



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 03/2018 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade : Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP
Processo nº: 480.000.141/2017
Assunto : Serviços de execução de reforma da Rodoviária do Plano Piloto
Exercício : 2017

Senhor Diretor,

Apresento o Relatório de Inspeção, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Companhia Urbanizadora da Nova Capital, referente ao período de 18/8/2014 a 16/6/2017, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante a Ordem de Serviço nº 57/2017 – SUBCI/CGDF de 12/5/2017 prorrogada pela Ordem de Serviço interna nº 71/2017 – SUBCI/CGDF de 15/6/2017.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Companhia Urbanizadora da Nova Capital, no período de 17/5/2017 a 16/6/2017, objetivando verificar e analisar atos e fatos relacionados aos Serviços de execução de reforma da Rodoviária do Plano Piloto.

A execução desta auditoria considerou o seguinte problema focal:

Em que medida a Novacap seguiu as regras de licitação e os princípios da Administração Pública na licitação/contratação da reforma da Rodoviária do Plano Piloto?

Os pontos críticos evidenciados na matriz de riscos e as questões de auditoria formuladas para cada um dos pontos críticos considerados na matriz integrada de planejamento e procedimentos de auditoria constam deste relatório.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.



II - INTRODUÇÃO

A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP lançou o Edital de Licitação referente à Concorrência nº 005/2014. Os processos referentes a esse Edital compõem o escopo da Inspeção da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF/DF.

III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 – DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO NA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE REFORMA DA RODOVIÁRIA PLANO PILOTO

Fato

O Contrato nº 570/2014 firmado em 4/8/2014 resultado da Concorrência Novacap nº 005/2014 efetivado entre a NOVACAP e a Empresa Técnica Construção Comércio e Indústria Ltda, CNPJ nº 00.679.047/0001-23, processo nº 112.000.435/2014 ao valor de R\$ 26.502.221,41 com o objetivo de executar Obra de Recuperação e Revitalização das Plataformas e demais áreas internas e adequação às normas de Acessibilidade do Terminal Rodoviário do Plano Piloto teve a sua execução comprometida devida a falta de planejamento da Unidade no que se refere à obtenção de Licença de Obra e outros.

O início das obras se deu pela emissão da Ordem de Serviço nº 051/2014 que foi emitida em 8/8/2014, (fol. 2118), A licença de Execução da obra de nº 010/2015 foi emitida somente em 13/03/2015, (fol. 44).

Em 25/4/2016, a contratada informa por meio da carta nº CT 20/2016 – OBRAS ao DFTRANS (fls. 2237/2238) que:

(...) Reforçamos o pedido à Administração da Rodoviária, quanto ao atendimento das nossas solicitações citadas nas observações contidas no cronograma (fol.2239), para que não haja interferências para execução dos trabalhos, de acordo com itens descritos abaixo:

- “ - Desativação provisória das baias dos ônibus, conforme trecho a ser executado, incluindo sinalização contendo informações aos usuários;
- Relocação dos containers de lixo;
- Relocação provisória do Corpo de Bombeiros, com respectiva mudança do estacionamento das viaturas;
- Remanejamento dos permissionários existentes no trecho;
- Interdição provisória dos elevadores e sanitários existente nos trecho”.

Em 30/4/2016, a [REDACTED] fiscal do contrato, alerta que a não liberação dos recursos acarretará desequilíbrio do contrato e gerará ônus para a administração.



O DFTRANS por meio de Ofício nº 101/2015-DT/DFTRANS de 11/7/2016, informa à NOVACAP que:

(...) que em virtude da não aprovação do IPHAN para a execução da denominada “Área de Transição” que abrigaria os lojistas e quiosqueiros, estabelecidos na rodoviária, tivemos que alterar o planejamento da obra tendo em vista a desmobilização/mobilização parcial destes permissionários.

Dessa forma ficou definido que a reforma seria feita pontualmente, dividida em 10 trechos, (...), dentro do período de execução estabelecido no cronograma apresentado pela contratada, de modo não afetar substancialmente o funcionamento dos comerciantes ali fixados.

