



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

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 65/2016 – DIRAD/CONAG/SUBCI/CGDF**

**Unidade** : Secretaria de Estado de Transportes do DF  
**Processo nº** : 040.001.130/2015  
**Assunto** : AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM TOMADA DE CONTAS ANUAL  
**Exercício** : 2014

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço nº 108/2015, de 29/04/2015.

### **I - ESCOPO DO TRABALHO**

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Mobilidade do DF, no período de 06/05/2015 a 29/05/2015, objetivando verificar a conformidade das Contas da ST (atual SEMOB), no exercício 2014.

A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2014, no que tange às gestões orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e de pessoal.

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 - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS**

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos arts. 140, 142 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF, exceto quanto aos seguintes:

- Certidão de comprovação de situação fiscal junto a fazenda pública do Governo do Distrito Federal de 05 (cinco) servidores.



### III - IMPACTOS NA GESTÃO

#### 1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

##### 1.1 - FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO, COM A CONSEQUENTE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA, SEM A INDICAÇÃO PRÉVIA DE EMPENHO

###### Fato

O Processo nº 410.002.297/2008 diz respeito à contratação de empresa de consultoria para prestação de serviços de apoio à Fiscalização e Gerenciamento do Programa de Transporte Urbano do DF – Brasília Integrada. Dentre os serviços desempenhados, podem-se citar a coordenação, supervisão, planejamento, monitoramento e avaliação do Sistema de Transporte Público do DF. O procedimento de escolha da empresa de consultoria ocorreu mediante Seleção da Proposta – SDP nº 01/2008 – PTU/UGP/ST, regida em decorrência do empréstimo nº 1957/OC-BR do Distrito Federal junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Logo, houve a formalização do Contrato nº 25/2008 entre a então Secretaria de Estado de Transportes e a empresa Arcadis Logos S.A. – CNPJ nº 07.939.296/0001-50, no valor de R\$19.372.581,20, estabelecido inicialmente o prazo de vigência de 66 meses, a contar da assinatura do contrato, em 04/12/2008 (final do prazo de vigência contratual em 05/06/2014). Já o prazo para execução dos serviços pela empresa era de 60 meses, a contar da emissão da 1ª Ordem de Serviço para realização dos serviços, em 05/01/2009 (final do prazo para execução dos serviços em 05/01/2014).

Considerando a prorrogação do prazo do Programa de Transporte Urbano do DF – PTU, resultante do empréstimo nº 1957/OC-BR, firmou-se o 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 25/2008, com a consequente prorrogação do prazo para conclusão dos serviços de 05/01/2014 para 30/10/2015 e o prazo de vigência de 05/06/2014 para 30/01/2016. Observa-se que a prorrogação do referido contrato de consultoria ocorreu com base no art. 57, inciso I da Lei nº 8.666/1993.

Tal Termo Aditivo possibilitou a readequação dos quantitativos dos serviços de acordo com os novos prazos contratuais, importando num acréscimo de R\$4.837.830,00, correspondendo a 24,97% do inicialmente contratado.

Em 2014, foi realizada a formalização do 4º Termo Aditivo ao Contrato (em 23/12/2014) tendo por objeto o ajuste da alocação dos profissionais envolvidos na prestação de serviços à exata projeção dos novos prazos para o Programa de Transporte Urbano do DF – PTU tendo em vista as Políticas de Seleção e Contratação de Consultores financiados pelo BID, com aumento de R\$1.966.791,17 no valor do contrato (perfazendo o montante de R\$26.177.202,51), demonstrando assim um acréscimo superior a 25% do valor original do contrato. Cabe informar que esse valor se trata de uma estimativa, na medida em que a remuneração do pessoal contratado era determinada segundo o tempo efetivamente utilizado na prestação dos serviços.



Entretanto, não foi identificada nos autos a emissão da Nota de Empenho referente ao acréscimo R\$ 1.966.791,17 no valor contratual visando à formalização do 4º Termo Aditivo, em 23/12/2014. Observa-se que houve o empenho de R\$4.509.195,57 à empresa contratada no início de 2014, tendo sido liquidado R\$4.137.355,57, resultando, pois, em R\$371.840,00 empenhados em face da empresa à época da celebração do 4º Termo Aditivo ao Contrato.

O ato de emissão da Nota de Empenho é restrito ao limite de crédito orçamentário. Destaca-se que o empenho deve ser prévio à execução do serviço, ao registro contábil, à apropriação da despesa e o consequente pagamento da fatura ao fornecedor.

Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 167, bem como a Lei nº 8.666/1993, impedem a contratação e conseqüentemente a assunção de despesas sem a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações.

Em situações análogas, já houve decisões de mérito pelo Poder Judiciário no seguinte sentido, acerca de falhas na realização de despesas sem prévio empenho:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR REDISTRIBUÍDO. AJUDA DE CUSTO. DESPESAS COM INSTALAÇÃO. ART. 53 DA LEI Nº 8.112/90. DESPESA REALIZADA SEM PRÉVIO EMPENHO. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO IMPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA.

[...]

4. Na espécie, revela-se inaplicável a regra contida no art. 46 da Lei 8.112/90, vez que tal dispositivo legal trata de reposição ao erário de valores recebidos indevidamente, o que não é o caso dos autos. O valor recebido pelo servidor a título de ajuda de custo, como visto, não foi indevido. O ato da Administração é que foi ilegal, dado que realizado sem obediência ao disposto no artigo 60 da Lei nº 4.320/64 que vincula a realização de despesa pública ao prévio empenho. (TRF - 5. AC 421067 – CE 2004.81.00.021502.

