



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2016-DIRIN/CONAG/SUBCI/CGDF

Unidade : Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda - TCB
Processo nº: 095.000.988/2014
Assunto : Auditoria de Conformidade em Prestação de Contas Anual
Exercício : 2014

Folha:
Proc.:
Rub.:..... Mat. nº 187.432-2

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 Subsecretário de Controle Interno, conforme Ordem de Serviço nº 11/2015 de 26/01/2015, prorrogada pela Ordem de Serviço nº 67/2015 de 23/03/2015.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da empresa Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. - TCB, no período de 28/01/2015 a 10/04/2015, 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 21/05/2013, foi realizada reunião de encerramento em 21/05/2015, 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. 296/324 do processo.

A Lei nº 5.289 de 30/12/2013 (Lei Orçamentária Anual do exercício 2014) aprovou dotação orçamentária à TCB, na ordem de R\$21.252.999,00. Ressalta-se que, em decorrência das alterações efetuadas, foram autorizadas despesas no montante de R\$76.366.084,70, configurando um aumento de 259,31% na dotação orçamentária. Deste



montante, a empresa executou despesas no valor de R\$74.890.765,79, o que equivale a 98,06%, conforme quadro demonstrativo abaixo:

(Em R\$)	
Dotação Inicial	21.252.999,00
(+) Alterações	27.168.744,00
(-) Crédito bloqueado	23.805.658,30
(+) Movimentação	51.750.000,00
Despesa Autorizada	76.366.884,70
Despesa Empenhada	74.890.765,79
Despesa Liquidada	74.890.765,79

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	(%)	
12.361.6221.4976.0002 – Transporte de alunos – Ensino Fundamental	11.050.000,00	14,46	11.046.219,48	14,74	99,96
12.367.6221.4976.9537 – Transporte de alunos – Ensino Médio	700.000,00	0,91	368.987,66	0,49	52,71
26.122.2800.8502.0082 – Administração de Pessoal da TCB	3.476.529,00	4,55	3.335.141,87	4,45	95,93
26.122.6010.8504.0074 – Concessão de Benefícios a servidores	623.965,00	0,81	621.960,24	0,83	99,67
26.122.6010.8517.0009 – Manutenção de serviços administrativos e gerais	40.000.000,00	52,37	40.000.000,00	53,41	100,00
26.122.6010.8517.0079 – Manutenção de serviços administrativos e gerais TCB	4.958.521,13	6,49	4.756.988,26	6,35	95,93
26.128.6010.4088.0050 – Capacitação de servidores TCB	0,00	0,00	0,00	0,00	-
26.131.6010.8505.0027 – Publicidade e Propaganda institucional	90.500,00	0,11	41.495,00	0,05	45,85
26.131.6216.8505.8708 – Publicidade e Propaganda de utilidade pública	100.094,00	0,13	67.575,70	0,09	67,51
26.451.6010.1984.9754 – Construção de Prédios e Próprios TCB	0,00	0,00	0,00	0,00	-
26.451.6010.3903.9680 – Reforma de Prédios e Próprios TCB	0,00	0,00	0,00	0,00	-
26.782.6216.1142.0004 – Aquisição de Veículos	1.173.132,00	1,53	1.149.000,00	1,53	97,94
26.782.6216.3467.99559 – Aquisição de equipamentos TCB	44.084,00	0,058	44.084,00	0,06	100,00
26.782.6216.4039.0001 – Manutenção de Veículos90	4.202.815,98	5,54	3.940.030,77	5,26	97,74
28.843.0001.9096.0005 – Amortização e Encargos da Dívida Pública relativa ao INSS e PASEP	7.126.561,54	9,33	7.118.561,70	9,51	99,88
28.846.0001.9001.6154 – Execução de Sentenças Judiciais TCB	2.730.868,00	3,57	2.321.707,06	3,10	85,01
28.846.0001.9033.6997 – Formação do patrimônio do servidor público	89.014,05	0,12	79.014,05	0,11	88,76
TOTAL	76.366.084,70	100%	74.890.765,79	100%	98,06%

Fonte: Demonstrativo da Execução Orçamentária - SIGGO



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 – IMPACTO NA GESTÃO

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

1 – INTRODUÇÃO

1.1 - ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE ASSUNÇÃO EFETUADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM OPERADORAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL

A prestação de serviços públicos é realizada diretamente pela Administração Pública ou por seus delegatários, sob normas e controles estatais. Essa matéria é resguardada pela Constituição Federal, restando assim consignado em seu art. 175, a saber:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Haja vista o interesse da sociedade, os serviços públicos se incluem como um dos objetivos do Estado, sendo consequentemente criados e regulamentados pelo Poder Público, a quem também incumbe a sua fiscalização.

É dever do Estado garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais, dentre os quais se inclui o serviço de Transporte Público Coletivo. Este pode ser delegado, por concessão ou permissão, tendo em vista o atendimento direto às demandas principais da coletividade.

O art. 30, inciso V, da Constituição Federal determina que a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, diretamente ou mediante regime de concessão ou permissão, é competência dos Municípios.

No caso do Distrito Federal, a Lei Orgânica prevê, em seu art. 336:

Art. 336. Compete ao Distrito Federal planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, os serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o regime das empresas e prestadores autônomos concessionários e permissionários de serviços de transporte coletivo, observada a legislação federal;
- II - os direitos dos usuários;



- III - a política tarifária, com a garantia de que o custo do serviço de transportes públicos coletivos deverá ser assumido por todos que usufruem do benefício, mesmo que de forma indireta, como o comércio, a indústria e o Poder Público;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Segundo dados do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU, o Sistema de Transporte Público Coletivo do DF está estruturado em dois serviços: Serviço Básico de Transporte Público e Serviço Complementar de Transporte Público.

O Serviço Básico compreende as linhas operadas pela Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF e as linhas do modo rodoviário, sendo de caráter estritamente urbano e desempenhadas por operadores do STPC/DF, com ônibus e micro-ônibus.

Já o Serviço Complementar compreende as linhas do modo rodoviário, para atendimento a segmentos específicos de usuários, sendo as linhas operadas por delegatários do STPC, com ônibus, micro-ônibus e vans. Atualmente, os serviços caracterizados como complementares são: transporte rural, transporte de vizinhança e o transporte executivo. Ressalte-se que todos os operadores devem estar cadastrados junto à entidade gestora do STPC, no caso a Autarquia Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS.

Em que pese à adoção de medidas pelo Estado visando à transferência da execução de parte dos serviços públicos para o setor privado (delegação), reserva-se à Administração a regulamentação, controle e fiscalização desses serviços, tendo em vista os interesses de usuários e da sociedade. A Lei nº 8.987/1995 estabelece as normas gerais para a concessão e permissão da prestação de serviços públicos no âmbito dos entes federados.

Tanto a concessão quanto à permissão são formalizados por contrato e têm por objeto a prestação de serviços públicos, resultantes de delegação prévia mediante licitação por parte da Administração, estabelecendo direitos e deveres a cada parte.

A delegação para prestação e exploração de Serviços Rodoviários do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF foi distribuída em 5 áreas, denominadas lotes ou bacias, com a conseqüente delimitação de espaço territorial à operação das empresas, conforme objeto da Concorrência nº 01/2011, realizada pela então Secretaria de Estado de Transportes do DF – ST (atual Secretaria de Estado de Mobilidade).

Anteriormente, as empresas operadoras recebiam do Estado uma delegação para operação por frota sem prévio procedimento licitatório, havendo a determinação de um quantitativo específico de veículos a serem utilizados nessas linhas. O Decreto nº 33.556/2012 determinou que a prestação de transporte público coletivo, amparada em contratos não procedidos de licitação, ou que apresentava prazo indeterminado de vigência, seria encerrada na data anterior ao início da operação das delegações de serviços oriundas da Concorrência nº 01/2011.

De acordo com o inciso IV do art. 2º e o art. 40 da Lei nº 8.987/1995:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

IV – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços público, feitas pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

A Lei nº 8.987/1995 estabelece ainda as modalidades de extinção das concessões e permissões da Administração, como instrumento para que o Estado assumira a prestação do serviço outorgado. Dentre elas, há a Encampação, que trata da extinção do contrato por razões de interesse público. O art. 35, inciso II prevê que a inexecução total ou parcial do contrato resultará em encampação. Além disso, o art. 37 contempla que tal procedimento ocorre a critério do poder concedente durante o prazo da concessão, por motivos de interesse público.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 17, a Secretaria de Mobilidade encaminhou cópia do processo nº 090.000.354/2014, referente à autuação dos documentos relacionados à operação e assunção do Grupo VIPLAN.

Às fls. 518 a 520 dos autos, consta o Ofício nº 110/2013 – DOP/DFTRANS, apresentando ao então Secretário de Estado de Transportes o Relatório Situacional das empresas do Grupo VIPLAN entre 2012 e 2013, indicando inclusive as autuações realizadas pela Autarquia quanto às impropriedades identificadas em veículos das empresas do Grupo.

Ademais, consta dos autos às fls. 824 a 829 a Exposição de Motivos nº 18/2013, submetendo à consideração e deliberação do então Governador do Distrito Federal a situação das empresas do Grupo VIPLAN:

Os graves riscos que o STPC poderá enfrentar, caso não sejam adotadas medidas urgentes em relação aos problemas que estão sendo criados pelas operadoras VIPLAN – Viação Planalto Ltda., Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda.

A Lei nº 4.011/2007, em seu art. 7º §4º, garante até a conclusão do processo licitatório e da implantação definitiva do Sistema, a vigência dos contratos formalizados com os permissionários.

[...]

Indiferentes à situação que se agrava, encontram-se as operadoras VIPLAN – Viação Planalto Ltda., Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda. A atitude das mencionadas empresas chega ao ponto de recusar o recebimento de Ofícios e Documentos dessa Secretaria, minar as rescisões de contrato de contrato, homologação dos TRCTs e baixas das CTPS, o que inviabiliza a contratação dessa mão de obra pelas empresas concessionárias contratadas, e adia a saída dessas permissionárias do Sistema.



Conforme Relatório Operacional acostado a esta Exposição de Motivos, e formulado com base nos também anexos Autos de Infração em desfavor das empresas VIPLAN – Viação Planalto Ltda., Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda. nos anos de 2012 e 2013, resta comprovado que tais operadoras enfrentam sérios problemas de idade da frota, estado de conservação dos veículos, pontualidade e qualidade do serviço, além da profunda preocupação da Diretoria Operacional do DFTRANS com a segurança dos usuários dos serviços prestados pelas referidas empresas.