(..) essa decisão foi tomada tendo em vista que a obra já se encontra em andamento desde Agosto de 2014 e que não houve nenhuma definição, por parte do IPHAN, até o presente momento.

(...) solicitamos a apreciação da Novacap, quanto a incluir no contrato em pauta, os serviços referentes à infraestrutura completa das instalações, para atender o novo posicionamento das lojas e quiosques, que em consequência da mudança de planejamento relatada acima, não estavam previstas no escopo contratual.

(...) que sem as devidas alterações das instalações hidrossanitárias, elétricas, de incêndio, SPDA, detecção, sonorização, descidas de águas servidas e telefone, não será possível a transposição dos permissionários.

Além da situação narrada anteriormente, a fiscalização relata que:

(...) tendo em vista a necessidade de:

- Acréscimo de quantitativo em itens contratuais identificados pela empresa e corroborados por esta fiscalização;
- Inclusão de serviços não contratuais, definidos e aprovados pelo DETEC;
- Decréscimo de itens contratuais destinados à execução da denominada “Área de Transição”

Em virtude da não aprovação do IPHAN para execução da denominada “Área de Transição” que abrigaria os lojistas e quiosqueiros, durante a execução da obra, o DFTRANS, órgão responsável pelo Terminal Rodoviário, alterou o planejamento da obra para que fosse realizada uma desmobilização/mobilização parcial destes permissionários, (...)

(...) tal fato gerou acréscimo de serviços contratuais, tendo em vista a necessidade de modificação dos projetos de instalação a fim de atender a nova locação dos permissionários, (...)

A Tabela 1 resume os eventos que ocorreram ao longo da contratação.

Tabela 1 – Resumo dos eventos ao contrato nº 570/2014.

Evento	Data
Contratação/Emissão da Ordem de Serviço	Agosto/2014
Aprovação do Cronograma da Obra	Dezembro/2014
Expedição da Licença de Execução	Março/2015
Aviso da fiscalização ao DFTRANS	Abril/2015
Carta Informativa da Empresa ao DFTRANS	Abril/2016
Ofício do DFTRANS à NOVACAP	Julho/2016



Analisando-se a Tabela 1 observa-se um lapso temporal de 8 meses, entre a emissão da ordem de serviço e expedição da licença de execução da obra.

Ademais, somente abril de 2016, a empresa relata os possíveis problemas ocasionados pela não criação da Área de Transição. E somente em julho de 2016, aproximadamente 2 anos após a contratação, o DFTRANS informa que o IPHAN não aprovou a execução da “Área de Transição”.

A Tabela 2 apresenta algumas informações acerca dos pagamentos recebidos pela empresa.

Tabela 2 – Informações acerca do pagamento de faturas.

Medição	Período	Valor	Ordem Bancária
1	18/08/2014 a 31/08/2014	280.427,83	01/10/2014
2/3	01/09/2014 a 31/10/2014	930.385,89	05/05/2015; 10/07/2015
4	01/11/2014 a 30/11/2014	304.619,60	06/05/2015
5	01/12/2014 a 19/12/2014:	395.159,68	28/08/2015
6	06/08/2015 a 31/08/2015	129.270,29	14/09/2015
23	20/11/2016 a 31/01/2017	258.581,25	11/04/2017
Valor total		6.780.623,33	-

Analisando-se conjuntamente as informações contidas nas Tabelas 1 e 2, conclui-se que ocorreu planejamento deficiente por parte do DFTRANS na contratação dessa obra. Pois, além da obra ter um nível de complexidade na execução, devido a não suspensão das atividades que ali ocorrem, situa-se em área tombada pelo Patrimônio Histórico, que requer autorização para se realizar qualquer interferência.

Pelas informações apresentadas acima, pode-se concluir que a obra contratada não dispunha de todas as informações/requisitos necessários ao início da fase executiva.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 14/2017, a NOVACAP encaminhou o Ofício nº 157/2017 - GAB/PRES/NOVACAP, de 03/11/2017:

[...]

Apesar desse item ser direcionado ao DFTrans, entendemos ser importante frisar os aspectos relativos ao planejamento da obra, principalmente quanto ao seu valor de tombamento estabelecido pelo IPHAN.