### **Causa**

- 4º Termo Aditivo ao Contrato de prestação do serviço de gerenciamento e fiscalização celebrado sem a emissão do empenho prévio, contrariando o correto *modus operandi* da realização da despesa.

### **Consequência**

- Realização de despesa sem prévio empenho.

### **Recomendação**

1. Efetuar a emissão Nota de Empenho previamente à liquidação da despesa, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964;



2. Ratificar junto às seções existentes no âmbito da Secretaria de Estado de Mobilidade, a necessidade de efetuar a formalização de termo aditivo de prorrogação de vigência contratual tão somente após a indicação do empenho integralmente necessário a suportar a despesa.

## **1.2 - NÃO EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE TRABALHOS RELACIONADOS À ÁREA FIM DO ÓRGÃO**

### **Fato**

O Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Transportes do DF, aprovado pelo Decreto nº 35.748/2014, estabelecia como principais diretrizes de competência da Unidade:

Art. 1º À Secretaria de Estado de Transportes, órgão da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, diretamente subordinada ao Governador, compete:

- I. formular políticas e diretrizes para o Sistema de Transporte do Distrito Federal;
  - II. formular propostas para o sistema viário;
  - III. planejar e gerenciar o processo de sinalizações indicativas, de endereçamento, de indicações oficiais e de serviços auxiliares no Distrito Federal;
  - IV. formular diretrizes para o transporte de cargas;
  - V. formular diretrizes para a infraestrutura de passageiros;
  - VI. promover e realizar processo licitatório para delegação de permissões e concessões, quando da prestação indireta dos serviços de transporte público de passageiros e de sua infraestrutura;
  - VII. promover a concepção e a implementação de programas, projetos e ações relativas aos sistemas de transporte público, ao trânsito, transporte de cargas e infraestrutura viária do Distrito Federal;
- [...]

Considerando as principais áreas de atuação do órgão, foi observado que, no Quadro Demonstrativo de Despesas da então ST, no exercício 2014, havia Programas de Trabalho destinados à implantação de corredores de transporte público coletivo no Distrito Federal, construção e reformas de Terminais Rodoviários, Implantação de Ciclovias, Construção de anel viário, Gestão dos Programas de Transportes, dentre outros. A despesa autorizada para o período foi de R\$813.283.604,27, tendo sido empenhados R\$338.540.883,56.

Todavia, foi possível verificar que 08 Programas de Trabalho consubstanciados nas atividades fins do órgão não foram executados em 2014, embora contassem com dotação orçamentária (R\$354.207.701,00, o que corresponde a 43,55% da despesa autorizada), conforme descrito a seguir:

<b>PROGRAMA DE TRABALHO</b>	<b>VALOR AUTORIZADO (R\$)</b>
26.453.6216.3119.0003 – Implantação do corredor de Transporte Coletivo do Eixo Oeste	4.320.625,00
26.453.6216.3125.0001 - Implantação do corredor de Transporte Coletivo do Eixo Sudoeste	173.707.000,00
26.453.6216.3126.0001 - Implantação do corredor de Transporte Coletivo do Eixo Norte – BRT Norte	27.166.434,00



PROGRAMA DE TRABALHO	VALOR AUTORIZADO (R\$)
26.453.6216.3126.0003 - Implantação do corredor de Transporte Coletivo do Eixo Norte – Balão do Torto / Colorado	22.385.877,00
26.453.6216.3180.0001 – Implantação do Sistema de Transporte Inteligente – ITS	10.625.185,00
26.782.6216.1689.0007 – Construção do Anel Viário do Distrito Federal	110.000.000,00
26.782.6216.3056.0003 – Construção do Trevo de Triagem Norte	3.280.180,00
26.782.6216.3090.0007 – Implantação de Ciclovias no Distrito Federal	2.722.400,00
<b>TOTAL</b>	<b>354.207.701,00</b>

Cabe informar que o Princípio da Eficiência deve estar presente na atuação da Administração Pública, haja vista a busca por desenvolver programas por parte do órgão visando à gestão de sua área fim (no caso da ST, diretrizes, ações e projetos relativos ao Sistema de Transportes), seu principal escopo, com a utilização racional dos recursos disponíveis para obtenção dos resultados objetivados.

Destaca-se que a maior parte destes programas sem execução em 2014 se referia aos corredores de ônibus, projetos estes de suma importância para que o transporte público se torne uma opção de excelência para deslocamento diário dos usuários.

Ademais, priorizar o transporte coletivo, como o metrô, os ônibus convencionais e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e sobre Pneus (VLP), *Bus Rapid Transportation* (BRT) juntamente à construção de ciclovias tendo em vista à política institucional de mobilidade e sustentabilidade, é crucial para garantir benefícios à população do Distrito Federal.

### Causa

- Dificuldade do órgão em utilizar os recursos orçamentários autorizados para execução dos Programas de Trabalho em 2014.

### Consequência

- Baixa execução de dispêndios no que tange aos Programas relativos à área fim da Secretaria.

### Recomendação

1. Garantir maior celeridade no procedimento de análise, avaliação e realização de despesas em projetos e empreendimentos visando ao fomento e excelência do Sistema de Transporte Público Coletivo, tendo em vista a eficiência e efetividade de sua prestação ao usuário;
2. Instruir instrumento formal de monitoramento das ações programadas, com envolvimento das áreas responsáveis pela execução, de modo a detectar e corrigir as falhas para que os programas venham a ser executados com otimização no uso dos recursos disponíveis ao órgão.



## 2 - GESTÃO FINANCEIRA

### 2.1 - AUSÊNCIA DE RESSARCIMENTO DE SERVIDORES CEDIDOS DE OUTROS ÓRGÃOS

#### Fato

O Processo nº 090.000.406/2011 trata da cobrança por parte do Serviço de Limpeza Urbana – SLU de cerca de 110 servidores cedidos à Secretaria de Estado de Transportes - ST, atual Secretaria de Estado da Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB. Em março de 2011, constatava-se um montante de R\$3.076.816,59, referentes aos exercícios de 2009, 2010 e aos meses de janeiro a março de 2011.

A então ST questionou acerca da carga horária dos servidores cedidos pela Autarquia que optaram pela carga horária de 40 horas semanais.

Diante disso, foi realizada consulta à Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado da Administração Pública – SEAP, solicitando manifestação quanto à obrigação de ser efetuado o pagamento dos servidores cedidos, uma vez que a fonte de pagamento seria o mesmo Tesouro do DF, fonte 100.

A SEAP por sua vez manifestou que, em que pese as considerações da Unidade, o órgão cessionário deve ressarcir o SLU com as despesas decorrentes dos servidores cedidos, conforme Informação nº 57/2012-CONPJ/SUGEP/SEAP, às fls. 65 a 68.

Após o recebimento da Informação nº 57/2012 CONPJ/SUGEP/SEAP, a ST encaminhou os fatos à sua AJL para manifestação. Essa por sua vez, divergiu do posicionamento da SEAP, emitindo o Pronunciamento nº 020/2012-AJL/ST-MSB, fls. 73 a 77, sugerindo a remessa dos autos à Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF, a fim de dirimir o impasse jurídico.

Feito o encaminhamento das informações à PGDF, essa por sua vez, emitiu o Parecer nº 2.710/2012-PROPEs, concluindo que deveriam ser feitos os ressarcimentos dos servidores cedidos, fls. 82 a 87.

Após retificação dos valores devidos a título de ressarcimento, foi feito o levantamento dos valores em 08/04/2013, chegando-se ao montante de R\$3.329.834,37, referentes aos exercícios de 2009, 2010, e 2011 (janeiro a junho).

Em 22/11/2013, foi emitida Nota de Lançamento, nº 2013NL01648, no montante de R\$3.329.834,37, Conta Contábil 222420500. Não consta dos autos nenhuma movimentação processual após a inscrição dos valores devidos em 22/11/2013.



### **Causa**

- Cessão de servidores à ST oriundos de outros órgãos.

### **Consequência**

- Não ressarcimento dos valores inscritos e devidos à outros órgãos, conforme entendimento da PGDF.

### **Recomendação**

- Efetuar o pagamento e conseqüentemente, proceder a baixa contábil em definitivo dos valores devidos à títulos de outros órgãos inscritos à Conta Contábil 222420500.

## **3 - GESTÃO DE PESSOAL**

### **3.1 - PRESIDENTE DE COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO REGISTRADO COMO SÓCIO GESTOR DE EMPRESA PRIVADA**

#### **Fato**

A então Secretaria de Transporte constituiu a Comissão Especial de Licitação – CEL, destinada à prática dos atos necessários à realização da Concorrência nº 01/2011 - ST visando à seleção das empresas concessionárias do Serviço de Transporte Público Coletivo do DF. Dentre os servidores componentes da CEL, verificou-se que o servidor de matrícula nº 263.742-1 era presidente da Comissão, conforme Portaria nº 13/2012 - ST.

Observou-se que o servidor era sócio majoritário e gestor administrativo da empresa Alambique Cambeba do Brasil Ltda., CNPJ nº 37.642.048/0001-03, domiciliada em Alexânia/GO. O empresário é o sujeito de direito no âmbito da pessoa jurídica existente, praticando, conseqüentemente, os atos necessários ao desempenho de suas atividades econômicas.

De acordo com o art. 966 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), “considera-se empresário quem exerce, profissionalmente, atividade econômica organizada para produção ou circulação de bens ou de serviços”.

A Lei Complementar nº 840/2011, em seu art. 193, inciso X, prevê como infração grave a prática de atos de comércio na condição de sócio gerente, conforme descrito a seguir:

Art. 193. São infrações graves do grupo I:

[...]

X – participar de gerência ou administração de sociedade ou empresa privada, personificada ou não personificada, salvo:

a) nos casos previstos nesta Lei Complementar;





- b) nos períodos de licença ou afastamento do cargo sem remuneração, desde que não haja proibição em sentido contrário, nem incompatibilidade;
- c) em instituições ou entidades beneficentes, filantrópicas, de caráter social e humanitário e sem fins lucrativos, quando compatíveis com a jornada de trabalho.

O preceito em análise refere-se de forma proibitiva às sociedades simples e às empresárias, assim como às personificadas e às não personificadas. Essa previsão legal visa evitar que o servidor público exerça, em nome próprio, o comércio, ou que administre e gerencie uma sociedade privada, de modo que ao ingressar no serviço público, o servidor renuncia a uma série de direitos, dentre eles a livre atividade empresarial, tendo em vista o conflito de interesses entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração.

Esse dispositivo legal visa tutelar e evitar conflitos de interesse entre o público e o privado, coibindo a possibilidade da sociedade obter qualquer beneficiamento, vantagem ou diferenciação em razão do servidor que, dotado de prerrogativas, seja o sócio gerente da pessoa jurídica. Há de se avaliar a ocorrência de forma contínua e duradoura.

A título exemplificativo sobre esse assunto, cabe citar o Parecer nº 404/2011 – PGFN/COJED:

Há a necessidade de que se tenha um conjunto idôneo de atos a fim de se constatar de forma segura que determinada pessoa participe da administração ou exerça a gerência de uma sociedade empresarial, principalmente se levarmos em consideração que para a infração disciplinar em questão a pena correspondente é a máxima existente na seara administrativa, qual seja a demissão.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ apresenta entendimento quanto à possibilidade de demissão de servidor que pratica tal infração ou mesmo destituição do cargo em comissão, caso configurado seu cunho permanente, a saber:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. AGENTE DA POLÍCIA FEDERAL. TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR. ATOS DE COMÉRCIO. INFRAÇÃO DE CUNHO PERMANENTE. TERMO INICIAL. CESSAÇÃO DA PRÁTICA DA INFRAÇÃO. PENA. DEMISSÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. REAPRECIACÃO DO ACERVO FÁTICO PROBATÓRIO DOS CADERNOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE HABITUALIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A disposição legal determina que, tratando-se de transgressão de caráter permanente, o prazo prescricional de cinco anos contar-se-á do dia em que cessou a permanência.

[...]

4. As questões suscitadas pelo impetrante atinentes à alegada inconsistência do conjunto probatório e à ausência de habitualidade do exercício de atos de comércio ou de administração de empresas não são passíveis de reapreciação, na via mandamental, cuja prova pré-constituída deve ser irrefutável quanto à suposta existência do direito líquido e certo pleiteado na via eleita. (MS 14.672/DF).





### Causa

- Ausência de prévia investigação por parte do Órgão quanto ao cumprimento dos requisitos necessários à posse em cargo público, conforme previsão legal.

### Consequência

- Servidor Público registrado como sócio-gerente em empresa privada, contrariando preceito legal.

### Recomendação

1. Realizar análise relativa ao cumprimento dos requisitos necessários à investidura no cargo por parte do servidor bem como no que tange às vedações e/ou proibições previstas na legislação, à época da sua posse em cargo público efetivo ou não efetivo;
2. Instaurar procedimento administrativo visando à apuração da conduta do referido fato e identificação dos responsáveis pela sua realização.

## 4 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

### 4.1 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA AQUISIÇÃO DE LICENÇAS PARA SOLUÇÕES CORPORATIVAS

#### Fato

O Processo nº 090.003.292/2014 trata da aquisição de licenças e serviços de solução integrada de segurança de redes e estações de trabalho (antivírus) incluindo instalação, configuração, implementação, suporte técnico e filtro possibilitando monitoramento e administração da transferência de dados entre a rede do órgão e a Internet.

Tal contratação foi realizada mediante adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2013 – Comando Logístico/COLOG/EB (Sistema de Registro de Preços nº 033/2013, itens 06 e 08), tendo sido contratada a empresa Fast Security Tecnologia da Informação Ltda., CNPJ nº 10647012/0001-66, no valor de R\$65.000,00 por 36 meses (Contrato nº 017/2014). O quantitativo e a descrição de cada item contratado são especificados a seguir:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE DEMANDADA PELA ST	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
Aquisição de Solução de Segurança para Endpoints com garantia de manutenção e suporte (item 06 da ARP nº 01/2013)	300	90,00	27.000,00
Aquisição de Solução para análise de vulnerabilidade de ativos com garantia de manutenção (item 08 da	200	190,00	38.000,00



DESCRIÇÃO	QUANTIDADE DEMANDADA PELA ST	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
ARP nº 01/2013)			

Verificou-se que o Projeto Básico indicou o quantitativo de licenças contratadas pela então ST. Todavia, não constava dos autos estudos técnicos da necessidade destes serviços no âmbito do órgão, demonstrando a demanda que consequentemente justificasse as quantidades de licenças disponibilizadas à unidade (itens nºs 06 e 08 da ARP nº 01/2013 – COLOG/EB).

Embora tenha sido contratado o quantitativo de 200 licenças referentes ao item 8 da citada ARP, o referido Projeto Básico da contratação previa inicialmente a necessidade de 300 licenças. Ressalte-se que tal estudo técnico tem por finalidade permitir o planejamento prévio quanto ao custo do objeto para a Administração, a ser definido e a demanda por parte do órgão.

A demonstração, quanto à demanda do objeto a ser contratado, tem também a finalidade de comprovar a viabilidade e a conveniência de sua execução, evidenciando que os custos são compatíveis com os preços praticados no mercado, bem como as disponibilidades financeiras da entidade.

O Parecer nº 878/2013 – PROCAD/PGDF estabelece, dentre os itens a serem cumpridos por parte dos órgãos da Administração Distrital à regular adesão à Ata de Registro de Preços, que o Termo de Referência do procedimento demonstrasse a adequação da demanda às especificações constantes do Edital da Ata de Registro de Preços.

Esse entendimento é corroborado pela Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

A finalidade dessa exigência é para que se tornem conhecidos os elementos suficientes à compreensão e realização do objeto da licitação por parte do poder público. Se, no Edital, esses elementos estão presentes, atingindo os desígnios da lei, a publicidade do objeto da licitação está presente e aberto amplo espaço para o caráter competitivo do certame, sem implicar prejuízos algum para a lisura do negócio jurídico a lisura do negócio jurídico a ser celebrado e, consequentemente, não ser motivo para decretação de nulidade. Esta só pode ser pronunciada, em processo de licitação, quando evidenciado prejuízo ao certame pelo descumprimento dos princípios que a rege. (Resp. nº 773.665/RS, 1ª Turma).

### Causa

- Não apresentação nos autos dos estudos preliminares que basearam a demanda existente no âmbito da então ST.



### **Consequência**

- Inexistência de parâmetros a serem seguidos na elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência da aquisição

### **Recomendação**

- Efetuar o levantamento prévio ao início do certame licitatório, através de estudos técnicos, demonstrando e justificando a demanda de bens móveis, itens materiais ou de Tecnologia da Informação a serem adquiridos pelo órgão.

## **4.2 - NÃO APRESENTAÇÃO DAS MEMÓRIAS DE CÁLCULO DOS MOMENTOS EXTRAORDINÁRIOS DE TRANSPORTES PARA DISTÂNCIAS SUPERIORES A 5 KM**

### **Fato**

Os Processos nº 090.000.120/2011 e nº 090.000.755/2014 referem-se às reformas de terminais rodoviários urbanos em diversas localidades do Distrito Federal.

Ao analisar os processos citados, foi observada a presença do item “momento extraordinário de transporte para distâncias além de 5 km em diversas etapas da obra”.

Entretanto, verificou-se que estes valores se referiam a meras estimativas de quantitativos, visto que não foi anexado aos processos a complementação dos Projetos Básicos com os elementos técnicos referentes às sondagens, aos levantamentos topográficos, aos projetos de terraplanagem e de fundações, em desconhecimento com as Decisões TCDF nº 4095/2012; 3958/2012, 6059/2012 e 6513/2012.

No mesmo sentido, a Decisão TCDF nº 4895/2010 dispõe, a seguir: “II- *determinar à NOVACAP que: a) elabore demonstrativo do serviço momento extraordinário de transporte para distâncias além de 5 km, com distâncias médias de transportes adotadas, inclusive com a localização das jazidas e bota-fora*”.

Na Solicitação de Auditoria nº 10, foi requisitada a memória de cálculo do referido item. Todavia, a SEMOB informou que os documentos foram elaborados pelo DFTRANS, além de não serem recebidos na UEGP/SEMOB dentro do prazo requerido.

### **Causa**

- Inexistência de projetos de sondagem, topografia, terraplanagem e fundação;
- Deficiência no planejamento e elaboração do Projeto Básico dos procedimentos licitatórios em análise.



### Consequência

- Possível sobrepreço nos valores do orçamento elaborado pelo órgão à época;
- Possíveis pagamentos realizados indevidamente, no que tange a itens da planilha contratual.

### Recomendação

- Elaborar projetos de sondagem, topografia, terraplanagem e fundação, antes da elaboração do Projeto Básico do certame licitatório, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas do DF.

## 4.3 - INADEQUAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DO TERMINAL URBANO DA CEILÂNDIA - QNR

### Fato

A equipe de auditoria realizou uma visita técnica ao terminal de ônibus urbano QNR-Ceilândia, referente à Licitação Pública Internacional LPI nº 02/2011, Contrato nº 15/2013 – ST formalizado entre a então ST e a empresa SHOX do Brasil Ltda., CNPJ nº 06.271.784/0001-79 e observou algumas inadequações na execução da obra, a saber:

a) Em desacordo com a NBR 9050, item 4.3.4. Manobra de cadeira de rodas com deslocamento: o acesso do portador de necessidade especial, cadeirante, para chegar a plataforma de embarque/desembarque necessita fazer uma manobra em superfície curva cujo raio medido “ *in loco*” é de 1,05 m., enquanto o cumprimento mínimo é 1,30m;



b) Em desacordo com a NBR 9050, item 5.14.2 Sinalização tátil direcional: o acesso do portador de necessidade especial, deficiente visual na plataforma de embarque/desembarque tem apenas a sinalização tátil de alerta, porém o terminal não foi contemplado com sinalização tátil



direcional contrariando o disposto no item 5.14.2.3. "5.14.2.3 A sinalização tátil direcional deve ser utilizada em áreas de circulação na ausência ou interrupção da guia de balizamento, indicando o caminho a ser percorrido e em espaços amplos".

c) Cabe fazer um alerta, considerando que a obra não está concluída, quanto ao acesso de pedestres ao terminal, que se faça em caminho independente, tanto de quem trafega na avenida quanto de quem, por ventura, pare o carro no estacionamento do terminal.

d) Há de se verificar, tendo em vista que a obra não está concluída, para a captação de água da cobertura, se a descida única dará vazão e também verificar a drenagem do corpo de aterro do estacionamento.

### **Causa**

- Não observação de todo o arcabouço técnico normativo no que tange à realização da obra quando do estudo da elaboração de projetos de execução do terminal.

### **Consequência**

- Dificuldade no acesso de pedestres e portadores de necessidade especial à plataforma do terminal;
- Possíveis acidentes causados aos usuários por deficiência na execução e má sinalização;
- Possibilidade de danos à edificação, tendo em vista a não verificação dos parâmetros captação de água e drenagem.

### **Recomendação**

- Proceder às correções nas inadequações construtivas observadas pela Equipe de Auditoria quanto ao descumprimento da NBR 9050, tendo em vista as inadequações verificadas na execução da obra.

## **4.4 - IMPROPRIEDADE NA REFORMA DO TERMINAL URBANO P- SUL DA CEILÂNDIA/DF**

### **Fato**

Em visita técnica ao Terminal Urbano P Sul da Ceilândia, a Equipe de Auditoria se deparou com uma construção e não com uma reforma. O terminal existente foi totalmente demolido, ficando apenas um pilar em que se encontra o quadro de entrada de energia, conforme as fotos relacionadas abaixo:



Logo, por ser considerado reforma, não foi realizado estudo minucioso de projeto arquitetônico, movimento de terra e terraplanagem. Ademais, o orçamento foi planejado com estimativas o que poderá onerar o valor inicial da obra, visto que pode ocasionar um aditivo de até 50% do valor inicial da obra, por se tratar de reforma, considerando disposição no art. 65, §1º da Lei nº 8.666/1993.

Diante desta constatação, faz-se necessário efetuar uma rigorosa análise nas obras de reforma de terminais, visando averiguar a existência de outros terminais que estejam nesta mesma situação, configurando-se a realização de nova construção ao invés de reforma.

### **Causa**

- Edição do Edital de licitação sem planejamento e sem elaboração dos projetos necessários à realização da obra.

### **Consequência**

- Possibilidade de aditar o valor da obra em até 50% do inicial do contrato em decorrência da sua caracterização como reforma;
- Ausência de precisão na execução da obra por inexistência de projeto básico detalhado.

### **Recomendação**

1. Ao analisar os empreendimentos e construções existentes, de modo a efetuar uma melhor avaliação da opção do tipo de obra, como reforma ou construção no intuito de garantir a promoção dos adequados planejamento e elaboração dos projetos;
2. Avaliar a possibilidade de rescisão contratual em face as deficiências no planejamento, no desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares e na elaboração do projeto básico;
3. Instaurar procedimento correicional com vistas à apuração de responsabilidades pela designação indevida de reforma quando se tratava de obra.



#### **4.5 - ACRÉSCIMO DO QUANTITATIVO DE HORAS DOS PROFISSIONAIS NO DESEMPENHO DE ATIVIDADES DE CONSULTORIA SEM DEMONSTRAÇÃO DA REAL DEMANDA POR PARTE DO ÓRGÃO**

##### **Fato**

O Processo nº 410.002.297/2008 diz respeito à contratação de empresa de consultoria para prestação de serviços de apoio à Fiscalização e Gerenciamento do Programa de Transporte Urbano do DF – Brasília Integrada, regida pelo empréstimo nº 1957/OC-BR do Distrito Federal junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

O disposto no art. 42, §5º da Lei nº 8.666/1993 autoriza a aplicação de normas constantes de acordo ou convenção internacional, mas não permite o afastamento das disposições constitucionais e dos princípios do ordenamento inerente à atividade administrativa, tendo a Lei nº 8.666/1993 aplicação subsidiária no que seja compatível.

Em 2014, foi realizada a formalização do 4º Termo Aditivo ao Contrato, em 23/12/2014, tendo por objeto o ajuste da alocação dos profissionais envolvidos na prestação de serviços à exata projeção dos novos prazos para o Programa de Transporte Urbano do DF – PTU haja vista as Políticas de Seleção e Contratação de Consultores financiados pelo BID, com aumento de R\$1.966.791,17 no valor do contrato (perfazendo o montante de R\$26.177.202,51), demonstrando assim um acréscimo superior a 25% do valor original do contrato. Cabe informar que esse valor se trata de uma estimativa, na medida em que a remuneração do pessoal era determinada segundo o tempo efetivamente utilizado na prestação dos serviços pelos consultores.

Reitera-se que as alterações contratuais, qualitativas ou quantitativas, devem ser justificadas por razões de interesse público, conforme previsão no art. 58, inciso I da Lei nº 8.666/1993. Há de se distinguir, todavia, a modificação do valor contratual decorrente de acréscimo de objeto da modificação resultante de simples prorrogação. Os serviços, nos casos de supervisão e gerenciamento de obras referentes a Programas específicos, podem ser prorrogados com base no art. 57, inciso I da Lei nº 8.666/1993.

O entendimento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, conforme demonstrado em Pareceres como os de nºs 625/2012, 1.540/2012 e 177/2014- PROCAD/PGDF, versa quanto à necessidade de se observar o limite de 25% para acréscimos no objeto contratual. No mesmo sentido, citem-se os Acórdãos do Tribunal de Contas da União nºs 958/2010 – Plenário e 749/2010 – Plenário.

Entretanto, considerando o Acórdão nº 921/2014 – Plenário, o TCU apresentou entendimento no seguinte sentido, conforme voto do Relator:

O fato de serviços serem denominados de assessoramento ao gerenciamento não retira a característica de serviço fundamental e relacionado à execução do objeto, de modo que enquanto as obras estão sendo executadas, tais serviços continuariam sendo executados





[...] Ficou claro que essa prorrogação deve ser a exceção e não a regra. (Acórdão nº 921/2014 – Plenário).

Diante disso, a Procuradoria-Geral do DF emitiu Parecer nº 177/2014 – PROCAD/PGDF, argumentando que:

De acordo com a jurisprudência do TCU (Acórdão 1.317/2006 – Plenário), a regra é a não prorrogação dos contratos de fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras, admitindo-se a prorrogação se as condições do art. 57, inciso I e §2º da Lei 8.666/1993 forem rigorosamente cumpridas e se justificada a vantagem da prorrogação em contraste com a possibilidade de nova contratação.

[...] A pretensão para acréscimo remuneratório no serviço de fiscalização e gerenciamento de obra não deve ser concedida pelo simples fato de ter havido prorrogação no prazo de execução e tampouco nos patamares noticiados, mas sim em decorrência da comprovação efetiva da excepcional necessidade de acréscimo remuneratório, deve ficar claramente justificado o motivo de assim proceder, já que a fiscalização/gerenciamento é nitidamente minorada pelas paralisações na obra a ser fiscalizada.

A PGDF reiterou ainda a necessidade de delimitação e comprovação pormenorizada da eventual necessidade de solicitar algum acréscimo remuneratório à empresa contratada, devendo ficar justificado o motivo de sua realização. Ademais, solicitou a elaboração de projeto básico para indicação precisa dos serviços de gerenciamento/fiscalização do PDTU a serem efetuados, até a ultimização da obra principal e respectivas horas estimadas para a consecução de tais serviços.

O órgão apresentou diversas justificativas à demonstração da necessidade do acréscimo indicado, bem como o Projeto Básico elaborado em atendimento às ponderações da PGDF, acostado às fls. 9608 a 9611, destacando inclusive que não houve acréscimos aos serviços inicialmente contratados, e sim o incremento de horas trabalhadas pelos profissionais disponibilizados.

Enfatiza-se que a Assessoria Jurídica do órgão recomendou que as justificativas indicadas por parte da Unidade Especial de Gerenciamento de Programas fossem submetidas ao crivo da PGDF (fls. 9637 a 9640). Entretanto, o procedimento adotado foi a formalização do 4º Termo Aditivo ao Contrato sem nova anuência.

A planilha apresentada pela então ST continha os quantitativos de profissionais necessários durante o período restante de duração contratual. Todavia, não houve a exposição das justificativas quanto à manutenção do corpo técnico operacional e administrativo por parte da empresa contratada, assim como desempenho das atividades contratuais, haja vista a situação existente à época quanto ao referido programa e a possível redução no objeto a ser executado durante o período da prorrogação.

### **Causa**

- Alteração do prazo de vigência do contrato nº 1957/OC-BR, firmado perante o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID;



- Necessidade de prorrogação dos prazos de vigência e de execução contratual do Termo nº 25/2008 – ST;
- Não indicação da situação das ações referentes ao Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF à época da formalização do Termo Aditivo.

### **Consequência**

- Falha na indicação dos motivos do ajuste na alocação do quantitativo de horas/dias/meses da equipe de apoio à Unidade Especial de Gerenciamento de Programa - UEGP da então ST (atual SEMOB), à época da formalização do 4º Termo Aditivo ao Contrato, considerando as ações do PTU/DF a serem desenvolvidas.

### **Recomendação**

1. Ao formalizar Termo Aditivo a Contrato em andamento no âmbito da Secretaria, interligado a ações de fomento e melhorias na área de transportes e cujos recursos sejam procedentes de empréstimo com Instituição Financeira internacional, apresentar relatório situacional contendo o rol de atividades a serem desenvolvidas para conclusão dos Programas, considerando as necessárias justificativas para realização das despesas extras oriundas da manutenção da equipe de Apoio à UEGP;
2. Anexar aos autos, como condição à comprovação da real necessidade da prorrogação de prazo realizada, documentação contendo cronograma que demonstre o rol de serviços a serem realizados no período de prorrogação da vigência do contrato nº 25/2008, inclusive para fins de confirmar sua legitimidade e economicidade.

## **4.6 - AUSÊNCIA DE RETENÇÃO DE 2% NO PAGAMENTO DE CADA FATURA, CONFORME PREVISTO NO CONTRATO Nº 15/2013-ST**

### **Fato**

Em análise ao Processo nº 090.000.755/2014, referente à Licitação Pública Internacional LPI nº 02/2011, Contrato nº 15/2013 – ST formalizado entre a então ST e a empresa SHOX do Brasil Ltda., CNPJ nº 06.271.784/0001-79 que trata da construção de terminal de ônibus urbano QNR – Ceilândia, observou-se que não houve a retenção de 2% sobre o valor das notas fiscais de cada pagamento segundo previsão contratual, a saber:

#### 48.Retenção

48.1 A Agência Contratante reterá de cada pagamento devido ao Empreiteiro a proporção estabelecida nas CEC, até a Conclusão da totalidade das obras.

CGC 48.1 A proporção dos pagamentos retidos é 2% (dois por cento) a ser retido do pagamento de cada fatura.

Diante desta constatação, a Equipe de Auditoria informou a falha à Unidade de Controle Interno do órgão, que tempestivamente solicitou a Subsecretaria de Administração Geral –



SUAG/SEMOB por meio do Memorando nº 01/2015 – UCI/SEMOB, que tomasse providências para correção desta falha e demandou que fizesse uma rigorosa análise dos demais processos de supervisão, construção e reformas de terminais rodoviários (Contratos n<sup>os</sup> 15/2013-ST, 16/2013-ST, 17/2013-ST, 18/2013 –ST, 19/2013-ST, 2/2014-ST, 3/2014-ST, 4/2014-ST, 5/2014-ST, 8/2014-ST, 9/2014-ST, 10/2014-ST, 11/2014-ST, 12/2014-ST, 13/2014-ST, 18/2014-ST, 19/2014-ST e 20/2014-ST, bem como outros processos que se encontrem na mesma situação) com o objetivo de avaliar imediatamente a retenção do percentual de 2% prevista nos referidos contratos.

### **Causa**

- Inobservância do disposto presente no detalhamento das cláusulas contratuais.

### **Consequência**

- Eventuais prejuízos que possam ocorrer em razão do mencionado inadimplemento contratual.

### **Recomendação**

1. Realizar a retenção de 2% no pagamento de cada fatura referente ao Contrato nº 15/2013-ST;
2. Observar detalhadamente as previsões constantes nas cláusulas contratuais quanto à efetuação das retenções cabíveis.

## **5 - GESTÃO CONTÁBIL**

### **5.1 - INDEVIDA INSCRIÇÃO DE DESPESAS JÁ LIQUIDADAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS**

#### **Fato**

Ao analisar a conta contábil nº 218914001 – Restos a Pagar não Processados, foi possível identificar R\$80.354.631,22 inscritos ao final do exercício 2014. Observou-se que, deste valor, R\$65.000,00 referia-se a débito em face da empresa Fast Security Tecnologia da Informação Ltda., CNPJ nº 10647012/0001-66, haja vista o Contrato nº 017/2014.

Tal valor diz respeito à execução dos serviços pela empresa no mês de dezembro de 2014. As Notas Fiscais foram devidamente atestadas pelo executor de contrato em 2014, conforme indicado abaixo:

<b>Nº DA NF - DATA DE EMISSÃO</b>	<b>VALOR (R\$)</b>	<b>DATA DO ATESTE</b>
485 – 23/12/2014	27.000,00	29/12/2014
486 – 23/12/2014	38.000,00	29/12/2014



Logo, nota-se que a inscrição do referido valor em Restos a Pagar não Processados foi efetuada indevidamente. De acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320/1964, consideram-se Restos a Pagar “as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”.

As despesas públicas têm o procedimento disciplinado pela Lei nº 4.320/1964. O registro em questão deveria ter sido efetuado em Restos a Pagar Processados, uma vez que a despesa se configurou liquidada em 29/12/2014.

Em resposta, a Secretaria de Estado de Mobilidade – SEMOB (que sucedeu a Secretaria de Estado de Transportes) argumentou que somente a emissão da Nota de Empenho ocorreu em 2014, não havendo a liquidação da despesa no referido exercício, por parte da empresa Fast Security Tecnologia da Informação Ltda., CNPJ nº 10647012/0001-66.

Reitera-se que a liquidação é o procedimento realizado para verificação do direito adquirido pelo credor, ou seja, avalia se a despesa foi regularmente empenhada e que a entrega do bem ou serviço foi realizada de forma satisfatória, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios da despesa. Logo, constata-se a liquidação da despesa no caso em tela, tendo em vista inclusive o ateste efetuado pelo Executor do Contrato em 29/12/2014, configurando assim o direito líquido e certo ao seu recebimento.

Essa verificação quanto à liquidação da despesa tem por fim: a) a origem e o objeto do que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; c) a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação (art. 63 caput e §1º da Lei nº 4.320/1964).

Cabe informar, a título exemplificativo, a Consulta nº 653.862 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a saber:

[...] Ora, findo o exercício, as despesas nele empenhadas e não pagas, processadas ou não processadas, desde que as obrigações tenham sido adimplentadas no exercício da emissão de empenho, são inseridas “em restos a pagar” (art. 36, Lei 4.320/64). Como é do conhecimento geral, “os restos a pagar” dividem-se em processados e não processados. Aqueles guarnecem as despesas empenhadas e liquidadas, restando apenas a etapa final, a do efetivo pagamento, eis que a despesa foi legalmente autorizada (art. 58, Lei n. 4.320/64) e o material ou serviço incorporado ao patrimônio público. A par disso, não há como cancelar empenho dessa estirpe, sob pena de enriquecimento sem causa, já que a obrigação de pagar nasceu para a Administração. [...]

Todavia, as não processadas são despesas apenas empenhadas, ausentes, ainda, a liquidação (efetiva entrega do bem ou serviço por parte do contratado) e o pagamento, caso em que é possível o cancelamento, pois o que existe de jurídico nessa situação é apenas o pedido de um bem ou serviço, não havendo, portanto, nascimento da obrigação de pagar. (Publicação na Revista do TCE/MG. Vol. 74. Jan-Mar. 2010)

Situação análoga foi verificada no Processo nº 090.000.033/2014, que trata dos pagamentos efetuados pela então Secretaria de Transportes à empresa Arcadis Logos Engenharia S.A., CNPJ nº 00.394.726/0001-56, oriundos do Contrato nº 25/2008 - ST. Verificou-se o registro



de R\$290.100,23 em favor da empresa na conta contábil 218914001 – Restos a Pagar não Processados.

Consta dos autos, às fls. 745 a 755, o Relatório de Medição nº 72 (período – 01 a 31/12/2014). As Faturas foram devidamente atestadas pelo executor do contrato em dezembro de 2014, conforme demonstrado a seguir:

<b>Nº DA NF - DATA DE EMISSÃO</b>	<b>VALOR (R\$)</b>	<b>DATA DO ATESTE</b>
398 – 30/12/2014	65.111,34	31/12/2014
399 – 30/12/2014	224.988,89	31/12/2014

### **Causa**

- Realização da liquidação das despesas em 2014;
- Crédito já liquidado inscrito em Restos a Pagar não Processados, o que contraria preceito da Lei nº 4.320/1964.

### **Consequência**

- Indevida verificação dos registros realizados em Restos a Pagar não Processados, considerando a efetiva liquidação da despesa por parte das empresas credoras.

### **Recomendação**

- Considerando os impactos na qualidade dos demonstrativos dos dados orçamentários da Administração Pública, efetuar os registros contábeis dos Restos a Pagar processados e não processados de acordo com base na previsão do artigo 36 da Lei nº 4.320/1964, sob pena de caracterizar descumprimento de preceito legal.

**IV - CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatadas os seguintes registros:

<b>GESTÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
GESTÃO CONTÁBIL	5.1	Falha Média
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6	Falhas Médias
GESTÃO DE PESSOAL	3.1	Falha Média
GESTÃO FINANCEIRA	2.1	Falha Média
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1 e 1.2	Falhas Médias

Brasília, 14 de julho de 2016.

**CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**