



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 01/2015 - DIMAT/CONIE/SUBCI/CGDF

Unidade : Fundo de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - FTPC /DF
Processo nº : 480.000.153/2015
Assunto : Pagamento de verbas rescisórias de empregados de empresas operadoras do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal pelo FTPC/DF.

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos da Inspeção realizada no Fundo de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal-FTPC/DF com a finalidade de examinar o pagamento das verbas rescisórias de empregados demitidos, sem justa causa, pelas empresas que deixaram de operar no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal-STPC/DF, nos termos da determinação do Senhor Subsecretário de Controle Interno, conforme Ordem de Serviço nº 39/2015-GAB/SUBCI/CGDF, de 25/02/2015.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Autarquia, Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS, responsável pela gestão do referido Fundo, no período de 03/03/2015 a 19/03/2015, objetivando verificar a conformidade do pagamento das despesas atribuídas ao FTPC/DF por meio do Termo de Ajustamento de Conduta nº 86/2013, de 14/10/2013.

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

A Inspeção foi realizada no processo nº 098.007.147/2013 visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela gestão do Fundo, ocorridos no período de 14/10/2013 a 17/12/2013, época dos pagamentos de multas sobre saldo do FGTS dos empregados das empresas que deixaram de operar no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal- STPC/DF.

O presente relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo do Transporte Urbano do Distrito Federal-DFTRANS-DF, gestor do Fundo de Transporte Coletivo do Distrito Federal- FTPC-DF, por meio do Ofício nº 476/2015-GAB/STC, de



07/04/2015, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

II - INTRODUÇÃO

O Fundo do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal — FTPC/DF, instituído pelo art. 15 da Lei nº 239, de 10/02/1992, destina-se a prover recursos para a execução de programas de investimento e de manutenção do STPC/DF.

Dentre as finalidades previstas pelo art. 52 da Lei nº 4.011/2007, que dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo, existe a que trata dos recursos do FTPC/DF estabelecidos no art. 15, II, da Lei nº 239, de 10/02/1992, com as seguintes aplicações, exclusivamente:

- I — desenvolvimento, implantação e acompanhamento de projetos, programas e intervenções para a melhoria e o aperfeiçoamento do STPC/DF;
- II — equipamentos destinados ao controle e à fiscalização dos serviços do STPC/DF, à acessibilidade dos usuários aos veículos e terminais, ao sistema de informações gerenciais e ao sistema de informações aos usuários;
- III — encargos financeiros e amortização de financiamento de projetos de infraestrutura de transporte contratado pelo Distrito Federal ou pela entidade gestora à conta do FTPC/DF;
- IV — despesas com a emissão e a comercialização de vales-transportes, passes integrais e com desconto, e cartões sem contato;
- V — promoção do equilíbrio econômico-financeiro do Sistema, com vistas à efetivação das políticas tarifárias.

Com relação à Administração do Fundo, a Lei nº 4.011/2007, em seu art. 54, estabelece que o Fundo será administrado por um conselho, com as seguintes competências e atribuições:

- I — definir suas normas operacionais;
- II — **estabelecer critérios e prioridades na aplicação de seus recursos;** (grifo nosso)
- III — aprovar sua proposta anual de orçamento;
- IV — **alocar seus recursos em projetos e programas, observando a viabilidade econômico-financeira e a disponibilidade orçamentária;** (grifo nosso)
- V — acompanhar, avaliar e fiscalizar suas ações, sem prejuízo do controle interno e externo pelos órgãos competentes;
- VI — acompanhar sua aplicação visando à continuidade das ações e programas;
- VII — acompanhar a atualização e organização de seus demonstrativos de contabilidade e de escrituração fiscal;
- VIII — manter banco de dados, disponível para consulta pública, com informações claras e específicas sobre ações, programas e projetos desenvolvidos.



Os serviços de transporte público coletivo sob a jurisdição do Distrito Federal reger-se-ão pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Distrito Federal, pelo Código de Trânsito Brasileiro, pela Lei Distrital nº 4011/2007, e, ainda, pelas leis federais aplicáveis e pelas demais normas legais.

Atualmente, o gestor do Fundo é o DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal/DF, autarquia criada pela Lei nº 241, de 28/02/1992, para, dentre outras atribuições, planejar, controlar e avaliar o transporte público. A Autarquia foi criada com a denominação de Departamento Metropolitano de Transportes Urbano-DMTU, tendo a alteração de sua denominação ocorrida com o advento do Decreto nº 23.902, de 11/07/2003.

O DFTRANS também tem como atribuições: o planejamento das linhas, a avaliação de desempenho, a caracterização da demanda e da oferta de serviços, a elaboração dos estudos dos custos de serviços e dos níveis tarifários, a gestão e o controle dos serviços públicos de passageiros.

Apresentamos a seguir as principais constatações de auditoria encontradas no durante o exame do processo nº 098.007.147/2013 que trata dos pagamentos de multas sobre o saldo de FGTS de empregados das empresas privadas que deixaram de operar no STPC-DF.

III - CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA DETECTADAS NO EXAME DO PROCESSO Nº 098.007.147/2013

1 - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO SEM PARECER JURIDICO DA PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Esse fato foi desencadeado a partir de 2011 com o lançamento pelo Governo do Distrito Federal - GDF do edital para licitação de linhas de transporte coletivo de passageiros para regularização das concessões, uma vez que a maioria das empresas que prestava os serviços estava em situação irregular (sem contrato) e não vinha oferecendo serviços que atendessem à população de forma satisfatória. Destaca-se que algumas dessas empresas, que já operavam no STPC, não se qualificaram para o novo certame e por essa razão, deixaram de operar no Sistema.

Diante de tal cenário, e por não terem tais empresas condições de arcar com os custos alusivos às rescisões dos contratos de trabalho de seus empregados, o Distrito Federal, por meio de seus Secretários de Estado de Administração Pública e de Transportes, e os representantes dos sindicatos patronal e laboral, com a intermediação da Procuradoria



Regional do Trabalho da 10ª Região, firmaram, à época, o Termo de Ajustamento de Conduta-TAC nº 86/2013, por meio do qual o GDF comprometeu-se a arcar com o pagamento de determinadas verbas rescisórias.

Percebe-se que o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC firmado com o Ministério Público do Trabalho – MPT contou com os seguintes representantes: Secretário de Estado de Administração Pública do Distrito Federal, Sr. [REDACTED], o Secretário de Estado da Secretaria de Estado de Transportes, Sr. [REDACTED], o Diretor Geral do DFTRANS, Sr. [REDACTED], e o Consultor Jurídico do Governo do Distrito Federal, Dr. [REDACTED] e demais representantes das empresas de transportes e sindicatos.

Entretanto, a elaboração deste TAC não contou com a participação da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, a fim de verificar os aspectos jurídicos e a legalidade da despesa, uma vez que se tratavam de obrigações trabalhistas de empresas privadas. O Consultor Jurídico do Governo do Distrito Federal, participante do Termo de Ajustamento de Conduta, também não se manifestou formalmente nos autos do processo sobre a legalidade da despesa. Ele apenas assinou o documento.

De acordo com o art. 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a PGDF, tem a atribuição de representar o Distrito Federal judicial e extrajudicialmente, promover a defesa da Administração Pública requerendo a qualquer órgão, entidade ou tribunal, as medidas de interesse da Administração Pública, bem como prestar orientação jurídico-normativa aos órgãos do complexo administrativo do Distrito Federal.

Registre-se que a Assessoria Jurídica do DFTRANS se manifestou favoravelmente ao pagamento das verbas rescisórias por meio do Parecer nº S/Nº, fls. 178 – frente e verso, de 27/11/2013. Entretanto, seu titular Dr. [REDACTED], matrícula nº 180.787-0, se limitou a informar que a multa tinha previsão específica de pagamento nos termos do art. 52, inciso IV, alínea “b” da Lei nº 4.011, de 12/09/2007.

Reproduzimos o trecho referente à fundamentação referenciada no parecer, conforme demonstrado a seguir:

Art. 52. Os recursos do FTPC/DF estabelecidos no art. 15, II, da Lei nº 239, de 10 de fevereiro de 1992, passam a ter a seguinte aplicação, exclusivamente:

I — desenvolvimento, implantação e acompanhamento de projetos, programas e intervenções para a melhoria e o aperfeiçoamento do STPC/DF;

II — equipamentos destinados ao controle e à fiscalização dos serviços do STPC/DF, à acessibilidade dos usuários aos veículos e terminais, ao sistema de informações gerenciais e ao sistema de informações aos usuários;



II — encargos financeiros e amortização de financiamento de projetos de infraestrutura de transporte contratado pelo Distrito Federal ou pela entidade gestora à conta do FTPC/DF;

IV — **despesas com a emissão e a comercialização de vales-transportes, passes integrais e com desconto, e cartões sem contrato;** (grifo nosso)

V — promoção do equilíbrio econômico-financeiro do Sistema, com vistas à efetivação das políticas tarifárias.

Note-se que a referência da legislação utilizada pela Assessoria Jurídica Legislativa do DFTRANS não ampara o pagamento das verbas rescisórias, uma vez que o inciso IV do artigo 52 não possui a alínea “b”. O inciso IV trata de despesas com a emissão e a comercialização de vales-transportes, passes integrais e com desconto, e cartões sem contato.

Ressalte-se que o artigo 52 da Lei nº 4.011/2007 foi alterado pelo art. 1º, inciso II da Lei nº 5.209, de 30/10/2013, que passou a ter a seguinte redação:

II – o art. 52 passa a vigorar acrescido do inciso VI e dos §§ 1º e 2º seguintes:

VI – pagamento das seguintes verbas rescisórias, em razão do disposto no art. 12, §§ 3º e 4º:

a) 13º salário proporcional;

b) férias vencidas do último período aquisitivo e férias proporcionais acrescidas de um terço constitucional; (Grifo Nosso)

c) multa sobre os depósitos no FGTS.

§ 1º As empresas que ganharam a licitação e que passarão a operar no STPC/DF contratarão os trabalhadores das operadoras que prestavam serviços na localidade em que foram vencedoras da licitação a partir de listagens apresentadas pelo Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, com auxílio e participação do SITRATER.

§ 2º Fica dispensada a manutenção prevista no § 1º quando houver expressa renúncia do trabalhador.

Caso o Assessor Jurídico quisesse fazer referência à Lei nº 4.011/2007, com a redação dada pelo inciso II do Art. 1º da Lei nº 5.209/2013, ainda assim, não estaria no caminho correto, uma vez que a alínea “b” do inciso VI do art. 52, da Lei 4.011/2007 passou a referir ao pagamento de férias vencidas do último período aquisitivo e férias proporcionais acrescidas de um terço constitucional.

A referência adequada seria o art. 52, inciso VI, alínea c – multa sobre os depósitos do FGTS, pois o pagamento objeto de consulta era o pagamento da multa sobre os saldos de FGTS dos empregados demitidos pelas empresas privadas que deixaram de operar no STPC-DF.



Note-se que o parecerista não teve a precaução de evitar o pagamento da verba rescisória (pagamento da multa sobre o saldo do FGTS), uma vez que se tratava do pagamento de despesas de empresas privadas com recursos públicos. Toda situação aponta para a conclusão de que o pagamento era ilegal. Mesmo assim, o responsável pela Unidade Jurídica do DFTRANS não alertou aos interessados de que o Ministério Público já havia impetrado, em 13/11/2013, uma Ação de Inconstitucionalidade da Lei nº 5.209/2013.

Com relação ao TAC, resumidamente, citamos duas cláusulas importantes: a primeira estabelece que as empresas que ganharam a licitação e que passaram a operar o Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal-STPC/DF contratariam os trabalhadores das operadoras, que prestavam serviços, na localidade em que foram vencedoras da licitação, a partir de listagens disponibilizadas pelo DFTRANS, com auxílio e participação do Sindicato dos Trabalhadores de Empresa de Transportes Terrestre de Passageiros Urbanos Interestaduais, Escolares, Turismo e de Transporte de Cargas do Distrito Federal-SITTRATER.

Na cláusula décima sétima consta que o GDF se obrigou a adotar as medidas legislativas, legais e administrativas necessárias para que se pudesse proceder ao pagamento das verbas rescisórias dos empregados rodoviários das seguintes empresas: VIPLAN, CONDOR, LOTAXI, Viação Planeta, Viação Satélite, Cidade Brasília, Rápido Brasília, Veneza, Viação Valmir Amaral, Viva Brasília, Expresso São José, Expresso Riacho Grande, Rota do Sol e Pioneira.

Consta no parágrafo primeiro desta cláusula, que o GDF se obrigou a encaminhar o Projeto de Lei prevendo o pagamento das verbas rescisórias por intermédio do Fundo do STPC/DF, com recursos necessários e suficientes para quitação exclusiva das seguintes verbas rescisórias: décimo terceiro salário proporcional, férias vencidas do último período aquisitivo completo e proporcionais acrescidas do terço constitucional e multa legal do FGTS.

Para garantir o atendimento dessas obrigações assumidas no TAC nº 86/2013, o GDF encaminhou ao Legislativo Distrital, Projeto de Lei que resultou na aprovação da Lei nº 5.209, de 30/10/2013, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF. Nesta norma, o Distrito Federal assume o pagamento das verbas rescisórias diretamente aos empregados demitidos pelas empresas que deixaram de operar no sistema do STPC/DF. A Lei também previu a sub-rogação do direito de crédito.



Conclui-se então, que o GDF assumiu a responsabilidade pelo pagamento de despesas de empresas privadas sem a manifestação da Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Causa

A Unidade não provocou a manifestação da PROCAD/PGDF sobre o assunto.

Consequência

Termo de Ajustamento de Conduta firmado sem a orientação jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que encaminhou o Memorando nº 93/2015 – UCI/DFTRANS, de 07/07/2015, à Assessoria Jurídico Legislativa-AJL da DFTRANS solicitando providências visando à melhoria dos controles.

Análise do Controle Interno

Em que pesem as providências adotadas pela Unidade é importante deixar consignado que a participação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal era indispensável face à relevância dos fatos, o que demandaria respaldo jurídico em relação aos atos posteriormente praticados.

Neste sentido, verificou-se que os resultados foram lesivos aos cofres públicos, uma vez que, com o advento da aprovação da Lei nº 5.209, de 30/10/2013, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, o GDF assumiu diretamente o pagamento das verbas rescisórias aos empregados das empresas privadas operadoras do STPC-DF, tanto aquelas que deixaram de operar no sistema quanto aquelas que mudaram de região em decorrência da licitação.

Recomendações

- a) Adotar formalmente medidas administrativas visando melhorar os controles internos no âmbito da Unidade, de modo a não excluir a PGDF dos assuntos afetos à sua competência;
- b) Em face das conclusões do Procedimento Apuratório Preliminar conduzido pela Unidade, adotar as providências cabíveis que o caso exigir, dando ciência a Corregedoria-Geral do Distrito Federal-COGER/CGDF e/ou a Subsecretaria de Tomada de Contas Especiais-SUTCE/CGDF.



2 – PAGAMENTO PELO GDF DE MULTA SOBRE SALDO DO FGTS DE EMPREGADOS DAS EMPRESAS OPERADORAS DO STPC

Na análise dos autos do processo nº 098.007.147/2013 apurou-se o pagamento de R\$16.607.362,09, relativo à multa rescisória sobre o saldo de FGTS dos empregados das empresas que deixaram de operar no STPC-DF, discriminado por empresa na forma a seguir:

MULTA de 50% SOBRE SALDO FGTS DE EMPREGADOS DAS EMPRESAS OPERADORAS DO STPC PAGAS COM RECURSOS DO FTFC-DF	
EMPRESA	VALOR
Viação Cidade Brasília Ltda.	1.645.732,29
Viação Condor	80.826,52
Viação LOTAX	24.193,48
Viação Pioneira	6.032.163,17
Viação Planeta	7.577.276,87
Viação São José	168.162,69
Viação Satélite	445.995,34
Viação VIPLAN	633.436,47
Diferença Contábil	-424,74
TOTAL	16.607.362,09

O valor discriminado a título de diferença contábil refere-se ao processamento parcial da OB nº 2013OB00166 pelo Banco de Brasília S.A. - BRB e em razão do saldo remanescente cancelado erroneamente pela Unidade gerando a diferença.

Percebe-se que não há coerência nesses pagamentos e nem é razoável que o contribuinte do Distrito Federal deva arcar com as obrigações trabalhistas de empresas que prestaram durante mais de 40 anos serviço de transporte público de qualidade questionável, com a utilização de ônibus antigos e mal conservados.

Esses pagamentos também afrontaram o disposto no art. 56 da Lei nº 4.011/2007, que veda ao Distrito Federal a concessão de subsídios diretos a delegatários privados, uma vez que essas despesas são de responsabilidade das empresas e não do Governo do Distrito Federal.

É inegável que os trabalhadores têm o pleno direito de receber as verbas rescisórias, mas existiam alternativas para que não ficassem sem recebê-las. Entre elas, a



absorção pelas novas empresas das obrigações, e até mesmo, o ajuizamento individual de reclamações trabalhistas.

Em face da ocorrência desses pagamentos irregulares, a Procuradoria de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN com pedido de medida cautelar, questionando tanto a validade formal quanto material da Lei nº 5.209/2013.

Segundo o Ministério Público, a Lei nº 5.209/2013 afrontou o arts. 14, 19, caput; arts. 20, 72 inciso I; art. 152, caput; arts. 336, 340 e 341 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Ainda de acordo com MPDFT, a Lei também contrariou o art. 18 da Lei nº 4320/1964 que trata das possibilidades em que o ente estatal poderia destinar recursos públicos à empresas privadas por meio de subvenções econômicas. No entanto, o pagamento da multa sobre o saldo devedor do FGTS de empregados do setor privado não se enquadrava no dispositivo da Lei nº 4.320/1964.

Ao analisar a ação, a Exma. Senhora Desembargadora Dra. [REDACTED], relatora, entendeu estarem presentes os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar, visto a impossibilidade de reaver eventuais pagamentos iminentes, caso a decisão fosse confirmada, e ocorresse a violação aparente de vários artigos e dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em 17/12/2013, O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios-TJDFT deferiu pedido de liminar para suspender a aplicação de dispositivos da Lei Distrital nº 5.209/2013, que permitiam ao Governo Distrital assumir o pagamento de verbas trabalhistas devidas pelas empresas de transporte rodoviário, para suspensão da vigência dos arts. 12, §4º e §7º; 52, inc. VI, letras “a”, “b” e “c”; 61, inc. IV, todos da Lei nº 4.011/2007 com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 5.209/2013, até o julgamento do mérito. Deferida Cautelar parcial com efeitos *ex-tunc*¹.

Posteriormente, em 18/02/2014, foram acolhidos embargos de declaração para corrigir erro material da Ementa, a fim de registrar, corretamente, os efeitos

¹ *Ex tunc* é uma expressão em latim que significa "desde o início", "desde então", "daquele momento em diante" etc.^{1 2} é usada por exemplo para afirmar que uma lei será aplicada de forma retroativa,³ ou seja, em casos anteriores ao da aprovação da lei. É o oposto de ex nunc.



prospectivos da Decisão Colegiada: “Onde se lê Deferida Cautelar Parcial com Efeitos *Ex-Tunc*, leia-se: Deferida Cautelar Parcial com efeitos *ex-nunc* ².

Por fim, em 11/11/2014, O TJDF julgou procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidades n^{os} 27.406-4/2013 e 27529-2/2013 impetradas pelo Ministério Público, que tratavam da assunção dos encargos trabalhistas, quando o Estado não é parte no contrato, pelo pagamento de verbas rescisórias dos empregados das empresas concessionárias de Transporte Coletivo do Distrito Federal, por ofensa aos arts. 19, caput, 20, 151, inc. II e 341, parágrafo único, todos da Lei Orgânica do DF, julgando procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n^o 5.209/2013, com efeitos *ex-tunc* e eficácia *erga omnes*³.

Causa

Inobservância aos princípios que norteiam a Administração Pública, principalmente, os princípios da moralidade, razoabilidade, segurança jurídica e finalidade.

Consequência

Utilização de recursos públicos para pagamento de despesas de responsabilidades de empresas privadas no valor de R\$16.607.362,09.

Manifestação do Gestor

Em resposta, a Unidade informou que encaminhou à AJL o Memorando n^o 93/2015 – UCI/DFTRANS, de 07/05/2015, para cumprimento da recomendação de submeter o assunto à PROCAD/PGDF, no sentido de avaliar a possibilidade de impetrar ação em desfavor das empresas com o propósito de ressarcimento dos valores pagos indevidamente aos empregados das empresas de deixaram de operar no Sistema de Transporte Público Coletivo do DF.

² *Ex nunc* é uma expressão em latim que significa "a partir deste momento", "de agora em diante", "deste momento em diante" etc.¹ ² é usada por exemplo para afirmar que uma lei será aplicada apenas após o momento em que entra em vigor.³ É o oposto de *ex tunc*.

³ *Erga omnes* é uma expressão latina, usada principalmente no meio jurídico, para indicar que os efeitos de algum ato ou lei atingem todos os indivíduos de uma determinada população ou membros de uma organização, para o direito nacional.



A Unidade informou, ainda, que posteriormente foi autuado o processo nº 098.000.677/2015, a fim de instaurar Procedimento Apuratório Preliminar (PAP nº 07/2015), com intuito de identificar os responsáveis e quantificar os danos causados ao erário.

Análise do Controle Interno

Como podemos observar, após a realização da inspeção, a Unidade tomou a iniciativa de instaurar Procedimento Apuratório Preliminar para identificar responsáveis e quantificar o dano ao erário.

Diante da constatação de utilização de recursos públicos para pagamento de despesas de responsabilidade do setor privado, entendemos que o assunto mesmo estando em fase de apuração na Unidade, deveria também ser submetido à PROCAD/PGDF para manifestação e, se for o caso, propositura de ação visando o recebimento dos recursos dispendidos.

Recomendações

a) Submeter o assunto à PROCAD/PGDF no sentido de avaliar a possibilidade de impetrar ação em desfavor das empresas com o propósito de ressarcimento dos valores pagos indevidamente aos empregados das empresas privadas que deixaram de operar no STPC ou que mudaram de região em decorrência da licitação;

b) Avaliar, após a conclusão do Procedimento Apuratório Preliminar da Unidade, se for o caso, a instauração de Processo Administrativo Disciplinar-PAD e Tomada de Contas Especial-TCE.

3 - PAGAMENTO DE MULTA SOBRE SALDO DE FGTS ALCANÇANDO EMPREGADOS DE EMPRESA QUE CONTINUOU OPERANDO NO STPC

O Termo de Ajustamento de Conduta tinha como objetivo criar as condições para que os empregados demitidos das empresas que estavam deixando de operar no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal pudessem ser contratados pelas novas operadoras do Sistema. Essa situação só seria possível se houvesse desligamento da empresa antiga e o



respectivo pagamento de todas as verbas rescisórias. Esse era o acordo firmado no TAC nº 86/2013, de 14/10/2013.

