



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 04/2020 - DACIG/COAUC/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Transporte Urbano do Distrito Federal  
**Processo nº:** 00480-00001225/2019-28  
**Assunto:** Prestação de Contas Anual  
**Ordem(ns) de Serviço:** 25/2019-SUBCI/CGDF de 31/01/2019  
**Nº SAEWEB:** 0000021607

**I - INTRODUÇÃO**

A auditoria foi realizada no(a) Transporte Urbano do Distrito Federal, durante o período de 14/02/2019 a 15/03/2019, objetivando Análise de processos .

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00098-00008479/2018-19	Brasfort Administração e Serviços Ltda. (36.770.857/0001-38)	Contratação, por meio de execução indireta, de serviços de apoio operacional para atuar no Sistema de Bilhetagem Automática do DFTRANS, de acordo com as especificações e condições previstas no Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2016 e seus anexos.	1º Termo Aditivo: O presente Termo Aditivo objetiva incluir na Cláusula Décima Primeira (Obrigações da Contratada) o item 11.50 que trata do Acordo de Níveis de Serviço, conforme Anexo Único deste Termo Aditivo, com base na alínea "a" do inciso I, art. 65 da Lei nº 8.666/93. Assinatura: 17/12/2018. Publicação: DODF Nº 242, de 21/12/2018, págs. 82 e 83. Valor Total: R\$ 11.276.341,32

Processo	Credor	Objeto	Termos
	Auto Viação Marechal Ltda. (76.557.867/0001-04)	Delegação, por concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF, pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, por meio de veículos de transporte coletivo de passageiros, no Lote 4, cujas linhas, área de abrangência e demais características estão definidas no Anexo II do Edital.	Contrato de Concessão nº 08/2013 – Lote nº 4, assinado em 26/04/2013. Edital de Concorrência Pública nº 01 /2011 – ST - Reabertura e seus Anexos (Lotes nº 01, 03 e 04). Valor Total: R\$ 1.393.216.599,46
	Expresso São José Ltda. (01.627.142/0001-46)	Delegação, por concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF, pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, por meio de veículos de transporte coletivo de passageiros, no Lote 5, cujas linhas, área de abrangência e demais características estão definidas no Anexo II do Edital.	Contrato de Concessão nº 02/2012 – Lote nº 5, assinado em 28/12/2012. Edital de Concorrência Pública nº 01 /2011 – ST e seus Anexos (Lotes nº: 02 e 05). Valor Total: R\$ 1.690.729.236,60
	HP Transportes Coletivos Ltda. (01.082.569/0001-06)	Delegação, por concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF, pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, por meio de veículos de transporte coletivo de passageiros, no Lote 3, cujas linhas, área de abrangência e demais características estão definidas no Anexo II do Edital.	Consórcio HP-ITA (URBI): HP Transportes Coletivos Ltda.: CNPJ nº 01.082.569/0001-06 e ITA Empresa de Transportes Ltda.: CNPJ nº 01.650.167 /0001-60. Contrato de Concessão nº 07 /2013 – Lote nº 3, assinado em 26/04 /2013. Valor Total: R\$ 1.399.601.456,24
	ITA Empresa de Transportes Ltda (01.650.167/0001-60)	Delegação, por concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF, pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, por meio de veículos de transporte coletivo de passageiros, no Lote 3, cujas linhas, área de abrangência e demais características estão definidas no Anexo II do Edital.	Consórcio HP-ITA (URBI): HP Transportes Coletivos Ltda.: CNPJ nº 01.082.569/0001-06 e ITA Empresa de Transportes Ltda.: CNPJ nº 01.650.167 /0001-60. Contrato de Concessão nº 07 /2013 – Lote nº 3, assinado em 26/04 /2013. Edital de Concorrência Pública nº 01/2011 – ST - Reabertura e seus Anexos (Lotes nº 01, 03 e 04). Valor Total: R\$ 1.399.601.456,24
	Viação Pioneira Ltda. (05.830.982/0001-62)	Delegação, por concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF, pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, por meio de veículos de transporte coletivo de passageiros, no Lote 2, cujas linhas, área de abrangência e demais características estão definidas no Anexo II do Edital.	Contrato de Concessão nº 01/2012 – Lote nº 2, assinado em 28/12/2012. Edital de Concorrência Pública nº 01 /2011 – ST e seus Anexos (Lotes nº: 02 e 05). Valor Total: R\$ 1.712.781.435,50