Neste contexto, afigura-se que a aplicação do disposto no parágrafo único do art. 341 da LODF revela-se como providência inevitável.

A proposta que ora se submete à apreciação de Vossa Excelência refere-se à revogação das permissões outorgadas, bem como das autorizações precárias ou excepcionais emitidas às empresas VIPLAN – Viação Planalto Ltda., Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda., e ato contínuo, sugere-se a assunção imediata dos serviços de transporte público coletivo, por intermédio da Sociedade de Transporte Público Coletivo de Brasília – TCB, até a substituição pelas novas concessionárias.

Para tanto, reputa-se que a TCB assuma provisoriamente o controle dos bens imóveis, móveis e de pessoal das referidas empresas, considerados essenciais e adequados à continuidade da prestação de serviços, assegurando o pagamento de eventual reparação indenizatória a ser apurado em processo administrativo específico, onde será respeitado o contraditório e a ampla defesa.

Por fim, cumpre ressaltar que as despesas com a revogação das permissões e autorizações, bem como a consequente assunção dos serviços estão previstos no acervo documental anexo, e serão suportados com a arrecadação do preço pelo serviço público cobrado dos usuários do sistema, estando, portanto, atendidas as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 20/12/2013, houve a assunção por parte do Governo do Distrito Federal das empresas operadoras de transporte que formavam o Grupo VIPLAN. Tal procedimento foi efetuado por intermédio da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB, conforme Decreto nº 35.002/2013, que determinou o seguinte, em seus art. 1º:

Art. 1º Ficam revogadas as permissões outorgadas, bem como as autorizações precárias ou excepcionais para a prestação de serviços de transporte público coletivo, decorrentes do disposto no art. 1º do Decreto nº 33.556, de 1º de março de 2012, às seguintes empresas:

I – Viplan Viação Planalto Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 00.091.702/0001-28;

II – Condor Transportes Urbanos Ltda -, inscrita no CNPJ sob o nº 00.647.289/0001-35;

III – Lotaxi Transportes Urbanos Ltda, inscrita no CNPJ sob o nº 00.601.674/0001-41.

Para CARVALHO FILHO,

O art. 37 da Lei nº 8.987/1995 contempla a encampação como forma extintiva da concessão e da permissão, estatuinto como pressuposto o intuito de a Administração retornar o serviço público delegado em razão do interesse da coletividade. Trata-se, portanto, de típica rescisão administrativa unilateral do contrato, fundamentado na valoração que faz o concedente da necessidade e da conveniência de ser retomado o serviço. São razões administrativas, inteiramente legítimas, a menos que o desfazimento contratual seja inspirado em abuso de poder. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26 Ed. São Paulo: Atlas, 2013)

O mecanismo de extinção da permissão das empresas do Grupo VIPLAN do STPC foi realizado com base no art. 341, parágrafo único da Lei Orgânica do Distrito Federal, ato este como uma decisão de governo, com a finalidade de assegurar a continuidade do serviço ou sanar deficiência grave em sua prestação por parte das empresas operadoras.

O procedimento de encampação trata da retomada do serviço público pelo poder concedente fundada em motivos de conveniência e oportunidade para a retomada dos serviços, cujos objetivos incidem sobre a relação jurídica da outorga. O Decreto nº 35.002/2013 estabeleceu ainda que a gestão dos serviços delegados assumidos pelo Distrito Federal ficaria a cargo da TCB até o início das operações por parte das empresas vencedoras da Concorrência nº 01/2013.

Observa-se que não consta do Processo nº 090.000.354/2014 o Parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, órgão responsável pela representação judicial e consultoria jurídica, conforme preconiza o art. 132, da Constituição Federal e art. 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal, com relação à legalidade do procedimento adotado pelo Estado, bem como se tal medida seria a menos gravosa ao Erário.

Ademais, em que pese às medidas visando à continuidade da prestação dos serviços de transporte público coletivo, a Administração Pública, especificamente o Poder Executivo do Distrito Federal à época, não adotou as providências indispensáveis a demonstrar a viabilidade técnica (face à estrutura operacional da TCB) e econômico-financeira do procedimento de assunção do Grupo VIPLAN.

Constataram-se falhas no planejamento das ações necessárias à gestão das operadoras do Grupo VIPLAN por parte da pasta da área de Transporte à época. O planejamento anterior mostra-se como pressuposto à tarefa estatal essencial, no desempenho de suas atividades, objetivando a eficácia dos atos e consequente satisfação do interesse público. Ademais, o planejamento previamente à execução da atividade administrativa tem o fim de garantir a eficácia na prestação de serviços à população.

A extinção da permissão como ato administrativo, deve ser precedida de providências as quais envolvem aspectos fáticos fundamentais, indispensáveis à formação do juízo de conveniência por parte da Administração, em face dos interesses coletivos, inclusive no que tange à previsão legal de possibilidade de indenização ao particular.

Previamente à realização da encampação, deveriam ser observados preceitos relativos ao planejamento dos atos e procedimentos realizados pela Administração, buscando garantir a prestação dos serviços de transporte público de qualidade à sociedade. Logo, à consecução do interesse público demanda uma sequência de atos visando à atuação de forma racional e eficiente.

Demonstra-se que a TCB sequer apresentava contratos vigentes necessários ao desempenho das atividades com vistas à continuidade das operações de transporte público coletivo por parte das empresas, tais como manutenção dos veículos, aquisição de itens



veiculares, prestação de serviços de socorro e guincho, etc. Tal situação resultou em diversas compras e contratações de prestadores de serviços com base no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993.

À época, as três empresas do Grupo VIPLAN apresentavam mais de 700 veículos registrados no Sistema de Transporte Público Coletivo, operando principalmente nas áreas Sul (Núcleo Bandeirante, Gama e Santa Maria) e Oeste (Ceilândia, Guará, Samambaia e Taguatinga) do Distrito Federal. Já a TCB detinha oito linhas em operação, com cerca de 30 veículos em circulação.

Considerando a delegação da prestação de serviço por parte do Estado, reserva-se ao ente público o poder-dever de fiscalizar a sua prestação. Em virtude desses elementos, outras medidas poderiam ser aplicadas visando a regular execução dos serviços de transporte público coletivo pela Administração, por meio da extraordinária substituição do permissionário à época, não somente na posição de titular, como também na posição de regulador.

De acordo com a TCB, a despesa oriunda da assunção das operadoras do Grupo VIPLAN referente à fonte própria (fonte 173) em 2014, totalizou R\$12.342.404,23, a saber:

PERÍODO	DESPESA (em R\$)
Janeiro	1.020.490,41
Fevereiro	10.254.853,89
Março	811.060,56
Abril	66.084,79
Maior	178.675,21
Junho	1.705,84
Julho	2.058,35
Agosto	3.437,09
Setembro	4.028,54
Outubro	0,00
Novembro	9,55
Dezembro	0,00
TOTAL	12.342.404,23

Há de se considerar, inclusive, que inexistia à época um Programa de Trabalho, no âmbito da então Secretaria de Transporte ou do DFTRANS, específico para realização das despesas inerentes ao procedimento de extinção da permissão das empresas.

Houve o repasse de R\$40.000.000,00 efetuado por parte da então Secretaria de Estado de Transportes (Programa de Trabalho 26.122.6010.8517.0009 – Manutenção de Serviços Administrativos Gerais – ST-Plano Piloto), o que resulta em despesa total de R\$52.342.404,23. No mesmo período, a receita oriunda da prestação de serviços foi de R\$11.641.431,56.



Logo, observou-se que em 2014 a TCB apresentou um *déficit* financeiro de R\$40.700.972,67. Cabe informar também que em 2013 foi gasto o montante de R\$15.000.246,00, cujas receitas no período foram de R\$820.972,67, o que configurou um *déficit* financeiro de R\$14.179.273,33.

Diante disso, constata-se que tal situação contrariou a Lei Complementar nº 101/2000, que assim prevê, em seus art. 16 incisos I e II:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Em 2014, TCB adquiriu 3 veículos tipo micro ônibus Executive WL Volare Marcopolo, mediante Adesão à Ata de Registro de Preços (Pregão Eletrônico nº 12/2013 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – IFG), no valor total de R\$954.000,00, configurando R\$318.000,00 por cada veículo.

Haja vista o déficit financeiro de R\$40.700.972,67 na gestão das empresas do Grupo VIPLAN, constatou-se que esse valor possibilitaria a aquisição de 128 veículos, sem avaliar um possível ganho em escala por parte da TCB, em razão do número de ônibus a serem adquiridos.

Caberia avaliar à época se o procedimento adotado pela Administração Pública, como política de Estado, de extinguir as permissões das empresas do Grupo VIPLAN, assumindo a respectiva operação direta, realmente foi o mais apropriado a fim de garantir a continuidade da prestação de serviços em atendimento ao interesse público. Mostra-se importante avaliar o ato praticado sob o princípio da economicidade, tendo em vista a indispensável avaliação do custo x benefício existente quanto às decisões a serem tomadas pelo gestor.

Também deveria ter sido observado o princípio da eficiência na Administração, face à busca pelo melhor aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis, resultando na prestação dos serviços de qualidade à sociedade.

Outra ação que poderia ter sido adotada à época seria a elaboração de um Plano de Contingência, com a formalização de Contrato emergencial com empresas operadoras do sistema, visando à disponibilização de uma frota excepcional para garantir o atendimento às linhas antes destinadas ao Grupo VIPLAN até a conclusão da Concorrência nº 01/2011.

Tendo em vista a essencialidade dos serviços de transporte público coletivo, na busca pela disponibilização de forma eficaz e satisfatória à sociedade, destaca-se a importância em aprimorar os meios de fiscalização por parte da Administração no intuito de garantir que os veículos dos operadores do sistema estejam em perfeitas condições e à



disposição para uso da comunidade diariamente. A execução de medidas por parte do Estado sobre as empresas prestadoras de serviço público como a encampação, a fim de assegurar a sua adequada disponibilização à população, tem cunho excepcional e mostrou-se extremamente onerosa ao Erário.

Diante disso, é de suma importância a prévia avaliação dos aspectos políticos, e principalmente dos aspectos eminentemente técnicos e jurídicos em medidas extraordinariamente adotadas pela Administração, haja vista os fundamentos de conveniência e oportunidade existentes na retomada do serviço público anteriormente delegado ao particular por parte do Estado, como no caso das operadoras do Grupo VIPLAN.