A Novacap cumpriu todas as etapas de consulta àquele órgão, sendo posicionado nas várias reuniões realizadas, com a anuência da solução proposta, desde que atendidas algumas imposições de modificação do projeto apresentadas pelos próprios técnicos do IPHAN.

[...]



Apesar do esforço da Novacap em tentar manter o entendimento acordado e dar andamento à aprovação da denominada "Área de Transição", o projeto como inicialmente foi rejeitado sendo proposto pela Comissão a alternativa de realocação da "Área de Transição" para o espaço entre o Tórculo e a Biblioteca Nacional, o que era totalmente inviável se levássemos em conta todas as premissas iniciais utilizadas na elaboração do projeto, principalmente no que diz respeito comércio local e impacto do trânsito.

A solução encontrada pela Novacap, foi reestudar todo o planejamento da obra, onde foi suprimida por meio de aditivo financeiro, a proposta de construção da "Área de Transição"... (...)

Outro fator que impactou significativamente e negativamente no planejamento da obra foi a alteração total do plano de realocação das lojas e quiosques elaborado pelo DFTrans, agora responsável pelo Terminal, o qual já havia sido aprovado pela Secretaria de Transporte.

[...]

É bom ressaltar que até o momento não obtivemos resposta do DFTrans quanto ao lay-out final prevendo a localização de cada quiosque/loja que permanecerá instalado no terminal, o que impede a conclusão dos ajustes dos projetos da obra.

Não obstante a resposta apresentada, mantém-se a recomendação inicial do Informativo de Ação de Controle, uma vez que a falha identificada necessita de ação das unidades envolvidas no planejamento para realização da reforma.

Causa

Planejamento inadequado, com ausência dos requisitos normativos legais, especialmente no que se refere à obtenção da licença de obra e do surgimento de serviços não previstos.

Consequência

Atrasos no cronograma da obra e elevação do custo pela necessidade de execução de serviços não previstos no contrato.

Recomendações

- a) Regularizar, tempestivamente, a documentação que autorizou a execução da obra e serviços de engenharia;
- b) Estabelecer como requisito para emissão de Ordem de Serviço para obras e serviços de engenharia todos os elementos necessários à execução, tais como: alvarás, licenças e autorizações.



2 - PROJETO BÁSICO DEFICIENTE

Fato

Ainda em relação ao processo de contratação da Reforma da Rodoviária, constatou-se que houve a solicitação de inclusão de diversos serviços, os quais não faziam parte da planilha orçamentária licitada e contratada.

O orçamento referência da obra em análise foi de R\$ 27.321.877,74, o valor contratado foi de R\$ 26.502.221,41. Devido aos acréscimos de serviços necessários à execução da obra, até a presente data, o valor total é de R\$ 32.199.942,27.

Tisaka, M., (2011) caracteriza o Projeto Básico deficiente quando:

- Desenhos faltando detalhes;
- Especificações técnicas inexistentes ou incompletas;
- Omissão de itens de custos na planilha de quantitativos;
- Perfil de sondagem pouco esclarecedor.

Ademais, por meio do Ofício nº 109/2016-DT/DFTRANS, de 22/07/2016, o Diretor de Terminais (substituto) – Edivaldo Pereira Alves solicita a inclusão de pintura dos elementos e fechamentos metálicos que compõem as fachadas das áreas ocupadas pelo DFTRANS, ADMINISTRAÇÃO e CBMDF, incluindo-se os SHAFT'S de instalações localizadas no pavimento térreo do Terminal Rodoviário e Brasília.

A Tabela 3 apresenta o resumo dos aditamentos de valor e de prazo à obra.

Tabela 3 – Resumo dos aditivos ao Contrato nº 570/2014.