Processo	Credor	Objeto	Termos
0090-000455/2010	Viação Piracicabana Ltda. (54.360.623/0001-02)	Delegação, por concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF, pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, por meio de veículos de transporte coletivo de passageiros, no Lote 1, cujas linhas, área de abrangência e demais características estão definidas no Anexo II do Edital.	Contrato de Concessão nº 11/2013 – Lote nº 1, assinado em 04/06/2013. Edital de Concorrência Pública nº 01 /2011 – ST - Reabertura e seus Anexos (Lotes nº 01, 03 e 04). Valor Total: R\$ 1.415.729.450,17

## II - RESULTADOS DOS EXAMES

### 1 - Execução do Contrato ou Termo de Parceria

#### 1.1 - NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE GESTÃO DE RISCOS NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO BÁSICO RODOVIÁRIO DO STPC/DF.

Classificação da falha: Média

#### Fato

A presente análise foi realizada no âmbito dos pagamentos relativos ao *Complemento Tarifário e Subsídios do transporte de passageiros Portadores de Necessidades Especiais/PNE e Passe Livre Estudantil/PLE*.

Inicialmente e após verificação, por amostragem, dos processos de empenho e pagamentos quinzenais, solicitamos o encaminhamento dos **documentos relativos a nomeação dos executores** (em todo o período de vigência contratual) dos Contratos de Concessão (abaixo relacionados) para prestação e exploração do serviço básico rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF:

- **Viação Piracicabana Ltda.**
  - CNPJ nº 54.360.623/0001-02
  - Contrato de Concessão nº 11/2013 – **Lote nº 1**, assinado em 04/06/2013.
- **Viação Pioneira Ltda.**
  - CNPJ nº 05.830.982/0001-62

- Contrato de Concessão nº 01/2012 – **Lote nº 2**, assinado em 28/12/2012.
- **Consórcio HP-ITA (URBI)**
  - **HP Transportes Coletivos Ltda.:** CNPJ nº 01.082.569/0001-06
  - **ITA Empresa de Transportes Ltda.:** CNPJ nº 01.650.167/0001-60
  - Contrato de Concessão nº 07/2013 – **Lote nº 3**, assinado em 26/04/2013.
- **Auto Viação Marechal Ltda.**
  - CNPJ nº 76.557.867/0001-04
  - Contrato de Concessão nº 08/2013 – **Lote nº 4**, assinado em 26/04/2013.
- **Expresso São José Ltda.**
  - CNPJ nº 01.627.142/0001-46
  - Contrato de Concessão nº 02/2012 – **Lote nº 5**, assinado em 28/12/2012.

Tal solicitação se fez necessária pelo fato de que atualmente as notas fiscais relativas aos pagamentos dos serviços prestados são atestadas pelo Diretor Técnico/DTE.

Como resposta houve a apresentação dos executores designados para os contratos, em questão, conforme *Instrução nº 43, de 03/02/2014* (publicada no DODF nº 27, de 05/02/2014 – pág. 48, republicada no DODF nº 29, de 07/02/2014 – pág. 43) e *tornada sem efeito pela Instrução nº 103*, de 24/03/2014, art. 13 (DODF nº 60, de 25/03/2014, págs. 10 e 11).

Desta forma, constata-se que não existem até o momento atos válidos de nomeação de executores ou comissão executora para os contratos elencados acima.

Por serem contratos de *alta complexidade de execução*, tentamos obter informações relativas aos *controles existentes* sobre riscos detectados/mapeados em todo o processo de liquidação e pagamento, mediante as seguintes questões e complemento de informações:

- Existe **mapeamento de riscos para a execução dos Contratos de Concessão**, em questão? Em caso afirmativo encaminhar os **controles existentes no âmbito da execução dos Contratos de**

**Concessão**, bem como as necessidades de alteração e implantação de novos controles, em especial aqueles relativos a detecção de fraudes, como por exemplo: trilhas elaboradas e documentadas, relatórios de irregularidades oriundos de ações de fiscalização, relatórios de vistorias por amostragem, etc.