Entretanto, constatou-se que a empresa Viação Pioneira Ltda. continuou operando no Sistema, tendo sido ganhadora da Lote/Bacia nº 02 (Contrato nº 01 – Concorrência nº 01/2011). Ressalte-se que a nova licitação foi dividida em lotes, denominadas de Bacias (Regiões) para permitir que diversas empresas pudessem operar no Sistema de Transporte do DF.

Dessa forma, não haveria razão para que o GDF assumisse o ônus pela demissão dos empregados de empresa que continuou operando no Sistema, uma vez que o objetivo do TAC era permitir que o empregado demitido, sem justa causa, pudesse ser contratado pela nova empresa.

Nos autos há documentos que comprovam que 941 empregados da Viação Pioneira Ltda., foram demitidos, mas não há informação de quantos foram contratados pelas novas operadoras, ou se foram readmitidos pela mesma empresa. Também não há informação se a Viação Pioneira continuou operando na mesma região.

A situação de manter os empregados de empresas privadas na mesma região onde já se encontravam trabalhando teve como propósito favorecer as condições de trabalho desses empregados. Principalmente, quando se tratou de empresa que permaneceu operando no STPC-DF, como é o caso da Viação Pioneira Ltda.

Desta forma, não haveria necessidade de demissão dos empregados da Pioneira, uma vez que a empresa foi uma das vencedoras do certame e tinha necessidade de manter seus empregados em sua nova base operacional.

Causa

Ausência de justificativa e respaldo jurídico pelo órgão competente (PGDF) que desse amparo aos pagamentos de multa sobre saldo de FGTS aos empregados de empresas que continuaram operando no sistema.

Consequência

Procedimento efetuado de forma irregular culminando com pagamentos de multa sobre o saldo de FGTS aos empregados de empresas que continuaram operando no STPC.



Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que foi autuado o Processo nº 098.000.678/2015, instaurando Procedimento Apuratório Preliminar (PAP nº 08/2015), a fim de identificar os responsáveis e a quantificação dos danos causados ao erário.

Análise do Controle Interno

Em que pese o Procedimento Apuratório Preliminar em curso, a equipe entende que não haveria necessidade de incluir no pagamento de verbas rescisórias os empregados de empresas que permaneceram atuando no sistema.

Recomendação

Adotar as medidas cabíveis considerando as conclusões emitidas pela Comissão instaurada para proceder a apuração dos fatos. Caso seja identificadas responsabilidades e/ou prejuízo ao erário instaurar o devido Processo Administrativo Disciplinar e Tomada de Contas Especial.

4 - PAGAMENTO IRREGULAR DE VALOR DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA, DIRETAMENTE NA CONTA VINCULADA DE FGTS DOS RODOVIÁRIOS.

Também foi constatado que, além da multa de 40% devida aos empregados demitidos, foi pago o percentual de 10% sobre o saldo do FGTS, a título de Contribuição Social, totalizando o pagamento de 50% do saldo de FGTS a cada empregado, demitido sem justa causa, recolhidos de forma conjunta nas Guias de Recolhimento Rescisório do FGTS (GRRF).

Assim, verificamos o pagamento indevido de R\$3.321.472,42 (correspondente a 10% do saldo do FGTS dos Rodoviários), pago diretamente aos trabalhadores, contrariando o art.1º da Lei Complementar nº 110, de 29/06/2001, que instituiu a alíquota de 10% (dez por cento) de Contribuição Social sobre o saldo do FGTS do empregado, a ser recolhido aos cofres da União como tributo, compulsoriamente, quando o trabalhador for dispensado sem justa causa, conforme segue:



Art. 1º Fica instituída **contribuição social** devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis às contas vinculadas.

O valor de 10% (dez por cento) sobre o FGTS, a título de Contribuição Social, tem natureza tributária e não caracteriza multa a título de FGTS a ser depositada pela empresa empregadora ao trabalhador, portanto, esse montante deveria ter sido recolhido aos cofres da União.

A Lei nº 5.209/2013 que alterou o art. 52 da Lei nº 4011/2007, admitia antes de declarada sua inconstitucionalidade que o GDF poderia realizar os pagamentos das seguintes verbas aos Rodoviários: 13º proporcional, férias referente ao último período aquisitivo e férias proporcionais acrescidas de 1/3 constitucional e multa sobre os depósitos do FGTS, portanto, a norma não prevê qualquer pagamento de Contribuição Social ao trabalhador demitido.

Nos autos encontramos o MEMO nº 001/2013-IS Nº 314/DFTRANS (fls. 176/177), de 27/11/2013, emitido pela área técnica da Autarquia, destinado ao Diretor Financeiro do DFTRANS alertando para seguinte dúvida:

O sistema da Caixa Econômica não desmembra na GRRF os valores devidos pela empresa e o valor do direito do empregado, apenas pelo demonstrativo identifica-se o valor da multa de 40% e a Contribuição Social (empresa), desta forma o Governo assumirá o pagamento dos 50% dos depósitos do FGTS.

No entanto, no Parecer da Assessoria Jurídica Legislativa - AJL do DFTRANS (fls. 178/179), emitido no dia 27/11/2013, não constou qualquer manifestação sobre a legalidade dos percentuais a serem recolhidos a título de multa de FGTS, bem como não esclareceu sobre a alíquota de 10% (dez por cento) relativa à Contribuição Social, de natureza tributária, conforme alertou a área técnica por meio de diversos memorandos.

A área técnica também alertou o Diretor Geral, com vistas à AJL, questionando o pagamento do valor de 10% de multa do FGTS, verba de natureza tributária, por meio dos Memorandos nºs 02/2013-IS, 314/DFTRANS (fls.198/199), 09/2013-IS, 314/DFTRANS (fls. 1648/1649), 10/2013-IS, 314/DFTRANS (fls.1978/1979), 11/2013-IS e nº 314/DFTRANS (fls.4017/4018).

Na tabela a seguir descrevemos o montante de valores pagos indevidamente aos Rodoviários, bem como os servidores responsáveis pela emissão e autorização das Ordens de Pagamento:



ORDENS BANCÁRIAS DO PROCESSO Nº 098.007.147/2013 - PERCENTUAL DE 50% DO SALDO DO FGTS				
Ordem Bancária	Data	Valor	fls.	Empresa Vinculada
2013OB00041	28/11/2013	22.358,18	191	Viação Cidade Brasília
2013OB00045	02/12/2013	13.491,72	232	Viação Cidade Brasília
2013OB00133	09/12/2013	195.529,93	1720	Viação Cidade Brasília
2013OB00138	09/12/2013	423.883,62	1995	Viação Cidade Brasília
2013OB00139	09/12/2013	298.358,27	1997	Viação Cidade Brasília
2013OB00140	09/12/2013	101.498,43	1999	Viação Cidade Brasília
2013OB00141	09/12/2013	468.216,82	2002	Viação Cidade Brasília
2013OB00143	09/12/2013	42.100,59	2006	Viação Cidade Brasília
2013OB00144	09/12/2013	80.294,73	2008	Viação Cidade Brasília
Subtotal da empresa		1.645.732,29		
2013OB00171	17/12/2013	80.826,52	2907	Viação Condor
Subtotal da empresa		80.826,52		
2013OB00161	17/12/2013	24.193,48	2898	Viação LOTAX
		24.193,48		
2013OB00037	28/11/2013	16.450,00	196	Viação Pioneira
2013OB00038	28/11/2013	197.331,35	194	Viação Pioneira
2013OB00043	02/12/2013	195.905,22	227	Viação Pioneira
2013OB00145	16/12/2013	496.771,32	4035	Viação Pioneira
2013OB00146	16/12/2013	238.791,66	4037	Viação Pioneira
2013OB00147	16/12/2013	27.092,73	4039	Viação Pioneira
2013OB00148	16/12/2013	146.652,54	4041	Viação Pioneira
2013OB00149	16/12/2013	129.415,79	4043	Viação Pioneira
2013OB00150	16/12/2013	578.688,52	4045	Viação Pioneira
2013OB00151	16/12/2013	688.890,13	4047	Viação Pioneira
2013OB00152	16/12/2013	575.492,90	4049	Viação Pioneira
2013OB00153	16/12/2013	482.281,47	4051	Viação Pioneira
2013OB00154	16/12/2013	715.264,15	4053	Viação Pioneira
2013OB00155	16/12/2013	241.429,57	4055	Viação Pioneira
2013OB00157	16/12/2013	138.723,32	4057	Viação Pioneira
2013OB00156	16/12/2013	670.448,04	4059	Viação Pioneira



ORDENS BANCÁRIAS DO PROCESSO Nº 098.007.147/2013 - PERCENTUAL DE 50% DO SALDO DO FGTS				
Ordem Bancária	Data	Valor	fls.	Empresa Vinculada
2013OB00158	16/12/2013	286.773,48	4061	Viação Pioneira
2013OB00159	16/12/2013	205.760,98	4063	Viação Pioneira
Subtotal da empresa		6.032.163,17		
2013OB00036	28/11/2013	324.844,54	186	Viação Planeta
2013OB00042	02/12/2013	44.777,23	225	Viação Planeta
2013OB00112	09/12/2013	171.335,65	1678	Viação Planeta
2013OB00113	09/12/2013	66.710,03	1680	Viação Planeta
2013OB00114	09/12/2013	225.708,42	1682	Viação Planeta
2013OB00115	09/12/2013	425.096,02	1684	Viação Planeta
2013OB00116	09/12/2013	226.035,51	1686	Viação Planeta
2013OB00118	09/12/2013	425.105,97	1690	Viação Planeta
2013OB00119	09/12/2013	744.737,66	1692	Viação Planeta
2013OB00120	09/12/2013	821.313,95	1694	Viação Planeta
2013OB00121	09/12/2013	90.401,77	1696	Viação Planeta
2013OB00122	09/12/2013	149.918,01	1698	Viação Planeta
2013OB00123	09/12/2013	357.409,64	1700	Viação Planeta
2013OB00125	09/12/2013	7.394,80	1704	Viação Planeta
2013OB00126	09/12/2013	621.632,41	1706	Viação Planeta
2013OB00127	09/12/2013	201.737,85	1708	Viação Planeta
2013OB00128	09/12/2013	309.783,12	1710	Viação Planeta
2013OB00129	09/12/2013	113.870,82	1712	Viação Planeta
2013OB00130	09/12/2013	354.718,93	1714	Viação Planeta
2013OB00131	09/12/2013	109.936,70	1716	Viação Planeta
2013OB00132	09/12/2013	27.433,63	1718	Viação Planeta
2013OB00134	09/12/2013	791.608,96	1722	Viação Planeta
2013OB00136	09/12/2013	74.762,14	1724	Viação Planeta
2013OB00135	09/12/2013	891.003,11	1726	Viação Planeta
Subtotal da empresa		7.577.276,87		
2013OB00173	17/12/2013	37.396,62	2909	Viação São José
2013OB00174	17/12/2013	130.766,07	2910	Viação São José



ORDENS BANCÁRIAS DO PROCESSO Nº 098.007.147/2013 - PERCENTUAL DE 50% DO SALDO DO FGTS				
Ordem Bancária	Data	Valor	fls.	Empresa Vinculada
Subtotal da empresa		168.162,69		
2013OB00039	28/11/2013	6.133,24	192	Viação satélite
2013OB00040	28/11/2013	2.328,59	190	Viação satélite
2013OB00044	02/12/2013	18.660,79	229	Viação Satélite
2013OB00117	09/12/2013	19.488,82	1688	Viação Satélite
2013OB00124	09/12/2013	286.721,12	1702	Viação Satélite
2013OB00142	09/12/2013	112.662,78	2004	Viação Satélite
Subtotal da empresa		445.995,34		
2013OB00162	17/12/2013	42.396,56	2899	Viação VIPLAN
2013OB00165	17/12/2013	188.888,08	2902	Viação VIPLAN
2013OB00166	17/12/2013	74.899,58	2903	Viação VIPLAN
2013OB00167	17/12/2013	45.711,02	2904	Viação VIPLAN
2013OB00169	17/12/2013	90.876,90	2905	Viação VIPLAN
2013OB00170	17/12/2013	89.873,84	2906	Viação VIPLAN
2013OB00172	17/12/2013	100.790,49	2908	Viação VIPLAN
Subtotal da empresa		633.436,47		
Estorno efetuado a maior na OB 2013000166		-424,74		
Total pago as trabalhadores		16.607.362,09		

RESUMO DE TOTAIS:

1 – O valor total dos saldos do FGTS dos trabalhadores demitidos (que efetivamente receberam os créditos) é de R\$ 33.214.724,18 (100%).

2 - Valor total pago pelo GDF aos Rodoviários (representa 50% sobre o saldo do FGTS) é de R\$ 16.607.362,09.

3 - Valor total pago aos Empregados que representa 10% do saldo total do FGTS (referente ao item 1) é de: **R\$ 3.321.472,42**. Esta quantia foi depositada pelo DFTRANS na conta vinculada do trabalhador na CAIXA. Esta Contribuição Social é devida pelo empregador segundo a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, no caso de dispensa sem justa causa, e o recolhimento deve ser feito diretamente para a União.

4- Os responsáveis pela emissão e autorização das Ordens Bancárias acima são:

████████████████████ (CPF: ***.328.708-**), Diretor Financeiro do DFTRANS a época dos fatos, que realizou os pagamentos.

████████████████████ (CPF: ***.116.871-**), Diretor do DFTRANS a época dos fatos, que autorizou os pagamentos.



Causa

Ausência de orientação jurídica da Unidade quanto a legalidade do pagamento de 10% (dez por cento) adicionais aos empregados.

Consequência

Pagamento indevido do percentual de 10% (dez por cento) a título de Contribuição Social sobre o saldo do FGTS, de natureza tributária, aos empregados das empresas operadoras do STPC/DF.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao relatório preliminar de auditoria, a Unidade informou que foi autuado o processo nº 098.000.679/2015, a fim de instaurar Procedimento Apuratório Preliminar (PAP nº 09/2015), com intuito de identificar os responsáveis e a quantificação do prejuízo causado ao erário.

Análise do Controle Interno

Em que pese o Procedimento Apuratório Preliminar em curso, a equipe entende que ficou efetivamente caracterizado o pagamento indevido de 10% relativo à Contribuição Social aos empregados das empresas.

Recomendação

Adotar as medidas cabíveis considerando as conclusões emitidas pela Comissão instaurada para proceder a apuração dos fatos. Caso seja identificadas responsabilidades e/ou prejuízo ao erário instaurar o devido Processo Administrativo Disciplinar e Tomada de Contas Especial.

5 – AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA DA UNIDADE QUANTO AO PAGAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL AOS EMPREGADOS

Constatou-se também que a Assessoria Jurídica Legislativa-AJL do DFTRANS foi provocada diversas vezes para se manifestar quanto ao pagamento do percentual de 50%



(multa de 40% sobre o saldo do FGTS – direito do empregado e do percentual de 10% relativo à Contribuição Social – natureza tributária, conforme relação dos memorandos encaminhados:

Memorando nº 01/2013-IS nº 314/DFTRANS, de 22/11/2013
Memorando nº 02/2013-IS nº 314/DFTRANS, de 29/11/2013
Memorando nº 09/2013-IS nº 314/DFTRANS, de 06/12/2013
Memorando nº 10/2013-IS nº 314/DFTRANS, de 13/12/2013
Memorando nº 11/2013-IS nº 314/DFTRANS, de 16/12/2013

Nos referidos memorandos, a gerência solicitante destaca que não houve resposta da Assessoria Jurídica Legislativa da Unidade sobre os questionamentos formulados anteriormente, bem como ressalta o seu entendimento de que a obrigação assumida pelo Governo restringia-se apenas aos 40% da multa do FGTS, uma vez que essa verba tem natureza trabalhista, enquanto que o percentual de 10% relativo à Contribuição Social possuía natureza tributária. Portanto, de responsabilidade da empresa empregadora.

De acordo com o art. 17 do Regimento Interno do DFTRANS, aprovado pelo Decreto nº 27.660, de 24/01/2007, a Assessoria Jurídica tem as seguintes competências, a saber:

Art. 17. Ao Serviço Jurídico, unidade orgânica de consultoria e assessoria, diretamente subordinada à Diretoria-Geral da DFTRANS, compete:

I – assessorar juridicamente a Diretoria Colegiada, o Diretor-Geral e as demais unidades organizacionais, promovendo o exame prévio de atos normativos, contratos e outros atos pertinentes às atividades da Autarquia; (grifo nosso)

II – acompanhar os feitos, em juízo ou fora dele, em que a Autarquia figure como autora, ré, assistente ou oponente, ou em que for, por qualquer forma, interessada;

III – preparar as informações de mandado de segurança em que servidor da Autarquia figure como autoridade coatora;

IV – analisar os processos administrativos e responder consultas no âmbito da DFTRANS, manifestando-se a respeito; (grifo nosso)

V – expedir atos de expediente referentes às atividades específicas de sua competência;

VI – elaborar e analisar minutas de contrato, convênios, acordos, ajustes e seus aditivos;

VII – estudar, orientar, analisar e exarar manifestações e informações sobre assuntos de interesse da Autarquia que forem submetidos à sua apreciação;



VIII – orientar as unidades de direção da Autarquia quanto às implicações de ordem jurídica decorrentes da legislação e jurisprudência; (grifo nosso)

IX – estudar e apresentar soluções jurídicas aos problemas do DFTRANS que forem submetidos a sua apreciação; (grifo nosso)

Dessa forma, entende-se que o responsável pela Assessoria Jurídica do DFTRANS, Dr. [REDACTED], matrícula nº 180.787-0, não emitiu o solicitado parecer sobre a existência de pagamento indevido da Contribuição Social de 10% do saldo de FGTS, juntamente com a multa rescisória de 40% aos empregados das empresas privadas que deixaram de operar no Sistema de Transporte Público do Distrito Federal. O montante pago indevidamente aos empregados das empresas foi de R\$16.607.362,09 (multa rescisória sobre FGTS de 40% correspondente a R\$13.285.889,67 + 10% relativo à Contribuição Social correspondente a R\$3.321.472,42).

Ressalte-se que nos autos não há qualquer documento que indique o posicionamento do Serviço Jurídico da Autarquia até a suspensão dos pagamentos ocorrida em 17/12/2013, nem mesmo o encaminhamento à PROCAD/PGDF para emissão de parecer.

Cabe ressaltar que os memorandos nºs 01, 09, 10 e 11 encaminhados à AJL foram recebidos em 27/11, 09/12, 13/12 e 16/12/2013, respectivamente.

Causa

Ausência de orientação da Assessoria Jurídica da Unidade acerca do pagamento de 10% de contribuição social, de natureza tributária, aos empregados das empresas.

Consequência

Pagamento indevido da contribuição social de 10% sobre o saldo de FGTS, de natureza tributária, aos empregados das empresas privadas.

Manifestação do Gestor

A Unidade autuou o processo nº 098.000.679/2015, a fim de instaurar Procedimento Apuratório Preliminar (PAP nº 09/2015), com o intuito de identificar os responsáveis e a quantificação dos danos causados ao erário.



Análise do controle Interno

Em pese a Unidade ter adotado providências para apuração dos fatos, entendemos que ficou efetivamente caracterizado que não houve a manifestação da Unidade Jurídica sobre o assunto, e conseqüentemente, houve o pagamento indevido da contribuição social aos empregados.

Recomendação

Adotar as medidas cabíveis considerando as conclusões emitidas pela Comissão instaurada para proceder a apuração dos fatos. Caso seja identificadas responsabilidades e/ou prejuízo ao erário instaurar o devido Processo Administrativo Disciplinar e Tomada de Contas Especial.

IV - CONCLUSÃO

Por fim, constatou-se que os Termos de Rescisões de Contrato de Trabalho-TRCT firmados individualmente com os empregados das empresas que deixaram de operar no Sistema de possuíam os seguintes carimbos:

HOMOLOGAÇÃO

TRCT homologado nos termos do art. 477 da CLT e enunciado 330/TST e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 86/2013 – firmado no Ministério Público do Trabalho da décima região, válido a quitação somente das parcelas rescisórias no presente TRCT.

O PAGAMENTO DAS PARCELAS DESCRITAS NO PRESENTE TERMO SERÁ REALIZADO PELO GDF CONFORME § 7º DO ART. 1º DA LEI nº 5.209/2013 E §§ 5º E 6º DA CLÁUSULA 17ª TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 86/2013, ASSINADO ENTRE AS EMPRESAS, GDF E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO.

Assim, verifica-se que os empregados demitidos receberam apenas a verba referente à multa sobre o saldo do FGTS. As demais verbas rescisórias seriam pagas posteriormente, de acordo com parágrafo 5º da cláusula 17ª do TAC em duas parcelas em maio e setembro de 2014.



Percebe-se que os empregados assinaram de boa fé os Termos de Rescisões de Contratos de Trabalho confiados na promessa de o Governo do Distrito Federal efetuar o pagamento posteriormente com o aval do Ministério Público do Trabalho.

Entretanto, diante da inconstitucionalidade da Lei nº 5.209/2013 decretada pelo Conselho Especial do TJDF, em 17/12/2013, os pagamentos das demais verbas rescisórias não foram efetuados pelo GDF e nem pelas empresas patronais.

Diante disso, constatou-se que os empregados demitidos pelas empresas de transporte, que saíram do Sistema, estão reclamando na Justiça do Trabalho o pagamento das verbas rescisórias, fundamentado no compromisso firmado pelo GDF no Termo de Ajustamento de Conduta nº 86/2013, conforme carimbo apostado nos Termos de Rescisões de Contrato de Trabalho.

Registre-se, também, que o GDF, no parágrafo 2º da cláusula 22º do TAC nº 86/2013, assumiu o compromisso de pagar as verbas rescisórias pleiteadas em eventuais reclamações trabalhistas, conforme reprodução do texto a seguir:

PARÁGRAFO SEGUNDO: em sendo ajuizada reclamação trabalhista pleiteando o pagamento de verbas rescisórias, as empresas nomearão o DF à autoria, uma vez que, nos termos pactuado neste Termo, tais obrigações são do Distrito Federal.

A ausência de provocação da PGDF para se manifestar sobre o TAC nº 86/2013, a fim de resguardar o interesse público, demonstra que os representantes do GDF assumiram os compromissos elencados no documento, para pagar despesas de responsabilidade de empresas privadas com recursos públicos, bem como assumiram compromissos futuros de eventuais reclamações trabalhistas que são de responsabilidade de tais empresas, com a possibilidade de o GDF assumir mais despesas indenizatórias decorrentes de ações trabalhistas.

A finalidade desta Inspeção foi avaliar a legalidade dos pagamentos efetuados a título de verbas rescisórias aos empregados das empresas que deixaram de operar no sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC, instituídos pela Lei nº 4.011/2007, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 5.209/2013. Nesta Inspeção foram constatadas irregularidades que comprometeram a boa e regular aplicação dos recursos públicos disponibilizados ao FTFC, resultando em prejuízo de R\$16.607.362,09.

Diante do exposto acima, encaminhe-se cópia do relatório de inspeção ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.



Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatadas as falhas graves mencionadas nos itens 1, 2, 3, 4, 5 do Relatório Inspeção.

Brasília (DF), 29 de maio de 2015.

Controladoria-Geral do Distrito Federal