de prazo superior a um ano entre a data da apresentação da proposta vencedora da licitação e a assinatura do respectivo instrumento contratual, o procedimento de reajustamento aplicável, em face do disposto no art. 28, § 1º, da Lei 9.069/95 c/c os arts. 2º e 3º da Lei 10.192/2001, consiste em firmar o contrato com os valores originais da proposta e, antes do início da execução contratual, celebrar termo aditivo reajustando os preços de acordo com a variação do índice previsto no edital relativa ao período de somente um ano, contado a partir da data da apresentação das propostas ou da data do orçamento a que ela se referir, devendo **os demais reajustes ser efetuados quando se completarem períodos múltiplos de um ano, contados sempre desse marco inicial**, sendo necessário que estejam devidamente caracterizados tanto o interesse público na contratação quanto haver autorização orçamentária (incisos II, III e IV do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93); tratar-se da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º da Lei 8.666/93); preços ofertados compatíveis com os de mercado (art. 43, IV, da Lei 8.666/93); manutenção das condições exigidas para habilitação (art. 55, XIII, da Lei 8.666/93); interesse do licitante vencedor, manifestado formalmente, em continuar vinculado à proposta (art. 64, § 3º, da Lei 8.666/93) [...] (TCU, Acórdão n.º 474/05, Min. Rel. Augusto Sherman, Plenário, j. 27.04.05) (original não grifado).*

49. Assim, não é permitido realizar a atualização do valor a ser reajustado com base no reajuste anterior.



50. Com vistas a assegurar a consistência e a precisão no cálculo dos reajustes, para evitar distorções nas atualizações, a jurisdicionada deverá ajustar a fórmula de cálculo para garantir que os reajustes sejam vinculados à data base inicialmente prevista.

1.5. Das demais cláusulas relevantes do Edital

51. Em relação às demais cláusulas analisadas, foram pontuadas as seguintes impropriedades:

- **Exigência de Certificado equivocado para a habilitação técnica da empresa:** foi solicitado o Certificado de Acervo Técnico – CAT, que certifica o profissional, quando se deveria solicitar a Certidão de Acervo Operacional – CAO, que certifica, para os efeitos legais, o conjunto das atividades desenvolvidas pela pessoa jurídica, junto ao CREA;
- **Exigência restritiva de habilitação técnica dos profissionais de obra:** foi exigido que o Engenheiro Civil ou Arquiteto tenha sido responsável técnico por execução de obra de edificações hospitalares, quando a lei restringe a comprovação de capacidade operacional a “*execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior*”, conforme art. 67, inciso II, da Lei n.º 14.133/21;
- **Exigência restritiva de tempo mínimo para habilitação técnica de profissionais de obra e de projeto:** o Termo de Referência indicou tempo mínimo de habilitação de um ano, quando o art. 67, § 2º, da Lei 14.133/21 veda a limitação de tempo e de locais específicos relativas ao atestado de qualificação técnico-profissional e técnico operacional;
- **Regime de execução erroneamente previsto na minuta do contrato:** o item 4.1 da minuta do contrato define o regime de execução como “Empreitada por Preço Unitário”, enquanto o item 1.2 do Edital prevê “Contratação Integrada”; e
- **Falta de especificação sobre a dispensa de apresentação de composição de custos auxiliares:** a minuta do contrato trouxe a exigência de apresentação de planilha detalhada dos serviços, inclusive com composições



de custos unitários, sendo opcional à contratada a abertura ou detalhamento de composições de custo unitário auxiliares, desde que não sejam de serviços, que são de apresentação obrigatória. A jurisdicionada não especificou os serviços que estão dispensados. Ademais, a apresentação detalhada do orçamento é essencial, especialmente em casos de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro e reajuste, conforme art. 56, § 5º, da Lei n.º 14.133/21.

52. Desse modo, a Novacap deverá adotar medidas corretivas em relação às referidas cláusulas.

II. Dos acréscimos à proposta instrutória

53. Em complemento às medidas saneadoras propostas pelos Órgãos Instrutórios, considerando a aplicação de recursos federais, materializados no Contrato de Repasse n.º 01090365-82⁷, julgo necessário que a jurisdicionada apresente cópia da documentação comprobatória das tratativas realizadas junto à Caixa Econômica Federal (na qualidade de mandatária da União no referido contrato), especialmente quanto ao atendimento das exigências exaradas por aquela Instituição, relativas à necessidade de complementação e adequações sobre o edital e os elementos técnicos definidos no Anexo II do instrumento convocatório.

54. Ademais, determino à Novacap que encaminhe a este Tribunal, para fins de avaliação, o projeto básico elaborado pela contratada, bem como o conjunto de desenhos, especificações, memoriais, a planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro, a fim de possibilitar o controle do objeto e atestar que as soluções apresentadas em projeto guardam conformidade com os valores que serão desembolsados pela jurisdicionada.

55. Salienda-se que a necessidade de autorização do projeto básico e demais documentos pela jurisdicionada previamente ao início das obras está prevista no art. 46, § 3º, da Lei n.º 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), à qual está submetido o certame em pauta.

56. Em acréscimo, sopesando a materialidade e a importância do objeto para a satisfação da política pública de saúde do Distrito Federal

⁷ Situação que requer zelo redobrado, a fim de minimizar a ocorrência de glosas, atrasos na análise das medições e permitir a efetiva liberação de recursos.



proponho que este e. Plenário autorize, desde já, a sua inclusão nos planos de fiscalização do TCDF para os exercícios de 2025, 2026 e 2027, a fim de garantir o acompanhamento pari passu da construção e a adoção tempestiva das medidas corretivas e preventivas necessárias.

III. Da síntese conclusiva

57. Cuida-se da análise do Edital de Licitação n.º 90001/24-Decomp/DA (peça 2), lançado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, com vistas à contratação de pessoa jurídica ou consórcio para elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Arquitetura e de Engenharia, bem como *As-Built* (“Como Construído”), referentes à construção do **Hospital de São Sebastião – HSS**.

58. A construção do HSS tem o potencial de beneficiar a região com 30 leitos de internação pediátrica, 10 leitos de UTI PED e 60 leitos de internação adulta.

59. A abertura das propostas está prevista para **30.09.24, às 10h**. O regime de execução é o de **contratação integrada**. O critério de julgamento é a combinação entre **técnica e preço**, em modo de disputa fechado.

60. O valor estimado é de R\$ 180.330.879,40, sendo a parcela de R\$ 129.530.865,00 oriunda do Contrato de Repasse nº 944928/23/MS/Caixa.

61. Os Órgãos Instrutórios apontaram impropriedades referentes aos seguintes pontos: **(a)** Orçamento Referencial, **(b)** Anteprojeto, **(c)** Matriz de Riscos, **(d)** Cláusulas de Reajustamento e **(e)** demais cláusulas relevantes do Edital. Assim, sugerem a suspensão cautelar do certame, para determinar à Novacap que adote medidas corretivas ou apresente justificativas.

62. Ao examinar os autos, convergi parcialmente com os Órgãos Instrutórios, para autorizar a continuidade do certame, desde que atendidas as medidas corretivas ou apresentadas as respectivas justificativas.

63. **Em atenção aos obstáculos e às dificuldades reais do gestor na avaliação de políticas públicas (arts. 20 e 22 da LINDB)**, ao analisar estes autos, considere **(a)** a essencialidade do objeto, **(b)** a urgência da oferta de serviços de saúde diante de décadas de déficit em infraestrutura, **(c)** o ganho de qualidade de vida que a obra proporcionará para a população



distrital, **(d)** a relevância dos bens jurídicos ora envolvidos (vida, saúde e recursos públicos), e **(e)** os benefícios que o HSS trará para a região, com a oferta de 30 leitos de internação pediátrica, 10 leitos de UTI PED e 60 leitos de internação adulta.

64. Apesar da relevância do objeto, que ampliará o acesso à saúde à população do Distrito Federal, devem ser corrigidas as falhas e omissões identificadas. A adoção de medidas saneadoras é reforçada, ainda, pela aplicação de recursos federais, visto que a Caixa Econômica Federal atua como Mandatária da União no Contrato de Repasse n.º 01090365-82, situação que requer zelo redobrado, a fim de minimizar a ocorrência de glosas, atrasos na análise das medições e permitir a efetiva liberação de recursos.

65. Assim sendo, além da proposta instrutória, entendo pertinente **(a)** determinar à Novacap que encaminhe a este Tribunal *(i)* a documentação comprobatória das tratativas realizadas junto à Caixa Econômica Federal, e *(ii)* o projeto básico elaborado pela contratada, para avaliação, acompanhado dos documentos a ele inerentes, além de **(b)** incluir o presente certame nos planos de fiscalização do TCDF para os exercícios de 2025, 2026 e 2027.

IV. Dos encaminhamentos

Com base no exposto, em parcial convergência com os Órgãos Instrutórios:

I. **determino** à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que adote as seguintes providências em relação ao Edital de Concorrência Eletrônica n.º 90001/24-Decomp/DA, e/ou apresente as devidas justificativas, encaminhando a este Tribunal os documentos comprobatórios pertinentes:

a) refaça o orçamento estimativo da licitação em exame com base nas seguintes premissas:

1. abstenha-se de calcular o valor global da contratação para a maior parcela da planilha orçamentária a partir do método expedito;



2. adote como parâmetro as premissas a serem definidas no anteprojeto, que devem permitir a elaboração do orçamento sintético, em atendimento ao disposto no art. 23, § 2º e § 5º, da Lei n.º 14.133/21;

3. realize análises técnicas e econômicas considerando as metodologias executivas disponíveis para cada parcela da obra;

4. utilize, em último caso, no mínimo, a parametrização do custo por fatores representativos de cada elemento das frações do empreendimento aplicáveis, considerando as obras similares que possuam a solução mais econômica e compatível com o anteprojeto da obra em exame; e

5. realize o orçamento considerando também a opção desonerada, adotando o menor valor global como referência para a licitação;

b) apresente estudos que demonstrem, de maneira técnica e econômica, a vantagem da exigência do sistema de refrigeração a ser implementado para o HSS, considerando os custos de instalação e manutenção do sistema, além de outros fatores relevantes, como a sua vida útil;

c) quanto ao Anteprojeto:

1. complemente e revise o anteprojeto de engenharia apresentado para fazer constar toda a documentação necessária para caracterizar o objeto licitado, nos termos do art. 6º, inciso XXIV, da Lei n.º 14.133/21, bem como na Orientação Técnica Ibraop OT 06/16, na Orientação Técnica Ibraeng 02/24 e na Norma ABNT NBR 16.636-1:17;

2. detalhe os elementos mínimos de anteprojeto, ainda que em dimensionamento preliminar, de maneira a permitir e subsidiar a elaboração do orçamento sintético para as frações do empreendimento com maior materialidade, devendo as estimativas expeditas e paramétricas serem reservadas às frações excepcionalmente não suficientemente detalhadas no



anteprojeto, nos termos do art. 23, § 2º e § 5º, da Lei n.º 14.133/21;

3. inclua, no edital e na minuta de contrato, cláusula de obtenção do licenciamento ambiental por parte do contratado, conforme art. 25, § 5º, da Lei n.º 14.133/21; e

4. providencie junto à esfera competente a reintegração de posse/desocupação da área de interesse a fim de viabilizar a implantação do empreendimento, antes da emissão da ordem de serviço de autorização de início das obras;

d) quanto à Matriz de Riscos:

1. elabore um documento com a justificativa de cada um dos riscos da matriz, contendo as premissas técnicas e jurídicas utilizadas para a definição e alocação do responsável pela gestão do risco;

2. estabeleça mecanismos que afastem a ocorrência dos sinistros e mitiguem os seus efeitos, caso ocorram durante a execução contratual, em detrimento de intervenção após a ocorrência do risco, como a adoção de procedimentos para reequilíbrio e repactuação, art. 22, § 1º, da Lei n.º 14.133/21;

3. revise todos os riscos previstos na matriz, evitando o uso de termos genéricos ou ambíguos e definindo claramente cada risco a ser tratado, evitando sobreposições, considerando ainda os grupos de riscos ineficientemente distribuídos na matriz, conforme indicado na Informação nº 04/24 e no Papel de Trabalho PT_15;

4. defina, com precisão, as obrigações de meio e de resultado e preveja uma adequada alocação da responsabilidade pelos riscos na matriz, considerando ainda a disposição legal que atribui os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha de solução de projeto básico pelo contratado como de sua responsabilidade, art. 22, § 4º, da Lei n.º 14.133/21;



5. defina a responsabilidade pela execução de procedimentos de reintegração de posse/desocupação das áreas ocupadas e inclua item para o adequado tratamento e alocação de responsabilidades desse risco na matriz de riscos;

6. acerca da variação dos custos, conforme revisão a ser realizada pela Novacap, estabeleça faixas ou limites claros para definir quando as variações serão consideradas extraordinárias, especificando o limite de variação que será absorvido pela contratada e o que será de responsabilidade da Administração contratante; e

7. preveja o risco de pagamento de obras e serviços acima dos valores de mercado, decorrente de falhas na licitação, especialmente pela insuficiente definição do anteprojeto e do orçamento referencial, estabelecendo mecanismos para mitigar esse risco, como procedimentos por parte da jurisdicionada para verificar a vantajosidade e compatibilidade entre os projetos e custos apresentados pela Contratada e as estimativas da Administração, assegurando a economicidade, a possibilidade de resolução do contrato ou ainda o possível compartilhamento de ganhos, bem como a inclusão da definição de mecanismos que viabilizem o compartilhamento de ganhos de eficiência nos casos de alteração da solução de anteprojeto;

e) quanto ao reajuste, corrija a fórmula e o texto-base utilizado, para garantir que todos os reajustes sejam vinculados à data base inicialmente prevista como marco inicial;

f) quanto aos elementos formais do edital e do contrato:

1. na habitação técnico-operacional, ajuste a exigência de certificado para habilitação técnica da empresa, excluindo o Certificado de Acervo Técnico – CAT e inserindo o Certificado de Acervo Operacional – CAO, conforme estabelecido pela Resolução 1.137/23 do Confea;

2. na habitação técnico-profissional, reveja a redação para permitir o Certificado de Acervo Técnico de



profissionais com experiência anterior em obra de edificações hospitalares ou execução de obras prediais de obra, compatibilizando o texto com o previsto na exigência técnico-operacional da empresa, que autoriza a execução de obras prediais, em atendimento ao contido no art. 67, inciso II, da Lei n.º 14.133/21;

3. na habitação técnico-profissional, exclua a exigência restritiva de tempo mínimo de um ano para os profissionais de projeto e de profissionais de obra;

4. ajuste o regime de execução previsto no item 4.1 da minuta do contrato para a contratação integrada;

5. reveja a cláusula décima primeira da minuta do contrato, eliminando a opção de apresentação das composições de custo auxiliares, exigindo, obrigatoriamente, a apresentação de todas as composições de custos unitários;

g) apresente cópia da documentação comprobatória das tratativas realizadas junto à Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária da União no Contrato de Repasse n.º 01090365-82, relativas ao Edital de Concorrência Eletrônica n.º 90001/24- Decomp/DA, especialmente quanto ao atendimento das exigências exaradas por aquela Instituição, relativas à necessidade de complementação e adequações sobre o edital e os elementos técnicos definidos no Anexo II do instrumento convocatório;

h) encaminhe o projeto básico que vier a ser elaborado pela contratada, bem como o conjunto de desenhos, especificações, memoriais, a planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro, a fim de possibilitar o controle do objeto e atestar que as soluções apresentadas em projeto guardam conformidade com os valores que serão desembolsados pela jurisdicionada;

II. **alerto** à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que, considerando o caráter não exaustivo do presente exame, resguarda-se ao controle externo a realização de fiscalizações, caso sejam necessárias;



III. autorizo:

- a) a continuidade do certame, desde que atendidas as providências corretivas indicadas no inciso I supra; observando-se a necessidade de republicação do Edital e reabertura de prazos, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei n.º 13.303/16, e o encaminhamento de cópia comprobatória das providências adotadas a este Tribunal;
- b) a inclusão, nos planos de fiscalização do TCDF para os exercícios de 2025, 2026 e 2027, da obra objeto da licitação, a fim de garantir o acompanhamento tempestivo com vistas à adoção das eventuais medidas corretivas ou preventivas necessárias;
- c) o envio de cópia da Informação n.º 04/24, dos Papéis de Trabalho disponíveis na aba Associados, do Parecer n.º 771/24 e deste Despacho Singular à Novacap, à SES/DF e ao Presidente da Comissão de Licitação responsável pela condução do certame, a fim de subsidiar o atendimento aos itens precedentes; e
- d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe para os devidos fins.

Brasília, 27 de setembro de 2024.

ANDRÉ CLEMENTE LARA DE OLIVEIRA
Conselheiro – Relator