Ordem	Aditamento Temporal		Aditamento Financeiro		Data de Publicação
	Execução	Vigência	Acréscimo	Supressão	
1	-	-	52.352,76 (0,20%)	-	06/08/2015
2	-	-	1.254.467,02 (4,73%)	-	06/08/2015
3	229 (19/11/2016)	229 (08/02/2017)	-	--	22/01/2016
4	-	-	570.256,10 (2,15%)	-	18/03/2016
5	-	-	3.888.808,04 (14,67%)	-	14/10/2016
6	526 (29/04/2018)	526 (19/07/2018)	-	-	04/11/2016
7	-	-	1.842.216,73 (6,95%)	1.910.379,79 (7,21%)	06/01/2017

Analisando-se os dados da Tabela 3 conclui-se que os valores percentuais de acréscimo e de supressão são 7,21% e 28,70%, respectivamente.



Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 14/2017, a NOVACAP encaminhou o Ofício nº 157/2017 - GAB/PRES/NOVACP, de 03/11/2017:

Como dito anteriormente a Novacap à época do planejamento da reforma, apesar dos vários problemas já relacionados, que prejudicaram significativamente o andamento deste planejamento, realizou grande estudo visando relacionar todos os serviços necessários a obra.

Entendemos que a maioria dos problemas apontados na Ação de Controle nº 14/2017 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF, são passíveis de acontecer conforme prevê a própria Lei de licitações ou são motivados por fatos alheios à Novacap e não previsíveis à época da licitação, razão pela qual não há de se falar em deficiência no Projeto Básico e sim em relação às alterações necessárias a sua perfeita execução.

A título de exemplo relatamos abaixo os principais motivadores dos termos aditivos de valor informados na referida Ação de Controle:

ITEM	ACRÉSCIMO	PRINCIPAL FATOR MOTIVADOR
1	R\$ 52.352,76	O principal serviço previsto foi a recomposição da manta de impermeabilização do estacionamento da Praça Sul, não previsto na licitação, mas que após o início da intervenção de reforma, com o advento do período chuvoso, verificou-se uma grande infiltração no teto da plataforma vindo do estacionamento tendo em vista que foram instaladas tendas no referido local para abrigar os ônibus do entorno à época da reforma do Turing, e para fixar as tendas perfuraram a manta asfáltica.
2	R\$ 1.254.467,02	Os principais serviços foram o estucamento e tratamento das ferragens da laje de fechamento dos viadutos e o tratamento das juntas de dilatação que apesar de previsto na licitação por estarem sob uma grossa camada de pinturas antigas não foi possível dimensionar a real necessidade deste serviço que se mostrou muito acima da previsão inicial.
3	R\$ 570.256,10	Os principais serviços solicitados foram a construção de canaletas de drenagem nas vias NS1 E NS2 para complementação das redes previstas na licitação uma vez que em virtude da falta de histórico só após as primeiras chuvas foi possível o real dimensionamento da quantidade de água pluvial que entra na área do terminal, bem como solicitação de serviços demandados pelo DFTrans.
4	R\$ 3.888.808,04	Os principais serviços foram solicitados em virtude da mudança do plano de relocação dos quiosques/lojas pelo do DFTrans (conforme relatado no texto acima) que alterou significativamente o planejamento da obra. Outro serviço importante foi o acréscimo da quantidade de demolição da laje do piso por falta dos projetos originais foi prevista na licitação com espessura de 15 cm, porém na realidade tinha 30 cm. . Outro fator importante foi o acréscimo dos itens de instalação devido a alteração nos locais destinados aos quiosques relocados.



Não obstante a resposta apresentada, mantém-se a recomendação inicial do Informativo de Ação de Controle, uma vez que a falha identificada necessita de ação das unidades envolvidas quanto à elaboração dos projetos básico e executivo de obras.

Causa

Deficiência na elaboração do projeto básico.

Consequência

Elevação do valor da obra em função dos aditamentos financeiros e temporal, bem como atrasos na execução.

Recomendação

Estabelecer rotina administrativa de avaliação e revisão dos orçamentos, a fim de que as possibilidades de aditivos aos contratos decorrentes de acréscimo de serviços não previstos sejam minimizadas.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando-se que a resposta enviada pela NOVACAP, em 03 de Novembro, conclui-se que as justificativas apresentadas só reforçam o entendimento das falhas apontadas pela inspeção.

GESTÃO	ITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1 e 2	Falhas Médias

Brasília, 1º de março de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL