



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Transparência e Controle
Controladoria-Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 12/2014-DIMAT/CONIE/CONT/STC

Processo nº: 097.000.242/2014
Unidade: Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF
Assunto: Auditoria de Conformidade - Prestação de Contas Anual
Exercício: 2013

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço nº 09/2014, de 28/01/2014.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, no período de 03/02/2014 a 21/03/2014, objetivando verificar a conformidade dos atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2013, sobre as gestões orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e de pessoas.

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

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento em 21/03/2014, com os dirigentes da Unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de auditores. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 498/518 do processo.

O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF, por meio do Ofício nº 935/2014-GAB/STC, de 21/05/2014, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos



adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

A Lei nº 5.011 de 28/12/2012 (Lei Orçamentária Anual do exercício 2013) aprovou dotação orçamentária à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF, na ordem de R\$ 628.062.393,00. Ressalta-se que, em decorrência das alterações efetuadas, foram autorizadas despesas no montante de R\$ 551.162.734,00, configurando uma redução de 12,24% na dotação orçamentária. Deste montante, a empresa executou despesas no valor de R\$ 342.542.380,36, o que equivale a 62,15%, conforme quadro demonstrativo abaixo:

(Em R\$)	
Dotação Inicial	628.062.393,00
(+) Alterações	(76.899.659,00)
(-) Crédito bloqueado	0,00
(-) Movimentação	0,00
Despesa Autorizada	551.162.734,00
Despesa Empenhada	342.542.380,36
Despesa Liquidada	329.281.603,38

O quadro a seguir apresenta a execução do orçamento detalhado por Programas de Trabalho, conforme disposto no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO.

PROGRAMA DE TRABALHO	DESPESA				
	Autorizada (A)		Realizada (B)		(B/A)
	Valor	(%)	Valor	(%)	
26.122.2800.8502.6139 – Administração de Pessoal do METRÔ/DF	124.171.436,00	22,53%	124.116.510,26	36,23%	0,99
26.122.2800.8504.6138 – Concessão de benefícios aos servidores do METRÔ/DF	26.000.000,00	4,72%	22.265.554,83	6,50%	0,85
26.122.2800.8517.6317 – Manutenção de serviços administrativos e gerais do METRÔ – Águas Claras	10.127.463,00	1,84%	8.970.829,26	2,62%	0,88
26.126.6010.1471.2497 – Modernização de Sistema de Informação METRO	408.016,00	0,07%	300.094,26	0,09%	0,73
26.126.6010.2557.2577 – Gestão da Informação e dos Sistemas de Tecnologia da Informação	3.200,00	0,00%	3.200,00	0,00%	1
26.128.6216.4088.0020 - Capacitação de Servidores	55.000,00	0,01%	54.790,87	0,02%	0,99
26.128.6216.4088.0061 - Capacitação de Servidores Área Fim do METRÔ – Águas Claras	85.000,00	0,02%	69.622,53	0,02%	0,81
26.131.6010.8505.6131 – Publicidade e Propaganda – Publicidade Institucional – METRÔ – Águas Claras	500.000,00	0,09%	261.547,21	0,08%	0,52



PROGRAMA DE TRABALHO	DESPESA				
	Autorizada (A)		Realizada (B)		(B/A)
	Valor	(%)	Valor	(%)	
26.131.6010.8505.7909 – Publicidade e Propaganda – Publicidade de utilidade Pública – METRÔ – Águas Claras	808.549,00	0,15%	9.900,00	0,00%	0,01
26.451.6010.3903.9700 – Reforma de Prédios e Próprios – METRÔ	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-
26.451.6216.3087.0002 – Execução de Obras de Acessibilidade – METRÔ	8.854,00	0,00%	8.853,80	0,00%	1
26.453.6216.1816.0001 – Implementação da Linha 1 do METRÔ	785.587,00	0,14%	285.587,00	0,08%	0,36
26.453.6216.2756.6136 – Manutenção e Funcionamento do Sistema Ferroviário – DF	180.590.654,00	32,77%	177.622.368,31	51,85%	0,98
26.453.6216.3007.0003 – Ampliação da Linha 1 do METRÔ – Asa Norte – Plano Piloto	26.628.399,00	4,83%	1.628.126,40	1,22%	0,06
26.453.6216.3007.0004 – Ampliação da Linha 1 do METRÔ – Ceilândia	27.751.432,00	5,04%	2.750.972,18	0,80%	0,09
26.453.6216.3007.0005 – Ampliação da Linha 1 do METRÔ – Samambaia	26.235.337,00	4,76%	1.235.130,36	0,36%	0,04
26.453.6216.3014.0001 – Implantação do Metrô Leve – VLT – DF	60.088.560,00	10,90%	88.560,00	0,03%	0,00
26.453.6216.3014.0002 – Implantação do Metrô Leve – Aquisição de Trens	43.000.000,00	7,80%	0,00	0,00%	0
26.453.6216.3133.0001 – Implantação do Metrô Leve Subterrâneo – VLT Esplanada – Plano Piloto	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-
26.453.6216.3134.0001 – Aquisição de Trens – Águas Claras	21.804.404,00	3,96%	1.515.836,21	0,44%	0,06
26.453.6216.3467.6065 – Aquisição de Equipamentos – METRÔ – Águas Claras	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-
26.453.6216.3711.5309 – Realização de estudos e pesquisas	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-
26.453.6216.4125.0001 – Modernização do Sistema Metroviário – Águas Claras	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-
26.453.6216.5002.0001 – Reforma das Edificações do Sistema Metroviário – DF	89.522,00	0,02%	89.521,71	0,03%	1
26.453.6216.5071.4291 – Construção de Estacionamento - METRÔ	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-
28.846.0001.9001.0002 – Execução de Sentenças Judiciais – Metrô – Águas Claras	400.000,00	0,07%	13.391,43	0,00%	0,03
28.846.0001.9050.6140 – Ressarcimentos, Indenizações e Restituições – Metrô – Águas Claras	1.621.321,00	0,29%	1.251.983,74	0,37%	0,77
TOTAL GERAL	551.162.734,00	100,00%	342.542.380,36	100,00%	0,62

Fonte: Demonstrativo da Execução Orçamentária - SIGGO

Conforme demonstrado acima, destaca-se que o Programa Manutenção e Funcionamento do sistema Ferroviário Metropolitano demandou a maior parcela da despesa realizada no período, correspondendo a 51,85%.

Em 2013, as receitas próprias da empresa totalizaram R\$122.766.255,06, sendo que R\$119.650.701,84 são receitas procedentes da prestação de serviço de transporte metroviário à população.



Todavia, cabe destacar que o total de receitas obtidas pela empresa no período equivale a 35,83% das despesas executadas, demonstrando a forte dependência da Companhia com relação aos recursos oriundos do Tesouro do Distrito Federal. Além disso, o montante arrecadado sequer contempla as despesas com Administração de Pessoal do Metrô.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos arts. 147 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/90 – TCDF.

III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 - EXECUÇÃO DE DESPESAS POR PARTE DA COMPANHIA SEM PRÉVIO EMPENHO

Fato

O Contrato nº 16/2007 trata da prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva realizados pelo Consórcio METROMAN, CNPJ 67.151.258/0001-60, formado pelas empresas Serveng Civilsan S.A. – Empresas Associadas de Engenharia, e MGE Equipamentos e Serviços Ferroviários Ltda., iniciado em outubro de 2007, cuja vigência perdurou por 72 meses, até setembro de 2013 (processo nº 097.001.382/2005). O valor inicial do contrato era de até R\$109.966.608,76. À época da formalização do nono termo aditivo, entre 01/10/2012 e 30/09/2013, o valor total do contrato era de até R\$145.873.008,00.

O processo nº 097.002.157/2013 refere-se ao pagamento feito pelo METRÔ ao Consórcio METROMAN pela prestação de serviços entre 19/10 e 31/10/2013. Foi possível notar que a emissão da Nota de Empenho ocorreu posteriormente à realização da despesa, a saber:



PERÍODO	NOTA FISCAL	EMPRESA	VALOR (R\$)	NE - DATA
19/10 a 31/10/2013	3140	Serveng-Civilsan	2.345.760,00	1231 – 31/10/2013
	1185	MGE Equipamentos e Serviços Ferroviários	550.240,00	

De acordo com o art. 60 da Lei nº 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, de modo que o empenho é restrito ao limite de crédito orçamentário. O procedimento adotado pela empresa na situação mencionada contraria a Decisão nº 1.765/2005 do Tribunal de Contas do DF. Destaca-se que o empenho deve ser prévio à execução do serviço, ao registro contábil, à apropriação da despesa e o consequente pagamento da fatura ao fornecedor.

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

O METRÔ argumentou que não se tratava de empenho a cobrir nova contratação ou despesa sem contrato. Quanto ao empenho da despesa ter ocorrido apenas em 31/10/2013, acrescentou que,

foi em virtude do contingenciamento do orçamento da companhia, de R\$18,5 milhões, na fonte 100, pela Subsecretaria de Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do DF, em 18/10/2013. Destacamos que o orçamento do METRÔ havia sido descontingenciado em 19/09/2013, o que impossibilitaria o empenho de forma tempestiva do contrato de manutenção.

Causa

Inexistência de dotação orçamentária à emissão da Nota de Empenho previamente à execução da despesa.

Consequência

Emissão da Nota de Empenho posteriormente à execução da despesa



Manifestação do Gestor

Em resposta, a Companhia ratificou o esclarecimento apresentado quanto à Nota de Auditoria nº 15/2014, de 17/03/2014, emitida por parte do órgão de Controle Interno. O fato do empenho não ter ocorrido previamente à execução da despesa, decorreu de causa externa ao campo de atuação do Metrô-DF, ou seja, em virtude de contingenciamento de recursos pela Subsecretaria de Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, conforme se verifica pelos comprovantes de movimentação orçamentária, os quais foram apresentados a esse Controle Interno, por ocasião da Auditoria processada, nesta Companhia.

Acrescenta-se, ainda, que o pagamento foi realizado em face do Parecer nº 267/2013, da Procuradoria Jurídica do Metrô-DF (Anexo 01), que concluiu pela plausibilidade jurídica de implementação da regra de transição contratual, prevista no item 17.2 do Edital de Concorrência nº 003/2005, até que se concluísse o procedimento, na época, já em curso, de contratação emergencial para os serviços de manutenção preventiva e corretiva.

No tocante à recomendação de se fazer gestões junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento pode-se afirmar que ocorrem com frequência. A dificuldade orçamentária inicia-se, na verdade, quando da liberação dos tetos orçamentários inferiores a real necessidade e é agravada com os rotineiros contingenciamentos que são efetivados ao longo dos exercícios, ficando as suplementações/descontingenciamentos, condicionados à disponibilidade do Órgão Central de Planejamento.

Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas apresentadas por parte da Companhia, é imperioso adverti-la com relação à necessidade de efetuar a atividade administrativa com planejamento, e em cumprimento aos preceitos da lei com relação à necessidade de prévio empenho à realização da despesa.



Recomendações

- a) Realizar a formalização da contratação, bem como a liquidação da despesa somente após prévia emissão da Nota de Empenho, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964;
- b) Observar os prazos de vigências dos contratos firmados, providenciando, antecipadamente, a respectiva prorrogação, ou a realização de novo certame licitatório;
- c) Promover gestões perante a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento com objetivo de garantir os recursos para os pagamentos dos contratos necessários à continuidade da operação da Companhia.