- Existe **Sistema Informatizado** destinado a apuração de valores relativos ao: Complemento Tarifário (Pagantes, Cartão Cidadão e Vale Transporte), PNE e PLE; que viabilize a geração de dados necessários aos pagamentos às Concessionárias que atuam na prestação e exploração do serviço básico rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF? Caso negativo, informar como ocorre esta apuração atualmente, relatando se houver, as melhorias necessárias.
- Informações sobre o fluxo do processo, decisões da Diretoria Colegiada e existência de planilhas e/ou sistemas informatizados que promovam a realização de **controles sobre as glosas** advindas de:
  - Autos de infrações por irregularidades nas operações realizadas no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e no Sistema de Transporte Complementar Rural do Distrito Federal, encaminhadas ao DFTRANS pela SUFISA.
  - Irregularidades apontadas pelo DFTRANS, CGDF, PCDF, MPDFT.
  - Penhoras judiciais e dívidas reconhecidas.
- Informar as **situações/causas** que levam a realização de pagamento de faturas oriundas dos contratos com as operadoras dos Serviços de transporte Público Coletivo do Distrito Federal, com os **seguintes achados**:
  - Emissão de mais de uma Ordem Bancária para uma mesma fatura em datas diferentes (parcelamento do pagamento).
  - Pagamento de faturas relativas ao mês de novembro/2018, com procedimentos relativos a Restos a Pagar Processados – RPP ou Restos a Pagar Não Processados - RPNP.
  - Pagamento de faturas relativas ao mês de novembro/2018, com procedimentos relativos a Despesas de Exercícios Anteriores - DEA

- Pagamento de faturas com valor de tarifa técnica não correspondente ao mês de emissão (detectado no processo SEI n.º 00098-00000471-2018-12 - 1ª Quinzena PLE/PNE), ocasionando posteriores ajustes/acertos em processos de pagamento complementares, mediante as devidas análises e apurações.

Até o término da presente auditoria não obtivemos documentos relativos a mapeamento de processos e mapeamento de riscos na Unidade (riscos, causas, consequências e controles implantados).

Detectamos ainda falhas/anomalias no Sistema TDMax Reports (no Relatório Movimento Resgatado) e no Sistema TDMax Remição (no Relatório de Pagantes em Espécie) que apresentaram: a) data de movimento de 04/11/2018 resgatada em 02/11/2018; b) data de movimento 11/11/2018 resgatada em 08/11/2018.

A situação foi identificada no pagamento do Complemento Tarifário da Viação Piracicabana, referente à 1ª quinzena de novembro/2018, cujos valores foram glosados pela Coordenação de Custos e Tarifas, mediante análise da prestação de contas e utilização de planilhas em Excel.

Contudo verificamos a necessidade de aprimoramento dos Sistemas TDMax Reports e TDMax Remição visando a correção dessa falha e de outras apontadas em trilhas elaboradas pela Unidade de Controle Interno/CONT/DFTRANS, que também geram glosas nos valores advindos desses relatórios no momento da prestação de contas que acarreta os pagamentos quinzenais (PNE, PLE e Complemento Tarifário).

Pelo exposto, apontamos a necessidade de mapeamento de processo, identificação de riscos e elaboração de ações de controle (com posterior acompanhamento/avaliação dos controles implementados) no **âmbito da execução e pagamentos** advindos dos Contratos de Concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Básico Rodoviário do STPC/DF.

Por fim, entendemos que se faz necessária a **nomeação de uma Comissão Executora multidisciplinar, cujos membros tenham responsabilidades específicas conforme sua área de atuação**: Financeira/Orçamentária, Tecnologia da Informação, Fiscalização (apontamentos de irregularidades nas operações realizadas no Sistema de

Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e no Sistema de Transporte Complementar Rural do Distrito Federal realizados pela SUFISA/SEMOB), bem como outras áreas que por ventura sejam detectadas.

Para tanto e devido à extensão/alcance e à interferência direta na vida do cidadão, sugerimos que a nomeação da Comissão Executores seja realizada após a elaboração de uma **Matriz de Riscos** dos contratos de concessão relativos à prestação e exploração de serviço básico rodoviário do STPC/DF e a **criação de mecanismos que possibilitem o controle sem o travamento dos pagamentos quinzenais**, que a depender da morosidade do processo poderia inviabilizar a execução dos contratos ora em análise.

Em virtude o encaminhamento do Informativo de Ação de Controle nº 10 /2019 - DICIG/COICA/SUBCI/CGDF, de 10 de junho de 2019, o então DFTRANS encaminhou a **Nota Técnica SEI-GDF nº 1/2019 - SEMOB/ST, em 05/08/2019 (Doc. SEI/GDF 26167842)** informando sobre as providências adotadas advindas das recomendações sugeridas pela equipe de auditoria, a saber:

**Manifestação da Unidade em relativa à Recomendação 01:** Edição de três portarias, já em execução, relativas aos pagamentos da prestação dos serviços de transportes públicos por operadores no âmbito do Distrito Federal, quais sejam:

- Diário Oficial do Distrito Federal - DODF, em 23 de Maio de 2019, a **Portaria Nº. 45**, de 21 de Maio de 2019, que dispõe sobre a **normatização e otimização do fluxo de pagamentos** decorrentes da prestação de serviços de transportes públicos por operador no âmbito do Distrito Federal, em todas as suas modalidades, ou seja, **Crédito de Viagem Vale-Transporte - VT, o Crédito de Viagem Cartão Cidadão, o Subsídio de Viagem Passe Livre Estudantil - PLE, o Subsídio de Viagem Portadores de Necessidades Especiais - PNE e o Complemento Tarifário - CT.**
- DODF, em 06 de Junho de 2019, a **Portaria Nº. 50**, de 05 de Junho de 2019, que definiu datas e prazos de pagamento, decorrentes dos resgates de créditos de viagens registrados e da prestação de serviços de transportes públicos por operadores, no

âmbito do Distrito Federal, referentes aos pagamentos de comercialização de **créditos do Vale Transporte e Cartão Cidadão**.

- DODF, em 17 de Junho de 2019, a **Portaria Conjunta Nº. 01**, de 31 de Maio de 2019, que definiu datas e prazos de pagamento, decorrentes dos resgates de créditos de viagens registrados e da prestação de serviços de transportes públicos por operadores, no âmbito do Distrito Federal, referentes aos pagamentos de comercialização de créditos do **complemento tarifário e gratuidades**.

**Manifestação da Unidade em relativa à Recomendação 02:** A Unidade informou que com relação à elaboração da Matriz de Riscos dos Contratos de Concessão, até o presente momento, não foi dado conhecimento sobre a sua realização e que os únicos documentos existentes neste contexto, foram a Matriz de Riscos da Coordenação de Custos e Tarifas - COCUT e respectivo Plano de Ação, onde constam questões relativas aos contratos de concessão, como por exemplo, os Estudos de Equilíbrio Econômico-Financeiro - EEF(s) dos Contratos de Concessão, visando a realização da Revisão das Tarifas Técnicas, pela Secretaria de Estado de Transportes e Mobilidade do Distrito Federal.

**Manifestação da Unidade em relativa à Recomendação 03:** a Unidade esclareceu que com relação ao mapeamento do processo e elaboração da matriz de riscos dos Contratos de Concessão, não foi dado conhecimento sobre ambas as realizações, a serem efetivadas pela Secretaria de Estado de Transportes e Mobilidade do Distrito Federal, e conseqüentemente não foi dado conhecimento sobre a efetivação das nomeações, pela citada Secretaria, com referência à Comissão Executiva Multidisciplinar evidenciada.

Pelo exposto, mantemos as recomendações anteriormente encaminhadas, a fim de que sejam verificadas em futuras auditorias a efetividade das ações de controle ora implementadas, bem como a evolução da gestão de riscos no âmbito dos contratos de concessão da prestação e exploração de serviço básico rodoviário do STPC/DF.

## Causa

**Em 2017 e 2018:**

- Contratos com execução de alta complexidade: dependente de atuação e controle de diversas áreas do DFTRANS e de órgãos externos.

- Ausência de mapeamento de processos relativos à execução dos contratos de concessão para prestação e exploração do serviço básico rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.

- Não implementação e operação do **Sistema Inteligente de Transportes - SIT**, do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, prevista no Decreto nº 38.010, de 15/02/2017; que prevê em seu art. 2º que:

Art. 2º O Sistema de Bilhetagem Automática - SBA e o Sistema Inteligente de Transportes - SIT, terão como principais produtos a implantação do Bilhete Único do Distrito Federal, o controle das gratuidades e benefícios tarifários através de biometria facial, **o gerenciamento do Sistema através de rastreamento da frota via GPS** e a disponibilização dos horários dos ônibus em tempo real, para todos os usuários. *(grifo nosso)*

**Consequência**

- Dificuldade na gestão e fiscalização dos contratos de concessão para prestação e exploração do serviço básico rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF.

