



**Governo do Distrito Federal**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA** **Nº 05/2023 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF  
**Processo nº:** 00480-00002824/2023-45  
**Assunto:** Análise da execução do Contrato de Concessão 01/2002 - SO, referente à concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e o direito de exploração publicitária do mobiliário urbano de uso e utilidade pública, mediante concessão de serviço público no Distrito Federal, na Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF.  
**Ordem de Serviço:** 57/2023-SUBCI/CGDF de 24/05/2023  
**Nº SAEWEB:** 0000022261

### **1. INTRODUÇÃO**

---

Este relatório visa informar se a unidade auditada está em conformidade com as normas e os procedimentos que devem ser seguidos. São registradas desconformidades, caso detectadas, e apresentadas recomendações pertinentes para melhoria da gestão.

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF, durante o período de 05/06/2023 a 12/07/2023, com o objetivo de análise da execução do Contrato de Concessão 01/2002 - SO, referente a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e o direito de exploração publicitária do mobiliário urbano de uso e utilidade pública, mediante concessão de serviço público no Distrito Federal, na Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB/DF.

Para subsidiar as respostas às questões de auditoria foram analisados os seguintes processos:



Processo	Credor	Objeto	Termos
00098-00003758/2018-96	Cemusa do Brasil Ltda (00.394.742/0001-49)	Concessão de serviço público para a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação e conservação de mobiliário urbano de uso e de utilizado pública - Acompanhamento da execução.	Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 01/2002 Valor Total: R\$ 18.308.000,00
0030-004756/2002	Cemusa do Brasil Ltda (03.168.412/0001-23)	Concessão de serviço público para a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação e conservação de mobiliário urbano de uso e de utilizado pública - Processo original.	Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 01/2002 Valor Total: R\$ 18.308.000,00

Consoante a Lei Federal nº 8.987, de 13/02/1995, art. 2º, inciso II, concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Entende-se por poder concedente a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público. Trata-se, portanto, do ente político que recebe da Constituição a competência para prestar determinado serviço público.

O Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, celebrado em 09/04/2002, entre a então Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras e a empresa CEMUSA do Brasil Ltda. tem por objeto a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e conservação de mobiliário urbano de uso e de utilidade pública, definida no Anexo II do Edital de Concorrência nº 14/2001 - ASCAL/PRES, abrangendo toda a área do Distrito Federal, com vigência de 20 (vinte) anos contados a partir da data de assinatura desse instrumento contratual.

Mediante o 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, celebrado em 01/04/2022, publicado no DODF nº 66, de 06/04/2022, pg. 79, o prazo de vigência foi prorrogado por mais 120 (cento e vinte) meses.

Houve - *a posteriori* - a alteração dos signatários desse instrumento contratual com a edição dos 1º, 2º e 3º Termos Aditivos e Termo de Apostilamento ao referido Contrato:

Tabela 1 - Alterações dos signatários do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002

Termo Aditivo	Data de Assinatura	Diário Oficial do DF Nº	Objeto
1º	02/12/2005	239, de 20/12/2005, pg. 34	Cisão parcial da CEMUSA do Brasil Ltda. (concessionária-cedente), criando a CEMUSA Brasília S/A (concessionária -cessionária), subsidiária integral da primeira, substituindo a primeira nas obrigações e direitos derivados do referido Contrato



2º	15/12/2008	252, de 18/12/2008, pg. 102	Substituição da Secretaria de Estado de Obras pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, na qualidade de representante do Distrito Federal, em virtude do Decreto nº 29.218, de 01/07/2008
3º	13/03/2018	53, de 19/03/2018, pg. 30	Substituição da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano, pelo Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS, na qualidade de representante do Distrito Federal, em virtude do Decreto Distrital nº 38.836, de 31/01/2018, publicado no DODF nº 23 de 01/02/2018
Apostilamento ao Contrato nº 02/2002-SEMOB	30/09/2019	SEI nº 28673610	Alterar o polo CONTRATANTE, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.666/93, passando a denominação da representação da Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS, para o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal

No presente caso, tal concessão prevê a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e conservação de abrigos de ônibus de transporte público de passageiros, sanitários, totens informativos (MUPI) e colunas multiuso, conforme discriminado a seguir:

Tabela 2 - Quantitativo de mobiliários urbanos objetos do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002

Discriminação	Quantidade
Abrigo de parada de transporte público de passageiros	950
Sanitário público	008
Totem informativo (ou MUPI)	550
Coluna Multiuso	008
<b>Total</b>	<b>1.516</b>

Fonte: Cláusula Segunda do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002

Por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, assinado em 05/08/2022, publicado no DODF nº 152, de 12/08/2022, pg. 91, acrescentaram-se 379 (trezentos e setenta e nove) novos abrigos do tipo Foster, sem publicidade, ao contrato original.

Em contrapartida, a empresa CEMUSA recebeu o direito de explorar a publicidade nos referidos mobiliários, devendo pagar, à Concedente, o valor correspondente ao montante apurado pela aplicação de 10% (dez por cento) sobre o seu faturamento bruto com essa exploração.

A Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal tem atuação e competência nas seguintes áreas, conforme o caput do art. 26 e os correspondentes incisos I a VIII do Decreto nº 39.610, de 01/01/2019:

- I - Sistemas de transporte de passageiros;
- II - Sistema viário;
- III - Planejamento e gestão de trânsito;
- IV - Estacionamentos públicos;
- V - Carga e descarga em áreas urbanas;
- VI - Calçadas e cicloviárias;
- VII - Regulação e normatização dos serviços e das infraestruturas de transportes;
- VIII - Fiscalização dos serviços e das infraestruturas de transporte.

Além disso, tem como missão assegurar à população o direito de ir e vir e o acesso à cidade, de forma integrada, com qualidade, sustentabilidade e justiça social, conforme o seu sítio institucional (<https://semob.df.gov.br/asecretaria/>).

Cabe informar que todos os abrigos de ônibus devem possuir iluminação artificial, visando aumentar a segurança do usuário no período noturno e quadro informativo com o itinerário das linhas, conforme foto abaixo.

Figura 1 - Modelo de painel indicativo das linhas de ônibus e identificação do local do abrigo





Ressalta-se que, durante as tratativas de renovação contratual, a concessionária sempre alegava desequilíbrio econômico-financeiro do contrato no montante de **R\$ 2.321.611,35** (SEI nº 45121534). Porém, como a empresa nunca conseguiu demonstrar esse desequilíbrio, o assunto foi encerrado.

A Controladoria-Geral do Distrito Federal, por meio do Ofício Nº 1249/2023 - CGDF/SUBCI (SEI nº 121092459), de 29/08/2023, encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria (RPA) nº 01/2023-DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF (SEI nº 120399126), objetivando a manifestação dessa Unidade quanto às constatações e às recomendações presentes no RPA.

Em 19/10/2023, mediante o Ofício Nº 2490/2023 - SEMOB/GAB (SEI nº 125009210), a Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal apresentou sua manifestação quanto às recomendações indicadas no aludido Relatório Preliminar de Auditoria.

## 2. QUESTÕES E RESPOSTAS

Dimensão	Questão de Auditoria	Resposta
Planejamento da Contratação ou Parceria	1. A SEMOB conseguiu demonstrar a vantajosidade em prorrogar o contrato em vez de realizar uma nova licitação?	Não
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	2. Os equipamentos do mobiliário urbano previstos na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 e no respectivo Quinto Termo Aditivo atendem aos interesses coletivos da população em termos de qualidade ou manutenção?	Parcialmente
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3. As alterações contratuais, ocorridas por meio de aditivos (acréscimos, supressões em itens novos e/ou existentes no contrato), bem como reajustamentos e reequilíbrio econômico-financeiro, atendem aos requisitos técnicos e legais vigentes?	Não
Receitas da Unidade	4. Os pagamentos foram realizados conforme as outorgas definidas no contrato com a concessionária?	Sim



### 3. RESULTADOS

---

#### 3.1. QUESTÃO 1 - A SEMOB conseguiu demonstrar a vantajosidade em prorrogar o contrato em vez de realizar uma nova licitação?

Não. Embora a SEMOB tenha ajustado a proposta financeira de prorrogação do contrato que a concessionária havia apresentado, reduzindo a TIR e o payback dos novos investimentos (amortização do CAPEX), conforme demonstrado na Nota Técnica nº 01/2022 - SUPAR, diversos outros aspectos foram desconsiderados na análise.

Apesar dos pontos positivos elencados na referida Nota, não ficou demonstrado - na sua completude - a vantajosidade em não realizar uma nova licitação, visto que esta manteria os pontos positivos demonstrados pela SEMOB, além de resolver os demais problemas:

- a) exclusão de equipamentos que não atendem mais o interesse público (colunas multiuso e sanitários);
- b) impossibilidade de aditivar a quantidade necessária de novos abrigos de ônibus que a população precisa;
- c) possibilidade de aquisição dos novos equipamentos com melhor preço.

##### 3.1.1. FALHA EM COMPROVAR A VANTAJOSIDADE NA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

Classificação da falha: Tipo C

##### ***Fato***

Trata-se do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano, fruto do resultado da Concorrência 014/2001 – ASCAL/PRES, da Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP.

A proposta vencedora da concorrência foi a da CEMUSA DO BRASIL, que assinou o Contrato de Concessão 001/2002, em 09 de abril de 2002, pelo prazo de 20 anos de execução.

Como o término do prazo seria em abril de 2022, iniciaram-se as tratativas de prorrogação contratual em janeiro de 2020. Segue-se, então, a cronologia dos fatos relevantes:



Data	Documento	Assunto
06/01/2020	Memorando N° 1/2020 - SEMOB/ST/SUTER/DIATER /GEMOB (SEI n° 33647331) e Relatório (SEI n° 33646881)	Pedido de prorrogação contratual, juntamente com o Relatório de Justificativa de Prorrogação Contratual
17/03/2020	Parecer SEI-GDF n.º 124/2020 - SEMOB/GAB/AJL (SEI n° 36827507)	Parecer jurídico favorável à prorrogação do contrato
11/08/2020	Nota Técnica N.º 9/2020 - SEMOB/ST/SUTER/DIATER /GEMOB (SEI n° 45121534)	Proposta de prorrogação antecipada, bem como comprovação da execução de todos os projetos e investimentos objeto do Contrato 001/2002
14/01/2021	Ofício N° 152/2021 - SEMOB/GAB (SEI n° 54163603)	Consulta ao TCDF sobre a possibilidade de renovação do contrato
08/12/2021	DECISÃO N° 4757/2021 - TCDF	Relatório do TCDF alertando a SEMOB sobre as possíveis desvantagens em prorrogar o contrato
16/03/2022	Despacho - SEMOB/SUTER (SEI n° 82239173)	Solicitação de assistência dos executores do contrato ao setor especializado para analisar a proposta de renovação contratual apresentada pela concessionária
21/03/2022	Nota Técnica N.º 1/2022 - SEMOB/SUPAR (SEI n° 83466867)	Parecer Técnico do setor especializado em proposta técnica de concessões, prestando suporte aos executores do contrato, concluindo pela vantajosidade da prorrogação contratual

Após a Decisão n° 4.757/2021 do TCDF sobre a prorrogação contratual, os executores do contrato solicitaram assistência da SUPAR - setor especializado em concessões públicas - para analisar a proposta técnica de renovação apresentada pela empresa, considerando os apontamentos realizados pelo TCDF. Porém, cabe informar que a posição do TCDF foi uma orientação à SEMOB, na qual não afastou a discricionariedade do gestor:

13. Como já destacado nos autos pelo Corpo Técnico, as orientações técnicas que emanaram do Plenário são elementos que deverão ser levados em considerações pela Pasta, **não retirando da jurisdicionada o Poder Discricionário que lhe é naturalmente atribuído no tocante à tomada de decisões. Não há, portanto, qualquer exigência de participação da contratada nesse ato.** Vale dizer, a escolha pela prorrogação da avença em vigor ou a realização de novo certame **cabe à Pasta**, devendo o TCDF, numa e noutra situação, exercer sua competência de assento constitucional de fiscalização dos procedimentos adotados e da avença entabulada. **(grifo nosso)**

Sendo assim, após a emissão da Nota Técnica N.º 1/2022 - SEMOB/SUPAR (SEI n° 82466867), a SEMOB seguiu com o processo de renovação.

**Diário Oficial do Distrito Federal N° 66, QUARTA-FEIRA, 06 DE ABRIL DE 2022  
Página 79**

**QUARTO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO N° 01/2002**



Processo: 0030-004756/2002.

DAS PARTES: SEMOB x CEMUSA BRASÍLIA S.A. DA MODALIDADE.

DO OBJETO: prorrogar o prazo de vigência do contrato por 120 (cento e vinte) meses.

DA VIGÊNCIA: O presente Termo Aditivo entra em vigência no período compreendido entre 10/04/2022 a 10/04/2032.

DATA DA ASSINATURA: 01/04/2022.

DOS SIGNATÁRIOS: Pela Contratante, VALTER CASIMIRO SILVEIRA, na qualidade de Secretário de Estado; e pela Contratada, ANA CÉLIA BIONDI RODRIGUEZ, na qualidade de Diretora Geral.

Cabe informar que esta equipe de auditoria não se debruçou sobre o memorial de cálculo apresentado pela concessionária, pois o TCDF já havia realizado esse trabalho. Neste ponto, será relatada a posição da CGDF considerando a análise da Corte de Contas, juntamente com a Nota Técnica N.º 1/2022 emitida pela SUPAR.

O TCDF concluiu que (e-DOC E7E94929):

62. Diante dos dados apresentados, verifica-se que a execução do Contrato n.º 1/2002 apresenta fortes indícios de ineficiência. Também se observa que a ampliação do objeto e consequente prorrogação apresentam indícios de perpetuação de ineficiências e superfaturamento, o que são indicativos suficientes para a realização de nova licitação. Abaixo relacionamos fatores que impedem a prorrogação do contrato em análise:

- a. indícios de gestão ineficiente, tendo em vista o aumento exorbitante das despesas ao longo da execução do contrato;
- b. contrato antigo contendo fragilidade que impede certificar a veracidade dos dados relativos a despesas, gerando insegurança jurídica;
- c. projeto antigo não foi avaliado sob os novos paradigmas do controle externo;
- d. custos fechados e não auditados por auditoria independente, por falta de previsão contratual;
- e. possível manutenções de ineficiências pela reserva de mercado por 40 anos;
- f. afronta aos princípios da obrigatoriedade da licitação e da isonomia, em especial considerando-se a hipótese de ampliação do objeto em mais de 100%.

E ainda acrescentou as vantagens de uma nova licitação:

63. Por outro lado, lançar nova licitação traz diversas vantagens para o poder público, quais sejam:

- a. oportunidade de melhoria das condições econômico-financeiras para a administração oportunizadas pela concorrência;
- b. reformulação completa do contrato e modelo de negócios adequando-os aos novos paradigmas de controle;
- c. melhor formulação da repartição de riscos, tendo em vista o contrato atual ser antigo;
- d. entrada de novas empresas com novos estilos de gerência (no caso de o objeto ser fracionado em lotes), oportunizando concorrência e o desenvolvimento econômico local;
- e. oferta de outorga superior ao atual;
- f. possível pagamento de outorga fixa inicial, em adição à outorga variável.



Por sua vez, a SEMOB, na mencionada Nota Técnica N.º 1/2022 - SEMOB /SUPAR, dividiu as vantagens da prorrogação em três vertentes: valores tangíveis, valores intangíveis e outras vantagens:

<b>VALORES TANGÍVEIS (SEI nº 82466867 - item 2.9)</b>		
<b>Item</b>	<b>Vantagem</b>	<b>Valor potencial</b>
Frota operacional	Investimento na frota reduzido a 24% no 1º ano, complementado apenas no 3º ano (74%) e seus reinvestimentos, criando um VPL positivo.	R\$ 270.389,34
Despesas Administrativas Gerais	Utilização compartilhada da estrutura organizacional da concessionária	R\$ 4.224.057,00 (Benchmark) - R\$ 2.999.811,76 (média de 29%) = R\$ 1.224.245,24 (por ano 10 anos)
Despesas Comerciais Gerais		
	<b>TOTAL CAPEX + OPEX</b>	<b>R\$ 12.512.841,76</b>
Receitas	Aumento da arrecadação em 13%	R\$ 2.395.424,50 por ano
	<b>TOTAL RECEITA</b>	<b>R\$ 39.923.457,95</b>

<b>VALORES INTANGÍVEIS (SEI nº 82466867 - item 2.9)</b>	
<b>Item</b>	<b>Vantagem</b>
Continuidade dos serviços	Manutenção da prestação do serviço adequado, conforme verificado no processo SEI 00098-00003758/2018-96
Manutenção do recebimento do valor de outorga	O valor da outorga é revertido para o GDF
Risco de uma nova licitação e potencial lesão aos cofres públicos	Conforme planilha anexa com dados dos últimos certames realizados (incluindo as licitações somente de abrigos), a taxa de insucesso é superior a 70% (5/7). Quando reduzidas ao modelo de concessão com implantação e manutenção, essa taxa sobe para 80% (4/5). Quando não há o princípio da eficiência, ocorre o insucesso do certame, seja ele deserto, fracassado ou revogado. Em qualquer hipótese, subsistirá a necessidade de adquirir tal item, repetindo-se o certame, realizando-se as revisões necessárias, seja na descrição do objeto, seja na pesquisa de mercado. Ainda que o certame, por causas específicas, não seja refeito, a aquisição resultará em dispensa de licitação, que invariavelmente diminuirá a economia resultante da disputa habitualmente encontrada nas concessões. As situações de insucesso têm alto potencial lesivo para os cofres públicos, dado o número considerável de insucessos em certames de proposta semelhante, a prorrogação do atual contrato visa suprimir os efeitos negativos de tais situações, ao mesmo tempo que garante a manutenção de serviço essencial à população de forma segura, imediata e econômica. Correr risco de uma licitação fracassada prejudica todos os agentes envolvidos, atrasa os processos que dependem dos serviços e ainda resulta em perda para a população, além do custo para a Administração.



OUTRAS VANTAGENS (SEI nº 82466867 - item 2.9)	
Item	Vantagem
Levantamento dos bens da concessão	Foi incluído como anexo I ao Termo Aditivo a listagem dos bens que receberão os serviços de manutenção e conservação, bem como a obrigação da atualização desta listagem após a implantação dos novos abrigos.
Clareza na definição do objeto e das obrigações	Especificação dos serviços de manutenção e conservação na cláusula sétima.
Definição dos índices de reajuste	Definição do indicador IPCA (IBGE) e da obrigação da atualização anual dos valores de garantia, contrato e multas.
Alocação dos riscos para o agente mais apto a assumi-lo	Listagem dos riscos na cláusula décima primeira.
Previsão de receitas alternativas ou acessórias	Cláusula quinta e cláusula sexta.
Especificação das sanções e dos prazos para aplicação	Cláusula oitava.
Atualização do regramento da reversão dos bens	Cláusula décima.
Limitação da possibilidade dos pedidos de reequilíbrio por parte da concessionária após assinatura do termo aditivo	Cláusula décima primeira.
Inclusão do fluxo de caixa referencial e cronogramas no contrato	Anexo III.

### ANÁLISE SOBRE AS VANTAGENS TANGÍVEIS

Considerando os indícios de ineficiência que o TCDF apontou no seu relatório, dentre eles, que a outorga de um novo contrato poderia chegar a 30% (três vezes maior que a atual: 10%), essas vantagens tangíveis aparentam não ter relevância.

Considerando a quantidade de empresas de publicidade existentes, seja em Brasília ou no Brasil, é razoável inferir que novos licitantes apresentariam as mesmas vantagens competitivas citadas nessa tabela (de vantagens tangíveis). Porém, em tese, ainda poderiam chegar em um valor de outorga acima de 10%.

### ANÁLISE SOBRE AS VANTAGENS INTANGÍVEIS

A SEMOB citou três vantagens, sendo duas delas: a) continuidade dos serviços; e b) manutenção do recebimento do valor de outorga. Naturalmente, com uma nova licitação, esses dois itens seriam mantidos, com a possibilidade de uma outorga maior que 10%. Ou seja, a equipe de auditoria entende que essas "vantagens" não são diferenciais.

Sobre o "risco de uma nova licitação e potencial lesão aos cofres públicos", é natural que todo processo administrativo apresente um risco. Neste Relatório, será demonstrado



que, diante das desvantagens em prorrogar o contrato e as vantagens em licitar, o risco de uma nova licitação é aceitável.

### ANÁLISE SOBRE AS OUTRAS VANTAGENS

Das nove vantagens listadas pela SEMOB nessa tabela, nenhuma delas foi inserida no termo aditivo assinado. Ou seja, elas - na verdade - seriam vantagens somente na nova licitação.

Até o momento, a equipe de auditoria não concordou com nenhuma das vantagens listadas pela SEMOB dentro da prorrogação contratual, assim como concorda com todas as desvantagens indicadas pelo TCDF, além das vantagens de uma nova licitação.

Dentro dessa perspectiva, ainda cabe apontar mais desvantagens na prorrogação do contrato. Cada uma delas será tratada com mais profundidade nos pontos 3.3.3, 3.3.1 e 3.3.2 deste documento, respectivamente:

- a) impossibilidade de exclusão de equipamentos que não atendem mais o interesse público (colunas multiuso e sanitários);
- b) impossibilidade de aditivar a quantidade necessária de novos abrigos de ônibus que a população precisa;
- c) aquisição de abrigos de ônibus importados, sem a devida pesquisa de mercado.

Sendo assim, concluiu-se que a prorrogação do contrato ocasionou:

- 1) impossibilidade de ajuste das cláusulas contratuais faltantes, como a ausência de QID - Quadro de Indicadores de Desempenho;
- 2) possibilidade de ineficiência do serviço pelos próximos 10 anos;
- 3) possibilidade de recebimento de outorga a menor pelos próximos 10 anos;
- 4) impossibilidade de implementação da quantidade necessária de abrigos de ônibus;
- 5) impossibilidade de exclusão de equipamentos que não atendem mais o interesse público.

### Manifestação da Unidade

Por meio do Ofício N° 2490/2023 - SEMOB/GAB (SEI n° 125009210), a SEMOB expressou seis contra-argumentos (CA-1 a CA-6) em relação aos apontamentos feitos pelo equipe de auditoria.



Em relação à vantajosidade sob a ótica dos valores tangíveis, os contra-argumentos foram:

**CA-1:** Em exemplos similares, como a renovação das concessões ferroviárias citada nesta Nota, verifica-se que, na construção da modelagem, busca-se maximizar os benefícios para os usuários e não a outorga para o Poder Concedente. Ou seja, a inclusão de novos investimentos, concentrados no período inicial da prorrogação. No caso particular, a outorga prevista é de cerca de R\$ 175 mil ao ano. A hipótese de este valor ser triplicado, implicaria em um ganho adicional de R\$ 350 mil mensais para o Governo do Distrito Federal, por óbvio pouco significativo em termos absolutos. Por outro lado, o valor diferencial tangível estimado na análise de vantajosidade (R\$ 39.923.457) sinaliza que, comparativamente a uma nova licitação, na modelagem proposta para a prorrogação é possível considerar um número muito maior de construção de novos abrigos nos primeiros anos, esta sim uma premissa que pode ser traduzida em benefícios que podem ser sentidos diretamente pela população.

**CA-2:** A tese de que as mesmas vantagens competitivas poderiam ser obtidas em uma nova licitação parte da premissa que o ambiente concorrencial a ser considerado ser o do mercado de publicidade nacional. No entanto, o serviço de interesse público prestado pelo concessionário é o fornecimento e manutenção de mobiliário urbano e não a realização de campanhas publicitárias. Portanto, o mercado a ser considerado é outro, mais especificamente o de empresas fabricantes de mobiliário urbano e que tem expertise em sua implantação e nas rotinas de manutenção exigidas, este muito mais restrito do ponto de vista concorrencial que o mercado publicitário.

**CA-3:** Adicionalmente, com relação a possíveis vantagens oriundas do processo licitatório, a experiência mostra que a partir de um certo limite não é desejável que o proponente seja por demasiado ousado (para não dizer, irresponsável) em sua proposta. Uma experiência emblemática nesse sentido foi a 3ª Etapa de Concessões Rodoviárias Federais, na qual foram oferecidos altos deságios no processo licitatório. As consequências, anos depois, foram a não realização de investimentos previstos, a caducidade de um dos contratos e várias propostas de devolução ou readequação dos demais contratos. Inclusive, com o aprendizado adquirido o modelo de licitação foi aprimorado com a inclusão de exigências adicionais previstas nos respectivos editais para o caso de altos deságios, de forma a desencorajá-los. Portanto, mesmo que, em tese, tais vantagens competitivas pudessem ser obtidas por meio de nova licitação, é questionável se as vantagens oferecidas não poderiam comprometer seriamente a execução do contrato posteriormente.

**CA-4:** Para a suposta ineficiência constatada pelo TCDF, entende-se que a melhor forma de mitigá-la na prorrogação contratual seria por meio de uma modernização do contrato, com o estabelecimento de parâmetros de desempenho e uma repartição adequada de risco. O assunto foi tratado na Nota Técnica Nº 1/2022 – SEMOB/SUPAR como melhorias contratuais (outros pontos de vantajosidade) e será comentado na sequência deste documento.

Em relação à vantajosidade sob a ótica dos valores intangíveis, o contra-argumento foi:

(...)

- (i) a garantia de continuidade dos serviços;
- (ii) a manutenção do recebimento do valor de outorga; e
- (iii) os riscos inerentes a uma nova licitação seriam evitados.



A equipe de auditoria, por sua vez, entendeu que as duas primeiras não são diferenciais, pois seriam mantidas caso se tivesse optado por uma nova licitação. Quanto à terceira suposta vantagem, foi entendido que os riscos de uma nova licitação são próprios de qualquer processo administrativo e que, no caso em questão, seriam aceitáveis.

**CA-5:** Na verdade as vantagens (i) e (ii) estão relacionadas à (iii). Ou seja, uma eventual frustração de procedimento licitatório ou a extensão do mesmo por longos prazos em função de recursos ou até mesmo ações judiciais, poderia prejudicar tanto a continuidade dos serviços quanto à manutenção do pagamento de outorga. O que se procurou demonstrar é que, no presente caso, os riscos envolvidos extrapolam os riscos normais e aceitáveis inerentes a um procedimento licitatório padrão. Foram apresentados dados de certames recentes envolvendo o fornecimento de abrigos que apontam para uma taxa de insucesso entre 70% e 80%. Infere-se, portanto, tratar de um setor (fornecimento e manutenção de mobiliário urbano e não publicidade, conforme observado na CA-2) onde aparentemente há restrições de oferta, o que poderia ser agravado por um plano de trabalho com concentração de investimentos no período inicial nos moldes em que foi concebida a prorrogação.

Em relação à vantajosidade sob a ótica das melhorias contratuais, o contra-argumento foi:

**CA-6:** De fato, o aprimoramento das disposições contratuais é prática recomendável na prorrogação de contratos que, devido a data em que foram firmados, se encontram defasados em relação aos dispositivos legais e regulatórios mais modernos. Embora no Termo Aditivo firmado no ato da prorrogação não tenham sido consideradas uma série de ajustes propostos, cabe uma nova avaliação envolvendo a área jurídica e o executor do contrato em relação ao tema, considerando inclusive aspectos abordados no Relatório de Auditoria. Entende-se que, se for o caso, novo Termo Aditivo pode ser firmado em comum acordo com a concessionária para sanar problemas observados e aprimorar a gestão contratual.

A SEMOB ainda acrescenta algumas informações:

No tocante ainda à vantajosidade da prorrogação, não podemos olvidar que os abrigos de vidro são instalados de forma padronizadas e, conforme informação dos autos, mediante a patente da empresa. A substituição imediata na concessão por outra empresa, que em tese seria plausível, poderia acarretar maiores problemas em relação a mais esse ponto. Lembramos que a contratação que foi prorrogada envolve a substituição de abrigos quebrados por outro igual. Substituir por outro diferente poderia apresentar uma série de problemas para o ordenamento urbano do Plano Piloto e para sua internacionalmente reconhecida padronização.

Lembramos ainda que a discussão sobre a reversão do mobiliário está em andamento, porém, não findou, haja vista ser matéria complexa e que demanda uma série de densos estudos. Certamente que essa discussão sobre o modelo dos abrigos também seguirá juntamente com essa discussão, em todo caso, para o momento, a manutenção da contratação, mediante prorrogação acabou sendo benéfica também nesse sentido, pois certamente que não haverá qualquer tipo de discussão e nem eventual judicialização das substituições e eventuais novas implantações que ocorrerem no Plano Piloto.

Ainda nesse tocante, também não podemos deixar de considerar informação que nos foi trazida pela área técnica dando conta de que em casos análogos ocorreram licitações fracassadas pelo Brasil, como no caso de Belo Horizonte (<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/licitacao/concorrenca-01-2014>) e de Belém (publicação no Diário Oficial) em [https://www.ioepa.com.br/pages/2013/09/06/2013.09.06.DOE\\_62.pdf](https://www.ioepa.com.br/pages/2013/09/06/2013.09.06.DOE_62.pdf). Não apenas isso, também ocorreram licitações deficientes, com apenas 1 proposta, como no caso de



Recife-PE ([https://www.parcerias.pe.gov.br/licitacao\\_ppps.html](https://www.parcerias.pe.gov.br/licitacao_ppps.html)) e de Salvador/BA (lote II, que trata de abrigos) <http://www.compras.salvador.ba.gov.br/esclarecimentos/ATA%20ANALISE%20HAB%20LOTE%20II.pdf>. Portanto, quando se aludiu à possibilidade de problemas graves e sérios na hipótese de não se prosseguir com o vínculo contratual, essas alusões são reais e concretas e o risco é de fato considerável. Trata-se de um modelo de gestão que não é comum no Brasil, correspondendo a poucas empresas com expertise na área, conforme nos foi informado, e que sem dúvidas apresenta muitos pontos fortes e que devem sim ser notavelmente considerados, apesar de o relatório preliminar não lhe ter conferido o devido valor.

### **Análise do Controle Interno**

Os contra-argumentos **CA-1** a **CA-4** fazem parte do mesmo pacote de medidas: estudos técnicos para uma nova licitação. Não é possível confirmar os resultados esperados considerando o **CA-1**, pois não foi feita uma pesquisa de preço de novos abrigos, o que dificulta uma análise comparativa entre as opções viáveis.

O **CA-2** carece da mesma justificativa. Sendo o mercado de fornecimento de mobiliário urbano mais restrito, então faz-se necessário um planejamento com a antecedência adequada, de forma que haja tempo hábil para coleta de dados, pesquisa de preço, etc., ação não realizada pela unidade.

Os **CA-3** e **CA-4** estão relacionados com a estruturação de um edital/contrato de concessão pública. Diversos mecanismos de controle e gestão devem ser previstos, para que a prestação adequada do serviço seja garantida, assunto tratado de forma mais aprofundada a seguir.

Sobre o **CA-5**, foram relatados riscos inerentes aos processos licitatórios. Para mitigá-los, exige-se um planejamento adequado por parte da SEMOB, a fim de que o processo seja realizado com antecedência, com a devida pesquisa de mercado, atualização do objeto frente às mudanças que ocorreram ao longo dos anos, etc. Caso algum dos riscos se concretizasse, poderia recorrer à opção da prorrogação. Nesse caso, ela estaria bem justificada. Ressalta-se, ainda, que o prazo de prorrogação poderia ser mais curto, até que se resolvesse eventuais problemas do processo licitatório.

Acerca do **CA-6**, ficou evidenciado que os aprimoramentos mencionadas pela unidade não ocorreram no Termo Aditivo. Destaca-se que essas melhorias contratuais são mecanismos de controle e gestão que - na prática - beneficiam a Administração Pública, pois aumentam o controle, a transparência e a qualidade na prestação do serviço. Pela ótica da empresa, as melhorias exigem adequação da demanda de trabalho e dos custos envolvidos. Nesse caso, considerando que a concessionária não seria obrigada a fazer tais alterações contratuais, há um risco de ausência de interesse, uma vez que ela pode continuar executando o contrato no formato atual por mais 10 anos, conforme aditivo de prorrogação. A oportunidade de



implementar essas melhorias era justamente na renovação, porque a concessionária iria aceitar um controle mais rígido sobre o seu serviço [a troca de] uma prorrogação contratual. Ou seja, parece improvável que essas melhorias sejam implementadas nesses próximos 10 anos.

Cabe ainda informar que a Administração Pública não pode utilizar-se de padronização de abrigo de ônibus, para justificar uma prorrogação contratual. Padronização não se confunde com exclusividade de fornecimento. É possível que diferentes empresas forneçam produtos distintos, mas com o mesmo padrão técnico exigido no edital. A Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP trata desse assunto:

(...)

A aquisição de abrigos de ônibus sob medida não pode afastar a regra da licitação, nem desclassificar concorrentes por critérios preciosistas.

fonte: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/temas-recorrentes-em-licitacoes/licitacao-de-materiais-e-equipamentos-padronizados>

(...)

Relatório de Inspeção MPE/SP:

Deve ser evitado o lançamento de leiautes diferenciados ao ponto de causarem diferenciação nos preços ou limitação de concorrentes em procedimento licitatório.

(...)

Relatório de Inspeção MPT/RJ:

A indicação de marcas específicas deve estar acompanhada de estudo comparativo de modelos ou alternativas diferentes.

Tentar justificar uma prorrogação contratual baseada na padronização do fornecimento do produto não é um benefício ao interesse público, mas sim um favorecimento à prestadora do serviço do contrato vigente.

Diante das argumentações apresentadas, a equipe de auditoria entende que a SEMOB optou pelo caminho não necessariamente mais adequado para o interesse público. Sendo assim, mantêm-se as Recomendações.

### *Causa*

#### **Em 2021:**

- a) Ausência de demonstrativo técnico considerando todas as variáveis em relação a uma prorrogação contratual ou uma nova licitação; e
- b) Desconsideração dos apontamentos do TCDF no caso da prorrogação contratual.



### ***Consequência***

- 1) Impossibilidade de ajuste das cláusulas contratuais faltantes, como a ausência de QID - Quadro de Indicadores de Desempenho;
- 2) Possibilidade de ineficiência do serviços pelos próximos 10 anos;
- 3) Possibilidade de recebimento de outorga a menor pelos próximos 10 anos;
- 4) Impossibilidade de implementação da quantidade necessária de abrigos de ônibus; e
- 5) Impossibilidade de exclusão de equipamentos que não atendem mais o interesse público (banheiros e colunas multiuso).

### ***Recomendações***

#### **Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF:**

- R.1) Estabelecer como procedimento padrão, a apresentação de fundamentações normativas e gerenciais tanto para aquiescer quanto para divergir das orientações do TCDF.
- R.2) Estabelecer procedimento padrão de avaliação comparativa entre os diferentes cenários de contratação de serviços, com levantamento dos custos de cada uma das opções projetados aos contextos atual e futuro, bem como a valorização dos riscos assumidos e externalidades alcançadas em cada caso (matriz de riscos).
- R.3) Realizar procedimento administrativo para apuração de responsabilidade pela prorrogação de contrato que não atende adequadamente as atuais necessidades da população, conforme comprovadas nos levantamentos realizados pelo corpo técnico da própria Secretaria e do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

### **3.2. QUESTÃO 2 - Os equipamentos do mobiliário urbano previstos na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 e no respectivo Quinto Termo Aditivo atendem aos interesses coletivos da população em termos de qualidade ou manutenção?**

Parcialmente. Observou-se que os equipamentos do mobiliário urbano previstos na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 e no respectivo Quinto Termo Aditivo apresentavam um satisfatório nível de limpeza, porém

sua manutenção apresentava problemas que comprometiam o conforto e a segurança dos usuários, visto que foram encontrados diversos abrigos de ônibus com bancos ausentes, trincados, quebrados ou com parafusos de sustentação ausentes, conforme a amostra selecionada.

### 3.2.1. ABRIGOS DE ÔNIBUS COM PROBLEMAS DE MANUTENÇÃO

Classificação da falha: Tipo B

#### *Fato*

Examinando os abrigos de ônibus da amostra selecionada, no período de 14 a 16 /06/2023, observou-se que esses mobiliários urbanos apresentavam um nível satisfatório de limpeza, porém com diversos problemas na sua manutenção, como, por exemplo, bancos ausentes, trincados, quebrados ou com parafusos de sustentação ausentes, comprometendo o conforto e a segurança dos usuários, conforme exemplificado a seguir.

Figura 2 - Abrigos com problemas na sua manutenção

	
Banco quebrado - Código do Abrigo/ Local de Instalação/Data da Inspeção: BR - BSB - AB-01264 - Eixo Monumental - Entre a Torre de TV e o Estádio (16/06/2023)	Banco trincado - Código do Abrigo/ Local de Instalação /Data da Inspeção: BR-BSB-AB-00353 - Via L2 Norte - Sentido Norte - Lado oposto ao Conjunto Habitacional da Quadra 616 (15/6/2023)

	
Parafuso ausente - Código do Abrigo/ Local de Instalação/Data da Inspeção: BR-BSB-AB-00212 - Eixo L Sul Sentido Norte QD 212 213 (15/06/2023)	Parafuso ausente - Código do Abrigo/ Local de Instalação/Data da Inspeção: BR-BSB-AB-00220 - Eixo L Sul Sentido Norte QD 206 207 (15/06/2023)

Saliente-se que, segundo o tamanho da amostra específica para os abrigos instalados na Asa Sul, Asa Norte e Eixo Monumental, aproximadamente 37% desses mobiliários urbanos apresentavam algum tipo de problema.

Especificamente sobre esses danos apresentados na figura anterior, após os questionamentos desta equipe de auditoria, mediante a Solicitação de Informação Nº 41/2023 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº 115328937), de 19/06/2023, foi informado que a equipe de manutenção da concessionária atuou no turno da tarde do dia 19/06/2023, repondo os itens danificados, conforme Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 115524067).

Segundo a Cláusula Sexta do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001 /2002, a concessionária CEMUSA deve realizar a manutenção e a limpeza do mobiliário urbano, de acordo com sua proposta técnica, obrigando-se à reposição dos elementos danificados em, no máximo, 72 (setenta e duas) horas de sua ocorrência.

Logo, a concessionária realizou os reparos dentro do prazo previsto em contrato. Entretanto, há que ressaltar que esta equipe de auditoria não pode precisar o tempo que tais equipamentos estiveram danificados.

Também é previsto, no mencionado contrato, a recomposição, a manutenção e a preservação dos abrigos instalados no Plano Piloto, que poderão ser objeto de sua preservação histórica, conforme o seu §2º. São denominados, como do tipo "Niemeyer", aqueles construídos em concreto armado.

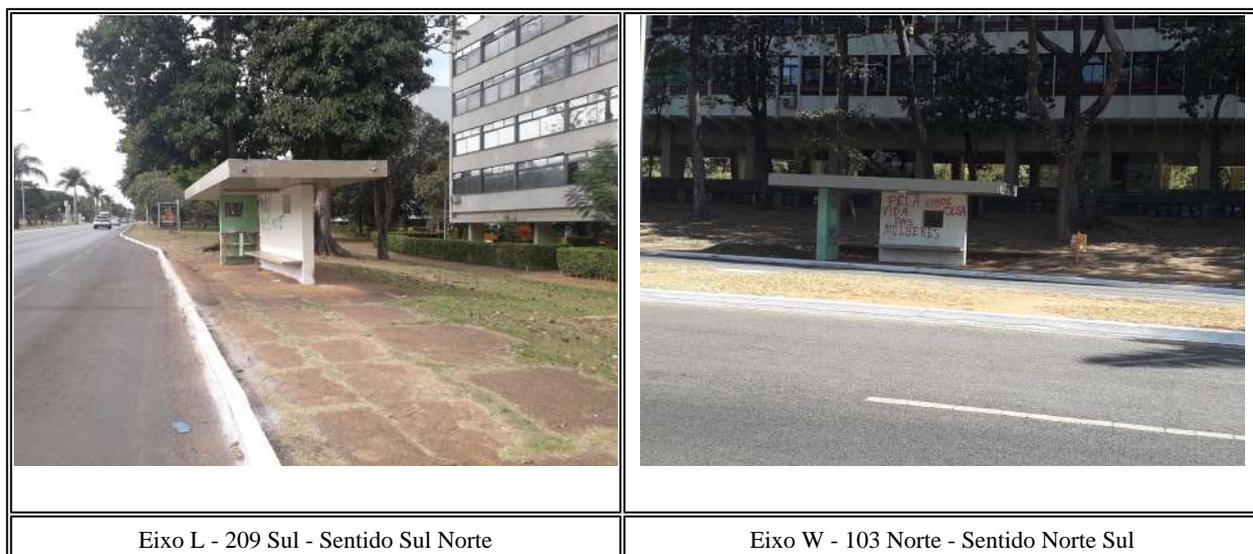
Examinando superficialmente tais abrigos instalados nos eixos W e L do Plano Piloto, nos dias 20, 21 e 22/06/2023, observou-se, de modo majoritário, a presença de pichações, especialmente na parte norte da cidade, conforme o quadro a seguir:

Tabela 3 - Abrigos do Tipo Niemeyer inspecionados

Eixo Rodoviário	Quantidade de Abrigos Inspeccionados	Quantidade de Abrigos com Pichações	Percentual de Abrigos com Pichações
W Sul, sentido Sul - Norte	08	03	37,5%
W Sul, sentido Norte - Sul	07	06	85,7%
L Sul, sentido Sul - Norte	07	03	42,9%
L Sul, sentido Norte - Sul	08	01	12,5%
W Norte, sentido Norte - Sul	07	07	100,0%
L Norte, sentido Sul - Norte	06	06	100,0%
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>26</b>	<b>60,5%</b>

Figura 3 - Exemplos de abrigos com pichações





Com referência a recomposição, manutenção e preservação desses abrigos, foi apresentado o relatório de recuperação dos abrigos tipo "Niemeyer", elaborado pela concessionária (SEI nº 115522795), em 11/11/2020.

Consoante tal relatório de recuperação, esse trabalho foi realizado experimentalmente em 10 (dez) abrigos de paradas de ônibus do tipo Niemeyer, visando avaliar a dificuldade encontrada, as soluções adotadas, os produtos selecionados e os prazos de execução, obtendo as seguintes conclusões:

- 1) A impermeabilização foi realizada por empresa terceirizada sob nossa inspeção e acompanhamento, sendo concluída em 3 dias (média) por abrigo;
- 2) A recuperação estrutural de todos os componentes foi executada com pessoal próprio, onde é necessária uma semana de trabalho por abrigo, dependendo das demandas operacionais e a disponibilidade da equipe;
- 3) A pintura final é feita em 2 (dois) dias por abrigo;
- 4) Alguns produtos mostraram-se melhores de trabalhar e com maior rendimento que outros, portanto, na sequência da execução dos demais abrigos, podemos optar pelos mais vantajosos.

De acordo ao Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 115835942), tal projeto é utilizado como modelo para atuação nas manutenções, de acordo com a necessidade em cada abrigo do tipo Sabino Barroso (Niemeyer).



Especificamente sobre as pichações, o relatório de recuperação dos abrigos tipo "Niemeyer" descreve que a retirada de papéis colados e pichações aplicadas sobre as superfícies horizontais e verticais do abrigo seria realizada com a utilização de solvente biodegradável, sendo a periodicidade conforme a necessidade. Também consta que a periodicidade da pintura geral seria anual, ressalvando que, quando há pichações que ocupam grande parte do abrigo ou que são de natureza ofensiva, seria feita uma repintura parcial ou total do abrigo, de acordo com a necessidade.

Em conformidade com a Cláusula Sexta do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, a CEMUSA deve seguir rigorosamente o plano de conservação e manutenção previsto na sua Proposta Técnica, substituindo, no prazo de até 03 (três) dias, qualquer mobiliário que for danificado, a que título for, destruído parcial ou totalmente, pichado (grifo nosso), arranhado, por atos de vandalismo, casos fortuitos ou força maior.

Além disso, consoante o Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 115524067), os pedidos de reposição de itens dos mobiliários urbanos são recorrentes e fazem parte da manutenção periódica deles e que, para os abrigos implantados pelo contrato, foram feitas aquisições recentes de peças para reposição, que inclui a substituição de vários bancos em diversas localidades.

Consta ainda do referido despacho que a concessionária possui hoje 12 rotas de limpeza para os equipamentos desse contrato, possuindo um colaborador por rota, responsável por identificar os equipamentos que necessitam de intervenção de manutenção, registrando, no sistema próprio para gestão dos equipamentos, as ações de limpeza, troca de publicidade e manutenção, e supervisores de operação, que atuam com o mapeamento de novas necessidades de manutenção/substituição de equipamentos ou itens deles, sendo que, quando há um pequeno reparo a ser feito, como um simples aperto de parafusos ou regulagens, o próprio colaborador da rota efetua a manutenção.

Após a conclusão dos trabalhos de campo, observou-se o início de um processo de recuperação de tais abrigos. Todavia, foi aplicada uma fina camada de tinta, insuficiente para cobrir perfeitamente as pichações ali existentes, conforme exemplificado na foto a seguir, tirada em 30/07/2023:

Figura 4 - Abrigo de ônibus com aplicação de uma fina camada de tinta sobre a pichação



Mediante o Informativo - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 115572583), foram descritas as principais atividades executadas frequentemente pelo gestor titular nomeado, tendo como mais recorrentes:

1. Avaliar e responder as diversas demandas dos processos recebidos na GEMOB que envolvem os equipamentos ou áreas atendidas pelo contrato;
2. Acompanhar todas as readequações/implantações/remanejamentos dos equipamentos do contrato;
3. Manter o cadastro dos equipamentos do contrato atualizados e georreferenciados;
4. Acompanhar junto à SUOP, quando demandado, a criação de novas linhas e itinerários que necessitem de intervenção ou realocação nos abrigos mantidos pela concessionária;
5. Fazer interface com a Secretaria de Obras, Novacap e DER quando se tratar de obras ou manutenção em vias e envolver áreas atendidas pelo contrato de concessão;



6. Avaliar e responder ouvidorias que tenham como assunto mobiliário urbano parte do contrato de concessão;
7. Vistoriar periodicamente os equipamentos do contrato a fim de avaliar as manutenções e limpezas efetuadas pela concessionária;
8. Acionar a equipe da concessionária sempre que se deparar, tiver notícia ou for notificado sobre vandalismos, acidentes ou qualquer outra ação que deixe qualquer equipamento do contrato inadequado para atendimento dos usuários;
9. Requisitar atuação da concessionária para demandas pontuais e de interesse da população sobre temas de saúde, segurança pública e educação e que envolvam os mobiliários mantidos pela concessionária;
10. Solicitar mensalmente à concessionária as informações de manutenção, reposição, limpeza e demais ações executadas no mês anterior em todos os equipamentos do contrato;
11. Solicitar ainda a comprovação dos contratos de exploração publicitária efetuados entre terceiros e a concessionária a fim de validar o valor do repasse financeiro ao GDF;
12. Gerar mensalmente um relatório periódico de acompanhamento do contrato com a consolidação das informações sobre os equipamentos, valores de arrecadação e demais atuações no contrato;
13. Abrir processo e encaminhar para a área responsável pela solução sempre que alguma demanda do contrato de concessão tiver necessidade de atuação/resposta/parecer de outra área;
14. Receber, avaliar e quando necessário fazer o encaminhamento de pedidos da concessionária relacionados a horários de manutenção, locais pra ajustes mais demorados e que carecem de isolamento, pedidos de apoio sobre furtos de peças, etc.

No entanto, a SEMOB não informou se tais atividades estão previstas oficialmente em normativo dessa Secretaria, em resposta a Solicitação de Informação Nº 44 /2023 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº 115748045).

Logo, tanto o executor titular quanto a concessionária possuem uma metodologia aceitável de gestão dos abrigos de ônibus, mas que necessitam de aprimoramento, visando torná-la mais ágil na solução dos problemas.



Consoante a Cláusula Quarta do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, o modo, a forma e as condições da prestação do serviço constam da Proposta Técnica dessa concessionária.

Assim, especificamente sobre a manutenção, tal proposta (SEI nº 32397507, pg. 29) explana que, uma vez instalados os primeiros mobiliários, inicia-se concomitante a implantação em Brasília de equipe específica para a gestão da concessão, sendo que as atuações dessa equipe resumem-se nas seguintes funções principais:

1. Comunicação permanente com o Departamento correspondente do GDF;
2. Atenção e desenvolvimento das prestações complementares de informações relacionadas com o serviço que ao longo da concessão se estabeleçam;
3. Limpeza dos mobiliários;
4. Manutenção e reposição de peças dos elementos;
5. Trocas solicitadas pelo GDF;
6. Vigilância e inspeção diária do mobiliário;
7. Controle de incidências e seguimento de atuações;
8. Colocação de informação municipal;
9. Colocação/substituição da publicidade.

Portanto, observa-se certa generalidade nessas atribuições.

Assim, visando atualizar os termos do contrato, de forma que ele passasse a ter cláusulas e indicadores claros e passíveis de mensuração, foi solicitado, mediante a proposta da minuta do 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 001/2002 (SEI nº 84777738), a alteração da Cláusula Quarta desse contrato, da seguinte forma:

Alterar a CLÁUSULA QUARTA - MODO, FORMA E CONDIÇÕES DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, incluindo os seguintes itens:

4.2. Para assegurar a adequada prestação de serviço a CONCESSIONÁRIA deverá realizar vistorias programadas, que atendam, no mínimo, aos seguintes parâmetros:

4.2.1. Manutenção e correção de falhas detectadas pelas partes, com ou sem reposição de peças, observando os parâmetros a seguir:

4.2.1.1. Os bancos dos abrigos não poderão estar empenados, amassados, quebrados, trincados ou ausentes, ou com quaisquer indícios de deterioração da sua estrutura;



- 4.2.1.2. Os vidros ou acrílicos de fechamentos dos abrigos e MUIs não poderão apresentar rachaduras, trincas ou quebras, nem estarem ausentes ou com quaisquer indícios de deterioração que possa afetar a sua estrutura;
- 4.2.1.3. O teto dos abrigos não poderá apresentar rachaduras ou trincas, vazamentos, quebras ou quaisquer indícios de deterioração da sua estrutura;
- 4.2.1.4. O piso não poderá apresentar falhas como buracos e desníveis significativos e deve atender as normas de acessibilidade da NBR 9050;
- 4.2.1.5. O abrigo deve apresentar estabilidade estrutural e segurança para os seus usuários;
- 4.2.1.6. O sistema elétrico dos abrigos e dos MUIs deverá estar em pleno funcionamento e não representar perigo aos usuários ou para os pedestres que ali trafegam;
- 4.2.2. Conservação e limpeza: serviços preventivos com eventual reposição de peças, com observância dos parâmetros assim dispostos:
- 4.2.2.1. Os abrigos em seu geral devem estar limpos, sem pichações ou colagens, varridos, sem a presença de resíduos e lixo;
- 4.2.2.2. Todos os resíduos retirados deverão ser removidos para o descarte adequado pela CONCESSIONÁRIA;
- 4.2.2.3. A calha de drenagem do teto deve estar limpa e desobstruída e sem indícios de deterioração da sua estrutura;
- 4.2.3. Todo tipo de depredação ou vandalismo deve logo ser sanado, nos termos dos prazos determinados no Contrato.

No entanto, tais alterações não foram incluídas no 5º Termo Aditivo (SEI nº 90053396), em razão das sugestões presentes na Nota Jurídica N.º 244/2022 - SEMOB/GAB /AJL (SEI nº 89938242):

(...)

A Cláusula 2.1.7 trata do modo, forma e condições da prestação dos serviços, que não poderá ser inferiores aos que constava do ajuste originário. O mesmo se diga em relação às penalidades no item 2.1.8 e às obrigações da Concessionária.

(...)

Assim, com observância prévia das recomendações feitas, recomenda-se limitar o aditivo com exclusão das cláusulas sobre receitas e equilíbrio econômico que devem ser objeto de termos específicos. As demais cláusulas recomenda-se observar os apontamentos feitos no sentido de não se inserir mais obrigações ao Concedente e não se mitigar as obrigações do Concessionário, salvo exclusões por conta da desnecessidade do serviço.

Todavia, desde que mantida a integridade do objeto do contrato de concessão e o seu equilíbrio econômico e financeiro, é salutar o aprimoramento dos parâmetros de avaliação, índices e instrumentos de controle, mensuração e fiscalização da qualidade pelo Poder Concedente, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.987/1995, principalmente considerando que o Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 possui mais de vinte anos.

Por fim, o atual executor do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001 /2002 desempenha as suas atribuições de fiscalização com veículo próprio, conforme



o Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 115524067), pois, segundo tal documento, considerando a característica dos trabalhos realizados, não foi disponibilizado veículo oficial dedicado para as atividades externas. Também destaca que não lhe foi concedido indenização de transporte, apesar de ter feito tal solicitação mediante os Processos SEI nº 00090-00008984/2020-01 e nº 00090-00008437/2023-61.

Questionada sobre tal situação, a SEMOB não esclareceu se iria fornecer um veículo oficial para a realização desse trabalho de acompanhamento, tendo apenas informado que possui 17 veículos, sendo:

- a) 01 veículo de passeio exclusivo para o Gabinete;
- b) 01 veículo de passeio e 04 veículos utilitários exclusivos para a SEDE, ou seja disponível para todas as Subsecretarias localizados na SAUS Qd. 01, Ed. Telemundi I; e
- c) 04 veículos de passeio, 01 veículo utilitário e 06 caminhões exclusivos para a Subsecretaria de Terminais.

A respeito da aludida indenização, esclareceu que já está sendo tratado no Processo SEI nº 00090-00008437/2023-61, o qual está aguardando estimativa dos valores da folha de pagamento até o final do exercício de 2023, a fim de verificar a disponibilidade orçamentária para o prosseguimento da análise da concessão.

Informou, ainda, que tal pagamento foi autorizado mediante o Despacho - SEMOB /GAB (SEI nº 116383311), de 02/05/2023.

### **Manifestação da Unidade**

Por meio do Ofício Nº 2490/2023 - SEMOB/GAB (SEI nº 125009210), de 19/10/2023, a SEMOB informou sobre a Recomendação R.4:

Sobre o tema, as áreas competentes, bem como o executor do contrato, entendem como positiva a atualização dos termos do contrato referentes às questões de fiscalização e sugere que sejam avaliadas pelas áreas com a competência regimental na SEMOB para alteração no contrato dos pontos aqui indicados em caso de aprovação.

Acerca da Recomendação R.5, a SEMOB respondeu:

Nesse ponto, informamos que o executor do contrato, já criou cronogramas semestrais para vistoriar os equipamentos pertencentes ao Contrato de Concessão 001/2002. As vistorias visam identificar as não conformidades relacionadas ao contrato, acionando a empresa responsável pelos mobiliários urbanos para atuação no caso de detecção de qualquer incidente, vandalismo, sujeira, colagens indevidas, itens ou peças quebradas ou danificadas, etc.



Os processos 00090-00008437/2023-61 e 00090-00014963/2023-60 possuem os planos de trabalho para o primeiro e segundo semestre de 2023, com os cronogramas de vistorias a se realizar. Estes cronogramas são submetidos a SUTER a fim de solicitar o suporte logístico necessário para execução das tarefas.

Cabe ainda informar que mensalmente é requisitado pela gestão do contrato o cronograma de limpeza a ser executado pelas diversas rotas que a Concessionária Cemusa possui, afim de mapear e ordenar as vistorias a serem feitas e garantir que os trabalhos foram executados na sua totalidade.

A compilação das vistorias e os desdobramentos delas constam no processo de acompanhamento da execução do contrato sob número o SEI00098-00003758/2018-96.

Especificamente sobre pichações em abrigos de concreto, sejam eles os mantidos pela Concessionária Cemusa ou outros instalados nas várias regiões do Distrito Federal, infelizmente trata-se de uma recorrência nesse tipo de vandalismo que afeta praticamente todos os equipamentos públicos implantados. É muito comum ser feita a limpeza e pintura de um abrigo numa semana e numa vistoria em seguida, o abrigo já está novamente com pichações aparentes.

Dentre os ações identificadas, que contribuiu para diminuição deste tipo de vandalismo nos abrigos de concreto, foi o projeto de grafiteagem, proposto pela SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA DO DISTRITO FEDERAL, que tratou da intervenção artística nas paradas/abrigos de ônibus, com custeio dos insumos para o trabalho a cargo da Concessionária Cemusa. Após o trabalho executado por diversos artistas locais nos abrigos na região da Asa Norte e Sul, praticamente zeraram os vandalismos relacionados a pichação neles.

Com isso, foi aberto o processo 00090-00015912/2023-55 pedindo a SEMOB que verifique a possibilidade de extensão desta ação para os Eixinhos W e L, L2 Sul e Norte e Setor Policial, onde existem mais abrigos deste tipo instalados e que ainda sofrem com pichações recorrentes.

Sobre a Recomendação R.6, a Secretaria limitou-se a citar as atividades executadas periodicamente pela gestão do Contrato, já citadas neste Relatório.

Acerca da Recomendação R.7, a SEMOB informou que foi disponibilizado o veículo FIAT/UNO MILLE ECONOMY, placa JJI-2J23, que se encontra nas dependências da Diretoria de Terminais/DIATER, para atender as demandas descritas, conforme especificado no documento SEI nº 122765487, e tratado no Processo nº 00090-00014963/2023-60.

### **Análise do Controle Interno**

A respeito da Recomendação R.4, a SEMOB entende como positiva a atualização dos termos do contrato, mas não mostra as tratativas tomadas pela Secretaria para efetuar os estudos de revisão do referido contrato. Portanto, mantém-se a Recomendação.

Sobre a Recomendação R.5, a SEMOB mostra que existem cronogramas semestrais para vistoriar os equipamentos pertencentes ao Contrato de Concessão 001/2002; e, com relação às pichações em abrigos de concreto, foi aberto o processo SEI nº 00090-00015912



/2023-55 pedindo a SEMOB para verificar a possibilidade de extensão do projeto de grafitação para onde existem mais abrigos deste tipo instalados e que ainda sofrem com pichações recorrentes. Assim, considera-se a Recomendação atendida.

Acerca da Recomendação R.6, a Secretaria não fez menção ao que foi recomendado pela CGDF, que foi normatizar as atividades de acompanhamento da execução do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002. Limitou-se, apenas, a citar as atividades executadas periodicamente pela gestão do Contrato, já indicadas neste ponto de auditoria. Sendo assim, mantém-se a Recomendação.

A respeito da Recomendação R.7, entende-se como atendida.

### ***Causa***

#### **Em 2023:**

- a) Pichação e vandalização constantes dos abrigos de ônibus;
- b) Carência de normatização das atividades de acompanhamento da execução do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, relacionadas no Informativo - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 115572583);
- c) Não disponibilização de veículo oficial para as atividades externas de acompanhamento do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 ou concessão de indenização de transporte; e
- d) Modo, forma e condições da prestação do serviço estabelecidos em Proposta Técnica desatualizados.

### ***Consequência***

- 1) Aparência degradante dos abrigos de ônibus;
- 2) Abrigos de ônibus incômodos ou desconfortáveis; e
- 3) Fiscalização deficiente do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002.



### ***Recomendações***

#### **Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF:**

- R.4) Efetuar estudos sobre a revisão do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, objetivando a formalização de Termo Aditivo, a fim de inserir cláusulas prevendo todos os elementos indicados no art. 23 da Lei nº 8.987/1995, especificamente a respeito das informações, formas e condições à prestação dos serviços, parâmetros de avaliação, índices e instrumentos de controle, mensuração e fiscalização da qualidade pelo Poder Concedente, nos termos dos incisos II, III e VII do citado artigo.
- R.5) Estabelecer cronograma para vistoriar os equipamentos objeto do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, objetivando identificar a existência de elementos danificados ou ausentes, e, conforme o caso, notificar a concessionária a providenciar a substituição, no prazo previsto em contrato, de qualquer mobiliário que for danificado, a que título for, destruído parcial ou totalmente, pichado, arranhado, por atos de vandalismo, casos fortuitos ou força maior.
- R.6) Normatizar as atividades de acompanhamento da execução do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002.
- R.7) Estudar a viabilidade de disponibilizar veículo oficial para as atividades externas de acompanhamento do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, ou conceder indenização de transporte, em razão do uso de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos inerentes ao referido contrato, considerando a característica desse trabalho e a legislação pertinente.

### **3.2.2. AUSÊNCIA DE QUADRO INFORMATIVO DE ITINERÁRIO DAS LINHAS NOS ABRIGOS DE ÔNIBUS**

Classificação da falha: Tipo B

#### ***Fato***

No Distrito Federal, atualmente, há 4.056 abrigos de ônibus para atender a população. Porém, somente 1.329 são atendidos pelo contrato de concessão: 950 do contrato original + 379 acrescidos no quinto termo aditivo.

O Anexo III do Projeto Básico, que deu origem a esse contrato, declara:



## 2. ESPECIFICAÇÕES GERAIS DO MOBILIÁRIO URBANO LICITADO

### A - ABRIGO DE ÔNIBUS

Esse equipamento deverá prever:

(...)

. Painel indicativo das linhas de ônibus e identificação do local do abrigo;

(...)

Além disso, as Leis nº 5.220/2013 e nº 6.904/2021 tratam sobre esse assunto:

Art. 1º As empresas concessionárias de transporte público coletivo do Distrito Federal ficam obrigadas a divulgar informações completas e atualizadas sobre os horários e itinerários das linhas de ônibus nos pontos e terminais rodoviários do Distrito Federal.

§ 1º As informações de que trata o caput podem ser disponibilizadas por meio eletrônico, na forma prevista em regulamento.

§ 2º Os quadros, aplicativos, sítios eletrônicos ou demais meios utilizados para a oferta das informações de que trata o caput devem disponibilizar, em local de destaque, fácil visualização e com acesso por QR Code, os seguintes dados:

I – linhas que servem o local;

II – itinerário de cada linha;

III – valor da passagem;

IV – horário de circulação.

Na visitas aos abrigos, foi constatado que o painel indicativo das linhas de ônibus e identificação do local do abrigo é inexistente na maioria deles. Sendo assim, a Subsecretaria de Terminais - SUTER foi questionada sobre essa falha. Segue a manifestação:

Despacho SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 117284288)

Com o advento da Concorrência Pública 1/2011, que licitou a exploração do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, em regime de concessão, a distribuição de linhas e operadores do STPC passou a ser atendida por bacias, conforme descrição do termo de referência do edital da Concorrência Pública.

No contexto de partição da malha viária por bacias e operadores, o Governo do Distrito Federal publicou as leis Nº 5.220, de 18/11/2013 e a Nº 6.904, de 16/07/2021 que obriga as empresas concessionárias de transporte público coletivo a divulgar informações completas e atualizadas sobre os horários e itinerários das linhas de ônibus nos pontos e terminais rodoviários do Distrito Federal.

A esse respeito, em 2018 a área de tecnologia da informação da extinta DFTRANS elaborou modelo placa a ser fixada nos abrigos para identificação do ponto de ônibus, localização do passageiro e informação das linhas que passam no local a partir da leitura de um QR CODE (117199657). A solicitação de fixação e manutenção das placas confeccionadas nos locais escolhidos foi atendido pela Concessionária Cemusa, conforme demonstrado nos Doc. SEI 117198888 e 117199350.

A lista de locais solicitados para instalação das placas nos abrigos Cemusa é o indicado no DOC. SEI 117199350 e os demais abrigos do contrato não possuem o informativo. Vale lembrar que as leis Nº 5.220, de 18/11/2013 e a Nº 6.904, de 16/07/2021 incluem nos seus textos que a divulgação dos informativos aos usuários deve ocorrer em TODOS os abrigos de passageiros da malha viária do STPC, e não só apenas aos do Contrato e Concessão 001/2002.

Novos pedidos para fixação dos informativos pelos operadores do STPC, para cumprimento das leis Nº 5.220, de 18/11/2013 e a Nº 6.904, de 16/07/2021, podem ser solicitados a qualquer tempo a Concessionária Cemusa.

Ou seja, conforme as leis citadas e a manifestação da SUTER, evidencia-se que as responsáveis por cumprir essa exigência seriam as operadoras do STPC, e que, no âmbito da SEMOB, há a Subsecretaria de Operações - SUOP atuando como fiscalizadora. Sendo assim, a CGDF emitiu, em 12/07/2023, a Solicitação de Informação Nº 49/2023 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº 117419727), pedindo posicionamento sobre esse assunto. Até o fechamento deste Relatório, a SUOP não havia se manifestado.

De acordo com a SUTER (SEI nº 117199350), há apenas 30 abrigos com essa identificação, o que representa 0,7% do total de abrigos (30/4.056). Segue o modelo confeccionado pela SEMOB:

Figura 5 - Modelo de painel indicativo das linhas de ônibus e identificação do local do abrigo





Destaca-se que essa medida é de extrema importância para que o usuário tenha segurança de que os ônibus que passarão no abrigo que ele está esperando, de fato, o levará para o seu destino.

Ressalta-se que a lei é de 2013. Ou seja, há 10 anos que essa medida não está sendo cumprida, indicando uma má qualidade do serviço no quesito informação ao usuário.

### **Manifestação da Unidade**

Por meio da Nota Jurídica N.º 381/2023 - SEMOB/GAB/AJL (SEI n.º 120781782), a AJL concluiu pelo cumprimento da redação atual da Lei n.º 5.220/13. Assim, a SEMOB afirmou que:

Vale lembrar que já existe um protótipo pra essa solução em andamento elaborado pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação em conjunto com as áreas finalísticas dessa SEMOB, afim de propor a melhor estratégia para o caso, conforme modelo antigo (Doc. SEI n.º 117199657) contido no Processo SEI n.º 00480-00002825/2023-90.

### **Análise do Controle Interno**

Como não foi demonstrado nenhum documento (ou processo) sobre medidas para o cumprimento da Lei n.º 5.220/13, mantém-se a Recomendação.

### **Causa**

**Em 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023:**

Inércia da SEMOB em não dar prosseguimento na instalação dos quadros informativos.

### **Consequência**

- 1) Falta de informação ao usuário sobre as linhas de ônibus; e
- 2) Impossibilidade de saber quais linhas de ônibus passam em determinado abrigo.



### ***Recomendações***

#### **Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF:**

R.8) Criar um plano de comunicação junto às operadoras do STPC, para fixação dos quadros informativos sobre itinerários dos veículos do transporte público coletivo nos pontos de embarque e desembarque, conforme determina a Lei nº 5.220/13.

### **3.3. QUESTÃO 3 - As alterações contratuais, ocorridas por meio de aditivos (acréscimos, supressões em itens novos e/ou existentes no contrato), bem como reajustamentos e reequilíbrio econômico-financeiro, atendem aos requisitos técnicos e legais vigentes?**

Não. Consoante o Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 92429002), de 02/08/2022, havia, à época, um déficit de 1.068 (mil e sessenta e oito) abrigos de ônibus para toda a malha viária do Sistema de Transporte Público Coletivo - STPC.

No entanto, não se vislumbrou no Processo SEI nº 0030-004756/2002, análise detalhada que atestasse as vantagens técnicas e econômicas de uma eventual prorrogação contratual com base nesse quantitativo, tendo tal discussão se limitado ao acréscimo de 379 (trezentos e setenta e nove) novos abrigos ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, em respeito ao limite de 25% imposto pela Cláusula Décima do supracitado instrumento contratual, efetuada mediante o 5º Termo Aditivo (SEI nº 90053396).

Além disso, o referido termo aditivo, em discordância com os pronunciamentos do executor contratual:

i. não excluiu as obrigações de manutenção dos sanitários e colunas multiuso, tendo em vista que tais equipamentos não trazem nenhum tipo de benefício para população, sendo alvos constantes de vandalismos e reclamações;

ii. não incluiu o inventário dos equipamentos do Contrato de Concessão, para acolhimento da cláusula sobre reversão de bens;

iii. não previu cláusula que trata sobre reversão dos bens na proposta do termo aditivo, a fim de catalogar, detalhar e quantificar os equipamentos; e especificar prazos e etapas para reversão dos bens elencados no anexo I da proposta (e atualizações posteriores), ao final do contrato;

iv. não atualizou o modo, a forma e as condições da prestação do serviço, bem como das obrigações da concessionária, a qual poderia aprimorar os níveis de serviços para mensuração, visando uma melhor qualidade do serviço prestado e/ou aplicação de penalidade pelo não cumprimento dele(s);

Finalmente, não foi indicado nos referidos autos se a proposta de incluir receitas alternativas e de equilíbrio econômico-financeiro indicadas na proposta de minuta de termo aditivo e excluídas do 5º Termo Aditivo estão sendo tratadas em termo aditivo próprio com estudos elaborados para esses temas em específico.

### 3.3.1. ACRÉSCIMOS DE ABRIGOS AQUÉM DO NECESSÁRIO

Classificação da falha: Tipo B

#### ***Fato***

Mediante o 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 (SEI nº 90053396), foram acrescidos 379 novos abrigos ao objeto do referido instrumento contratual, correspondente ao limite de 25% no quantitativo original de equipamentos, estabelecido na Cláusula Décima.

No entanto, de acordo com o Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 92429002), o quadro de déficit de abrigos demonstrava uma necessidade de 1.068 novos abrigos para toda a malha viária do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF - STPC. Ou seja, um número muito superior ao acrescido por meio do referido termo aditivo.

À SUTER,

Em atenção ao Despacho SEI [92420586](#), que solicita a análise e manifestação acerca do teor da Nota Jurídica 244 [89938242](#), especialmente no que tange aos quantitativos discriminados frente a demanda por mobiliários nas regiões atendidas pelo Contrato nº 001/2002, temos a considerar o seguinte:

Esta execução de contrato fez manifestações acerca dos assuntos relacionados a Nota Jurídica 244 [89938242](#) nos documentos SEI [88994708](#) e [90088100](#).

Existe uma constante demanda por novos abrigos na malha viária que atende o STPC. Esta demanda por abrigos é dinâmica e anda alinhada com todo o planejamento que envolve Mobilidade no Distrito Federal. Neste aspecto a SUTER mantém, conforme já informado no documento SEI [64120510](#) e o no processo SEI [00090-00014500/2022-17](#), o cadastro destas necessidades com atualização frequente. Esta dinâmica na demanda por abrigos tem como exemplo nos dias atuais as obras em andamento no Setor Policial Sul, cruzamento da EPIG com a Avenida das Jaqueiras, revitalização da Avenida Hélio Prates e a construção do túnel em Taguatinga Centro, obras essas que tem impacto direto nos abrigos do contrato 001/2002.

O quadro de déficit de abrigos hoje demonstra uma necessidade de **1.068 (mil e sessenta e oito)** novos abrigos para toda a malha viária do STPC, conforme indicado no documento SEI [64120510](#).

Apenas nas Regiões Administrativas atendidas pelo Contrato de Concessão 001/2002, o total de cadastro de necessidades de abrigos mantidos pela SUTER é de **380 abrigos**, sendo 166 novos e 214 substituições dos pontos de parada (que não são abrigos do contrato 001/2002) por novos abrigos ([64120510](#)).

A proposta de minuta para o aditivo contratual mantém a prestação dos serviços do objeto inicial do contrato, não tendo alteração na forma e condições da prestação dos serviços pela vencedora do certame da Concessão de Mobiliário Urbano.

Mesmo restringindo essa necessidade às Regiões Administrativas cobertas pelo referido contrato, observa-se que o quantitativo acrescido somente atende a demanda atual, ignorando as futuras, consoante o aludido despacho.

Somente no primeiro trimestre de 2023 (janeiro a março/2023), a Ouvidoria /SEMOB informa que as manifestações acerca de “parada/abrigos de ônibus”, detalhadas por sub-assuntos, foram as seguintes:

ASSUNTO	SUB-ASSUNTO	QUANTIDADE DE MANIFESTAÇÕES	%
Parada, Abrigos de Ônibus, Placa de Parada de ônibus, reforma em parada de ônibus, etc.	Construção	85	41,87%
	Sinalização	42	20,69%
	Mudança de Local	22	10,84%
	Manutenção	19	9,36%
	Retirada	17	8,37%
	Limpeza	7	3,45%
	Outros	11	5,42%
	<b>TOTAL</b>		<b>203</b>

Fonte: Dados Ouvidoria/SEMOB.

Observa-se, pelo quadro acima, que o maior número de manifestações da Ouvidoria, realizadas pelos usuários das paradas de ônibus, é em relação à construção de novas paradas. Tornando uma realidade a necessidade de novos abrigos ao longo dos anos.

Segundo o subitem II.d da Decisão nº 1543/2021, do egrégio Tribunal de Contas do DF - TCDF, a Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do DF deveria levantar o quantitativo de novos abrigos de parada de ônibus a serem confeccionados, instalados, mantidos e conservados, para subsidiar decisão por eventual prorrogação do contrato ou nova licitação (grifo nosso), observando, em caso de prorrogação contratual, o limite de acréscimo quantitativo de 25% estabelecido na Cláusula Décima do Contrato nº 1/2002, e desde que não ultrapassado o limite de 25% do valor inicial atualizado do ajuste, nos termos da Lei nº 8.666 /1993.



Todavia, observou-se, no Processo SEI nº 0030-004756/2002, que os estudos produzidos no âmbito da referida Secretaria limitaram-se ao quantitativo porventura ampliado por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, conforme a Nota Técnica N.º 1/2022 - SEMOB/SUPAR (SEI nº 82466867) e outros documentos incluídos nos supracitados autos.

### **Manifestação da Unidade**

Mediante o Ofício Nº 2490/2023 - SEMOB/GAB (SEI nº 125009210), a SEMOB apresentou as seguintes justificativas a respeito da Recomendação R.9:

Nesse ponto a unidade competente atesta que em razão da quantidade levantada à época do contrato e seu aditivo, sua territorialidade e limitação de quantitativo pela legislação. Vale esclarecer que esse modelo de implantação e manutenção de abrigos de vidro, consolidado na contratação da Cemusa, diz respeito a localidades específicas, definidas segundo avaliações de viabilidade. Inclusive, conforme informação da área técnica, apesar de funcionar bem nas áreas em que implantados os abrigos em questão, há outras áreas no Distrito Federal em que esse tipo de abrigo não se mostra recomendável ou até viável, em face do índice de depredação, por exemplo.

Assim, o aditivo teve como escopo atendimento e quantitativos as áreas delimitadas no contrato e não toda a demanda do Distrito Federal, diferentemente do que propôs o relatório de auditoria, portanto.

Diante de tudo isso, dessa atuação bifronte de modelos diferentes mais apropriados é que a Subsecretaria de Terminais também já iniciou processos próprios para sanar de maneira efetiva as demandas por abrigos em áreas não abrangidas pelo referido contrato e seu aditivo, conforme observamos dos processos 00090-00033704/2020-95 e 00090-00011762/2023-19 que estão nos trâmites para licitação (no caso, abrigos de concreto).

### **Análise do Controle Interno**

Julga-se como atendida a Recomendação R.9, considerando a expectativa da abertura de certame licitatório visando a construção de novos abrigos em áreas não abrangidas pelo referido contrato e seu aditivo, devendo a unidade acompanhar o deslinde dos Processos SEI nº 00090-00033704/2020-95 e nº 00090-00011762/2023-19, e as demais razões expostas por essa Secretaria.

Outrossim, há que se acrescentar que todas as variáveis que implicaram na decisão pela celebração do 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 (SEI nº 90053396) deveriam constar do Processo SEI nº 0030-004756/2002, posto que cabe à Administração Pública indicar suficientemente os fundamentos de fato e de direito que a levaram a adotar as suas decisões, demonstrando a correlação lógica entre a situação ocorrida e as providências adotadas, em alusão ao Princípio da Motivação.



### *Causa*

#### **Em 2022:**

Ausência de estudos mais detalhados que atestem as vantagens técnicas e econômicas de eventual prorrogação do contrato ou de nova licitação.

### *Consequência*

Acréscimo de abrigos de ônibus abaixo das necessidades dos usuários do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF - STPC.

### *Recomendações*

#### **Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF:**

R.9) Avaliar a possibilidade da realização de uma nova licitação, considerando o déficit de novos abrigos para toda a malha viária do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF - STPC.

### **3.3.2. AQUISIÇÃO DE ABRIGO DE ÔNIBUS IMPORTADO SEM A DEVIDA PESQUISA DE MERCADO**

Classificação da falha: Tipo C

#### *Fato*

No 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001 /2002 (SEI nº 90053396), foram acrescentados 379 abrigos de ônibus de um novo modelo: Foster.

Segundo a Nota Técnica N.º 1/2022 - SEMOB/SUPAR, os custos desse abrigo são:

**Material:** 3.985 euros = R\$ 25.510

**Taxa de importação (110%)** = R\$ 28.054

**Total:** R\$ 53.558

O custo desse abrigo chamou atenção por dois motivos:



- a) a taxa de importação é maior que o custo do equipamento, em si; e
- b) a produção do abrigo é um serviço de serralheria, no qual o material utilizado no abrigo é - basicamente - metal e vidro. Não há nenhum outro elemento eletrônico ou eletromecânico, que não seja produzido no Brasil, assim como a tecnologia e mão de obra envolvidas.

Esses dois motivos levam ao questionamento da necessidade de importação de um equipamento, aparentemente, simples de ser fabricado, e que - em princípio - teriam custos mais elevados, considerando 110% de taxa de importação.

Cabe ressaltar que se fosse na situação da concessionária ter acabado de assinar o contrato, já com a proposta técnica aprovada, e ela decide instalar esse equipamento, não haveria óbice algum. Pois, nesse caso, os custos já teriam sido definidos em licitação e cabe à concessionária gerir essas despesas e receitas. Porém, não é essa situação que se apresenta. O caso, em tela, é um aditivo contratual, em que haverá um novo CAPEX (investimentos), que deverá ser amortizado em um prazo dentro de uma renovação contratual.

Caso a SEMOB tivesse realizado uma pesquisa de mercado de um produto nacional, que atendesse tecnicamente as condições do edital - conseqüentemente o interesse público - e encontrasse um produto mais barato, o prazo do contrato poderia ter sido renovado por menos tempo (menos que 10 anos). Ressalta-se que a proposta de renovação da concessionária previa 13 anos, mas a SEMOB propôs cortes de custos na planilha financeira, e reduziu o prazo para 10 anos.

No formato que o processo ocorreu, a concessionária simplesmente ofereceu o produto que ela desejava, que poderia ser um dos mais caros do mercado, e a SEMOB aprovou, sem nenhum tipo de pesquisa de preço envolvida.

No entendimento da concessionária, há *copyrights* envolvidos em relação à marca JC DECAUX (SEI nº 82466867 - fl. 3), e ela não poderia comercializar equipamento de outra marca; porém - no caso do GDF e dos usuários de ônibus - esse detalhe não importaria para o atendimento do serviço. A Administração Pública busca que o equipamento atenda tecnicamente às exigências do edital (qualidade e segurança) e que tenha o menor preço, desde que o contrato seja viável, economicamente.

Isso reforça o entendimento de que uma nova licitação atenderia de forma mais adequada as necessidades da administração pública em relação à renovação contratual. Resta demonstrado que a concessionária teve seu interesse atendido, mas não é possível afirmar o mesmo quanto à Administração Pública Distrital.



## Manifestação da Unidade

Por meio do Ofício N° 2490/2023 - SEMOB/GAB (SEI n° 125009210), a SEMOB emitiu a seguinte resposta:

Nesse item, de acordo com pronunciamento do executor do contrato, cumpre-nos informar que a análise pretendida envolve mais um ponto sobre vantajosidade e a necessidade de se comparar o impacto da adoção de abrigos produzidos por outros fornecedores, incluindo produção nacional, no custo e prazo da renovação do Contrato de Concessão. No aspecto financeiro, a vantajosidade da prorrogação seria verificada em face de um eventual novo procedimento licitatório e sua comparação entre a outorga praticada hoje pelo contrato de concessão ativo e aquela que poderia ser obtida em novo certame.

Contudo, o isolamento de apenas um item para este estudo compromete toda a projeção a ser feita visto que se trata da comparação de um novo tipo de abrigo (de fabricação nacional) com a Concessão Pública que compreende a concepção, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção e o direito de exploração publicitária do mobiliário urbano de uso e utilidade pública, que hoje possui como retorno mensal um percentual de 10% (dez por cento) para o Governo do Distrito Federal de toda a arrecadação da Concessionária com exploração publicitária.

Ademais, o tipo de abrigo inserido na proposta do processo de prorrogação (por meio do 5º Termo Aditivo) segue os parâmetros de concepção iniciais da proposta vencedora do certame, visto que os outros modelos em uso pelo Contrato de Concessão também são de produção e fabricação exclusiva da Concessionária vencedora do edital n° 14 /2001 – ASCAL/PRES, fato que, ao se propor a alteração do item abrigo por um outro a ser pesquisado neste estudo, estaria se falando de um novo certame (que não é o caso), sem a garantia do repasse da outorga igual a atual.

(...)

Em seguida, a SEMOB faz uma comparação do contrato de concessão vigente com outros contratos tradicionais, com modelos de abrigos diferentes. Além, também, de fazer comparativo com outros contratos de concessão similares, mas com valores de outorga mais baixos:

(...)

Observa-se, portanto, que além do custo individual de abrigo, o modelo de contratação tradicional não inclui itens como manutenção, limpeza, reposicionamento e/ou remoção dos abrigos durante sua utilização nos anos em que este equipamento é utilizado. Já estas implantações e manutenções de abrigos estão presentes na Concessão Pública de mobiliário urbano atendida pelo Contrato 001/2002, assim como outras obrigações e serviços descritos no edital de concorrência, com os parâmetros informados nas propostas técnicas enviadas no processo licitatório.

Na comparação com outras concessões públicas ocorridas pelo país, mesmo com a observação de que são editais específicos e que atendem as características e necessidades de cada localidade, suas cidades e regiões atendidas nos editais do quadro acima, essas regiões possuem população e área para mobiliário urbano que se aproximam do caso do Distrito Federal. Nestes editais a outorga paga (seja em percentual, de forma única ou dividida em 240 meses), se comparada com a outorga praticada no Contrato de Concessão 001/2002, esta se mostra mais vantajosa.



Nota-se portanto que o percentual e os valores mensais repassados ao Distrito Federal por meio de outorga pelo Contrato de Concessão 001/2002 se mostram adequados na comparação tanto com a contratação tradicional para construção e implantação de abrigos de concreto, quando outras concessões públicas que possuem nelas abrigos de passageiros.

### **Análise do Controle Interno**

A SEMOB realizou três comparações:

- 1) contrato de concessão X contrato tradicional
- 2) abrigo de metal e vidro X abrigo de concreto
- 3) outorga do contrato vigente X outorga de outros contratos de concessão

Ressalta-se que a equipe de auditoria não questionou nenhum dos itens citados acima: o modelo de concessão adotado; o tipo de abrigo (metal e vidro), que faz parte do contrato de concessão vigente; e nem o percentual de outorga. Ou seja, a resposta da SEMOB não está alinhada com o que foi questionado no ponto: o preço do abrigo que será instalado no novo termo aditivo.

Para esse equipamento específico, não foi feita uma pesquisa de preço. Caso o contrato ainda estivesse distante do vencimento, e fosse necessário instalar novos equipamentos, naturalmente que seria instalado o que a empresa fornece. Porém, não é o caso em tela. A situação é de um contrato que estava ao seu fim e a prorrogação estava sendo discutida, juntamente com a necessidade de instalar novos abrigos. Então, era imperioso uma pesquisa de preço desses novos abrigos, para verificar se o interesse público seria atendido, mesmo que isso implicasse em uma nova licitação. O preço é um fator relevante e que deveria ter sido levado em consideração na análise.

A pesquisa de preço é procedimento básico quando da contratação de novos serviços ou aquisição de novos produtos:

Lei nº 14.133/21

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);



**II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;**

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

**IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;**

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (grifo nosso)

Ressalta-se que, como o contrato estava vencendo e uma nova licitação seria uma alternativa possível (no caso de não prorrogação), esses novos abrigos deveriam ter sido considerados como novas aquisições.

Em suma, não é possível saber se esses 379 novos abrigos foram adquiridos por um preço praticado no mercado ou não. Logo, mantêm-se as Recomendações.

### ***Causa***

#### **Em 2021:**

Ausência de pesquisa de preço em relação à aquisição de novos abrigos.

### ***Consequência***

- 1) Possibilidade de prejuízo ao erário distrital; e
- 2) Possibilidade de renovação contratual por prazo maior que o necessário.

### ***Recomendações***

#### **Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF:**

R.10) Realizar pesquisa de mercado de abrigo de ônibus, incluindo produtos nacionais, que atendam às exigências do edital, e caso fique comprovado que os valores estão acima do valor de mercado, instaurar Tomada de Contas Especial para apurar o prejuízo.

R.11) Apurar responsabilidade pela ausência da realização da pesquisa de mercado.

### 3.3.3. REDAÇÃO ORIGINAL DO CONTRATO NÃO ATENDE AS DEMANDAS ÁTUAS DA POPULAÇÃO E DA PRÓPRIA SEMOB

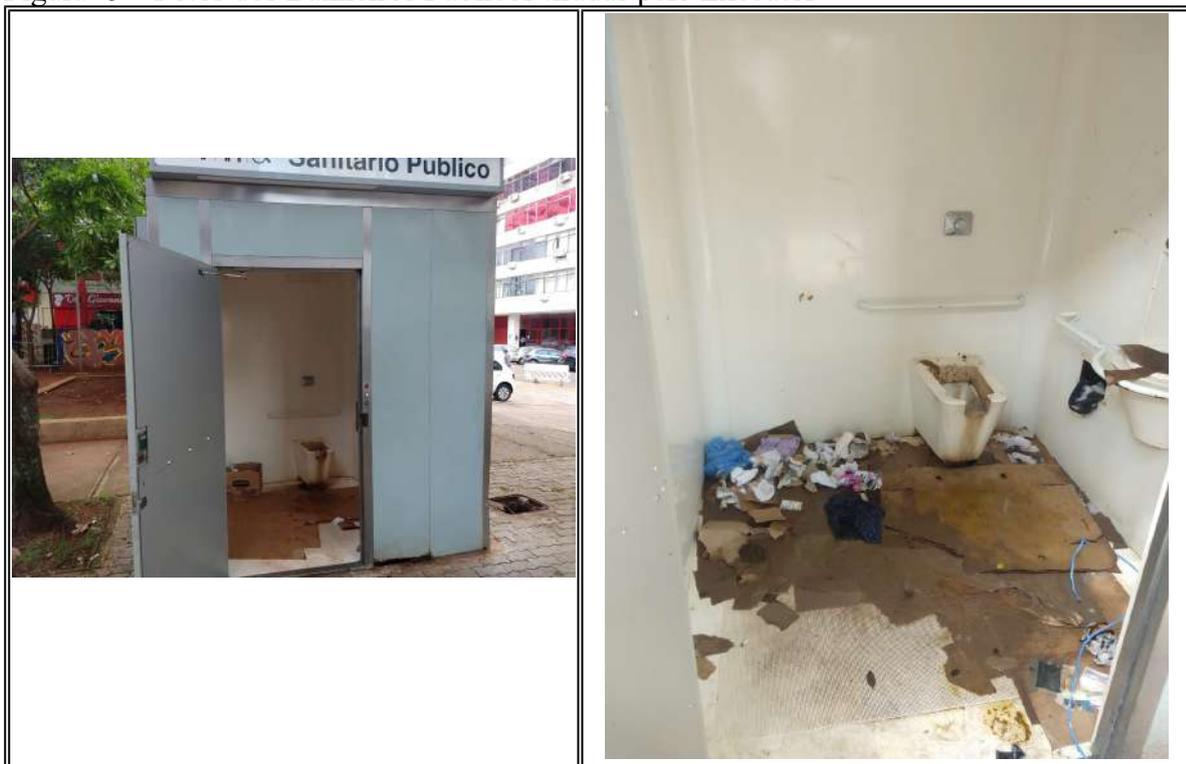
Classificação da falha: Tipo B

#### *Fato*

A minuta do 5º Termo Aditivo (SEI nº 84777738) previa, inicialmente, a exclusão das obrigações de conservação e de manutenção para o quantitativo de sanitários e colunas multiuso previstos no §1º, da Cláusula Segunda do Contrato de Concessão nº 001/2002.

Consoante o Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 92429002), tal exclusão se justificava em razão desses equipamentos não trazerem nenhum tipo de benefício para população, sendo alvos constantes de vandalismos e reclamações, conforme demonstrado no documento SEI nº 88994708 e reportado nos relatórios mensais de inspeção do contrato indicados no Processo SEI nº 00098-00003758/2018-96.

Figura 6 - Fotos dos Banheiros Públicos tiradas pelo Executor





Fonte: SEI nº 88994708

Todavia, o 5º Termo Aditivo (SEI nº 90053396) não excluiu tal obrigação, com base no pronunciamento da Assessoria Jurídico-Legislativa, mediante a Nota Jurídica Nº 290 - SEMOB/GAB/AJL (SEI nº 92558348):



iii) por não recomendar a exclusão de obrigações de manutenção de sanitários e colunas multiuso, vez que a obrigação pode se extinguir pela ausência que seja do que preservar, mas que não pode resultar em não manter o que está em uso.

Entretanto, a SEMOB não apresentou alternativas para o reaproveitamento eficaz e eficiente desses mobiliários urbanos, em razão dos problemas de segurança apontados pelo executor desse contrato no referido despacho e dos custos desmoderados com manutenção e reparação a serem suportados pela concessionária.

Com efeito, conforme destacado no Relatório Mensal de acompanhamento e execução do contrato (SEI nº 7607598), de 23/03/2018, e posteriores pareceres do executor desse contrato de execução, incluídos no Processo SEI nº 00098-00003758/2018-96, foram instalados 06 sanitários públicos e 03 colunas multiuso, enquanto que o aludido instrumento contratual previa 08 unidades de cada um desses mobiliários urbanos.

Não se vislumbrou a edição de termo aditivo ou de apostilamento visando formalizar a redução no número de sanitários e de colunas instaladas.

Ressalte-se que, conforme exposto no Despacho- SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 117284288), a gestão do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 só veio para área de Mobilidade Urbana em março de 2018, já com essa formatação dos equipamentos, seus quantitativos e todos instalados nas diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Cabe destacar que tanto a Lei nº 8.987, de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, quanto o Decreto nº 44.330, de 16/03/2023, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 01/04/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, estabelecem que a Administração está estritamente vinculada ao edital convocatório, conforme os arts. 14 e 2º, respectivamente.

Assim, o próprio instrumento convocatório torna-se lei no respectivo certame, impossibilitando que as cláusulas sejam descumpridas por qualquer uma das partes, seja pela Administração, sejam pelas empresas participantes.

Além disso, consoante a Cláusula Quinta do Contrato de Concessão nº 001/2002, a concessionária estava obrigada a prestar os serviços, nos exatos critérios e parâmetros constantes do Edital e da proposta vencedora.

Portanto, a supressão dos aludidos mobiliários urbanos somente poderia se dar por meio de uma alteração formal do Contrato de Concessão nº 001/2002.

De fato, à época desses exames, estava instalado um único sanitário público, porém trancado, sem possibilidade de uso, em área próxima da QI 11 Comércio Local Bloco B - Guará I:

Figura 7 - Banheiro Público - Guará I



Ainda a respeito desses sanitários, o executor desse contrato, por meio do Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 112534113), apresentou as seguintes questões:

Avaliar a possibilidade de substituição por definitivo dos 08 (oito) sanitários públicos do Concessão de Mobiliário Urbano nº 01/2002 (6244237) por outro mobiliário do tipo Abrigo de Passageiros Foster.

Como parte dessa substituição, propor a Concessionária CEMUSA Brasília o ajuste para o aumento de 180 (cento e oitenta) bancos em abrigos Foster recentemente implantados e mapeados pela área técnica como locais com maior utilização pela população usuária do STPC que serão indicados por esta execução de contrato.

Verificar a possibilidade das áreas de Contratos e Convênios e de Parcerias e Concessões da SEMOB avaliarem os custos e quantitativos de equipamentos a serem atendidos pela Concessionária CEMUSA para o caso da aprovação da substituição.

Sobre essa consulta, foi emitida a Nota Jurídica N.º 221/2023 - SEMOB/GAB /AJL (SEI nº 115217402), por meio do qual o respectivo parecerista concluiu pelo seguinte:

(...) se podem ser excluídos ao menos alguns banheiros, ainda que com a necessária fundamentação comprobatória do interesse público, então seria razoável que também poderiam ser usados para uma "troca" com mais bancos, desde que financeiramente mais vantajosa aos cofres públicos, se evidenciada a desvantagem na existência e funcionamento daqueles banheiros e a efetiva necessidade de acréscimo de bancos.

Tal nota jurídica foi aprovada pelo Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEMOB (SEI nº 115880769):

No caso específico, apreciando a viabilidade de aplicação analógica da legislação federal, não vislumbro nos autos elementos que sinalizem para necessidade de extinção

da Concessão por causa alguma. A situação dos autos é de ampliação da prestação do serviço, mediante disponibilização de equipamentos públicos previstos no objeto e substituição de item de baixa densidade no objeto e fruto de vandalismo frequente.

O caso dos autos não seria de prorrogação e nem de relicitação, como se extrai do art. 14: " *Caberá ao órgão ou à entidade competente, em qualquer caso, avaliar a necessidade, a pertinência e a razoabilidade da instauração do processo de relicitação do objeto do contrato de parceria, tendo em vista os aspectos operacionais e econômico-financeiros e a continuidade dos serviços envolvidos*".

Forte nas razões postas, tenho como aplicável o disposto no art. 22 da Lei n. 13.448/17: "**As alterações dos contratos de parceria decorrentes da modernização, da adequação, do aprimoramento ou da ampliação dos serviços não estão condicionadas aos limites fixados nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**".

A aplicação analógica do art. 22 da Lei n. 13.448/17, respaldaria eventual decisão administrativa no sentido de acolhimento das proposições do Executor do Contrato, justificado no interesse público e avaliadas as questões de natureza técnico-econômica da Concessão.

Ante o exposto, concluo pela viabilidade jurídica de aplicação analógica do art. 22 da Lei Federal n. 13.448/17, avaliados os elementos técnico-econômicos e sociais que justifiquem a medida( aprimoramento ou ampliação dos serviços), de forma a manter e ampliar a eficiência na prestação do serviço concedido, inclusive substituição de equipamento sanitário, fruto de vandalismo recorrente.

De modo similar, nos dias 15 e 16/06/2023, observou-se a existência de apenas três colunas multiusos, uma no Setor de Rádio e TV Norte - SRTN, em frente ao Edifício Brasília Radio Center, próximo da via W3 Norte, uma no Setor de Rádio e TV Sul - SRTV, em frente ao Centro Empresarial Assis Chateaubriand, próxima da via W3 Sul, e uma no Setor Comercial Sul, próxima da via W3 Sul.

Figura 8 - Colunas Multiusos





Tais colunas poderiam ser utilizadas como sanitário público, bebedouro público, telefone público, entre outras funcionalidades, conforme disposto na Proposta Técnica da concessionária CEMUSA (SEI nº 32396083), porém, segundo o Despacho - SEMOB/SUTER /DIATER/GEMOB (SEI nº 88994708), esse tipo de equipamento tem se mostrado subutilizado e sem função adequada, tanto para a comunidade quando para a operação e manutenção da concessionária.

Quando da vistoria *in loco*, em 15 e 16/06/2023, não se verificou outra utilidade para esses equipamentos, além de publicidade, função contratualmente destinada ao MUPI – Mobiliário Urbano para Informação.

Ademais, a solução para a descontinuidade da instalação desses equipamentos não deveria restringir-se a uma acordo consensual entre as partes, mas de um estudo mais completo sobre os impactos no retorno da concessionária em relação ao custo do capital investido e no próprio equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

A proposta de minuta para o 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 001 /2002 (SEI nº 84777738) também previa alteração na Cláusula Décima Sétima do referido contrato, que trata sobre a reversão dos bens, **visando** catalogar, detalhar e quantificar os equipamentos objeto do aludido instrumento contratual, especificar prazos e etapas para a



restituição dos bens elencados no anexo I da proposta (e atualizações posteriores) ao final do contrato, bem como atualizar as obrigações e prazos dessa etapa do contrato, facilitando o entendimento e responsabilidades da concessionária e da concedente.

Com efeito, não consta na Cláusula Décima Sétima do Contrato de Concessão nº 001/2002 esse detalhamento.

No entanto, tal proposta também não foi incluída no 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002 (SEI nº 90053396), tendo em vista o teor da Nota Jurídica N.º 28/2022 - SEMOB/GAB/AJL (SEI nº 83077503), bem como da Cota de Aprovação - SEMOB/GAB/AJL (SEI nº 83191488), por meio do qual a Assessoria Jurídico-Legislativa da SEMOB sugeriu a exclusão de tal alteração por tratar de objeto diverso ao pretendido no aditivo em tela, que é a prorrogação do ajuste, consoante despacho do Senhor Subsecretário de Administração Geral dessa Secretaria.

Entretanto, como bem exposto na Cota de Aprovação 130 - SEMOB/GAB/AJL (SEI nº 115880769), "*A mutabilidade dos contratos de longo prazo (Concessões a exemplo), autoriza e justifica alterações que se mostram recomendáveis e até necessárias ao aperfeiçoamento do fim almejado na Concessão*".

No presente caso, as alterações sugeridas iriam pormenorizar o regramento sobre a reversão dos bens, podendo, inclusive, auxiliar na realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão.

### **Manifestação da Unidade**

Mediante o Ofício N.º 2490/2023 - SEMOB/GAB (SEI nº 125009210), a SEMOB esclareceu, a respeito da Recomendação R.12, após uma abrangente e completa explanação sobre a implantação e a conservação dos sanitários públicos e das colunas multiuso, que o estudo do impacto da alteração do quantitativo desses equipamentos no retorno da concessionária em relação ao custo do capital investido e a sua influência no equilíbrio econômico-financeiro da concessão será realizada por área competente dessa Secretaria, com encaminhamento subsequente para avaliação e formalização das alterações no plano de investimentos, mediante termo aditivo em caso de alteração.

Quanto à Recomendação R.13, a SEMOB informou que o esboço para a atualização contratual sobre a reversão dos bens já se encontra em estudo, sendo semelhante às Cláusulas que tratam da forma e das condições das prestações de serviço, penalidades e obrigações da concessionária, juntamente com o entendimento do executor do contrato. A



Secretaria ressaltou que essa proposta irá modernizar o contrato e clarificar com qual prazo e quais as etapas deverão ser adotadas para reversão desses bens quando do encerramento do Contrato.

Por fim, a respeito da Recomendação R.14, essa Secretaria destacou que, considerando as justificativas apresentadas pelo executor do contrato e demais áreas competentes, entende que não há motivos para instaurações preliminares.

### **Análise do Controle Interno**

Assim, classificam-se como não atendidas as Recomendações R.12 e R.13, posto que, apesar de ter sido demonstrado que há uma disponibilidade para o atendimento dessas recomendações, elas ainda não foram finalizadas, pois carecem de providências gerenciais a serem concretizadas.

Também considera-se a Recomendação R.14 como não atendida, porquanto não foram apresentados argumentos pormenorizados.

### ***Causa***

#### **Em 2022:**

- a) Desconsideração do posicionamento do gestor do contrato acerca da atualização do regramento da reversão dos bens e a exclusão da obrigatoriedade da manutenção de mobiliários urbanos sem uso pela população;
- b) Inação no sentido de realizar outro termo aditivo, considerando que a Assessoria Jurídico-Legislativa sugeriu que aquele termo fosse apenas para prorrogação; e
- c) Alteração do plano de investimentos pactuado sem a devida formalização.

### ***Consequência***

Recurso público mal aplicado em equipamentos que não tem benefício voltado para a população.

### ***Recomendações***

#### **Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF:**

R.12) Avaliar o impacto da alteração do quantitativo de sanitários públicos e colunas multiuso no retorno da concessionária em relação ao custo do capital investido e a sua influência no



equilíbrio econômico-financeiro da concessão, incluindo a reavaliação da necessidade ou conveniência da permanência desses mobiliários urbanos como objeto do Contrato de Concessão nº 001/200, e, conforme o caso, exigir que os equipamentos faltantes sejam instalados ou formalizar as devidas alterações no plano de investimentos mediante termo aditivo.

- R.13) Reavaliar a possibilidade de alteração na Cláusula Décima Sétima do Contrato de Concessão nº 001/2002, a fim aperfeiçoar a redação original desse contrato sobre o regramento da reversão dos bens.
- R.14) Apurar a responsabilidade pelo aceite na redução do número de sanitários e colunas multiusos a serem instalados, conforme previsto no parágrafo primeiro, Cláusula Segunda do Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 001/2002, sem a devida formalização de termo aditivo ou de apostilamento visando formalizar tal diminuição, devendo assegurar o direito constitucional da ampla defesa e contraditório, conforme previsão do art. 5º, LV, da Constituição Federal.

### **3.4. QUESTÃO 4 - Os pagamentos foram realizados conforme as outorgas definidas no contrato com a concessionária?**

Sim. Os pagamentos foram realizados conforme as outorgas estipuladas no Contrato de Concessão de Mobiliário nº 01/2002, ressalvando que parte dos relatórios circunstanciados referentes a esse instrumento contratual foram apresentados fora do período ideal.

#### **3.4.1. ELABORAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO**

Classificação da falha: Tipo B

##### ***Fato***

Quando do exame do Processo SEI nº 00098-00003758/2018-96, que serve de suporte e controle para a execução contratual referente ao Contrato de Concessão de Mobiliário Urbano nº 01/2002, não foram localizados os relatórios circunstanciados de execução do Contrato de Concessão Mobiliário nº 01/2002, relativos ao período de novembro/2021 a maio /2022.



Tal fato está em desacordo com o caput do art. 2º da Ordem de Serviço nº 02, de 28/01/2019, publicada no DODF nº 20, de 29/01/2019, pg. 10, que estabelece diretrizes para a gestão, acompanhamento e fiscalização da execução de Contratos, Convênios, Acordos e congêneres celebrados pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade-SEMOB, assim como com o §1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93 e com o inciso II do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010.

Após os questionamentos desta equipe de auditoria, os aludidos relatórios foram elaborados e inseridos no mencionado processo pelo atual executor titular, baseado nas informações sobre limpezas, manutenções e pagamentos dos meses de novembro de 2021 a maio de 2022, do Contrato de Concessão 001/2002, enviadas pela concessionária, mês a mês, conforme Despacho - SEMOB/SUTER/DIATER/GEMOB (SEI nº 115524067).

Tabela 4 - Relatórios Circunstanciados de Execução do Contrato de Concessão Mobiliário nº 01/2002, relativos ao período de novembro/2021 a maio/2022

<b>Mês/Ano</b>	<b>Documento SEI Nº</b>	<b>Data</b>
Novembro/2021	115523557	19/06/2023
Dezembro/2021	115523643	19/06/2023
Janeiro/2022	115523707	19/06/2023
Fevereiro/2022	115523774	19/06/2023
Março/2022	115523857	19/06/2023
Abril/2022	115523934	19/06/2023
Maio/2022	115523934	19/06/2023

Fonte: Processo SEI nº 00098-00003758/2018-96

Ressalte-se que, no citado intervalo de tempo, foram formalmente designados executores titulares e suplentes para o acompanhamento e fiscalização do aludido instrumento contratual:

Tabela 5 - Executores titulares e suplentes no período de novembro/2021 a maio/2022

Matrícula Nº	Função	Ordem de Serviço Nº	Diário Oficial do DF	Observação
171.812-6	Executor Titular	97, de 09/09	173, de 11/09	-
276.484-9	Executor Suplente	/2020	/2020	-
277.644-8	Executor Suplente	169, de 10/11	211, de 11/11	Em substituição ao servidor de matrícula nº 276.484-9
280.571-5	Executor Titular	18, de 31/01	22, de 01/02/2022	Em substituição ao servidor de matrícula nº 171.812-6
171.812-6	Executor Titular	74, de 06/06	107, de 08/06	-
280.571-5	Executor Suplente	/2022	/2022	-

Fonte: tabela preparada pela equipe de auditoria

Segundo um dos executores nomeados à época, não foram repassadas instruções sobre a necessidade da elaboração de relatórios mensais de execução do Contrato de Concessão nº 01/2002, conforme o Despacho - SEMOB/SUTER/COMAT (SEI nº 116765431).

Acrescentou, ainda, que acumulava, à época:

- o cargo em comissão de Gerente de Mobiliário Urbano/DIATER/SUTER/SEMOB, com fluxo alto de demandas oriundas da Ouvidoria e vistorias diárias em locais de possíveis implantações/substituições e remanejamento de abrigos de passageiros em todo o Distrito Federal (cerca de 5.500 pontos);
- a responsabilidade pela vistoria dos terminais de ônibus e estações BRTs de todo o Distrito Federal, para execução de laudos e vistorias, com finalidade de manutenção predial; e
- executor do Contrato nº 44178/2021, celebrado com a empresa Rio Platense Construções e Projetos e Consultoria Ltda.

Também salientou que foram acompanhados todos os trabalhos executados pela concessionária, realizados com qualidade e de acordo com as orientações dessa SEMOB, além do recolhimento pertinente a Parceria Público Privado.



### **Manifestação da Unidade**

Por meio do Ofício N° 2490/2023 - SEMOB/GAB (SEI n° 125009210), a SEMOB esclareceu, a respeito da Recomendação R.15, que, com vistas ao atendimento do presente item, foi solicitado à Escola de Governo do Distrito Federal curso específico sobre o tema Parceria Público-Privada (PPP), que ocorreu no período de 11/09 a 15/09/2023, conforme Processo n° 00090-00011065/2023-50, e que a unidade competente está sempre em contato com a EGOV, na busca de capacitar os servidores dessa pasta.

Acrescentou que, visando reforçar tal recomendação, foi encaminhado, para a EGOV, pedido exclusivo de formação de turma para capacitação especificamente voltada para os executores de contrato dessa pasta (SEI n° 124963832).

Quanto à Recomendação R.16, a aludida Secretaria informou que possui um setor competente que faz o controle da quantidade de servidores/executores designados para execução dos contratos, abrangendo a quantidade bem como a complexidade, e que a expertise da área busca os critérios baseando-se caso a caso.

### **Análise do Controle Interno**

A respeito da Recomendação R.15, considera-se como não atendida, visto que ainda se encontra na fase de tratativa com a Escola de Governo, o programa de capacitação para os Gestores dos Contratos, Convênios, Acordos e congêneres firmados pela SEMOB.

Também avalia-se a Recomendação R.16 como não atendida, porquanto a mencionada Secretaria não informou se a unidade que faz o controle da quantidade de servidores /executores designados para execução dos contratos dispõe de normativo interno com os critérios de distribuição de contratos aos executores.

### ***Causa***

#### **Em 2022:**

a) Carência de programa de capacitação para os Gestores dos Contratos, Convênios, Acordos e congêneres firmados pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade -SEMOB; e

b) Acumulo de atribuições.

### ***Consequência***

Prejuízo a transparência do processo de acompanhamento e fiscalização do contrato administrativo.

### ***Recomendações***

#### **Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF:**

- R.15) Elaborar, em conjunto com a Escola de Governo - EGOV, programa de capacitação para os Gestores dos Contratos, Convênios, Acordos e congêneres firmados pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade - SEMOB.
- R.16) Estabelecer em normativo interno critérios de distribuição de contratos a executores, como montante financeiro, volume de atividades, complexidade, tempo mínimo de dedicação no acompanhamento em cada caso, considerando a carga horária máxima por executor.

## **4. CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

<b>DIMENSÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1.	Tipo C
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.2.1., 3.2.2., 3.3.1. e 3.3.3.	Tipo B
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.3.2.	Tipo C
Receitas da Unidade	3.4.1.	Tipo B

Brasília, 07/02/2024

Diretoria de Auditoria em Parcerias e Concessões-DIAPC



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 13 /11/2024, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **EF9AEECE.6CC07857.998AD834.983B7669**