2 - GESTÃO FINANCEIRA

2.1 - FALHA NO PLANEJAMENTO DE AQUISIÇÃO DOS BILHETES AÉREOS

Fato

O processo nº 097.000.983/2010 refere-se à contratação de empresa prestadora de serviços de reserva, marcação e emissão de bilhetes aéreos nacionais e internacionais, com base no maior percentual de desconto efetuado. Tal certame ocorreu mediante Pregão por menor preço.

A empresa Santa Edwiges, CNPJ nº 09.215.207/0001-58, foi a vencedora do certame, destacando-se a aplicação de desconto de 8,02%. O termo contratual nº 018/2010 foi celebrado em agosto de 2010, com a posterior formalização de Termos Aditivos visando à prorrogação do prazo de vigência.

Em análise aos autos de pagamento no exercício 2013 (processos nºs 097.000.165/2013, 097.000.381/2013 e 097.000.545/2013), foi possível constatar que as aquisições de passagens aéreas diversas vezes ocorreram às vésperas de embarques, visando à participação de dirigentes e empregados da empresa em eventos programados pela Unidade, situação que resultou em aquisição de bilhetes com preços mais elevados.



Dessa forma, entende-se que a Unidade poderia ter feito melhor o seu planejamento, no intuito de definir e estabelecer os eventos anuais de maior interesse, bem como as viagens de visitas técnicas a outras empresas, para que fosse possível realizar a autorização de aquisição de bilhetes de passagens aéreas com maior antecedência. Esse procedimento objetiva conseguir melhores preços, inclusive promocionais, das companhias aéreas, em cumprimento aos princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Vale ressaltar que para eventos da agenda oficial da empresa, considerando a sua função finalística, os bilhetes foram emitidos em média 5 dias antes do embarque, o que resulta em valores superiores aos cobrados quando adquiridos com certa antecedência.

Faz-se necessário informar a possibilidade de obtenção dos preços demonstrados abaixo na aquisição de passagens aéreas, com pelo menos 20 dias de antecedência:

(Em Reais)

NF	TRECHO (IDA E VOLTA)	Nº DE BILHETES	VALOR DA FATURA	VALOR UNITÁRIO	VALOR OBTIDO NA PESQUISA
3176	BSB-Congonhas	03	4.009,95	1.636,65	327,00
	BSB-Guarulhos	01	1.024,17	1.024,17	388,00
3224	BSB-Congonhas	01	1.399,03	1.399,03	327,00
3246	BSB-Santos Dumont	06	7.460,07	1.243,34	361,00

Adverte-se, a título de informação, que o Ministério do Planejamento e Gestão emitiu a Norma Operacional nº 03/2007, estabelecendo padrões e regras para procedimentos de emissão e aquisição de passagens no âmbito da União.

Via de regra a solicitação de passagens ocorreria com antecedência entre 10 e 15 dias ordinariamente, visando à promoção da eficiência e economicidade, assegurando a aquisição de passagens com preços mais baixos do que os usuais em compras realizadas “de última hora”. Sendo assim, há a busca por uma padronização, evitando o encarecimento das passagens e alterações de percursos.

O METRÔ comunicou que o procedimento de reserva e aquisição de passagens aéreas ocorre conforme Norma Organizacional (Norma 020.NA.031.01) aprovada em



04/04/2012. Sempre que ocorre uma solicitação de emissão de passagem, a Divisão de Serviços de Apoio – DSA encaminha imediatamente a solicitação de reserva para a empresa contratada.

A Companhia alegou ainda que:

É notório que as reservas realizadas com maior antecedência tendem a ser mais econômicas, porém as autorizações de viagem muitas vezes ocorrem apenas em datas mais próximas dos eventos, não permitindo adequações. As viagens a serviço são realizadas devido a necessidades das áreas.

As unidades organizacionais são orientadas a informar com a maior brevidade a necessidade de viagem a serviço, para que seja buscada a economicidade, porém constatamos que nem sempre isso é possível.

Causa

Aquisição de bilhetes de passagens aéreas a poucos dias do embarque.

Consequência

Preços dos bilhetes de passagens aéreas superiores aos normalmente praticados pelo mercado.

Manifestação do Gestor

De acordo com a empresa:

O procedimento de reserva e aquisição de passagens aéreas está embasado na Norma 020.NA.031.01, aprovada em 04/04/2012, sendo as unidades organizacionais orientadas a informar com antecedência, a necessidade de viagens a serviço, buscando sempre atender aos princípios da eficiência e economicidade.

Contudo, de forma a reforçar tal orientação e atender, em sua totalidade, a recomendação desse Controle Interno, elidindo-se, assim, novas ocorrências, elaborou-se a Circular nº 38/2014-DAD, datada de 13/06/2014, (*Anexo 02*), para as áreas demandantes, onde foi solicitada a elaboração de um planejamento prévio que contemplasse não só, o calendário de eventos para o exercício em curso, bem como a formalização de uma estimativa para o exercício de 2015, para efeito de novas contratações, visando à emissão de passagens, sempre sobre a ótica de privilegiar-se, assim, o princípio da economicidade.



Análise do Controle Interno

Há de se ressaltar que as aquisições de passagens aéreas antecipadamente, em regra, garantem uma vantajosidade de preços se comparadas às aquisições realizadas às vésperas do deslocamento. Com isso, enfatiza-se a necessidade de posterior análise por parte do órgão de Controle Interno, no que tange às medidas adotadas por parte da Companhia no sentido de adquirir os bilhetes de passagens aéreas com razoável antecedência.

Recomendação

- Realizar o planejamento dos eventos em que a Unidade irá participar durante o ano corrente, no intuito de adquirir os bilhetes de passagens aéreas com razoável antecedência do embarque, visando à obtenção de melhores condições e vantajosidade nos preços praticados, conforme princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, salvo os casos excepcionais.

2.2 - REALIZAÇÃO DE PAGAMENTO SEM A COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL DO CREDOR

Fato

O processo nº 097.000.510/2012 refere-se à contratação de empresa visando à prestação de serviços técnicos especializados para a elaboração de projeto executivo e orçamento analítico referente à modernização da Estação Arnieiras (Estação nº 16), integrante da linha 01 do METRÔ/DF, em Águas Claras.

Tal procedimento ocorreu mediante a modalidade Convite, no valor de R\$98.375,51, tendo sido contratada a empresa Metroquatro Arquitetura e Tecnologia S/C Ltda., CNPJ nº 00956114/0001-00.

Avaliando o processo nº 097.001.807/2013, que trata do pagamento feito à empresa Metroquatro – Arquitetura e Tecnologia S/C Ltda., averiguou-se que o pagamento realizado pela companhia em razão do serviço prestado pela empresa contratada foi efetuado sem a devida comprovação da regularidade fiscal.



O METRÔ efetivou o pagamento por meio da OB 1998/2013, em 29/10/2013. Entretanto, não havia comprovante vigente da regularidade fiscal da empresa perante a Fazenda Nacional e a Seguridade Social.

O art. 63, §1º do Decreto nº 32.598/2010 veda a emissão de Ordem Bancária quando verificado que o fornecedor é devedor da Fazenda Distrital, Fazenda Federal, INSS e FGTS.

De acordo com o METRÔ, no caso em análise, verificou-se uma falha na triagem ao efetuar o pagamento com as certidões do INSS e a conjunta, vencidas. Ademais, acrescenta que se trata de um caso esporádico, detectado posteriormente, e que concentrará esforços no sentido de aprimorar as rotinas, para que esse erro não venha a ocorrer nos próximos pagamentos.

Causa

Controles deficientes na averiguação da regularidade fiscal do credor.

Consequência

Não comprovação da regularidade fiscal da empresa credora à época da realização do pagamento.

Manifestação do Gestor

A empresa reiterou as justificativas apresentadas à época da realização dos trabalhos de Auditoria. Ressaltou também que, no tocante a esta última, a falha já havia sido detectada pelo controle interno da Divisão de Execução Financeira do METRÔ-DF, tendo sido juntada a certidão, que comprovava a regularidade fiscal do credor.

Registre-se, por fim, que acatando a recomendação proferida e de forma a evitar que essa falha venha a ser recorrente, a área financeira da empresa informa ter aprimorado a sua rotina de trabalho e vem adotando o procedimento de *cheklist*, com o intuito de verificar quanto ao cumprimento dos requisitos necessários à formalização de pagamentos.

Somado a isso e de forma a reforçar os controles para a comprovação da regularidade fiscal da empresa, conforme recomendado por este órgão de Controle Interno, foi expedida, também, a Circular nº 04/2014-PRE, de 03/07/2014 encaminhada pelo Memorando nº 130/2014-PRE (*Anexo 03*). Neste documento, a Direção da empresa solicitou aos gestores



de contrato que atentem para o pleno cumprimento das obrigações pactuadas nos instrumentos que estejam sob seu controle e que adotem providências para sanar as inconformidades, caso existam, o que propiciará, assim, uma conferência mais ampla em relação a todas aquelas obrigações, abrangendo, inclusive, a que foi pontualmente destacada.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista as providências comunicadas pela Companhia, quanto às impropriedades verificadas, faz-se necessário ressaltar que estas serão objeto de nova análise por parte do órgão de Controle Interno.

Recomendação

- Manter nos autos as Certidões Negativas que comprovem a regularidade fiscal da empresa contratada perante a Fazenda Nacional, Fazenda Distrital, Seguridade Social, FGTS e a Justiça do Trabalho.

3 - GESTÃO DE PESSOAL

3.1 - REALIZAÇÃO DE HORAS EXTRAS ACIMA DO PERMITIDO

Fato

Avaliando as folhas de presença dos empregados do METRÔ que realizaram horas extras no exercício de 2013, foi constatado que alguns empregados vem realizando horas extras acima do permitido.

A título de exemplo, reproduziu-se, abaixo, a folha de presença do empregado -
[REDACTED] - matrícula nº [REDACTED]



Folha Individual de Presença								
██████████ – Motorista								
Matrícula nº ██████████								
Mês de AGOSTO/2013								
Expediente				Horas Extras				Ocorrências
Dia	Entrada	Saída	Entrada	Saída	Início	Fim	Horas extras	
01/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
02/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
03/08/13	-	-	-	-	-	-	-	
04/08/13	-	-	-		-	-		
05/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
06/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
07/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
08/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:00h	3:30 h	
09/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
10/08/13	-	-	-	-	-	-	-	
11/08/13	-	-	-		-	-		
12/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
13/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
14/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:00h	3:30 h	
15/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
16/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
17/08/13	-	-	-	-	-	-	-	
18/08/13	-	-	-	-	-	-		
19/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
20/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
21/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
22/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
23/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	-	-	-	
24/08/13	-	-	-	-	-	-	-	
25/08/13	-	-	-	-	-	-		
26/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
27/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
28/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
29/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:30h	4:00 h	
30/08/13	08:00h	12:00h	13:30h	17:30h	17:30h	21:00h	3:30 h	
31/08/31								



A ocorrência de realização de 4 horas durante praticamente todos os dias úteis do mês, conforme apontado no exemplo acima, não configura excepcionalidade e sim uma habitualidade. Além disso, não se trata de apenas um empregado e sim de vários, o que configura descumprimento à legislação.

De acordo com o art. 59 da Consolidação das Leis de Trabalho, a duração da jornada de trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares, em número não excedente de duas horas, mediante acordo escrito entre empregador e empregado, ou mediante contrato coletivo de trabalho.

Em situações excepcionais, conforme previsto no art. 61 da CLT, é admissível que o limite de duas horas diárias de prorrogação seja superior, quando o empregador, considerando a existência de situação de força maior, serviço inadiável ou prejuízos iminentes ao empregador. Entretanto, essa prerrogativa deve ser utilizada com cautela, bem como mantido em registro o fato que lhe deu causa a fim de evitar eventual multa por parte da fiscalização.

Em resposta ao Controle Interno, a Unidade informou que alertará as áreas quanto á obrigatoriedade de cumprir o limite legal de 02 horas extras diárias, conforme determina o artigo 59 da CLT. Em caso de extrapolação do teto acima, que seja feita justificativa formal a Assessoria de Recursos Humanos (ARHA) para que o excedente seja comunicado à Superintendência Regional do Trabalho, também informará que tais horas devem ser realizadas em caráter eventual, sob necessidade imperiosa da Companhia, de acordo com art. 61 da CLT.

Causa

Descumprimento de legislação referente à hora extra.

Consequência

Possibilidade de a empresa sofrer penalidades, conforme previsão na legislação trabalhista.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade informou que;



Em cumprimento à recomendação dessa Secretaria, de forma a prevenir novas ocorrências, o Departamento de Recursos Humanos-DRH encaminhou às assessorias, coordenações, departamentos e divisões do METRÔ-DF, a Circular nº 004/2014-ARH, datada de 03/06/2014, conforme se comprova pelo Anexo 05 contendo orientações quanto à jornada de trabalho e preenchimento das folhas individuais de ponto, ao mesmo tempo que alertando quanto à possibilidade de aplicação de procedimentos disciplinares aqueles empregados que vierem descumprir essas orientações.

Análise do Controle Interno

O cumprimento das orientações do Departamento de Recursos Humanos do Metrô-DF quanto a jornada de trabalho e o preenchimento das folhas de presença dos empregados da Unidade, principalmente, a realização de mais de duas horas por dia deverá ser confirmado no próximo trabalho de auditoria a ser realizado pela Controladoria da STC na Unidade.

Recomendação

- Ajustar a escala de motoristas de acordo com a demanda dos serviços e os turnos operacionais, de modo a evitar a realização habitual de mais de duas horas extras por dia.

3.2 - INTERVALO INTRAJORNADA IRREGULAR DE EMPREGADOS DA EMPRESA

Fato

Também foi constatado que o empregado [REDACTED], matrícula nº [REDACTED], cuja folha de presença foi reproduzida no ponto anterior, vem realizando uma jornada de 04 horas no período da manhã e uma jornada de 08 horas ininterruptas no período da tarde e início da noite. Esta última jornada inicia-se às 13:30 min e termina às 21:30 min, portanto, 8 horas sem nenhum intervalo para descanso ou alimentação.

O referido intervalo encontra-se previsto no artigo 71 da CLT que estabelece ao empregador a obrigatoriedade de conceder ao obreiro um lapso temporal de descanso de, no mínimo, 1 hora e, no máximo, de 2 horas para os trabalhos contínuos cuja duração exceda a 6 horas, ou seja, aqueles trabalhadores que laboram 8 horas por dia necessariamente devem ter uma pausa de pelo menos uma hora.



O fato de permitir a realização de 4 horas extras em sequência ao turno da tarde, mesmo concedendo um intervalo de 01 hora para o almoço, faz com que o turno de 4 horas da tarde mais as 4 horas extras ininterruptas contrarie o disposto no art. 71 da CLT.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade informou que foi encaminhado memorando ao Departamento Administrativo para dar ciência da inobservância à legislação quanto ao intervalo intrajornada e adoção de providências.

Causa

Descumprimento de legislação que trata de hora extra

Consequência

Possibilidade de a empresa sofrer penalidades em caso de fiscalização.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade informou que;

Em cumprimento à recomendação dessa Secretaria, de forma a prevenir novas ocorrências, o Departamento de Recursos Humanos-ARH encaminhou às assessorias, coordenações, departamentos e divisões do METRÔ-DF, a Circular nº 004/2014-ARH, datada de 03/06/2014, conforme se comprova pelo Anexo 05 contendo orientações quanto à jornada de trabalho e preenchimento das folhas individuais de ponto, ao mesmo tempo que alertando quanto à possibilidade de aplicação de procedimentos disciplinares aqueles empregados que vierem descumprir essas orientações.

Análise do Controle Interno

O cumprimento das orientações do Departamento de Recursos Humanos do Metrô quanto ao intervalo intrajornadas dos empregados do METRÔ/DF deverá ser confirmado no próximo trabalho de auditoria a ser realizado pela Controladoria da STC na Unidade.



Recomendação

- Conceder os intervalos para descanso para jornadas acima de 6 horas, conforme determina a CLT.

3.3 - INTERVALO INTERJORNADA IRREGULAR DE EMPREGADOS DA EMPRESA

Fato

Ainda com relação à folha de presença do Sr. [REDACTED], pode ser comprovado que o intervalo interjornadas não vem sendo cumprido. Em praticamente todos os dias do mês de agosto/2013, a jornada foi encerrada às 21:30 horas e recomeçou no dia seguinte às 08:00 horas da manhã, perfazendo um intervalo de 10 horas e 30 minutos entre as jornadas.

Essa ocorrência contraria o disposto no art. 66 da CLT que estabelece a obrigatoriedade de um período mínimo de 11 horas para descanso entre as jornadas. Além disso, o excesso de horas trabalhadas pode levar o empregado à exaustão física, podendo, inclusive, expô-lo a ocorrências de trânsito.

Em relação ao intervalo interjornada foi encaminhado ao Departamento Administrativo memorando para dar ciência quanto às implicações legais em relação ao descumprimento da legislação e adoção de providências.

Causa

Descumprimento de intervalo mínimo interjornada.

Consequência

Possibilidade de a empresa sofrer penalidades, conforme a legislação trabalhista.

Manifestação do Gestor

- Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade informou que;

Em cumprimento à recomendação dessa Secretaria, de forma a prevenir novas ocorrências, o Departamento de Recursos Humanos-ARH encaminhou às



assessorias, coordenações, departamentos e divisões do METRÔ-DF, a Circular nº 004/2014-ARH, datada de 03/06/2014, conforme se comprova pelo Anexo 05 contendo orientações quanto à jornada de trabalho e preenchimento das folhas individuais de ponto, ao mesmo tempo que alertando quanto à possibilidade de aplicação de procedimentos disciplinares aqueles empregados que vierem descumprir essas orientações.

Análise do Controle Interno

O cumprimento das orientações do Departamento de Recursos Humanos do Metrô quanto ao intervalo interjornadas dos empregados da Unidade deverá ser confirmado no próximo trabalho de auditoria a ser realizado pela Controladoria da STC na Unidade.

Recomendação

- Observar o intervalo mínimo de 11 horas entre as jornadas.

3.4 – REQUISIÇÃO DE EMPREGADOS EM SITUAÇÃO IRREGULAR

Fato

De acordo com a documentação apresentada pela companhia relativa aos empregados requisitados de outros órgãos, constatou-se que existem 04 empregados em situação irregular, conforme demonstrado abaixo:

Nome	Mat.	Cedente	Emprego em Comissão	Término	Situação
		CEASA	Assessor III	31/12/2013	Irregular
		Ministério dos Transportes	Diretor de Operações	03/03/2013	Irregular
		Banco do Brasil	Chefe de Divisão	10/10/2013	Irregular
		Universidade de Brasília	Diretor Técnico	06/12/2012	Irregular

O servidor da Administração Pública Federal poderá ser cedido a outro órgão ou entidade de qualquer ente federativo, incluindo as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e, ainda, nos termos de leis específicas.



De acordo com o art. 93, § 3º da Lei nº 8.112/1990, a cessão do servidor será processada mediante Portaria publicada no Diário Oficial da União.

Com relação ao prazo de cessão, estabelece o parágrafo único do art. 62 do Decreto nº 4.050/2001, que dispõe sobre a cessão de servidores da Administração Pública Federal, que o prazo é de até um ano, podendo ser prorrogado no interesse dos órgãos ou das entidades cedentes e cessionários.

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno, a Unidade informou que os processos de [REDACTED] encontram-se na Área de Requisições da Secretaria de Governo para regularização.

Quanto à situação de [REDACTED], a Unidade encaminhou documentos que tratam da renovação, mas não foi possível identificar a efetivação das renovações, nem o período o que se refere.

Causa

Processos de renovação das requisições iniciados intempestivamente.

Consequência

Situação irregular da cessão dos empregados ao METRÔ.

Manifestação do Gestor

A Unidade se manifestou da seguinte forma:

Em face da recomendação apresentada por esse Órgão de Controle Interno, informa-se que já foram adotadas providências visando renovar as requisições dos empregados, cedidos ao METRÔ/DF, para o exercício de 2014, conforme se comprova por meio da documentação constante do *Anexo 06*.

Análise do Controle Interno

A documentação apresentada pela Unidade, constante do anexo 06, comprova que foi solicitada a renovação da cessão do Sr. [REDACTED] para o período de 2014, mas não consta documentos relativos à renovação de 2012 para 2013.



Recomendação

- Providenciar a renovação das cessões de todos os empregados requisitados para 2014, tendo em vista que a documentação encaminhada que demonstra a situação irregular refere-se ao período de 2013.

4 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

4.1 - AUSÊNCIA DE RUBRICA NAS FOLHAS DO EDITAL

Fato

Trata o processo nº 097.001.852/2012 de licitação, na modalidade Pregão, para aquisição de material de expediente. A empresa vendedora foi a Fipel Comércio e Importação de Artigos para Papelaria e Escritório Ltda., inscrita no CNPJ nº 03.119.421/0001-24. O valor dos materiais adquiridos atingiu o montante de R\$36.000,00.

Analisando o Edital de Pregão Eletrônico nº 27/2012, acostado às fls. 127 a 144 dos autos, observa-se que apenas a última folha foi assinada. As demais folhas do edital não foram rubricadas pela autoridade competente.

A Lei nº 8.666/1993 prevê, no art. 40, §1º, que o original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Essa ocorrência também foi detectada nos processos nºs 097.001.511/2012 e 097.000.473/2013.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade informou que as folhas dos Editais dos Pregões Eletrônicos nºs 17/2012 e 27/2012 e Edital de Tomada de Preços nº 03/2013 não foram rubricadas, como previsto na Lei nº 8.666/1993, por equívoco.

A Unidade informou que vai adotar melhorias nos sistemas de controle para evitar que o fato ocorra novamente.



Causa

Controle inadequado de assinatura ou rubricas de documentos oficiais.

Consequência

Documentos obrigatórios sem assinatura ou rubricas, acostados aos autos, ensejam a possibilidade de serem substituídos.

Manifestação do Gestor

A Unidade informou que vem trabalhando com atenção especial no tocante à verificação de que todas as folhas do Edital estão devidamente rubricadas, em cumprimento ao art. 40 da Lei 8666/93, conforme recomendação desse Controle.

Análise do Controle Interno

Em que pese a Unidade ter assimilada a orientação do Controle Interno, esse tipo de falha deverá ser objeto de verificação nos próximos trabalhos de auditoria, no sentido de comprovar a regularidade dos processos de licitação.

Recomendação

- Orientar os empregados envolvidos com processos de licitação da necessidade de serem rubricadas todas as folhas do Edital, conforme estatuído no art. 40 da Lei nº 8.666/1993.

4.2 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES À AQUISIÇÃO DE FOLDERS

Fato

O processo nº 097.000.814/2013 refere-se à contratação de empresa especializada para impressão de 300.000 folders – Guia do Usuário do METRÔ, sendo 250.000 em português e 50.000 em inglês. Tal material visava à orientação do usuário do transporte quanto à segurança e postura, tendo sido contratada a empresa Artes Gráficas e



Editora Pontual Ltda. – EPP, no valor de R\$9.900,00, correspondendo a R\$0,033 por folder, mediante Dispensa de Licitação.

Constatou-se que o Termo de Referência do certame não apresentou informações e elementos suficientes à caracterização da demanda por parte da empresa, haja vista que não consta dos autos estudos preliminares para respaldar o quantitativo de 300.000 folders, além de informações quanto aos locais e/ou Estações de trem onde os Guias seriam distribuídos.

O Termo de Referência, assim como o Projeto Básico, elaborado na fase interna da licitação têm por finalidade permitir o planejamento prévio quanto ao custo do objeto a ser definido e a efetiva demanda por parte do órgão. O Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 112/2007, se pronunciou acerca de tal documento possibilitar a avaliação do custo não somente pela Administração, como também por parte dos interessados em participar do certame.

Além disso, tais documentos tem a função de demonstrar a viabilidade e a conveniência da execução do objeto do certame, evidenciando que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras da entidade.

Tal entendimento é corroborado pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

Na verdade, a exigência contida no art. 7º, I e §2º, I da Lei nº 8.666/93, da exigência da apresentação do Projeto Básico para a licitação de execução de obras e prestação de serviços não deve ficar concentrada ao aspecto formal. A finalidade dessa exigência é para que se tornem conhecidos os elementos suficientes à compreensão e realização do objeto da licitação por parte do poder público. Se, no Edital, esses elementos estão presentes, atingindo os desígnios da lei, a publicidade do objeto da licitação está presente e aberto amplo espaço para o caráter competitivo do certame, sem implicar prejuízos algum para a lisura do negócio jurídico a ser celebrado e, conseqüentemente, não ser motivo para decretação de nulidade. Esta só pode ser pronunciada, em processo de licitação, quando evidenciado prejuízo ao certame pelo descumprimento dos princípios que a rege. (Resp. nº 773.665/RS, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, j. em 19.06.2006, DJ de 19.10.2006).

Em resposta aos questionamentos apresentados por parte do Controle Interno, a Companhia apresentou o Memorando nº 25/2014 – CCS, reforçando que a prestação de serviços com qualidade e a garantia da segurança aos usuários do sistema metroviário do DF integram parte do compromisso da empresa.



Segundo a Companhia, havia cerca de três anos desde a última divulgação por via impressa, período esse em que ocorreram as inovações no sistema metroviário, como o fechamento automático de portas e a alteração do mapa da linha, haja vista a inauguração da Estação Guará. A justificativa para que parte do material fosse confeccionado em inglês refere-se ao fato de Brasília ter sido sede da abertura da Copa das Confederações, recebendo turistas do país e do exterior.

Já com relação aos locais de distribuição e metodologia de cálculo de quantitativo empregado, tomou-se por base a estimativa de que 80.300 pessoas/dia passassem pelas estações em 2013. Diante disso, havia a expectativa de que 10% dos usuários se interessariam pelo folder, chegando-se ao total de 8.030/ao dia. Considerando que a campanha e a consequente distribuição ocorreriam por um prazo de 40 dias, estimou-se um quantitativo aproximado de 300.000 folders a serem confeccionados.

Causa

Ausência de informação no Projeto Básico com relação aos estudos técnicos preliminares efetuados pela Unidade, a fim de configurar a real demanda da empresa no que tange ao quantitativo de folders a serem distribuídos nas Estações.

Consequência

Possibilidade de realização do certame sem a correta caracterização do objeto, bem como da necessária demanda da Unidade.

Manifestação do Gestor

Quanto às impropriedades elencadas, reiteram-se as justificativas apresentadas por ocasião da Nota de Auditoria nº 05/2014, de 18/02/2014, emitida por esse Controle Interno.

De forma a prevenir que novas ocorrências se sucedam, foi expedido o Memorando nº 128/2014-PRE, de 03/07/2014 (Anexo 08) à Unidade demandante, para que, a partir dessa data, elabore, preliminarmente, estudos técnicos que passarão a integrar o Projeto Básico, de forma a se obter a correta e plena identificação e/ou quantificação do objeto do certame licitatório.



Análise do Controle Interno

Em que pese a Unidade ter assimilada a orientação do Controle Interno, esse tipo de falha deverá ser objeto de verificação nos próximos trabalhos de auditoria, no sentido de comprovar a regularidade dos procedimentos nos certames licitatórios.

Recomendação

- Realizar certame licitatório utilizando estudos técnicos preliminares que sirvam de justificativa com relação ao objeto da licitação e a demanda existente na Entidade.

4.3 – AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS POR OCASIÃO DE PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

Fato

O processo nº 097.001.337/2011 trata da contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva com fornecimento de materiais de consumo e de giro das escadas rolantes e elevadores em estações e prédios próprios do METRÔ, aferidas por índices de desempenho. Tal certame ocorreu mediante Pregão por menor preço.

A empresa Elevadores OTIS Ltda., CNPJ nº 29739737/0009-60, foi a vencedora do certame, no valor de R\$625.000,00 por 12 meses, tendo sido formalizado Termo Contratual de prestação de serviços nº 024/2011 em dezembro de 2011, havendo, posteriormente, a formalização de dois Termos Aditivos objetivando a prorrogação do prazo de vigência contratual por 12 meses cada, em dezembro de 2012 e 2013.

Quando da formalização do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços nº 024/2011, a Seção interessada na prorrogação da vigência contratual informou os preços praticados por outros órgãos e entidades da Administração, a fim de demonstrar a vantajosidade da contratação cujo valor praticado pela empresa contratada era de R\$642,30 por unidade reparada.

Todavia, os documentos referentes a essa pesquisa de preços efetuada pela entidade não foram anexados aos autos, já que havia tão somente uma tabela com a descrição



dos valores obtidos, sem quaisquer outros documentos comprobatórios. Ressalta-se que o Parecer Jurídico relativo à prorrogação inerente ao Segundo Termo Aditivo ao Contrato já apresentava tal recomendação, a fim de comprovar os preços condições vantajosas da prorrogação da vigência à Administração, nos termos do art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

Adverte-se que a prorrogação dos contratos de prestação de serviços contínuos não é regra absoluta. A prorrogação se justifica nos casos em que a Administração consiga manter as condições vantajosas.

Em julgados anteriores, o Tribunal de Contas da União decidiu:

9.2 determinar [...] que, por ocasião da celebração de aditivos para prorrogação do prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços executados de forma contínua.

[...]

9.2.2. realize pesquisa dos preços de mercado capaz de justificar ou não o aditamento consignando-a, expressamente nos autos, para fins de observância ao disposto no art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/1993. (TCU. Acórdão nº 3.010/2008, 2ª Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 19.08.2008)

Em relação à falta de documentação referente à pesquisa de preço, o qual demonstra a vantajosidade de atendimento do Contrato nº 24/2011, o METRÔ informou que a pesquisa fora feita, à época, via internet, através dos sites do Ministério das Cidades, SEPLAG e Procuradoria-Geral do Trabalho. Todavia, houve um equívoco ao não anexar os referidos documentos ao processo.

Segundo o METRÔ,

em levantamento realizado via internet, não foram encontradas as cópias dos contratos da SEPLAG e Ministério das Cidades, cujos valores foram informados através do Memorando nº 108/2013 – OMVP. Assim, o Departamento de Manutenção entrou em contato com os referidos órgãos e solicitou as cópias, para posterior anexação ao processo.

[...]

Encaminhamos, ainda, cópias de outros Contratos firmados entre a Administração Pública e prestadores de serviços de manutenção em escadas rolantes e elevadores onde se verifica a vantajosidade de aditamento do Contrato nº 024/2011.

[...]

Assim, comprova-se, documentalmente, a vantajosidade de aditamento do Contrato nº 024/2011, cujo valor é inferior a outros Contratos da Administração Pública e a orçamentos realizados ao final de 2013 e início de 2014.



Causa

Ausência de documentação para comprovação da vantajosidade.

Consequência

Não comprovação da compatibilidade dos preços contratados aos praticados no mercado, à época da prorrogação da vigência contratual.

Manifestação do Gestor

A Companhia comunicou que:

Foi anexada aos autos e apresentada a esse Controle Interno, por ocasião da Auditoria realizada nesta Companhia, a documentação relativa à pesquisa de preços concernente a outros contratos firmados com a Administração Pública para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva em elevadores e fornecimento de peças que comprovaram a compatibilidade dos preços contratados, objeto do aditamento do Contrato nº 24/2011, com aqueles praticados no mercado. Contudo, de forma a atender a recomendação desse Controle Interno, expedir-se-á Circular nº 04/2014-PRE encaminhada pelo Memorando nº 130/2014-PRE (*Anexo 03*) aos gestores de contratos, no sentido de que seja organizada documentação compatível com o escopo de contratação, cujas datas não excedam ao período de seis meses, de forma a demonstrar a vantagem da celebração dos respectivos aditamentos em prazos contratuais.

Análise do Controle Interno

Considerando as providências a serem implantadas, faz-se necessário enfatizar a necessidade de demonstrar a importância da pesquisa mercadológica inserta aos autos, comprovando a compatibilidade dos preços contratados compatíveis com os praticados, anexando, inclusive, as tabelas de custos da prestação de serviços.

Recomendação

- Realizar e anexar aos autos, para aditivos contratuais à prorrogação da sua vigência, ampla pesquisa de preços que demonstre ser a prorrogação mais vantajosa para a Administração conforme a Lei 8666/1993 em seu art. 3º c/c art. 57, inciso II.



4.4 CONTRATAÇÃO COM VALOR SIMILAR AO PREÇO ESTIMADO INICIALMENTE

Fato

O processo nº 097.000.101/2013 refere-se à contratação de Agência de Publicidade para realização de campanha de utilidade pública sobre Assédio Moral e Sexual em âmbitos interno e externo à empresa, em atendimento ao Termo de Ajustamento de Conduta resultante da Ação Civil Pública nº 1877-43.2011.5.10.0015 do Ministério Público do Trabalho.

O certame ocorreu na modalidade Tomada de Preço, por tipo Técnica e Preço, visando à produção e veiculação da campanha. Ressalta-se que neste tipo de licitação, há a previsão de critérios a respeito da comparação de aspectos técnicos e financeiros conjugados. A empresa Sabah Publicidade Ltda. – ME, CNPJ 17.430.1104/0001-74, foi contratada, no valor total de R\$308.549,00 por um prazo de 06 meses.

Nota-se que havia inicialmente o valor estimado em R\$300.000,00 à mencionada contratação. Posteriormente, foi possível verificar que houve uma nova pesquisa de preços, estimado o valor de R\$308.668,76, a saber:

ATIVIDADE	AV COMUNICAÇÃO	AGÊNCIA NACIONAL	AGNELO PACHECO
Veiculação	236.051,55	306.945,00	182.509,00
Produção	38.895,00	60.305,74	101.300,00
TOTAL	274.946,55	367.250,74	283.809,00
VALOR ESTIMADO		308.668,75	

Observou-se uma discrepância entre os valores apresentados pelo METRÔ, haja vista uma diferença de 33,57% entre o maior e o menor valor pesquisado. O critério de aceitabilidade de preços adotado por parte da Administração Pública não deve permitir a adoção de preços distanciados da realidade do mercado. Verificou-se que duas das três empresas que encaminharam seus preços apresentaram valores inferiores ao contratado pelo METRÔ.



Percebeu-se também uma diferença de apenas R\$119,76 entre o valor orçado e o contratado pela Entidade, o que equivale a 0,039%.

Ademais, apenas uma Agência de Publicidade participou do referido procedimento. Considerando que o número de Agências de Publicidade existentes no âmbito local, faz-se imperioso enfatizar a necessidade de ampla publicidade na licitação pública, possibilitando o acesso do maior número de interessados, na busca pela proposta mais vantajosa à Administração e pela economicidade na utilização dos recursos públicos.

De acordo com o Tribunal de Contas da União

86. O procedimento licitatório comum, quando realizado corretamente, além de assegurar a observância de princípios constitucionais e legais – isonomia, publicidade, eficiência, moralidade, etc. – tende a assegurar a contratação por preço adequado. A disputa entre os interessados privados pelo contrato com a estatal faz com que os licitantes ofereçam preços menores, que proporcionam uma redução de custos para a Administração Pública (TCU. Acórdão nº 1.789/2011, Plenário. Rel Min Ubiratan Aguiar. Sessão de 06.07.2011).

A Companhia esclareceu que a pesquisa de preços tomou por base a cotação realizada entre três empresas especializadas na execução do objeto licitado. Foi observada uma diferença de preços entre o máximo e o mínimo, e visando uma maior coerência com valores apresentados e praticados no mercado, optou-se pela média dos preços, a qual serviu como parâmetro para realização do certame. Acrescentou ainda que, embora tenha ocorrido a necessária publicação, apenas um único licitante compareceu à sessão.

O METRÔ argumentou ainda que

O fato de o preço mais alto apresentado nessa pesquisa ser 33% superior do que o menor apresentado não significa, por si só, que estava fora da realidade do mercado publicitário. A eliminação desse preço, inclusive, poderia significar uma restrição de mercado, prejudicando de antemão a competitividade buscada pela Administração Pública.

[...]

Inclusive, porque, caso o preço de referência fosse menor, como a STC sugere que deveria ser, a consequência não seria uma maior participação de empresas. Pelo contrário, poder-se-ia frustrar definitivamente o certame. Assim, o fato de apenas um licitante ter comparecido não guarda relação com a pesquisa de mercado, que foi legalmente prevista e exigível.

Desta forma, a equipe de auditoria entende que a Unidade deveria realizar ampla publicidade dos certames licitatórios em andamento, visando obter a participação de mais de um interessado, e conseqüentemente, a possível redução dos preços contratados.



Manifestação do Gestor

A empresa reiterou a justificativa apresentada anteriormente, quanto à expedição do Memorando nº 128/2014-PRE (*Anexo 08,*) para que a Unidade demandante promova maior publicidade aos certames licitatórios, de forma a obter ampla competitividade e conseqüente redução de preços.

Análise do Controle Interno

Destaca-se a importância de se efetuar uma ampla publicidade quanto aos certames realizados pela empresa, buscando a ampla participação de interessados, haja vista a busca pela proposta mais vantajosa à execução do objeto do certame.

Além disso, tal procedimento mostra-se de suma importância, considerando a necessidade de redução de custos, principalmente em atividades não relacionadas às operações da Companhia, tendo em vista a situação financeira do METRÔ, que ano após ano necessita de maiores repasses de recursos por parte do Tesouro do Distrito Federal.

4.5 - DIFICULDADE NA EXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL EM RAZÃO DE INCONGRUÊNCIAS NO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

Fato

O processo nº 097.000.510/2012 refere-se à contratação de empresa visando à prestação de serviços técnicos especializados para a elaboração de projeto executivo e orçamento analítico referente à modernização da Estação Arniquireiras (estação nº 16), integrante da linha 01 do METRÔ/DF, em Águas Claras.

Tal procedimento ocorreu mediante a modalidade Convite, no valor de R\$98.375,51, tendo sido contratada a empresa Metroquatro Arquitetura e Tecnologia S/C Ltda., CNPJ nº 00956114/0001-00.

De acordo com o art. 6º, inciso X da Lei nº 8.666/1993, o projeto executivo é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).



Analisando o Contrato nº 04/2013, formalizado em 22/01/2013, observou-se o prazo de vigência era de 90 dias, conforme previsão na Cláusula Sexta do citado termo. Já o prazo para execução dos serviços era de 60 dias úteis, a partir do recebimento da Ordem de Serviço. Cabe informar que a Ordem de Serviço nº 01/2013 – TEN foi emitida em 26/02/2013, demonstrando assim uma diferença de 25 dias.

Ressalta-se que a vigência contratual se inicia a partir do momento em que ele está apto à produção dos efeitos visados. Diante do lapso temporal entre a formalização do termo contratual e a emissão da Ordem de Serviço, bem como do detalhamento das atividades a serem desenvolvidas no Plano de Trabalho realizado pela Contratada, houve a necessidade de alteração da vigência contratual inicialmente prevista, de 90 para 210 dias.

Avaliando a letra da Lei nº 8.666/1993, tal prorrogação do prazo contratual não seria possível, face que tal avença não se trata de prestação de serviços contínuos, não se aplicando a regra relativa à prorrogação por iguais períodos, limitada a 60 meses, prevista no art. 57, inciso II da lei supracitada.

Considerando a inviabilidade técnica para cumprimento do objeto no prazo previsto inicialmente no termo contratual, houve a necessária formalização de Termo Aditivo, com a consequente prorrogação do prazo de vigência.

Objetivando evitar incongruências como a exposta, o Tribunal de Contas da União decidiu:

Representação. Licitação conduzia pelo conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, com o objetivo de contratar empresa especializada para a prestação de serviços de publicidade. Prazo de execução e vigência do contrato distintos.

Acórdão

9.3.3. abstenha-se de estabelecer prazos de vigência e execução distintos quando da celebração de contratos, uma vez que, desde que os contratos tenham sido prestados dentro do prazo de vigência do contrato, a administração poderá atestar e realizar o pagamento da última parcela após o término da vigência (TCU, Acórdão nº 4.614/2008, 2ª Câmara. Rel. André Luís Carvalho. Sessão 28.10.2008).

Quanto às impropriedades apresentadas, o METRÔ informou que havia ciência quanto à necessidade de emissão da O.S. para o início da contagem dos prazos de execução. Ademais, a Comissão entendeu por razoável e de interesse da Administração, a emissão da OS em 26/02/2013, haja vista o prazo existente entre a assinatura do contrato – 22/01/2013, e a entrega do processo à Comissão Executora – 14/02/2013.



O METRÔ ressalta ainda que tal situação não acarretou em danos ao Erário, haja vista a execução do objeto conforme previsão em Edital e termos contratuais. Por fim, de acordo com a empresa, sugere-se, nas contratações futuras, a adoção de prazo de vigência suficientemente superior ao prazo de execução, vindo pois, a abranger quaisquer atrasos de tramitação, além do prazo necessário ao recebimento do objeto e o pagamento final.

Causa

Prazo de vigência contratual inferior ao prazo de execução do objeto.

Consequência

Necessidade de formalização de Termo Aditivo visando à alteração do prazo de vigência contratual.

Manifestação do Gestor

A Companhia reiterou a justificativa apresentada quando da emissão da Nota de Auditoria nº 12/2014, de 14/03/2014. Contudo, em face da recomendação dessa Secretaria, foi expedida às unidades demandantes, a Circular nº 039/2014-DTE, de 04/04/2014.

Análise do Controle Interno

O contrato definirá os prazos de execução das prestações atribuídas a cada uma das partes. Diante disso, poderia a Administração distinguir adequadamente o prazo para as etapas até a conclusão do objeto, entrega e recebimentos definitivos.

Ressalta-se a importância em estabelecer o prazo à execução do objeto bem como a vigência contratual, necessários a demonstrar a disponibilização deste conforme os padrões e as especificações técnicas constantes do Projeto Básico e do termo contratual.

Recomendação

- Compatibilizar os prazos de execução do objeto contratual, visando à necessidade de execução durante o prazo de vigência do termo.



4.6 - AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE TERMO CONTRATUAL

Fato

Trata o processo nº 097.001.439/2013 de contratação de serviço de acesso ao Sistema Banco de Preços, cuja detentora é a empresa NP Eventos e Serviços Ltda., inscrita no CNPJ 07.797.967/0001-95, mediante contratação direta por Inexigibilidade de Licitação. O valor do acesso ao Banco de Dados foi de R\$23.970,00 pelo prazo de 12 meses, referentes a três assinaturas anuais.

Foi constatado que a Unidade não celebrou o contrato com a empresa NP Eventos e Serviços Ltda., embora conste no memorando de solicitação/Projeto Básico Simplificado a informação de que o contrato teria a duração de 12 meses, contados a partir da assinatura contratual.

A Procuradoria Jurídica do Metrô se manifestou quanto à legalidade da inexigibilidade, mas foi omissa quanto à necessidade ou não de formalização de contrato.

A Lei de Licitações, artigo 62, estabelece as situações em que a formalização do termo de contrato pode ser substituída por outros instrumentos. No parágrafo 4º a Lei disciplina que é dispensável o termo de contrato e facultada a substituição prevista no artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive a Assistência técnica.

Tendo-se em conta que o caso em questão não é uma compra e sim uma contratação de serviço, não estaria incluído na faculdade prevista do § 4º do artigo 62 da lei de licitações. Além disso, por se tratar de um serviço contínuo a ser prestado por vários períodos seguidos, mediante prorrogações, ensejaria a necessidade de formalização de termo de contrato para disciplinar as obrigações futuras recíprocas.

Também no processo nº 097.001.616/2013, de pregão eletrônico, para contratação de empresa para fornecimento, com entrega parcelada, de água mineral em gás em garrafas de 20 litros. Não houve a formalização de termo de contrato. A empresa vencedora do certame foi a Hellen Jarjour ME, inscrita no CNPJ 10.934.430/0001-34. O valor da aquisição foi de R\$97.680,00 pelo prazo de 12 meses.



Em resposta ao Controle Interno, a Unidade apresentou os seguintes esclarecimentos:

Que a partir dos dispositivos, conclui-se que a regra geral é a de que, quando o contrato, seja de qualquer tipo, tiver valor inferior ao informado na alínea “B” do inciso II artigo 23 da lei nº 8.666/1993(R\$650.000,00) será dispensável o termo de contrato.

No caso específico do § 4º do artigo 62, o permissivo legal é o que o termo de contrato será dispensável no caso de compras com entrega imediata e integral, independentemente do valor da contratação. Quer dizer, é uma regra específica em relação à estabelecida desse artigo, dispondo que, no caso de compras, mesmo que o valor da contratação seja superior a R\$ 650.000,00, será dispensável o termo de contrato caso essa compra seja de entrega imediata e integral.

Nos demais casos que não sejam compras, a exemplo da contratação em questão, que se configura prestação de serviços, esse termo somente será dispensável se o valor for inferior a R\$ 650.000,00, não independentemente de valor.

Ocorre que, ao contrário do que se interpretou no caso, o contrato celebrado com a empresa Eventos NP Eventos e Serviços Ltda., possui caráter de prestação de Serviços, não de compra. Assim, não se deve aplicar ao caso a regra específica do § 4º do artigo 62 da Lei nº 8.666/1993, mas sim a de seu caput. Como o valor da contratação é de R\$23.970,00, muito aquém do limite de R\$650.000,00 acima do qual é obrigatório o termo de contrato, conclui-se que é plenamente possível e legal a sua substituição por Nota de Empenho, como realizados nos autos.

Ademais, observa que a presente contratação não possui uma complexidade que exija maiores regulamentações, sendo, portanto, dispensável a formalização por termo de contrato.

No caso da empresa NP eventos, a Unidade concluiu, por intermédio de Coordenadoria Jurídica pela desnecessidade de formalização da contratação da empresa, por meio de Termo de Contrato, já que a simples emissão da competente Nota de Empenho seria suficiente para formalizá-la, conforme disposto no *caput* do art. 62 da Lei nº 8.666/1993.

Foi argumentado ainda que o § 4º desse artigo é específico para os casos de compra com a pronta entrega, e não para os demais casos, além de não afastar o que dispõe seu caput quanto à possibilidade de dispensa desse termo de contrato para os contratos com valor inferior a R\$ 650.000,00.

No caso do processo nº 097.001.439/2012, a conclusão da Procuradoria Jurídica foi a mesma, fundamentando que o § 4º do art. 62 da Lei de Licitações é específico para os casos de compra com pronta entrega e não para os demais casos, além de não afastar o



que dispõe o caput do art. 62 quanto à possibilidade de dispensa desse termo de contrato para contratos com valor inferior a R\$650.000,00.

O TCU já se manifestou quanto a obrigatoriedade de formalização de termo de contrato, quando as contratações de qualquer valor resultarem obrigações futuras, como por exemplo: entrega futura ou parcelada do objeto e assistência técnica (Acórdão 390/1999 – 1ª Câmara). No caso do fornecimento água, a entrega do objeto tem sido feita mensalmente. Portanto, configura entrega parcelada e conseqüentemente obrigatoriedade de formalização do termo de contrato.

Em outro acórdão do TCU, também já houve manifestação quanto à necessidade de celebração do termo contratual, quando houver obrigações futuras decorrentes de fornecimentos de bens ou serviços, conforme excerto extraído do Acórdão nº 1.219/2007:

[...]

9.3. determinar à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo que, na gestão de recursos federais descentralizados, sempre quando houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, formalize, independentemente da modalidade de licitação, termo de contrato, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993;

Causa

Descumprimento de dispositivos da Lei de licitações quanto à obrigatoriedade de formalização de Termo Contratual.

Consequência

Ausência de Termo formalizando a contratação efetuada pela Unidade.

Manifestação do Gestor

Em resposta, a empresa manteve os esclarecimentos prestados anteriormente. Apenas ressaltou que observará a obrigatoriedade de celebração de termo de contrato para todas as avenças, cujo valor ultrapassar, no caso de obras e serviços de engenharia R\$ 150.000,00 e, no de compras e serviços de outra natureza R\$80.000,00, corrigindo, assim, o seu entendimento exposto anteriormente.



Análise do Controle Interno

Por se tratar de uma serviço de natureza continua e possuir obrigações recíprocas, entendemos que o contrato deveria ser formalizado para disciplinar as obrigações de cada parte no contrato.

Recomendação

- Formalizar o instrumento contratual sempre que a execução do serviço resultar obrigações futuras ou que a entrega do objeto for parcelada.

4.7 - ESCOLHA DE MODALIDADE DE LICITAÇÃO INDEVIDA

Fato

O processo nº 097.000.718/2013 trata de certame na modalidade Pregão Eletrônico, realizado para contratação de empresa para fornecimento de materiais de primeiros socorros. A empresa vencedora foi a A.R. Cirúrgica Ltda. ME, inscrita no CNPJ nº 13.767.425/0001-72. A formalização contratual se deu por meio de Nota de Empenho no valor de R\$11.354,00.

Inicialmente, o processo foi autuado e instruído como dispensa, tendo em vista os valores envolvidos conforme extrato das propostas solicitado para elaboração do Termo de Referência.

Quadro resumo de preços ofertados

Empresa	Valor (R\$)
Micromedical – Material Médico Hospitalar Ltda	9.391,10
Prontoservi – Material Médico Hospitalar	8.357,55
Supermercado da Saúde	7.703,80
RT Comercio e Serviços Ltda/Moderna Papelaria e Informática	13.990,09
Resgate SP – Resgate SP Produtos APH e EPI Ltda Me	12.044,75
Valor médio das propostas	11.359,49

Enfatiza-se que as empresas Prontoservi e Supermercado da Saúde não cotaram todos os itens.



Às folhas 65 a 67 dos autos, consta manifestação favorável por parte da Procuradoria Jurídica à aquisição dos materiais de primeiros socorros por Dispensa de Licitação, mediante formalização por meio de Nota de Empenho, nos termos do art. 62 da Lei nº 8.666/1993.

Nos autos, há também documentos comunicando a existência de outro certame (processo nº 097.001.538/2012) para aquisição de material hospitalar que não prosperou, tendo em vista a desclassificação de todos os participantes. Também constam as informações de que o presente processo contemplava parcialmente os produtos relacionados no processo frustrado e de que o mesmo não era o substituto do anterior.

Em sequência foi elaborado outro Termo de Referência com valor estimativo de R\$19.738,19, uma vez que foram incluídos outros materiais previstos no processo cancelado. Desde então, foi autorizada, em 24/05/2013, a contratação na modalidade Pregão. A utilização dessa modalidade foi ratificada pela Procuradoria Jurídica em parecer emitido em 13/06/2013.

Entretanto, o Edital do Pregão Eletrônico nº 16/2013 datado de 20/06/2013, fls. 125 a 142, contemplou apenas os produtos relacionados no Termo de Referência elaborado inicialmente no processo nº 097.000.718/2013, sem incluir os outros itens do certame fracassado. Inclusive foi anexado o Termo de Referência original com valor estimado de R\$ 11.359,49.

Realizado o Pregão Eletrônico, o valor foi arrematado pela empresa A. R. Cirúrgica Ltda pelo valor de R\$11.354,00. Ora, se tivesse mantido a dispensa, os materiais poderiam ser adquiridos pelo valor de R\$9.391,10, oferecido pela empresa Micromedical – Material Médico Hospitalar Ltda., CNPJ 00.653.494/0001-03 uma vez que não foi acrescentado nenhum produto ao Termo de Referência original. A decisão gerou uma despesa de R\$1.962,90 superior ao inicialmente programado.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade prestou esclarecimentos, destacando que não foi possível afirmar que a decisão de contratar, em análise, tenha causado prejuízo ao Erário. Além disso, destacou que não há relação de causalidade entre o resultado da licitação fracassada e a opção do Administrador pela utilização do Pregão Eletrônico.



A Unidade também alegou que a escolha da modalidade e do tipo de licitação é discricionária para o Administrador, desde que respeitados os limites e critérios estabelecidos na legislação. Ademais, as empresas que apresentam propostas para formação do preço não se interessaram em participar do Pregão Eletrônico.

Outra justificativa apresentada pelo METRÔ foi que o Pregão seria a modalidade mais indicada, pois o objeto da contratação permitia a competitividade entre os interessados, de modo a alcançar o menor preço.

A Unidade conclui que a contratação não foi prejudicial ao interesse público, quando o administrador decidiu de conformidade aos parâmetros legais estabelecidos pelo ordenamento jurídico e que a escolha do pregão em detrimento de eventual dispensa de licitação, quando se trata de bens comuns, visa à preservação da ampla competitividade entre os interessados, notadamente na busca do menor preço e da vantajosidade na futura contratação.

Causa

Substituição da Compra Direta pelo Pregão Eletrônico.

Consequência

A mudança de modalidade não favoreceu o melhor preço na aquisição dos materiais.

Manifestação do Gestor

Em resposta ao relatório preliminar, a Unidade apresentou a seguinte justificativa:

A escolha da modalidade de Pregão em detrimento da dispensa de licitação é ato discricionário do Administrador, haja vista que tais opções são válidas no Direito. Tal escolha deu-se, sobretudo, em razão de privilegiar-se o princípio da ampla competitividade entre os interessados, tendo se vislumbrado, na hipótese, a busca na obtenção de um menor preço e de vantagem, na futura contratação.

Ademais, não havia como prever que a escolha de mudança de modalidade, embora dentro dos parâmetros legais, não viria, posteriormente, confirmar o melhor preço.



Análise do Controle Interno

De fato, a escolha da modalidade da licitação é um ato discricionário do Gestor, devendo, sempre, buscar a competitividade e os melhores preços. Entretanto, no caso em questão, não houve ampla competitividade e não se obteve o melhor preço, tendo em vista a participação de poucos interessados e, como consequência, a Unidade desembolsou valor maior do que se tivesse optado pela dispensa.

Recomendação

- Adotar, nos processos de compra, sempre que possível, a seleção da proposta mais vantajosa, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

4.8 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E OS RESPECTIVOS PAGAMENTOS EFETUADOS SEM COBERTURA CONTRATUAL

Fato

Os processos nºs 097.002.157/2013 e 097.002.158/2013 referem-se aos pagamentos efetuados pelo METRÔ ao Consórcio METROMAN, formado pelas empresas Serveng Civilsan S.A. – Empresas Associadas de Engenharia, e MGE Equipamentos e Serviços Ferroviários Ltda.

Observa-se que tais pagamentos resultam do Contrato nº 16/2007, acerca das medições dos serviços de manutenção preventiva e corretiva realizados pelo Consórcio, iniciado em outubro de 2007, cuja vigência perdurou por 72 meses, até setembro de 2013. Entretanto, nos meses de outubro e novembro de 2013, foi mantida a prestação de serviços e os consequentes pagamentos ao Consórcio METROMAN sem a existência de termo contratual vigente à época.

No período de ausência contratual, o consórcio requereu o pagamento das faturas, considerando a efetiva prestação de serviços. As faturas apresentadas atingiram o montante de R\$10.136.000,00, conforme demonstrado a seguir:



PROCESSO	PERÍODO	EMPRESA	VALOR PAGO (R\$)
097.002.157/2013	19/10 a 31/10/2013	Serveng-Civilsan	2.345.760,00
		MGE Equipamentos e Serviços Ferroviários	550.240,00
097.002.157/2013	Novembro/2013	Serveng-Civilsan	5.864.400,00
		MGE Equipamentos e Serviços Ferroviários	1.375.600,00
TOTAL			10.136.000,00

O contrato emergencial nº 022/2013, firmado entre o METRÔ e o Consórcio Metroman foi formalizado em 27/11/2013. Adverte-se que, ocorrendo a expiração do prazo de vigência do termo contratual, rompe-se automaticamente o contrato, cabendo a ambas as partes cessar suas obrigações, sem a necessidade de ato formal de rescisão.

É importante frisar que eventual prestação de serviços à conta de contrato inexistente, ou cuja vigência tenha se expirado e não tendo sido regularmente renovado dentro do prazo de vigência, configura ausência de cobertura legal e consequentemente sem o empenho prévio, situação esta que contraria o art. 60 parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, bem como o art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Obviamente que a não realização de manutenção traria enormes prejuízos para a continuidade da prestação dos serviços do Metrô, haja vista os riscos para a integridade física dos usuários e a indisponibilidade do transporte à população.

Saliente-se que os contratos públicos são regidos por normas e princípios próprios do Direito Administrativo, sendo sempre consensual e, em regra, formal, oneroso, comutativo e “*intuito personae*”. A forma do contrato, portanto, é exigência indispensável, por representar uma garantia para os administrados e para a própria Administração, advindo daí que qualquer prorrogação ou ajuste no contrato deve ser feito mediante aditamento.

Tendo em vista o término de vigência contratual, o doutrinador Hely Lopes Meirelles defende que:

a extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra nos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo e de eficácia do negócio jurídico contratado, de modo que, uma vez expirado, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público.

[...]

A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de plano direito a extinção do contrato. O contrato extinto não se prorroga nem se renova, exigindo novo ajuste para a continuação das obras, serviços ou fornecimentos anteriormente



contratados. O que pode ocorrer é a conveniência, para o serviço público, da manutenção das atividades, materiais, equipamentos e pessoal do contratado anterior até a recontração. Nesse caso, a Administração pode atribuir no edital o encargo das indenizações ao futuro contratado, indicando desde logo o seu valor, para orientação dos proponentes (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pág. 232)

Embora não houvesse vigência do termo contratual nos meses de outubro e novembro de 2013, é lícita a realização de pagamento ao consórcio prestador de serviço, como de fato ocorreu, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública.

A Procuradoria-Geral do DF concluiu como devido o pagamento por serviços prestados sem cobertura contratual como no caso em análise, desde que não verificada a má fé do contratado, conforme previsto no Parecer nº 377/2007 – PROCAD/PGDF:

Com efeito, a boa-fé do prestador de serviço deve ser provada. Igualmente, é necessária a demonstração da efetiva execução das atividades e do consentimento imperativo ou tácito da Administração, no que diz respeito à continuidade da prestação dos serviços sem a cobertura jurídica.

[...]

A obrigação de indenização ao particular, em virtude do reconhecimento da nulidade do contrato, pressupõe também a ocorrência de prejuízo ao prestador do serviço e à razoabilidade e moralidade da conduta, bem como demanda a prévia apuração da responsabilidade de quem deu causa à ilegalidade (art. 59, parágrafo único, *in fine*, Lei 8.666/93).

Tal entendimento é corroborado pelo Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

Administrativo. Obras emergenciais. Contrato com a administração pública. Declaração de nulidade. Enriquecimento sem causa. Direito à indenização.

1. A eventual declaração de nulidade do contrato administrativo não tem o condão de exonerar a Administração Pública do dever de indenizar as obras já realizadas, desde que:

(1º) tenha ela, Administração, auferido vantagens do fato e

(2º) que a irregularidade não seja imputável ao contratado.

2. Reconhecido nos autos que as obras foram não apenas orientadas, acompanhadas e incentivadas pelo município, como também resultaram no seu interesse exclusivo, não há como negar o direito à indenização pleiteada.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.

(REsp. 317.463/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.5.2004)

Revela-se inequívoco o direito da empresa contratada auferir contraprestação pelo serviço prestado (recebimento do preço avençado), mesmo em se tratando de contrato supostamente eivado de nulidade, uma vez que a devolução de quantias pagas por obra já executada implicaria no locupletamento indevido da



Administração Pública, em frontal inobservância ao Princípio da moralidade administrativa.

É cediço que, em sede de ação popular, a lesividade legal deve ser acompanhada de um prejuízo em determinadas situações, e, a despeito da irregular contratação de servidores públicos, houve a prestação dos serviços, motivo pelo qual não poderia o Poder Público perceber de volta a quantia referente aos vencimentos pagos sob pena de locupletamento ilícito. (REsp nº 557551/SP – Rel. originária Ministra Denise Arruda, Rel para acórdão José Delgado, julgado em 06/02/2007, noticiado no Informativo nº 309/STJ).

Acerca das impropriedades apontadas pela Controladoria-Geral, a Procuradoria Jurídica do METRÔ apresentou o Parecer nº 80/2014 – PJU, alegando que a empresa se viu obrigada a realizar uma contratação emergencial à continuidade da prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva, haja vista a suspensão do procedimento licitatório mediante Concorrência em andamento. No entanto, enfatiza que houve um lapso temporal à contratação emergencial, face à complexidade e especificidade dos serviços de manutenção.

Diante disso, o METRÔ informou que resolveu valer-se de prerrogativa existente no item 17.2 do Edital de Concorrência nº 03/2005, que resultou na formalização do Contrato nº 16/2007, à continuidade dos serviços de manutenção do Sistema Metroviário do DF.

O ato de se manter a prestação de serviços com base no item 17.2 do referido Edital foi ratificado pela Decisão da Diretoria Colegiada, em 17/10/2013. Ademais, acrescentou ainda que:

Observe-se que aplicação da cláusula de transição, foi a solução que melhor permitiu atender aos princípios da supremacia do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da continuidade dos serviços públicos.

[...]

Dessa forma, concluiu-se que existia cobertura contratual para a execução desses serviços entre 19/10/2013 e 27/11/2013.

Manifestação do Gestor

Quanto às constatações elencadas por parte do órgão de Controle Interno, a empresa reiterou as justificativas apresentadas em face da Nota de Auditoria nº 15/2014, item 1, datada de 17/03/2014, as quais foram embasadas no Parecer nº 080/2014 da Procuradoria Jurídica desta Companhia, datado de 20/03/2014



Análise do Controle Interno

Faz-se necessário ressaltar a necessidade da adoção de medidas previamente ao término da vigência contratual, face à impropriedade existente na situação em que o prazo do contrato estava expirado, e, não obstante neste período, tenham sido prestados serviços à Companhia por parte do Consórcio.

Ainda que se demonstre a boa-fé e sem resultar em prejuízo ao interesse público, é imposição legal a previsão do termo visando garantir a regularidade e legitimidade da prorrogação de vigência do contrato, nos termos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Causa

- Término da vigência contratual sem a formalização de novo termo contratual à continuidade da prestação de serviços.

Consequência

Manutenção da prestação de serviços por um período sem a necessária cobertura contratual.

Recomendações

a) Observar os prazos de vigências dos contratos firmados, providenciando, antecipadamente, a prorrogação do contrato, ou a nova licitação, se necessária;

b) Adotar as medidas cabíveis à formalização da prorrogação do prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, a fim de evitar a prestação de serviços sem a existência de termo contratual vigente.



4.9 - MULTAS APLICADAS E NÃO RECEBIDAS

Fato

O processo nº 097.000.163/2013 trata de Concorrência para contratação de serviços técnicos especializados para revisão do projeto funcional - operacional e para elaboração dos Projetos Básico e Executivo das obras civis e dos sistemas fixos para a expansão do METRÔ/DF. A empresa vencedora do certame foi a Engevix Engenharia S.A, inscrita no CNPJ 00.103.582./0001-31. O valor dos serviços contratado inicialmente foi de R\$ 17.109.821,57.

Constatou-se que a empresa vem atrasando sistematicamente a entrega dos produtos contratados. O prazo inicialmente previsto era de 18 meses contados a partir de 19/07/2012. Ressalta-se que houve a formalização de Termo Aditivo, em 19/12/2013, com a contratada para concessão de novo prazo de entrega do objeto, 31/03/2015.

Foram aplicadas multas contratuais à empresa nos valores de R\$1.974.150,94 e R\$28.717,51, pela inadimplência de obrigações previstas no Contrato nº 005/2012, ratificadas posteriormente pela Diretoria Colegiada.

Em 16/01/14, a Procuradoria Jurídica da Unidade se manifestou no sentido de afirmar a possibilidade de os valores das multas devidas pela empresa Engevix Engenharia S.A. serem cobrados diretamente dos créditos ainda devidos à contratada.

O referido processo deverá ser objeto de análise quando da prestação de contas de 2014 pela Controladoria-Geral da STC, com o intuito de comprovar o pagamento, por parte da contratada, das multas aplicadas em decorrência dos atrasos de entrega dos produtos ou a ocorrência de outra forma de ressarcimento.

4.10 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR PARTE DE EMPRESAS SUBCONTRATADAS SEM A MANUTENÇÃO DOS REQUISITOS DA HABILITAÇÃO

Fato

Com relação ao processo nº 097.001.382/2005, constata-se que os serviços de manutenção preventiva e corretiva dos sistemas e equipamentos instalados no METRÔ referiam-se à manutenção dos materiais rodantes, via permanente, sinalização, controle e



telecomunicações, energia e auxiliares, mensurados por índices de desempenho. A contratação por índices de desempenho tem se mostrado uma tendência mundial e extremamente salutar, face à busca por alternativas mais condizentes com os princípios da eficiência e do interesse público.

A contratação foi efetuada mediante Concorrência, por técnica e preço. De acordo com JUSTEN FILHO,

Técnica e preço aplicam-se à contratação de serviços em que a atividade do particular seja predominantemente intelectual. São hipóteses em que há uma atuação peculiar e insubstituível do ser humano. Mas também será cabível sua adoção em outras espécies de contratações, de grande vulto e cuja execução dependa do domínio de tecnologia que não se encontre à disposição de profissionais comuns. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012)

O METRÔ/DF formalizou o Contrato nº 016/2007 com o Consórcio METROMAN, formado inicialmente pelas empresas Siemens Ltda. e Serveng-Civilsan S.A. Empresas Associadas de Engenharia, em 28/09/2007. O valor inicial do contrato era de até R\$109.966.608,76, sendo R\$84.787.808,76 pelos serviços essenciais prestados, e R\$25.178.800,00 como remuneração por serviços eventuais a serem prestados pelo Consórcio.

Após 60 meses de prestação dos serviços, houve a formalização do 9º Termo Aditivo ao Contrato, visando à prorrogação de sua vigência por mais 12 meses, conforme previsão no art. 57, inciso II c/c §4º, entre 01/10/2012 a 30/09/2013, com o valor de até R\$145.873.008,00 (R\$108.787.558,00 pelos serviços prestados e R\$37.085.450,00 pelos serviços eventuais).

É preciso informar que, após a formalização do 9º Termo Aditivo, houve alteração da composição do Consórcio METROMAN. A empresa Siemens foi substituída pela empresa MGE Equipamentos e Serviços Ferroviários Ltda.

Ao analisarmos a execução do referido contrato, bem como os respectivos pagamentos, nota-se que ocorreu a subcontratação de serviços, conforme verificado nos processos n^{os} 097.000.315/2013 e 097.000.549/2013 (pagamentos referentes aos meses de fevereiro e março):



PERÍODO	EMPRESA	SERVIÇO	VALOR (R\$)
Fevereiro/2013	EBF Indústria e Comércio de Serviços Ltda.	Manutenção preventiva e conservação do ar - condicionado	9.000,00
		Conservação preventiva e corretiva em Estações do METRÔ	456.700,00
	SDL Engenharia e Consultoria Ltda.	Serviços de manutenção da bilhetagem do METRÔ	142.000,00
Março/2013	EBF Indústria e Comércio de Serviços Ltda.	Manutenção preventiva e conservação do ar - condicionado	9.000,00
		Conservação preventiva e corretiva em Estações do METRÔ	456.700,00
	SDL Engenharia e Consultoria Ltda.	Serviços de manutenção da bilhetagem do METRÔ	142.000,00

Consta do item 7.6 do Projeto Básico:

7.6 – Subcontratação – O METRÔ-DF admitirá subcontratações dos serviços de manutenção limitadas a 35% do valor do contrato, sendo cada subcontratação estará sujeito à aprovação do METRÔ-DF, tanto para o serviço em questão quanto para a empresa que estará sendo subcontratada. Todas as certidões exigidas pelo METRÔ-DF à contratada para pagamento de serviços, deverão também ser exigidas pela contratada às eventuais empresas subcontratadas na forma acima.