**Recomendação**

- R.1) Criação de mecanismos que possibilitem o controle dos contratos de concessão relativos à prestação e exploração de serviço básico rodoviário do STPC/DF, sem o travamento dos pagamentos quinzenais, que a depender da morosidade do processo poderia inviabilizar a execução dos contratos ora em análise.
- R.2) Elaboração da Matriz de Riscos dos contratos de concessão relativos à prestação e exploração de serviço básico rodoviário do STPC/DF
- R.3) Após o mapeamento do processo e elaboração da matriz de riscos dos contratos de concessão mencionados, verificar a possibilidade de nomeação de uma Comissão

Executora multidisciplinar, cujos membros tenham responsabilidades específicas conforme sua área de atuação: Financeira/Orçamentária, Tecnologia da Informação, Fiscalização (apontamentos de irregularidades nas operações realizadas no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e no Sistema de Transporte Complementar Rural do Distrito Federal realizados pela SUFISA/SEMOB), bem como outras áreas que por ventura sejam detectadas.

## **1.2 - NECESSIDADE DE MELHORIA NA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA REALIZADA NO CONTRATO 013/2018**

Classificação da falha: Média

### **Fato**

O presente ponto tem como base o Contrato nº 013/2018 – Transporte Urbano do Distrito Federal e a Empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda., CNPJ 36.770.857/0001-38 (Processo SEI nº 00098-00008479/2018-19) e o Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2016-DFTRANS (Processo SICOP nº 098.002.735 /2015).

O Contrato em questão tem por objeto a contratação, por meio de execução indireta, de serviços de apoio operacional para atuar no Sistema de Bilhetagem Automática do DFTRANS.

No Relatório de Produtividade, de dezembro de 2018, elaborado pela Unidade de Controle de Bilhetagem Automática (Relatório SEI-GDF n.º 3/2018 - DFTRANS/DIRTI/UCBA, de 28/12/2018), consta o quantitativo de postos disponibilizados e atualizados para o presente contrato (tabelas a seguir) e totalizam 232 operadores de bilhetagem:

### **04 Postos de Atendimento ao Beneficiário:**

Serviços Prestados	Localização	Equipe
- Inicialização e regravação de cartões. - Apoio para cadastro e atualização cadastral em plataforma virtual. - Suporte para solicitação de nova via de cartão em plataforma virtual. - Orientações referentes à solicitação e manutenção de benefícios e gratuidades tarifárias.	Rodoviária do Plano Piloto	8
	Galeria dos Estados	17
	Sobradinho	4
	Rodoviária do Gama	5
<b>Total de Empregados</b>		<b>34</b>

### 09 Postos de Comercialização:

Serviços Prestados	Localização	Equipe
- Inicialização e regravação de cartões. - Cadastro e atualização cadastral em plataforma virtual. - Emissão de nova via de cartão. - Recarga de cartão Brasília Cidadã. - Reembolso de créditos mediante autorização em processo administrativo. - Orientações referentes à solicitação, manutenção e recarga de cartões Vale Transporte e Brasília Cidadã.	BRT Gama	13
	BRT Parkway	6
	BRT Santa Maria	14
	Brazlândia – Terminal Veredas	4
	Rodoviária de Taguatinga	4
	Rodoviária de Planaltina	7
	Rodoviária do Plano Piloto	23
	Galeria dos Estados	7
	Sobradinho	2
<b>Total de Empregados</b>		<b>80</b>

### 01 Posto de Atendimento Especial:

Serviços Prestados	Localização	Equipe
- Impressão, inicialização e regravação de cartões. - Apoio para cadastro e atualização cadastral em plataforma virtual. - Emissão de nova via de cartão. - Orientações referentes à solicitação e manutenção de benefícios e gratuidades tarifárias.	Estação 112 Sul	21
<b>Total de Empregados</b>		<b>21</b>

### Equipe de Apoio Operacional:

Localização	Serviços Prestados	Equipe
Sede do DFTRANS	<b>Análise cadastral:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de cadastro para emissão de 1ª via de cartão ou reativação de cartão antigo.</li> <li>Análise de solicitações de atualização cadastral.</li> <li>Análise de solicitações de extensão de acessos.</li> <li>Análise de solicitações de emissão de nova via de cartão.</li> </ul>	50
	<b>Emissão de Cartões:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Emissão dos cartões de benefício e gratuidades tarifárias.</li> <li>Agendamento e envio de cartões para retirada nos postos e escolas da rede pública de educação.</li> </ul>	16
	<b>Prestação de Contas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controle dos comprovantes de taxa de nova via de cartão, recolhidos nos postos de comercialização.</li> </ul>	2
	<b>Emissão de Relatórios:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Emissão de relatórios com informações retiradas do Sistema de Bilhetagem Automática para instrução de processos administrativos para pagamento, resposta a órgãos de controle e Defensoria Pública, além de apoiar tecnicamente o atendimento prestado pela Ouvidoria da DFTRANS, fornecendo informações retiradas do sistema de bilhetagem automática para que seja oferecido atendimento mais efetivo e eficiente ao cidadão.</li> </ul>	20
<b>Galeria dos Estados</b>		07
<b>Rodoviária do Plano Piloto</b>		02
<b>Total de Empregados</b>		<b>97</b>

Mediante verificação do processo de pagamento (Processo SEI nº 00098-00008713/2018-16), constatamos que os executores do contrato (Instrução nº 109, de 09 de julho de 2018. DODF nº 130, de 11/07/2018, pag. 21) elaboram mensalmente Relatórios Circunstanciados com base na **Portaria DFTRANS nº 09, de 12/04/2018**, incluídos aqui o documento **SEI Check-list do Executor**.

Contudo e em virtude do quantitativo de empregados e de postos externos existentes, detectamos a **necessidade de nomeação de executores locais e respectivos suplentes**, para atuação complementar e apoio às atividades realizadas pelos executores atuais, em especial a observância do cumprimento das cláusulas relativas às **Obrigações da Contratada** previstas no Contrato 013/2018 (**no total de 49 itens**) e no Termo de

Referência constante no Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2016 DFTRANS ( *no total de 51 itens*).

Por meio do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 13/2018, de 17/12/2018, houve a inclusão na Cláusula Décima Primeira do item 11.50 que trata do *Acordo de Níveis de Serviço*, discriminado no anexo único do termo em questão:

#### **Item 11.50 - DO ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇO**

11.50.1. Estabelecer indicadores de desempenho e estratégias para mensurar e controlar níveis de qualidade de serviço prestado por mão de obra contratada, que tem como objeto a contratação por meio de execução indireta de serviços de apoio operacional para atuar no Sistema de Bilhetagem Automática - SBA do Transporte no Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF.

11.50.2. O Nível de Serviço será denido a partir do percentual de qualidade aferido por indicadores estabelecidos a partir de mapeamento dos processos de trabalho realizados pelos operadores de bilhetagem automática utilizando-se para tanto a *Business Process Model Notation - BPMN* para notação de processos.

11.50.3. Indicadores:

11.50.3.1. **Taxa Média de Análise Cadastral:** quantidade de cadastros analisados em relação a quantidade de solicitações de cadastro ou alteração cadastral.

11.50.3.2. **Taxa Média de Emissão de Cartões:** quantidade de cadastros analisados em relação a quantidade de solicitações de cadastro ou alteração cadastral.

11.50.3.3. **Tempo Médio de Atendimento:** tempo médio de atendimento nos postos de acolhimento ao cidadão e de comercialização.

11.50.4. Os indicadores serão mensurados **a partir de relatórios emitidos** pelos Sistemas utilizados para operacionalizar os atendimentos realizados pelos operadores de bilhetagem automática tanto presencialmente, nos postos de atendimento de vendas e de apoio ao cidadão, quanto virtualmente, em plataforma eletrônica. (*grifo nosso*)

(...)

Além da fiscalização prevista nos documentos mencionados acima, existe a necessidade de observância do disposto nos *Anexos VIII-A - Da Fiscalização Técnica e VIII-B - Da Fiscalização Administrativa* contidos na *Instrução Normativa nº 5, de 25/05/2017*, aplicada no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, conforme *Decreto nº 38.934, de 15/03/2018*.

**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017**

Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

**DECRETO Nº 38.934, DE 15 DE MARÇO DE 2018**

Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Cumprir lembrar que a fiscalização é parte do acompanhamento contratual, sendo esta de responsabilidade do fiscal. As demais fases são de competência do gestor do contrato, sendo que alguns casos, essa responsabilidade se estende ao ordenador de despesa e até à autoridade máxima do órgão, como no caso de aplicar a sanção - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

As normas distritais que dispõem sobre a fiscalização de contratos administrativos no Distrito Federal têm uma relação extensa. *A norma geral é o Decreto nº 32.598/2010, porém cada unidade pode detalhar as rotinas e procedimentos de fiscalização.*

Cabe salientar que os relatórios de execução e fiscalização, elaborados pelos fiscais e executores não se restringem ao mero cumprimento de normativos, trata-se de acompanhamento *pari passu* do instrumento firmado, que possibilita a detecção de problemas precocemente e seus respectivos ajustes, evitando-se, assim, possíveis danos ao erário decorrentes da falta de fiscalização e acompanhamento adequados. Deve o fiscal /executor sugerir ajustes no contrato a ser realizado na renovação ou em novo procedimento licitatório.

O acompanhamento do contrato por servidor designado é poder-dever da Administração, sendo ele responsável pelo controle primário e por ajustes na execução do contrato. Caso haja falha nesse procedimento, pode o cumprimento contratual não atender ao interesse da Administração e haver desperdício de recursos públicos. Dessa forma, o procedimento de fiscalização é essencial para adequar o cumprimento do objeto, observada a forma e o prazo.

O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III Lei 8.666/93). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. Porém em virtude da multiplicidade dos normativos orientadores que dizem respeito à execução de contratos e a complexidade e variedade dos instrumentos contratuais, tanto pelo valor, quanto pela sua importância e utilidade pública, ***é premente a necessidade de capacitar os servidores que acompanham a execução do objeto contratual.***

O Tribunal de Contas do Distrito Federal/TCDF tem emitido decisões com intuito de promover o aprimoramento dos controles sobre o processo de execução de contratos no âmbito do Distrito Federal, tais como as Decisões nº 4.281/2014, nº 3.320/2015, nº 383/2015, e nº 636/2017, que apresentam sugestões de melhoria como:

- Capacitação prévia dos servidores que assumirão a função de executores de contratos.
- Implantação de gestão de riscos no processo de execução de contratos.
- Desenvolvimento de instrumentos/mecanismos que permitam o acompanhamento da atuação dos executores de contratos.
- Estabelecimento de rotinas de fiscalização de contratos.
- Edição e normativos internos para regulamentação de roteiros (checklist) específicos, que visem à fiscalização dos contratos de terceirização, as quantificações de ausências de postos de trabalho não substituídas e de insumos não fornecidos, ou com qualidade incompatível ao contratado, para fins de cálculo de glosas e de possível imputação de penalidades.

A Decisão TCDF nº 636/2017 também discorre sobre a questão do inadequado contingente de recursos humanos que afronta o interesse público e expõe o órgão a riscos advindos de eventuais falhas na fiscalização contratual.

O papel do “fiscal do contrato” se reveste de relevância para a Administração Pública. Exercer a função de fiscal de contratos, na esfera pública exige capacitação e habilidade dos servidores públicos que se dedicam a essa atividade além de toda uma estrutura que possa dar condições de trabalho e, principalmente, quantidade suficiente de servidores para que se possa realizar uma boa prática de fiscalização de contratos.

O Decreto nº 32.598/2010 fala em qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

[...]

§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

Outra questão a ser abordada se refere a comunicação entre os fiscais e gestores de contratos. Durante as diversas etapas do ciclo do contrato é necessário contato do gestor com o fiscal para o acompanhamento da execução contratual. Assim, desde a comunicação da designação do fiscal, passando pelas fases de atestes das notas fiscais e liquidação da despesa, aplicação de sanções, renovação contratual ou mesmo nova contratação, o fiscal deve atuar de maneira formal e documentar suas ações e informar no que for necessário ao gestor do contrato.

No decorrer dos trabalhos, o fiscal pode não estar atento às atualizações normativas que, havendo um canal de comunicação, possibilitaria o incremento de informações. Inversamente, tendo dúvidas em relação a determinada medida a ser adotada, resta ao fiscal, a opção pela busca de esclarecimento de questões específicas.

Isto posto, observa-se que as Unidades Administrativas do GDF necessitam trilhar o caminho de disponibilizar mais informações aos fiscais de contrato, deixando de ser um trabalho particular de um indivíduo para ser algo com planejamento e suporte adequado ao servidor designado a assumir responsabilidade pelo controle primário da execução dos contratos.

Em virtude o encaminhamento do Informativo de Ação de Controle nº 10 /2019 - DICIG/COICA/SUBCI/CGDF, de 10 de junho de 2019, o então DFTRANS encaminhou a **Nota Técnica SEI-GDF nº 1/2019 - SEMOB/ST, em 05/08/2019 (Doc. SEI/GDF 26167842)** informando sobre as providências adotadas advindas das recomendações sugeridas pela equipe de auditoria, a saber:

**Manifestação da Unidade em relativa à Recomendação 04 a 09:** A Unidade registrou: 1) a nomeação de Comissão Executora, prevista em contrato, visando agregar maior segurança, controle e agilidade aos processos de pagamento; 2) a insuficiência de servidores para atendimento de todas as recomendações e 3) a montagem de turma para capacitação de executores pela Escola de Governo entre 22 e 26 de julho de 2019.

Contudo, mantemos as recomendações anteriormente encaminhadas, a fim de que sejam verificadas em futuras auditorias a efetividade das ações de controle ora implementadas.

### **Causa**

#### **Em 2018:**

- Grande número de empregados terceirizados, lotados em diversos postos /endereços de atuação do DFTRANS, objeto do Contrato nº 013/2018.
- Ausência de designação de executores locais, para acompanhamento /fiscalização dos empregados terceirizados lotados em postos situados no Edifício Sede e em outras unidades externas do DFTRANS, em apoio aos atuais executores.
- Indispensabilidade de atuação complementar e apoio às atividades realizadas pelos executores do contrato, em especial a observância do cumprimento das cláusulas relativas aos Deveres e Responsabilidade da Contratada (Item 11), previstas no Termo de Referência constante no Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2016 DFTRANS, bem como do contido na IN nº 05/2017 (aplicada no âmbito do GDF por meio do Decreto nº 38.934/2018).

- Não inclusão de documentos relativos às comunicações efetuadas com a empresa prestadora dos serviços, no processo de acompanhamento da execução contratual.

- Ausência de elaboração de atas de reunião.

- Os executores não possuem tempo e apoio humano suficiente para desempenhar todas as atividades previstas no contrato e normativos vinculados.

### **Consequência**

- Dificuldade dos executores em avaliar a execução diária do contrato nos postos externos, no tocante a ausência de empregados, utilização de uniformes e crachás, dentre outros, conforme Termo de Referência (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2016 DFTRANS) e demais fiscalizações previstas no *Anexo VIII-B - Da Fiscalização Administrativa* contido na *Instrução Normativa n.º 5, de 25/05/2017*, aplicada no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, conforme *Decreto n.º 38.934, de 15/03/2018*.

### **Recomendação**

- R.4) Avaliar em conjunto com os atuais executores a necessidade implantação de ferramentas e/ou sistemas, normativos orientadores específicos para os contratos de alta complexidade, mecanismos de comunicação sobre atualizações normativas, capacitação continuada, bem como a elaboração de rotinas e procedimentos de fiscalização.
- R.5) Avaliar se o executor possuirá tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, avaliando ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade, levando em consideração a quantidade e complexidade dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua.
- R.6) Providenciar a nomeação de executores locais, para acompanhamento/fiscalização dos empregados terceirizados, lotados em postos situados no Edifício Sede e outras unidades externas do DFTRANS, com intuito de subsidiar os atuais executores do Contrato n.º 013/2018.

- R.7) Orientar os executores locais sobre a verificação dos itens constantes no Anexo I do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 01/2016 - DFTRANS, em especial o item 11 - Deveres e Responsabilidade da Contratada, bem como no Anexo VIII-B na IN nº 05/2017 (aplicada no âmbito do GDF por meio do Decreto nº 38.934/2018).
- R.8) Verificar a necessidade de capacitação dos servidores a serem nomeados como executores locais dos contratos em questão, para o fiel cumprimento do disposto nos artigos 41, 42, 44 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010 (e alterações), artigos 67, 69 e 73 da Lei nº 8.666/93 (e alterações) e do Decreto nº 38.934, de 15/03/2018.
- R.9) Rever valores relativos à reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas (percentuais incidentes sobre a remuneração), conforme o disposto no Anexo XII da Instrução Normativa nº 05, de 25/05/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, aplicada no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, mediante o Decreto nº 38.934, de 15/03/2018.

### III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	1.1 e 1.2	Média

Diretoria de Inspeção de Contas nas Áreas de Infraestrutura e Governo



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 27/02/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **2C3F1E89.76F5E540.5BCA0B73.7E3DB236**

---