De acordo com a TCB:

A assunção das atividades de transportes das empresas do Grupo Amaral foi consubstanciada por meio do Decreto nº 34.163/2013, de 22 de fevereiro de 2013. No mesmo Diário Oficial, foi publicada a Portaria Conjunta nº 03/201, de 22 de fevereiro de 2013 pelo então Secretário de Estado de Transportes do Distrito Federal e pelo então Diretor-Geral da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS.

[...]

Pela simples leitura do arcabouço legal da assunção das atividades das empresas do Grupo Amaral, constata-se que foi ato deliberado pela cúpula do então Governo do Distrito Federal, com a participação da Pasta de Transporte (Secretaria, DFTRANS e TCB).

Percebe-se, também, pela análise dos processos decorrentes desta operação, que a TCB não foi devidamente aparelhada, com a estrutura adequada que contemplasse, principalmente, os recursos humanos necessários à execução dos trabalhos afetos à operação da assunção.

Imediatamente ao término da operação dos ônibus da assunção do Grupo Amaral, a TCB passou a dedicar-se à nova missão.

Para viabilizar o início da operação das empresas vencedoras da Licitação nº 01/2011, foi sancionada a Lei nº 5.209/2013, autorizando o Distrito Federal a realizar o pagamento das verbas rescisórias aos empregados contratados pelas empresas que não mais operariam no STPC.

[...]

Em razão da suspensão dos efeitos da Lei nº 5.209/2013 e em virtude dos problemas apresentados com o Grupo Canhedo, o governo do Distrito Federal decidiu revogar as permissões das empresas Viação Planalto – VIPLAN, Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda., por meio do Decreto nº 35.002/2013, determinando ainda que a TCB, a partir desta data, assumisse provisoriamente o controle dos bens móveis, imóveis e do quadro de pessoal, até que tivesse início a operação decorrentes dos contratos firmados em razão da Concorrência nº 01/2011.

Percebe-se, mais uma vez, pela análise dos procedimentos decorrentes dessa nova operação, que a TCB também não foi devidamente aparelhada com a nova estrutura adequada de recursos humanos para execução dos trabalhos.

Contudo, os dirigentes desta empresa, responsáveis por todas as deliberações a respeito dos processos de compra de materiais e de contratação de serviços aplicados na assunção foram exonerados no mês de janeiro de 2015, e não consta registros/documentos na TCB inerentes às peculiaridades desta operação, impossibilitando, assim, resposta elucidativa às demandas sobre a assunção e outros temas abordados por essa equipe.



Diante do exposto, entendemos que compete aos gestores públicos que foram responsáveis pelos atos da assunção, notadamente no âmbito desta empresa: o ex-Diretor-Presidente e o ex-Diretor Técnico, prestarem os esclarecimentos e informações sobre os atos da assunção.

Por oportuno, ressaltamos a Vossas Senhorias que as falhas/impropriedades detectadas por essa equipe estão sendo corrigidas e evitadas por esta gestão, apresentando o Memorando nº 27/2015 – PRES/TCB, com o propósito de melhorar os procedimentos relativos à aquisição de peças e materiais para suprimento do Almoxarifado dos itens de reposição de estoques, bem como aprimorar o controle e os procedimentos inerentes à aquisição de materiais diversos e equipamentos que não são de consumo habitual, além das contratações de serviços e obras, outros procedimentos às licitações, dispensas e inexigibilidades.

Em resumo dos fatos abordados no procedimento de assunção efetuado pela Administração Pública destacam-se: a inexistência do parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ausência de planejamento prévio, a não realização do inventário patrimonial das empresas encampadas e a ausência de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira que suportassem o procedimento de Encampação das empresas do Grupo VIPLAN.

Causa

- Ausência de planejamento prévio à época da realização dos procedimentos de assunção, no intuito de demonstrar a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira da Encampação.

Consequência

- Sucessivos aportes financeiros por parte da TCB em razão das despesas resultantes do procedimento de Encampação.

2 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1 - REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM EMISSÃO DE PRÉVIO EMPENHO

Trata o processo nº 095.002.131/2013 da contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de locação de kit de abastecimento, para atender “as necessidades da virada do ano do posto de abastecimento da TCB”, tendo em vista a não realização de entrega por parte da Petrobras, vencedora de licitação do referido equipamento. Foi vencedora a empresa Leal Forte Construções Ltda., inscrita no CNPJ nº 00.037.127/0001-91, com prazo de locação por 5 meses e valor global de R\$15.000,00.

Foram identificadas as seguintes notas fiscais relativas à prestação do serviço de locação do Kit Combustível:

NOTA FISCAL Nº / DATA	PERÍODO	VALOR (R\$)
134 – 31/12/2013	Não Indicado	3.000,00



NOTA FISCAL Nº / DATA	PERÍODO	VALOR (R\$)
135 – 31/12/2013	14/09 A 14/10/2013	3.000,00
136 – 31/12/2013	14/10 A 14/11/2013	3.000,00
137 – 31/12/2013	14/11 A 14/12/2013	3.000,00
150 – 15/01/2014	14/12 A 14/01/2014	3.000,00
TOTAL		15.000,00

Após o Parecer Jurídico da Unidade favoravelmente à contratação, datado de 24/10/2013, acostado às fls. 16 e 17, constata-se existência da Nota de Empenho nº 02242 emitida em 25/10/2013, fl. 18.

Entretanto, como demonstrado acima, das 5 notas emitidas, 3 não fazem pertinência com a NE nº 2242/2013, por se tratar de período anterior à emissão do referido documento. Logo, verifica-se, a princípio, a realização de despesa sem prévio empenho.

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.

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

Em resposta a Unidade informou que foi emitido, em 25/10/2013, o Empenho para dar cobertura ao serviço de locação e que o pagamento se deu em 03/02/2014 por ocasião da emissão da OB nº 244/2014.

Causa

- Serviço de locação realizado sem a emissão do empenho prévio, contrariando o correto *modus operandi* da realização da despesa.

Consequência

- Descumprimento art. 60 da Lei nº 4.320/1964, podendo caracterizar má-fé por parte do gestor na contratação do objeto.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015/-PRES/TCB, de 31/08/2015, em que informou:



Que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento indicado, bem como a recomendação apresentada.

Recomendação

- Aprimorar os procedimentos de controle da Unidade e efetuar a emissão Nota de Empenho previamente à liquidação da despesa, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

3- GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

3.1- AUSÊNCIA DO VALOR ESTIMADO E DO VALOR DA PESQUISA DE PREÇOS EM RELAÇÃO A ITENS ADQUIRIDOS PELA EMPRESA

Fato

O processo nº 095.000.419/2014 trata da aquisição de micro-ônibus modelo executivo novo (0 km) para composição da frota de ônibus das linhas executivas, tendo sido adquiridos 03 unidades junto à empresa Marcopolo S.A. – CNPJ nº 88.611.835/0008-03. Tal procedimento ocorreu mediante Adesão à Ata de Registro de Preço oriunda do Instituto Federal de Goiano (Ata de Registro de Preços nº 037/2013), no valor total de R\$954.000,00 (R\$318.000,00 a unidade).

Todavia, não consta do Termo de Referência da aquisição, acostado às fls. 04 a 09, a indicação do preço estimativo da aquisição, bem como a indicação dos documentos relativos à prévia pesquisa de preços efetuada por parte da TCB.

Ressalta-se que a estimativa de custos atua como base necessária às licitações. A busca da Administração no que tange à comprovação da vantajosidade da contratação realizada deve ser permanente, inclusive porque eventuais desvirtuamentos ensejam prejuízos ao Erário. Ademais, esse procedimento possibilita definir os recursos orçamentários



suficientes à cobertura das despesas contratuais resultantes do certame licitatório, relacionado inclusive à classificação funcional da despesa.

O Parecer nº 878/2013 – PROCAD/PGDF, ao indicar os requisitos necessários para adesão à ARP por parte de órgãos e entidades da Administração Pública Distrital, exige a comprovação da compatibilidade do preço com os praticados no mercado, auferindo a vantagem econômica da pretendida adesão.

Segundo a TCB,

A aquisição objeto do processo nº 095.000.419/2014 foi instruída pela então Chefe da Assessoria de Planejamento e Controle e pelo então Diretor Técnico, e aprovada pelo ex-Presidente desta empresa, os quais foram exonerados no mês de janeiro de 2015.

De acordo com o Termo de Referência contido às fls. 04 a 09 dos autos, a descrição do objeto refere-se a um micro ônibus zero km com no mínimo 28 lugares, tipo Executivo. Porém, foram levantados os modelos de micro ônibus semelhantes existentes no mercado, mas não foram levantados os preços praticados desses modelos. Consta apenas a informação que na última aquisição de veículos micro ônibus da TCB, exercício de 2012, foram adquiridos veículos modelo DW9 – Marcopolo/Volare, ano e modelo: 2011 e 2012, no valor de R\$189.200,00, enquanto que o veículo adquirido em 2014 refere-se ao modelo WL, ao preço de R\$318.000,00. O modelo adquirido é relativamente superior ao modelo DW9, o que poderia justificar a diferença de preços.

A ausência de prévia pesquisa de preços foi verificada também no processo nº 095.000.303/2014, que trata da contratação de empresa para fornecimento de equipamentos para emissão de passagens tipo *toten*. Tal certame foi realizado mediante Convite, sendo contratada a empresa Baryon Serviços de Informática Ltda. CNPJ nº 08.476.357/0001-52, no valor de R\$32.950,00.

Consta do Termo de Referência, às fls. 03 a 07, o valor estimado de R\$35.550,00 para o citado fornecimento. Todavia, com base no quadro comparativo apresentado pela SEPAC/SECOM, o valor médio estimado foi R\$37.090,00.

A título exemplificativo, referenciamos a manifestação da Advocacia-Geral da União, com base no Parecer Normativo nº 02/2012, no sentido que:

I - A Administração deve instruir todos os autos de processos administrativos voltados à contratação de bens e serviços com pesquisa de preços adequadamente parametrizada, ampla e atualizada, que reflita, efetivamente, o preço praticado no mercado.

II – Com o intuito de disciplinar a correta instrução dos autos com a pesquisa de preço adequada, é recomendável que a Administração edite ato normativo interno, disciplinando, os seguintes aspectos:

a) Indicação do setor responsável pela realização da pesquisa de preços;



- b) Definição de modelo de formulário de pesquisa de preços, que imponha a indicação da empresa consultada, com a sua qualificação completa, ramo empresarial a que se dedique, e indicação dos seus sócios;
- c) Determinação de padrão de análise das pesquisas de preços, e a responsabilidade pela execução deste estudo.

Reitera-se que a Adesão à Ata de Registro de Preços, assim como os procedimentos ordinários de licitação, visam garantir os resultados esperados pela sociedade de forma eficiente.

O Tribunal de Contas da União defende que:

Assunto: LICITAÇÕES. Ementa: determinação à ELETROBRÁS para que observe, quando da aquisição de bens, a Decisão nº 431/1993-P, no que concerne à realização de pesquisa de preços em pelo menos 3 empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado, visando a comprovação da compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, e que seja feita inclusão da pesquisa de preços nos processos licitatórios (item 9.2.10, TC-010.173/2004-9, Acórdão nº 7.049/2010-2ª Câmara).

A respeito da divergência quanto aos preços estimados, em razão diferença existente entre os valores informados pela empresa no Termo de Referência – R\$35.500,00 e os preços informados pela Seção de Patrimônio, Arquivo e Compras, preço médio obtido de R\$37.090,00, a TCB argumentou que o preço contratado (R\$32.950,00) foi inferior às estimativas de preços existentes.

Causa

- Ausência da estimativa de valor no Termo de Referência da aquisição;
- Ausência dos documentos relativos à prévia pesquisa de preços efetuada pela Administração.

Consequência

- Não comprovação da compatibilidade entre os preços contratados pela TCB e os praticados no mercado.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, em que informou:

Que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x



DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Ao realizar uma licitação, promover a prévia pesquisa de preços com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública.

3.2 - AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO E CONSEQUENTE CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA DE SERVIÇO A SER PRESTADO

Fato

O processo nº 095.000.462/2014 refere-se à contratação de empresa especializada para realização de mapeamento de Ativos de Rede lógica e física existentes na TCB, com o fim de dimensionar a infraestrutura tecnológica existente e propor ações necessárias ao melhor desempenho das atividades institucionais e operacionais.

Foi contratada a empresa Webmasters G. Fernandes ME – CNPJ nº 15.693.053/0001-02, mediante Dispensa de Licitação, no valor de R\$15.950,00. Com base no Termo de Referência, às fls. 03 a 12, observou-se a existência de dois produtos a serem entregues pela empresa contratada, a saber:

Produto 1: Documento com o mapeamento da situação atual dos ativos de redes lógica e físico;

Produto 2: Documento com a proposta de melhorias necessárias.

Entretanto, não houve a apresentação da planilha de formação de custos, considerando os aspectos de qualificação técnica e recursos humanos envolvidos na referida prestação de serviços.

O art. 7º, §2º inciso II da Lei nº 8.666/1993 prevê que os serviços só podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de

todos os seus custos unitários, de acordo com o objeto contratual. Registre-se que a indicação de preços de forma genérica pode ensejar divergências na apresentação das propostas por parte dos licitantes.

Ademais, o art. 40, §2º inciso II traz a previsão de que o orçamento estimado em planilhas de quantitativo e preços unitários seja publicado como parte integrante do Edital do certame. Tal impropriedade pode resultar em dificuldades na execução do contrato, considerando eventuais alterações quantitativa ou qualitativa do objeto em razão de aditamentos.

A Administração se sujeita ao princípio da Publicidade, viés indispensável para que todos sejam tratados com igualdade, de modo que os atos praticados durante o curso do processo da licitação devem ser públicos, para que os particulares interessados possam ser tratados com igualdade.

A partir desse dispositivo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União fixou-se no sentido de que a composição dos custos unitários deve descrever os insumos necessários à perfeita caracterização do serviço, conforme se verifica no Acórdão nº 549/2006 – Plenário, in verbis:

RELATÓRIO DE AUDITORIA. PEDIDO DE REEXAME. PETROBRAS. APLICAÇÃO AO CERTAME LICITATÓRIO DE REGRAS INERENTES À LEI 8.666/93 E AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE COMPROMETIMENTO DA ATIVIDADE-FIM DA COMPANHIA ESTATAL. NECESSIDADE DE ORÇAMENTO ADEQUADO E PRECISO. OBRIGATORIEDADE DA DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. (Acórdão nº 549/2006 – Plenário. Processo TC-020.567/2005-5. Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Em resposta, a empresa enfatizou que a contratação dos serviços, objeto do processo em comento, foi instruída pelo então Assessor da Presidência, conforme Termo de Referência às fls. 03 a 12, não constando do processo a planilha detalhada de formação dos custos.

Causa

- Não apresentação do orçamento detalhado da contratação, com a consequente indicação dos custos unitários;

- Ausência de apresentação do cronograma físico-financeiro para contratação que envolvia entrega de produtos sucessivos.

Consequência

- Inexistência de parâmetros e elementos previstos em norma, a serem seguidos na elaboração do Termo de Referência e contrato efetuado pela Administração.

Manifestação do Gestor



A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Efetuar a apresentação do Edital ou Termo de Referência constando a devida estimativa dos custos unitários e cronograma físico-financeiro componentes do objeto contratual.

3.3 – PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM PREVISÃO NO TERMO INICIAL

Fato

O processo nº 095.000.769/2013 refere-se à contratação de empresa especializada na prestação de consultoria em Tecnologia da Informação, visando dar suporte ao Centro de Processamento de Dados - CPD, serviços de produção de sistemas operacionais, administração e gerenciamento de banco de dados, bem como recursos humanos e departamento de pessoal às empresas do Grupo Amaral. Essa contratação visava garantir a disponibilidade, manutenção e atualização da rede de dados, conforme especificação técnica, dos 13 tipos de serviços detalhados a seguir:

- a) Coordenação de Infraestrutura;
- b) Execução de projetos de Infraestrutura;
- c) Serviços de monitoramento de TI;
- d) Serviço de armazenamento de dados;
- e) Serviços para Rede de Dados Local (LAN e WLAN);



- f) Serviço de Suporte de Infraestrutura nas unidades da TCB;
- g) Serviços para Rede de Dados de Longa Distância – WAN;
- h) Serviço de Suporte à Produção;
- i) Suporte a Sistemas Operacionais;
- j) Administração e gerenciamento do Sistema de Banco de Dados;
- k) Coordenação de Segurança da Informação;
- l) Sistema de Bilhetagem Eletrônica;
- m) Administração e gerenciamento de serviços de Recursos Humanos (Departamento de Pessoal): folha de pagamento, encargos sociais, férias, rescisões, entre outros serviços.

Salienta-se que foi efetuada a contratação direta por Dispensa de Licitação, com base no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993 (situação de emergência), tendo sido contratada a empresa Baryon Serviços de Informática Ltda. – CNPJ nº 08.476.357/0001-52, no valor de R\$225.000,00 (Contrato nº 10.2/2013), com a previsão inicial de executar 364 Unidades de Serviço Técnico – UST's. Ressalta-se que a contratação emergencial foi indicada com base no art. 2º §6º do Decreto nº 34.163/2013.

De acordo com art. 55, inciso IV da Lei nº 8.666/1993:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso.

O contrato é válido a partir da data em que ocorre o acordo de vontade entre as partes, com a consequente assinatura do instrumento contratual, estando apto à produção de efeitos. O referido termo foi formalizado em 13/09/2013, válido por 90 dias a contar da data da assinatura. Enfatiza-se que a Cláusula Terceira do contrato vedava possível prorrogação do prazo de vigência, estando este extinto após o prazo pré-estabelecido.

Entretanto, foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 10.2, tendo em vista a prorrogação do prazo de vigência do ajuste por mais 30 dias a partir de 13/12/2013, com base no art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

Em situações análogas, já houve decisões de mérito pelo Poder Judiciário no seguinte sentido:

Fixado determinado prazo de duração para o contrato e também disposto, no mesmo edital e contrato, que esse prazo só poderá ser prorrogado por igual período, não podendo a Administração alterar essa regra e aumentar o pacto para além do inicialmente fixado, sem prévia abertura de novo procedimento licitatório, sob pena de violação não apenas das disposições contratuais estabelecidas, mas sobretudo de determinações impostas pela Constituição Federal e por toda a legislação federal que revê a exploração dos serviços de loterias (STJ. REsp nº 912.402/GO – 2007/0002453-5, 2ª Turma. Rel. Min Mauro Campbell Marques. Julg 06.08.2009)

Ressalta-se que a possibilidade de prorrogação deverá ser prevista no Edital. Se não estiver prevista, não pode haver a prorrogação, pois afetaria o princípio da Isonomia,



da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório. Se fosse livre a prorrogabilidade dos contratos, os princípios da igualdade e da moralidade estariam irremediavelmente atingidos. (TJBA. Apelação nº 5415592007, 1ª Câmara Cível. Rel. Aracy Lima Borges. Julg. 09.04.2008)

De acordo com a TCB:

A assunção das atividades de transportes das empresas do Grupo Amaral foi consubstanciada por meio do Decreto nº 34.163/2013, de 22 de fevereiro de 2013. No mesmo Diário Oficial, foi publicada a Portaria Conjunta nº 03/201, de 22 de fevereiro de 2013 pelo então Secretário de Estado de Transportes do Distrito Federal e pelo então Diretor-Geral da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS.

[...]

Pela simples leitura do arcabouço legal da assunção das atividades das empresas do Grupo Amaral, constata-se que foi ato deliberado pela cúpula do então Governo do Distrito Federal, com a participação da Pasta de Transporte (Secretaria, DFTRANS e TCB).

Percebe-se, também, pela análise dos processos decorrentes desta operação, que a TCB não foi devidamente aparelhada, com a estrutura adequada que contemplasse, principalmente, os recursos humanos necessários à execução dos trabalhos afetos à operação da assunção.

Imediatamente ao término da operação dos ônibus da assunção do Grupo Amaral, a TCB passou a dedicar-se à nova missão.

Para viabilizar o início da operação das empresas vencedoras da Licitação nº 01/2011, foi sancionada a Lei nº 5.209/2013, autorizando o Distrito Federal a realizar o pagamento das verbas rescisórias aos empregados contratados pelas empresas que não mais operariam no STPC.

[...]

Em razão da suspensão dos efeitos da Lei nº 5.209/2013 e em virtude dos problemas apresentados com o Grupo Canhedo, o governo do Distrito Federal decidiu revogar as permissões das empresas Viação Planalto – VIPLAN, Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda., por meio do Decreto nº 35.002/2013, determinando ainda que a TCB, a partir desta data, assumisse provisoriamente o controle dos bens móveis, imóveis e do quadro de pessoal, até que tivesse início a operação decorrentes dos contratos firmados em razão da Concorrência nº 01/2011.

Percebe-se, mais uma vez, pela análise dos procedimentos decorrentes dessa nova operação, que a TCB também não foi devidamente aparelhada, com a nova estrutura adequada de recursos humanos para execução dos trabalhos.

Contudo, os dirigentes desta empresa, responsáveis por todas as deliberações a respeito dos processos de compra de materiais e de contratação de serviços aplicados na assunção foram exonerados no mês de janeiro de 2015, e não consta registros/documentos na TCB inerentes às peculiaridades desta operação, impossibilitando, assim, resposta elucidativa às demandas sobre a assunção e outros temas abordados por essa equipe.

Diante do exposto, entendemos que compete aos gestores públicos que foram responsáveis pelos atos da assunção, notadamente no âmbito desta empresa: o ex-Diretor-Presidente e o ex-Diretor Técnico, prestarem os esclarecimentos e informações sobre os atos da assunção.

Por oportuno, ressaltamos a Vossas Senhorias que as falhas/impropriedades detectadas por essa equipe estão sendo corrigidas e evitadas por esta gestão, apresentando o Memorando nº 27/2015 – PRES/TCB, com o propósito de melhorar os procedimentos relativos à aquisição de peças e materiais para suprimento do Almoxarifado dos itens de reposição de estoques, bem como aprimorar o controle e



os procedimentos inerentes à aquisição de materiais diversos e equipamentos que não são de consumo habitual, além das contratações de serviços e obras, outros procedimentos às licitações, dispensas e inexigibilidades.

Causa

- Inexistência de previsão, no termo inicial, quanto à possibilidade de prorrogação do prazo de vigência no contrato emergencial.

Consequência

- Prorrogação do prazo de vigência contratual efetuada indevidamente.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação por meio do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento indicado, bem como a recomendação apresentada.

Recomendação

- Observar os preceitos contratuais indicados, considerando a possível existência de cláusulas que vedem prorrogações no prazo de vigência dos contratos emergenciais.

3.4 – PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM PRAZO JÁ EXPIRADO



Fato

Ainda com relação ao processo nº 095.000.769/2013, que trata do contrato nº 10.2 firmado entre a TCB e a empresa Baryon Serviços de Informática Ltda. – CNPJ nº 08.476.357/0001-52, verifica-se que originalmente o prazo de vigência do contrato era de 90 dias a contar de 13/09/2013. Houve a formalização do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, com a consequente prorrogação da vigência por mais 30 dias a contar de 13/12/2013.

Logo, constata-se que a prorrogação do Contrato nº 10.2 ocorreu quando o prazo de vigência deste já havia sido finalizado, pois, considerando o início da vigência em 13/09/2013 e os 90 dias de período de vigência, o termo final do contrato foi 11/12/2013, estando o mesmo expirado a partir de 12/12/2013.

Nos contratos de prestação de serviços, a prestação é disponibilizada à Administração enquanto o contrato estiver vigente. A extinção do contrato pelo término do seu prazo é a regra dos ajustes por termo determinado. Caso se tratasse de um contrato privado, a situação retratada acima teria amparo legal, tendo em vista a maior liberdade formal que rege a relação contratual bilateral.

Diante disso, tal situação contraria o preceito do art. 60, caput e parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, haja vista a necessária formalização escrita do termo e respectivos aditivos consequentes da relação contratual, sendo vedado o contrato verbal. Ademais, a continuidade de execução viola preceito legal no que tange à contratação sem prévia licitação, pois expirado o prazo de vigência, tem-se por extinto o contrato firmado entre a Administração e o particular, e qualquer ato posterior compara-se a uma recontração, a qual ordinariamente deve ser precedida por certame licitatório.

Ressalta-se que a ausência de pronunciamento da Administração, quanto à continuidade da prestação do serviço, não configura prorrogação automática do contrato, sob pena de ilegalidade, haja vista a inexistência de amparo legal à adoção de tal medida.

Nesse mesmo sentido, de acordo com o TCU:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1.4. celebração de termo aditivo de prorrogação de prazo contratual com a vigência do contrato já expirada e execução de serviços sem amparo contratual, constituindo infração ao art. 60, caput, da Lei 8.666/93 e à jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.302/2013 – Plenário. Rel Ministro Valmir Campelo).

Não deve ser celebrado termo aditivo de contrato, cujo prazo de vigência tenha expirado, por ausência de previsão legal, observando-se o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão nº 1247/2013 – Plenário. Rel Ministro Ubiratan Aguiar)

Causa



- Ausência de planejamento, acompanhamento e controle de prazos dos contratos existentes na empresa.

Consequência

- Realização de Aditivo de prorrogação do prazo de vigência em contrato já vencido;
- Prorrogação contratual ilegítima.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, em que comunicou:

Que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como as recomendações emitidas.

Recomendações

- a) Observar os preceitos contratuais quanto ao seu prazo de vigência, bem como a previsão que estabeleça a possibilidade de prorrogação do seu prazo de validade à época da formalização do Termo Aditivo;
- b) Verificada a prorrogação de contrato já vencido, providenciar nova contratação para regularização da prestação de serviços continuados.

3.5 - PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM AUMENTO DO QUANTITATIVO DO OBJETO CONTRATUAL EM NÍVEL SUPERIOR AO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO

Fato



Quanto ao processo nº 095.000.769/2013, constata-se que originalmente o objeto do contrato nº 10.2/2013 referia-se ao total de 364 Unidades de Serviços Técnicos – UST's a serem desenvolvidos no período de vigência do contrato (90 dias).

Com a formalização do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, em 13/12/2013, houve o acréscimo de 302 UST's nas condições estabelecidas inicialmente, no valor de R\$199.000,00. Com base na justificativa apresentada pela TCB:

Em razão das dificuldades encontradas pelas novas empresas do Sistema de Transporte Coletivo, vencedoras da Licitação nº 01/2011, para iniciarem a operação no STPC/DF, foi celebrado o Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta nº 86/2013, em 14 de outubro de 2013, entre a Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região do Ministério Público do Trabalho; o Distrito Federal; SITRATER/DF, as novas empresas e as operadoras que ficarão fora do STPC/DF, estabelecendo procedimentos para aproveitamento dos rodoviários e pagamento das verbas rescisórias.

[...]

Considerando que ficará a cargo da TCB realizar a conferência dos valores das rescisões aos empregados contratados pelas empresas que não mais operarão no STPC, tendo sua demanda aumentada, dessa forma, solicito manifestar quanto ao interesse da prorrogação do contrato em 30 (trinta) dias, aumentando a demanda em 302 UST's, nas mesmas condições estabelecidas e valores, totalizando um aumento de R\$199.000,00.

A Lei nº 8.666/1993 possibilita a alteração dos contratos administrativos, inclusive por acordo entre as partes, nos termos do art. 65, inciso II. Ainda com base no referido artigo, em seu §2º, há a previsão de que os acréscimos ou supressões não podem exceder o limite de 25% para os casos de prestação de serviço.

A alteração quantitativa é consequência lógica da constante mutabilidade do interesse público, o qual se busca tutelar com a contratação. Todavia, no Termo Aditivo ao referido contrato superou o limite previsto em lei, considerando que o acréscimo ao objeto analisado (302 UST's) correspondeu a aproximadamente 83%.

Destaca-se que os acréscimos devem sujeitar-se ao limite legal, considerando que a remuneração do particular é majorada. A ideia de se estabelecer limite visa à contenção de qualquer desídia ou medidas de má gestão, impedindo que os contratos venham a ser aditados de forma desproporcional, com o conseqüente ganho excessivo ao contratado.

Quanto aos limites legais de acréscimo do objeto contratual, o Tribunal de Contas da União entende que:

Observe os limites de alterações contratuais, em cumprimento ao que dispõe o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, na forma preconizada pela Decisão nº 215/99 - Plenário - TCU, proferida em caráter normativo, particularmente no que se refere às modificações quantitativas e qualitativas, inclusive em relação às licitações instauradas e contratações regidas pela legislação anterior à vigência da Lei nº



8.666/1993, por força do disposto no art. 121 do citado diploma legal. (Acórdão nº 554/2005 – Plenário. Re. Min. Guilherme Palmeira)

Em situações similares, o Superior Tribunal de Justiça decidiu:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E PROPRIEDADE DA VIA ELEITA – JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – CERCEAMENTO DE DEFESA – NULIDADE: INEXISTÊNCIA – LEI 8.666/93 – ART. 12 DA LEI 8.429/92 – POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DAS PENAS – FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE: SÚMULA 284/STF – VIOLAÇÃO DO ART. 458 DO CPC: INEXISTÊNCIA – OFENSA A LEI LOCAL: SÚMULA 280/STF – DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO – FALTA DE PREQUESTIONAMENTO: SÚMULA 282/STF – SÚMULA 5 E 7/STJ.

[...]

13. Os limites de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93 aplicam-se tanto para as hipóteses da alínea "a", quanto da alínea "b" do inciso I do mesmo dispositivo legal. Ademais, se os aditivos são inválidos porque não houve alteração nas condições econômicas envolvidas na execução dos serviços e a inclusão de serviços extras foi ilegal, desimportante que tenha sido obedecido ou não o limite de 25%. (REsp 1.021.851/SP – 2008/0009389-5. Rel Min. Eliana Calmon Julg. 12.08.2008)

De acordo com a TCB:

A assunção das atividades de transportes das empresas do Grupo Amaral foi consubstanciada por meio do Decreto nº 34.163/2013, de 22 de fevereiro de 2013. No mesmo Diário Oficial, foi publicada a Portaria Conjunta nº 03/201, de 22 de fevereiro de 2013 pelo então Secretário de Estado de Transportes do Distrito Federal e pelo então Diretor-Geral da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS.

[...]

Pela simples leitura do arcabouço legal da assunção das atividades das empresas do Grupo Amaral, constata-se que foi ato deliberado pela cúpula do então Governo do Distrito Federal, com a participação da Pasta de Transporte (Secretaria, DFTRANS e TCB).

Percebe-se, também, pela análise dos processos decorrentes desta operação, que a TCB não foi devidamente aparelhada, com a estrutura adequada que contemplasse, principalmente, os recursos humanos necessários à execução dos trabalhos afetos à operação da assunção.

Imediatamente ao término da operação dos ônibus da assunção do Grupo Amaral, a TCB passou a dedicar-se à nova missão.

Para viabilizar o início da operação das empresas vencedoras da Licitação nº 01/2011, foi sancionada a Lei nº 5.209/2013, autorizando o Distrito Federal a realizar o pagamento das verbas rescisórias aos empregados contratados pelas empresas que não mais operariam no STPC.

[...]

Em razão da suspensão dos efeitos da Lei nº 5.209/2013 e em virtude dos problemas apresentados com o Grupo Canhedo, o governo do Distrito Federal decidiu revogar as permissões das empresas Viação Planalto – VIPLAN, Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda., por meio do Decreto nº 35.002/2013, determinando ainda que a TCB, a partir desta data, assumisse provisoriamente o controle dos bens móveis, imóveis e do quadro de pessoal, até



que tivesse início a operação decorrentes dos contratos firmados em razão da Concorrência nº 01/2011.

Percebe-se, mais uma vez, pela análise dos procedimentos decorrentes dessa nova operação, que a TCB também não foi devidamente aparelhada com a nova estrutura adequada de recursos humanos para execução dos trabalhos.

Contudo, os dirigentes desta empresa, responsáveis por todas as deliberações a respeito dos processos de compra de materiais e de contratação de serviços aplicados na assunção foram exonerados no mês de janeiro de 2015, e não consta registros/documentos na TCB inerentes às peculiaridades desta operação, impossibilitando, assim, resposta elucidativa às demandas sobre a assunção e outros temas abordados por essa equipe.

Diante do exposto, entendemos que compete aos gestores públicos que foram responsáveis pelos atos da assunção, notadamente no âmbito desta empresa: o ex-Diretor-Presidente e o ex-Diretor Técnico, prestarem os esclarecimentos e informações sobre os atos da assunção.

Por oportuno, ressaltamos a Vossas Senhorias que as falhas/impropriedades detectadas por essa equipe estão sendo corrigidas e evitadas por esta gestão, apresentando o Memorando nº 27/2015 – PRES/TCB, com o propósito de melhorar os procedimentos relativos à aquisição de peças e materiais para suprimento do Almoxarifado dos itens de reposição de estoques, bem como aprimorar o controle e os procedimentos inerentes à aquisição de materiais diversos e equipamentos que não são de consumo habitual, além das contratações de serviços e obras, outros procedimentos às licitações, dispensas e inexigibilidades.

Causa

- Inobservância do preceito legal quanto aos limites estabelecidos na Lei nº 8.666/1993 para alterações no objeto contratual.

Consequência

- Acréscimo quantitativo do objeto equivalente a 83% do previsto no contrato.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, onde informou:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.



Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Nos futuros procedimentos de compras/contratação de serviços, abster-se de realizar o acréscimo quantitativo do objeto da licitação em percentuais acima dos previstos na Lei nº 8.666/1993.

3.6 – AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO PARA SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS

Fato

Ainda em relação ao processo nº 095.002.131/2013, já mencionado no item 2.1 desse relatório, consta que o Termo de Referência, fls. 05 a 07, que o kit de abastecimento deveria ser composto de:

[...]

6.1. Tanque para armazenamento de óleo diesel aéreo cilíndrico sobre plataforma horizontal com capacidade de 15.000 litros, fabricado em chapa de aço.

6.2 O equipamento deve possuir 02 (duas) bombas de abastecimento individuais com vazão de 75 l/pm, acionada por motor blindado e por comando à prova de explosão, com 01 (um) bico de abastecimento de ¾” ou 1” em cada bomba, equipado com filtro de linha e trifásico.

Apesar da previsão no Termo de Referência, item 4, quanto ao prazo de vigência do contrato, não consta dos autos nenhuma formalização contratual com a empresa designada para esse serviço.

Conforme a Lei nº 8.666/1993, cabe destacar como itens obrigatórios aos contratos administrativos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

[...]

No mesmo sentido, a Lei nº 8666/1993 trata da formalização contratual com a Administração, principalmente conforme estabelecido nos arts. 60, parágrafo único e 62 §4º, a saber:



Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

[...]

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste 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 assistência técnica.

Em que pese a caracterização de prestação de serviços de maneira continuada, não houve a formalização mediante Termo. Cabe informar alguns julgados quanto à execução do objeto sem a formalização do devido contrato:

DIREITO ADMINISTRATIVO - REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO DE COBRANÇA - FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS AO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO PARAÍSO - AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO OU FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO - OBRIGAÇÃO DE PAGAR - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA. (TJMG - REEX 10627100002096001 MG. Rel. Ana Paula Caixeta. Julg em 02/10/2014)

REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO. SIMULAÇÃO E FRAUDE. INOCORRÊNCIA. EXECUÇÃO DO OBJETO SEM FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO. ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA GRAVE. (TJMG - REEX 10082110008511001 MG. Rel. Heloisa Combat. Julg em 16/07/2014)

Em resposta a Unidade informou que, devido à necessidade do serviço, a Diretoria à época autorizou a instalação do referido kit sem a formalização contratual, mas ponderou que apesar disso, a locação foi devidamente prestada, liquidada e paga.

Causa

- Prestação de serviço de locação sem a devida formalização contratual.

Consequência

- Descumprimento da Lei nº 8.666/1993, arts. 55 e 62, e impossibilidade de execução das garantias e/ou aplicação de penalidades em caso do descumprimento do objeto.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, onde informou:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Aprimorar os procedimentos de controle da Unidade e nas futuras contratações de serviços continuados, a fim de providenciar a formalização contratual adequada nos termos previstos no Termo de Referência do certame.

3.7 – AUSÊNCIA DA DESIGNAÇÃO DE EXECUTOR PREVIAMENTE AO INÍCIO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Fato

Ainda com relação ao processo nº 095.000.462/2014, foi observada a designação da Comissão de executores do Contrato nº 14/2014, conforme Instrução de Serviço nº 38/2014 – PRES/TCB, em 23/07/2014.

Ressalta-se que o referido contrato foi assinado em 02/06/2014. Diante disso, houve a execução de parte do objeto contratual, especificamente do Produto 1 (mapeamento de ativos de rede lógica e físico da infraestrutura de tecnologia), sem acompanhamento por executor devidamente designado. Além disso, o termo de recebimento definitivo, emitido em 12/06/2014, foi assinado pelo então Diretor-Presidente da empresa.

A ausência de executor devidamente designado contraria o art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Ademais, o art. 41, II do Decreto nº 32.598/2010 também exige a indicação de executor do contrato por parte da Administração Pública, a saber:



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

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

A Administração Pública deve indicar um representante do seu quadro de pessoal ao fiel acompanhamento integral da execução contratual. Enfatiza-se também a jurisprudência do e. Tribunal de Contas da União, com relação à necessidade de indicação de executor do contrato:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração, de fiscalizar a implementação da avenca deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (Acórdão nº 1.632/2009, Plenário, rel. Marcos Bemquerer Costa)

Essa impropriedade foi verificada também no processo nº 095.000.769/2013, referente ao Contrato nº 10.2/2013. Adverte-se que essa designação prévia é necessária a garantir a efetiva fiscalização e inspeção quanto à correta prestação de serviços por parte da empresa contratada.

Acrescenta-se que a designação do executor do contrato busca garantir à Administração a sua execução de forma eficaz, conforme verificado em entendimento do TCU:

9.2.3. Organize a gestão dos contratos de modo que sejam designados, formalmente, servidores públicos qualificados que serão responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços [...] (Acórdão nº 2.632/2007 – Plenário. Rel Min Augusto Nardes. Publ em 11.12.2007)

De acordo com a TCB:

A designação do executor do contrato foi feita posteriormente ao início da execução. Registre-se que antes da designação dos executores, o então Diretor-Presidente atestou a fatura de fl. 62, no valor de R\$6.380,00, em 13 de junho de 2014, referente ao Produto I, apresentado pela contratada.

Com o propósito de corrigir e aprimorar procedimentos inerentes à contratação de serviços e aquisição de materiais nesta empresa, informamos que encaminhamos o Memorando nº 27/2015 – PRES/TCB, de 06 de março de 2015, às unidades orgânicas da TCB. Ademais, além dos procedimentos estabelecidos no referido documento, foi alterada a rotina de trabalho no Gabinete e Assessorias da Presidência, estabelecendo que todos os processos encaminhados para deliberação sejam analisados previamente pela Chefia de Gabinete, que cuida de preparar publicações de extratos, elaboração de instruções de serviços para designação de

executores e outros procedimentos específicos que devem ser adotados em cada processo.

Causa

- Ausência da tempestiva designação do executor do contrato por parte da empresa, contrariando preceito legal.

Consequência

- Falha no que tange ao procedimento de fiscalização e controle quanto à prestação dos serviços de consultoria por parte da empresa contratada;

- Incompleta demonstração dos preceitos à comprovação da execução do contrato, face inclusive à complexidade do objeto contratado.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, onde informou:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Efetuar a indicação de funcionário da empresa como executor de contrato, visando aperfeiçoar os mecanismos de eficácia, controle e transparência quanto ao serviço prestado pelo particular contratado, conforme determinação legal.

3.8 - FALTA DE PARECER JURÍDICO PARA CONTRATAÇÃO MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO POR SITUAÇÃO EMERGENCIAL



Fato

Em análise ao processo nº 095.000.516/2013, que trata da contratação de empresa especializada em serviços de limpeza geral de poço artesiano, manutenção de bomba de sucção e recuperação de rede elétrica localizada na garagem do Paranoá, a fim de atender os veículos das Empresas do Grupo Amaral: Viação Valmir Amaral, Rápido Veneza e Rápido Brasília, sob administração à época pela TCB, foi contratada em caráter emergencial a empresa Camila Rodrigues da Silva ME, inscrita no CNPJ nº 20.043.945/0001-06, ao custo total de R\$15.700,00.

Houve a execução dos seguintes serviços:

PRODUTO	QUANTIDADE	NOTA FISCAL Nº	PREÇO (R\$)
Limpeza de poço artesiano	01	036	7.600,00
Manutenção de bomba	01	036	2.000,00
Revisão de instalação elétrica	01	036	6.100,00
TOTAL			15.700,00

Não consta dos autos a manifestação da Assessoria Jurídica da Unidade, acerca dos aspectos legais da realização da referida contratação.

O mesmo fato ocorreu no processo nº 095.002.241/2013, que trata da contratação de empresa especializada em transporte de valores para atender o grupo VIPLAN, em que foi firmado o Contrato nº 30/2013 com a empresa Confederal Vigilância e Transportes de Valores Ltda, inscrita no CNPJ nº 31.546.484/0001-00, no valor de R\$61.225,60.

Em conformidade com a Lei nº 8.666/1993, art. 38, inciso VI, é obrigatória a manifestação do órgão jurídico para as aquisições sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, a saber:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Em resposta a Unidade informou que os procedimentos fundamentaram-se pelo Decreto nº 34.163, de 22/02/2013 do então Governo do Distrito Federal e que a TCB não foi aparelhada para a execução dos trabalhos afetos à operação da assunção.

Causa

- Contratação realizada pela TCB sem prévia apreciação do termo contratual por parte da Assessoria Jurídica.

Consequência

- Descumprimento da Lei nº 8.666/1993, art. 38, inciso VI, em face da realização da contratação direta e sem o respaldo jurídico para o Termo.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, onde informou:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Aprimorar os procedimentos da Unidade, a fim de instruir os processos com os respectivos pareceres jurídicos prévios emitidos sobre o procedimento licitatório, ao realizar uma contratação direta por meio de dispensa de licitação.

3.9 - PRORROGAÇÃO DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL PARA ATENDIMENTO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL REALIZADA SEM APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS À SUA CONTINUIDADE

Fato

O processo nº 095.000.108/2014 trata da contratação de empresa especializada em fornecimento de mão de obra necessária à operação da frota de ônibus escolar de



propriedade da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SEDF, para atendimento dos alunos da rede pública de ensino do DF.

O Decreto nº 34.528/2013 autorizou a celebração de Convênio de Cooperação Técnica entre a TCB e a SEDF com prazo máximo de 6 meses, contados a partir de sua assinatura, declarando assim a situação emergencial para as ações relacionadas a execução, conforme previsão no art. 4º do referido Decreto, a saber:

Art. 4º O convênio de cooperação técnica de que trata este Decreto terá o prazo máximo de 6(seis) meses, contados a partir da sua assinatura.

Diante disso, em 30/09/2013, foi firmado o Acordo de Cooperação Administrativa entre a TCB e a SEDF pelo prazo máximo de seis meses a contar da assinatura do termo, tendo sido publicado no DODF nº 208, de 04/10/2013.

Em 28/01/2014, foi elaborado Termo de Referência específico para atendimento da situação emergencial fixando o quantitativo de profissionais a ser contratado, a descrição das atividades e demais cláusulas, tendo como limite máximo de execução 180 dias, a saber:

ATIVIDADE	QUANTITATIVO
Supervisor de Operação	10
Motorista de Transporte Escolar	120
Monitor de Transporte Escolar	120

Em 03/02/2014, foi firmado o Contrato nº 04/2014 com a empresa EPS Engenharia Projetos e Serviços Ltda., CNPJ nº 06.069.286/0001-48, no valor total de R\$ 993.037,02 para o período de 90 dias, e possibilidade de prorrogação, até o limite de 180 dias.

Findo o prazo de vigência do contrato, foi formalizado em 30/04/2014 o Primeiro Termo Aditivo, para prorrogação da vigência por 50 dias, a contar de 03/05/2014. Em 18/06/2014 foi celebrado o Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 04/2014 para outros 40 dias, totalizando assim os 180 dias previstos inicialmente.

Ressalta-se que o prazo estabelecido no Convênio de Cooperação entre a TCB e a SEDF, expirou em 30/03/2014, considerando sua vigência por 6 meses contados da assinatura, a saber:

CLÁUSULA QUARTA – DO PRAZO E VIGÊNCIA

Este Acordo de Cooperação terá vigência de 6(seis) meses, contados a partir da assinatura deste termo.

Em que pese o vencimento do Convênio ter ocorrido em 30/03/2014, o Contrato nº 04/2014 permaneceu em execução após esta data e seu vencimento ocorreu em 01/08/2014.



Não consta dos autos nenhuma documentação justificando a prorrogação da situação emergencial ou tão pouco foi mencionada a prorrogação do Termo de Cooperação entre a SEDF e a TCB. Logo, caracteriza-se que a contratação direta por situação emergencial, prevista no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, excedeu os prazos previstos no referido Termo. À época da prorrogação do Contrato nº 04/2014, o Diretor Presidente não encaminhou os autos para apreciação da Assessoria Jurídica da entidade.

Ademais, o art. 26, parágrafo único, inciso I da Lei nº 8.666/1993 estabelece:

Art. 26 As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União apresenta o seguinte entendimento:

a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado (Decisão nº 347/1994 – Plenário);

A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (Acórdão n.º 1138/2011-Plenário, TC-006.399/2008-2, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 04.05.2011)

Observa-se que a contratação direta por Dispensa de Licitação fundamentada no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993 demanda a verificação da situação emergencial,



analisando se esta foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão por partes dos dirigentes à época. Mostra-se importante apresentar o entendimento do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Alerta à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri no sentido de que:

a) utilização do instituto da dispensa de licitação por emergencialidade somente nos casos em que se comprovar a presença dos pressupostos estabelecidos pela Lei nº 8.666/1993, no seu art. 24, inc. IV, em que não haja realmente possibilidade de se realizar um procedimento licitatório normal, ante os prejuízos que isso poderia causar; (itens 1.5.1.2 e 1.5.1.3, TC-015.455/2009-0, Acórdão nº 4.442/2010-1ª Câmara).

Em resposta a TCB informou que a celebração do convênio/acordo com a Secretaria foi autorizada pelo Decreto 34.528, de 25/07/2013, e que após a vigência do referido acordo, a Secretaria de Educação do DF descentralizou o montante de R\$8.000.000,00 para custear as despesas com a operação do transporte escolar. Também informou que a atual Administração, não encontrou nos arquivos da Presidência da TCB à época, documentos ou atas relativas às reuniões do Grupo de Trabalho demonstrando o acompanhamento das ações relativas à execução dos serviços contratados.

Causa

- Prorrogação de Contratação direta por situação emergencial, sem as justificativas necessárias.

Consequência

- Descumprimento art. 26, parágrafo único, inciso I da Lei nº 8.666/1993, prorrogando contrato sem demonstrar que se mantinha a situação que ensejou a contratação emergencial.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, onde informou:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer



esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Aprimorar os procedimentos de contratação da Unidade, atentando-se para os prazos legais do termo, bem como o atendimento do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, principalmente quanto à apresentação das justificativas necessárias para prorrogação da contratação direta por situação emergencial.

3.10 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E REALIZAÇÃO DO CONSEQUENTE PAGAMENTO SEM COBERTURA CONTRATUAL

Fato

Ainda em relação ao processo nº 095.000.108/2014, sua vigência teve início em 03/02/2014 e seu prazo máximo para a prestação de serviços foi de 180 dias, vencendo assim em 01/08/2014.

Consta dos autos a fatura de nº 125 com valor de R\$85.472,94, fl. 466, que indicou a prestação de serviço para o período de 01/08 a 03/08/2014 e os despachos da Unidade autorizando o pagamento da referida fatura, fls. 495 e 496.

Diante disso, constata-se que houve a prestação de serviço e o consequente pagamento de fatura em período posterior ao vencimento do prazo estipulado no Contrato entre a TCB e a empresa EPS, embora o vencimento do Acordo de Cooperação entre a Secretaria de Educação e a TCB, que previa a situação emergencial por 6 meses a contar de sua assinatura, ocorrido em 30/03/2014.

A situação acima descrita configura mais uma vez o descumprimento do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 para o contrato em análise, a saber:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e



ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

No mesmo sentido a PGDF, em seu Parecer 377/2007-PROCAD, acrescenta a possibilidade de responsabilização dos gestores que deram causa à situação:

[...]

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).

Importante destacar o posicionamento do TCU em seu Acórdão nº 43/2007-Plenário, mencionam a possibilidade de responsabilização dos agentes que corroboraram para a situação:

1. A prestação de serviço extraordinário deverá ser devidamente fundamentada pelo agente autorizador, com observância dos comandos contidos no art. 7º, inciso XV, da CF/88, e no art. 74 da Lei nº 8.112/1990, sob pena de responsabilização pelo seu descumprimento.

2. É devido o pagamento de serviço extraordinário efetivamente prestado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, observando-se o disposto na Lei nº 8.112/1990 e demais legislações pertinentes, quanto à possibilidade de punição do responsável e/ou do servidor pela execução indevida.

3. As situações excepcionais devem ser devidamente justificadas, com a demonstração da imprevisibilidade da situação, da imprescindibilidade dos serviços, bem como da ausência de servidores, no quadro do órgão, em número suficiente para atender aos limites de horas extras legalmente estipulados.

Em resposta a Unidade informou ainda que já foi solicitado à DAF em conjunto com a Diretoria Técnica, um levantamento pormenorizado dos valores pagos à contratada.

Causa

- Prestação de serviço sem cobertura contratual.

Consequência

- Inobservância do prazo de vigência e pagamento sem respaldo contratual realizado com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Manifestação do Gestor



A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, onde informou:

Que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação

- Aprimorar os procedimentos de contratação da Unidade, atentando-se para os prazos legais do termo, bem como o atendimento do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, visando compatibilizar a realização da prestação de serviços e a vigência do respectivo contrato.

4- GESTÃO FINANCEIRA

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

Fato

Ainda com relação ao processo nº 095.000.419/2015, verificou-se que a TCB realizou o pagamento sem a comprovação da regularidade fiscal por parte da empresa Marcopolo S.A. – CNPJ nº 88.611.835/0008-03.

Houve a emissão das OB's nºs 1924 e 1925 em 08/07/2014, e da OB nº 1999 em 31/07/2014. Todavia, as Certidões Negativas de Débitos – CND referentes às regularidades da empresa perante o FGTS e à Fazenda Nacional não estavam vigente. A ausência de comprovante de quitação do FGTS no momento do pagamento contraria o art. 2º da Lei nº 9.012/95, que proíbe a celebração de contratos de prestação de serviços ou a



realização de transação de compra e venda com qualquer órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta, por pessoas jurídicas em débito com o citado Fundo.

Faz-se necessário enfatizar que o art. 63, §1º do Decreto nº 32.598/2010 veda a emissão de Ordem Bancária, quando verificado que o fornecedor apresenta débitos perante a Fazenda Distrital, Fazenda Nacional, INSS e FGTS.

Quanto à realização de pagamento sem a comprovação da regularidade fiscal, a Tesouraria da empresa esclareceu que houve a falha, estando a Certidão da credora válida à época, porém não a incluiu nos autos.

Causa

- Certidão Negativa de Débito – CND referente à regularidade do FGTS vencida à época do pagamento.

Consequência

- Não comprovação da regularidade fiscal da empresa contratada.

Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015, onde informou:

Que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como a recomendação emitida.

Recomendação



- Anexar aos autos às certidões negativas da Fazenda Nacional, Fazenda Distrital, INSS, o Certificado de Regularidade com o FGTS e com a Justiça do Trabalho ao efetuar os pagamentos aos credores.

5- GESTÃO PATRIMONIAL

5.1 - AUSÊNCIA DE LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO PATRIMONIAL POR OCASIÃO DOS PROCEDIMENTOS DE ASSUNÇÃO NAS EMPRESAS DO GRUPO VIPLAN

Fato

Conforme informado no presente Relatório, a assunção das empresas operadoras do Grupo VIPLAN ocorreu em dezembro de 2013, cuja execução do serviço de transporte passou a ser realizada pela TCB, nos termos do Decreto nº 35.002/2013.

De acordo com o art. 2º do Decreto nº 35.002/2013:

Art. 2º O Distrito Federal, por intermédio da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. – TCB assumirá imediatamente os serviços de transporte público coletivo, permitidos às empresas de que trata o artigo anterior, até o início da operação das novas concessões do serviço, decorrentes dos contratos firmados em razão da Concorrência Pública nº 001/2011, da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal.

Quanto ao rol de itens e bens móveis das empresas do Grupo VIPLAN, a TCB comunicou que não houve a realização de Inventário Físico no início do procedimento de assunção no âmbito das referidas empresas.

Em que pese a situação extraordinária de gestão do Estado sob as empresas do Grupo, há de se considerar que estas apresentavam autonomia patrimonial, em que seus bens estavam à disposição da operação dos serviços de transporte público coletivo.

Faz-se necessário comprovar a quantidade, valor e situação dos materiais existentes, indicando inclusive a situação de cada veículo das empresas em operação. A realização do prévio levantamento de bens e materiais traria garantias e proteção à Administração, quanto a questionamentos judiciais resultantes do procedimento de encampação.

Ressalta-se a importância da realização do Inventário à época, tendo vista o controle dos materiais de consumo que existiam nas empresas, veículos e ativos imobilizados em operação ou estocados. Acrescenta-se também a necessidade de verificar o estado de conservação dos bens patrimoniais e materiais estocados no Almoxarifado da empresa.

Os bens patrimoniais representam, ordinariamente, uma parcela significativa dos ativos de uma empresa e de suma importância à continuidade de suas atividades,



principalmente considerando o papel fundamental na atividade operacional das empresas prestadoras de transporte público.

Nota-se que seria prudente efetuar a avaliação quantitativa dos bens, comparando a contagem realizada e os dados registrados nos sistemas das empresas, bem como a avaliação qualitativa, aferindo a condição dos itens materiais estocados e dos bens patrimoniais, visando à preservação do patrimônio.

Esse procedimento, caso adotado por parte da TCB, tornaria mais eficaz à gestão dos bens no período de assunção, verificando as reais condições e estado de conservação dos itens que formavam a estrutura patrimonial das empresas do Grupo tanto no início quanto ao final do procedimento.

As despesas com manutenção e reparos são necessárias visando manter os bens em bom estado operacional, envolvendo os gastos com a compra de itens a serem utilizados na conservação dos veículos, os prestadores de serviços contratados, os custos fixos como as tarifas de água e eletricidade e alugueis existentes, entre outras despesas.

O levantamento de bens possibilitaria à TCB realizar um plano de ações, tendo em vista o adequado cronograma das compras a serem realizadas à reposição de itens e controle de níveis mínimos de estoques para o atendimento das demandas das áreas operacionais das empresas, minimizando perdas e facilitando inclusive as decisões gerenciais.

Tais providências, caso adotadas pela TCB, representariam medidas objetivando a melhora no controle sobre bens patrimoniais e itens materiais, gerando confiabilidade nos registros e demonstrativos existentes.

Reitera-se que os bens das empresas do Grupo VIPLAN foram devolvidos em julho de 2014, conforme Termo de Devolução apresentado pela TCB.

De acordo com a TCB:

A assunção das atividades de transportes das empresas do Grupo Amaral foi consubstanciada por meio do Decreto nº 34.163/2013, de 22 de fevereiro de 2013. No mesmo Diário Oficial, foi publicada a Portaria Conjunta nº 03/201, de 22 de fevereiro de 2013 pelo então Secretário de Estado de Transportes do Distrito Federal e pelo então Diretor-Geral da Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS.

[...]

Pela simples leitura do arcabouço legal da assunção das atividades das empresas do Grupo Amaral, constata-se que foi ato deliberado pela cúpula do então Governo do Distrito Federal, com a participação da Pasta de Transporte (Secretaria, DFTRANS e TCB).

Percebe-se, também, pela análise dos processos decorrentes desta operação, que a TCB não foi devidamente aparelhada, com a estrutura adequada que contemplese,



principalmente, os recursos humanos necessários à execução dos trabalhos afetos à operação da assunção.

Imediatamente ao término da operação dos ônibus da assunção do Grupo Amaral, a TCB passou a dedicar-se à nova missão.

Para viabilizar o início da operação das empresas vencedoras da Licitação nº 01/2011, foi sancionada a Lei nº 5.209/2013, autorizando o Distrito Federal a realizar o pagamento das verbas rescisórias aos empregados contratados pelas empresas que não mais operariam no STPC.

[...]

Em razão da suspensão dos efeitos da Lei nº 5.209/2013 e em virtude dos problemas apresentados com o Grupo Canhedo, o governo do Distrito Federal decidiu revogar as permissões das empresas Viação Planalto – VIPLAN, Condor Transportes Urbanos Ltda. e Lotaxi Transportes Urbanos Ltda., por meio do Decreto nº 35.002/2013, determinando ainda que a TCB, a partir desta data, assumisse provisoriamente o controle dos bens móveis, imóveis e do quadro de pessoal, até que tivesse início a operação decorrentes dos contratos firmados em razão da Concorrência nº 01/2011.

Percebe-se, mais uma vez, pela análise dos procedimentos decorrentes dessa nova operação, que a TCB também não foi devidamente aparelhada com a nova estrutura adequada de recursos humanos para execução dos trabalhos.

Contudo, os dirigentes desta empresa, responsáveis por todas as deliberações a respeito dos processos de compra de materiais e de contratação de serviços aplicados na assunção foram exonerados no mês de janeiro de 2015, e não consta registros/documentos na TCB inerentes às peculiaridades desta operação, impossibilitando, assim, resposta elucidativa às demandas sobre a assunção e outros temas abordados por essa equipe.

Diante do exposto, entendemos que compete aos gestores públicos que foram responsáveis pelos atos da assunção, notadamente no âmbito desta empresa: o ex-Diretor-Presidente e o ex-Diretor Técnico, prestarem os esclarecimentos e informações sobre os atos da assunção.

Por oportuno, ressaltamos a Vossas Senhorias que as falhas/impropriedades detectadas por essa equipe estão sendo corrigidas e evitadas por esta gestão, apresentando o Memorando nº 27/2015 – PRES/TCB, com o propósito de melhorar os procedimentos relativos à aquisição de peças e materiais para suprimento do Almoxarifado dos itens de reposição de estoques, bem como aprimorar o controle e os procedimentos inerentes à aquisição de materiais diversos e equipamentos que não são de consumo habitual, além das contratações de serviços e obras, outros procedimentos às licitações, dispensas e inexigibilidades.

Causa

- Não realização de levantamento patrimonial por meio de Inventário à época da realização dos procedimentos de assunção.

Consequência

- Descumprimento de preceito da Portaria nº 03/2013 – DFTRANS x TCB;

- Impossibilidade de prévia identificação quantitativa e qualitativa com relação aos bens móveis e itens materiais existentes à época



Manifestação do Gestor

A Unidade emitiu manifestação através do Ofício 390/2015-PRES/TCB, de 31/08/2015:

Informamos que o tema mereceu análise da Diretoria Administrativa e Financeira e da Diretoria Técnica, ambas desta empresa, cujas recomendações foram devidamente anotadas nas respectivas Diretorias, com ressalva apenas nas questões ligadas às assunções das linhas operadas pelas empresas do Grupo Amaral (Decreto nº 34.163/2013), que no nosso entendimento, todas as ações administrativas e operacionais decorrentes dessa assunção são de exclusiva responsabilidade da Comissão Executiva de Ocupação Provisória (artigos 2º e 3º da Portaria Conjunta nº 3/2013, ST x DFTRANS), cabendo, desta forma, aos integrantes dessa Comissão, nas pessoas indicadas na multicitada Portaria Conjunta, prestar quaisquer esclarecimentos sobre o tema em pauta, e do Grupo Canhedo (Decreto nº 35.002/2013), cujas responsabilidades estão a cargo dos então dirigentes da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal, da antiga Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal e desta Sociedade.

Análise do Controle Interno

Diante das informações prestadas pela Unidade, a equipe de auditoria mantém o posicionamento apresentado, bem como as recomendações emitidas.

Recomendações

a) Adotar medidas visando identificar previamente a situação atual qualitativa e quantitativa com relação aos bens de empresas operadoras que venham a ser assumidas por parte da Administração Pública;

b) Instaurar procedimento apuratório visando à identificação de possíveis irregularidades ocorridas em razão das falhas supracitadas, bem como à identificação dos responsáveis.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	2.1	Falha Média
GESTÃO DE SUPRIMENTOS, BENS E SERVIÇOS	3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10	Falhas Médias
GESTÃO FINANCEIRA	4.1	Falha Média
GESTÃO PATRIMONIAL	5.1	Falha Grave



Brasília, 08 de fevereiro de 2016.

Controladoria Geral do Distrito Federal