Em regra, o contrato administrativo é personalíssimo, na medida em que o contratado é selecionado pela administração em razão de seus atributos pessoais. É admissível a transferência parcial do contrato, especialmente em razão da complexidade de muitos deles e da tendência de especialização existente em certos segmentos.

Foram encaminhadas cartas de comunicação do Consórcio ao METRÔ, para análise e pronunciamento com relação à subcontratação. Entretanto, não consta dos autos a análise e aprovação por parte do METRÔ, e tão somente a comunicação possibilitando a contratação das empresas referidas (EBF Indústria e Comércio de Serviços e SDL Engenharia e Consultoria).

Logo, averiguou-se que o METRÔ não exigiu a comprovação destas no que tange a apresentarem a mesma capacidade técnica da empresa responsável pela execução da parcela do objeto contratado. O Tribunal de Contas do DF já apresentou esse entendimento com relação a tal necessidade, a saber:



Decisão nº 1346/2004

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução, decidiu:

III – determinar àquela entidade jurisdicionada que, no caso da efetivação de subcontratação de empresa para realizar parte do objeto desse certame licitatório, exija da subcontratada, previamente, comprovação de possuir a mesma capacidade técnica da empresa responsável pela execução da parcela do objeto da subcontratação.

Decisão nº 6158/2007

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

III – determinar à jurisdicionada que inclua no Edital de Concorrência nº 002/2007 a exigência de comprovação de habilitação jurídica e da regularidade fiscal das empresas subcontratadas, nos termos previstos nos arts. 28 e 29 da Lei nº 8666/93, dispensando a republicação do referido edital com reabertura do prazo inicial, conforme autoriza o art. 21, 4º, da referida lei, remetendo, posteriormente, a este Tribunal cópia da alteração procedida.

O METRÔ informou que houve comunicações por parte do gestor desse contrato, á época, as quais permitiam a Contratação das empresas EBF Indústria e Comércio de Serviços e SDL Engenharia e Consultoria. Ainda que não constasse nos autos, houve o cumprimento do trâmite previsto nos itens supracitados por parte do METRÔ-DF. No entanto, essa documentação entregue à Companhia Metropolitana não atendeu as Decisões nº 1346/2004 e 6158/2007.

De acordo com a empresa

a OMT solicitou os atestados de capacidade técnica das empresas em pauta, através da Carta Nº 149/2014 - OMT, cuja resposta se deu pela Carta Nº 336/2014 - METROMAN com as exigências de comprovações jurídicas, técnicas e regularidade fiscal por parte da Contratada.

Vale ressaltar que quanto à comprovação da capacidade técnica das empresas subcontratadas, é possível validar a qualidade das mesmas ao se analisar a série histórica dos índices alcançados pelo Consórcio ao longo de toda a vigência do Contrato Nº 016/2007, a qual permite observar um atendimento satisfatório com relação à prestação dos serviços de manutenção e do alcance dos indicadores de desempenho estipulados no Projeto Básico do Contrato nº 016/2007

Causa

Ausência da análise de preceitos e requisitos referentes à comprovação da habilitação da empresa, conforme previsão no Projeto Básico.



Consequência

Subcontratação indevida de parcela de objeto do contrato de manutenção preventiva e corretiva.

Manifestação do Gestor

- O METRÔ apresentou documentos visando comprovar a habilitação da empresa subcontratada no referido Contrato. Segundo a Entidade,

Foi solicitado por esta Companhia, por meio da Carta nº 138/2014-OMT, ao Consórcio METROMAN, a apresentação dos documentos que comprovam a habilitação das empresas subcontratadas, a partir da formalização do 9º Termo Aditivo ao Contrato 16/2007, cuja resposta se deu pela Carta nº 336/2014, tendo sido toda a documentação anexada aos autos correspondentes, conforme *Anexo 13*.

Ainda, foi justificado pelo gestor do contrato, na forma do Relatório nº 03/2014, também, no precitado Anexo, que no tocante a qualificação técnica das empresas subcontratadas é possível validar a qualidade dos serviços prestados ao METRÔ-DF, ao se analisar a série histórica dos indicadores de desempenho, alcançados pelo Consórcio, ao longo de toda a vigência do precitado Contrato, conforme estipulado no Projeto Básico.

Análise do Controle Interno

Segundo o Tribunal de Contas da União,

a subcontratação consiste na entrega de parte de fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços a terceiro estranho ao contrato, para que execute em nome do contratado, item, etapa ou parcela do objeto avençado. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010)

Cabe destacar a necessidade de comprovar a viabilidade técnica e financeira da subcontratação, bem como efetuar tal procedimento de acordo com os termos do Edital do certame. Considerando a complexidade do objeto, mostra-se importante analisar as exigências de habilitação, capacidade técnico-operacional e os demais requisitos de habilitação estabelecidos para a licitação.



Recomendação

- Exigir da empresa subcontratada, previamente, no que tange à parcela do objeto transferido a terceiros, a comprovação de possuir a mesma capacidade técnica exigida da empresa responsável pela execução do objeto.

4.11 - ATRASO NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS RESULTANDO NA APLICAÇÃO DE MULTAS IRRISÓRIAS.

Fato

Ainda com relação ao Contrato nº 16/2007, firmado entre o METRÔ e o Consórcio METROMAN (processo nº 097.001.382/2007), verificou-se a comunicação realizada por parte da Comissão Gestora do Contrato (Carta nº 101/2013), de 14/06/2013, em razão da existência de Ordens de Serviço em aberto.

A comunicação encaminhada pelo METRÔ traz anexo o Relatório de Avaliação Mensal de maio de 2013, contendo o período para as indicações de penalidades ao Consórcio, conforme descrito abaixo:

- a) Ordem de Serviço com mais de 60 dias – Item 9.6 (Energia)
Atraso apurado: 29 dias entre 60 e 90
- b) Ordem de Serviço com mais de 60 dias – Item 9.6 (Material Rodante)
Atraso apurado: 24 dias
- c) Ordem de Serviço com mais de 60 dias – Item 9.6 (Engenharia)
Atraso apurado: 07 dias

O Contrato nº 16/2007 prevê a aplicação de multa diária para Ordens de Serviço abertas e sem atendimento em tempo superior a 60 dias (Cláusula Décima). A Comissão Executora considerou insuficientes as justificativas apresentadas pelo Consórcio no que tange à OS do item Energia, bem como os esclarecimentos prestados com relação às OS's relativas a Material Rodante e Engenharia, indicando atrasos apurados de 29, 24 e 7 dias, respectivamente.

A apuração dos índices foi feita com base na avaliação do banco de dados do Software de Manutenção Engeman, de acordo com o item 9.6 do Projeto Básico de Manutenção.



Diante disso, indicou-se a aplicação de multa ao Consórcio, conforme descrito seguir:

OBJETO	ATRASO APURADO	VALOR (R\$)
OS com mais de 60 dias	29 dias – Energia	427,17
OS com mais de 60 dias	24 dias – Material Rodante	495,49
	07 dias – Engenharia	47,88
Total		970,54

De acordo com o art. 86 da Lei nº 8.666/1993, “o atraso injustificado na execução do contrato sujeitará à contratada à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato”.

Verifica-se que o valor da multa aplicada ao Consórcio é irrisório, face ao recebimento de até R\$9.620.210,78 ao mês, o que representa 0,01%. Considerando o Princípio da Razoabilidade na Administração Pública e a necessidade da prestação de serviços de manutenção atender à sua finalidade de excelência, poder-se-ia, no procedimento licitatório em andamento visando à manutenção preventiva e corretiva, ocorrer a fixação de valores, critérios e percentuais mais rigorosos em casos de aplicação de multas administrativas por mora no adimplemento do objeto contratual.

Causa

Ocorrência de atrasos na adoção de providências, considerando a existência de Ordens de Serviço abertas há um período superior a 60 dias.

Consequência

Valores muito baixo de multas se comparados aos montantes dos pagamentos mensais efetuados pelo METRÔ em razão da prestação de serviços.

Manifestação do Gestor

De acordo com a empresa:

Pelo Contrato nº 22/2013 (Emergencial), relativo à prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, aferida por índices de desempenho, incluindo o fornecimento de materiais para o Sistema Metroviário do Distrito Federal, foram



reestudados os indicadores de desempenho e as penalizações, tendo as metas e percentuais, respectivamente, se tornado mais rigorosas, conforme se pode observar no item 9 - Indicadores de Desempenho do Projeto Básico.

Neste contexto, as multas a serem aplicadas às empresas e/ou Consórcios executores do contrato de manutenção preventiva e corretiva, de acordo com contrato vigente (Contrato nº 22/2013), adotam metas mais rigorosas e percentuais de penalidades com maior valor financeiro em relação ao Contrato nº 16/2007.

Análise do Controle Interno

A função principal da penalidade aplicada ao contratado é resguardar o interesse público dos prejuízos advindos da inadimplência contratual. A demora injustificada na execução da prestação contratual acarreta a aplicação de sanções. A multa é uma das penalidades possíveis, devendo estar prevista no Edital, sob pena de inviabilizar sua exigência. Adverte-se a necessidade de estabelecer condições específicas de imposição de multa

Além disso, o critério da proporcionalidade deve funcionar como base para a decisão administrativa. Logo, a sanção ao infrator deve ser compatível com a gravidade da infração, de acordo com possível prejuízo resultante da conduta a ser penalizada e com base em percentuais razoáveis.

Cabe destacar que a aplicação da sanção, considerando o contrato de manutenção preventiva e corretiva, busca permitir à população o oferecimento de um transporte metroviário com maior segurança e qualidade.

Recomendações

a) Acompanhar integralmente a execução do contrato de manutenção preventiva e corretiva pela empresa, implementando controles mais rigorosos;

b) Efetuar a fixação de critérios e percentuais mais adequados em casos de aplicação de multas administrativas por mora no adimplemento do objeto contratual.

**V - CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1	Falha Formal
GESTÃO FINANCEIRA	2.1 e 2.2	Falhas Formais
GESTÃO DE PESSOAL	3.1, 3.2 e 3.3	Falhas Médias
GESTÃO DE PESSOAL	3.4	Falha Formal
GESTÃO DE SUP. DE BENS E SERVIÇOS	4.1, 4.2, 4.3, 4.5, 4.6 e 4.7	Falhas Formais
GESTÃO DE SUP. DE BENS E SERVIÇOS	4.8, 4.10 e 4.11	Falhas Médias
GESTÃO DE SUP. DE BENS E SERVIÇOS	4.4 e 4.9	Não se aplica

Ressalte-se que os pontos 4.4 e 4.9 são meramente orientativos, tratando-se de informação, visando o aprimoramento dos controles internos.

Brasília, 1º de setembro de 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE