



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 5/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal
Processo nº: 480.000.766/2015
Assunto: Auditoria Especial do BRT Sul
Exercício : 2016

Senhor Diretor,

Folha:
Proc.: 480.000.766/2015
Rub.:..... Mat. nº 187.417-9

Apresentamos o Relatório de Auditoria Especial, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores do Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal, referente ao período de 25/11/2015 a 29/01/2016, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 256/2015 – SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede do Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal, no período de 25/11/2015 a 29/01/2016, objetivando verificar Análise de atos e fatos relacionados à construção do BRT Sul, no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem - DER/DF, e da Supervisora BRT Sul, no âmbito da Secretaria de Estado de Mobilidade.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos, com exceção da falta de encaminhamento das medições, em meio magnético, tendo dificultado a quantificação do dano, conforme descrito no item 1.3. Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

II - INTRODUÇÃO

A então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, em abril de 2008, lançou o Edital de Licitação para a Concorrência nº 007/2008 - CORREDOR EIXO SUL, tendo por objeto a Implantação do Sistema de Transporte de Passageiros entre as Cidades do Gama, Santa Maria e Plano Piloto, concebido no âmbito do PROGRAMA BRASÍLIA INTEGRADA.



Tal Concorrência resultou no Contrato nº 015/2009, celebrado entre a Companhia do Metropolitan do Distrito Federal - METRÔ/DF e o CONSÓRCIO BRT SUL, formado pelas empresas Andrade Gutierrez S.A., CNPJ 17.262.213/0001-94, Construtora OAS Ltda., CNPJ 14.310.577/0001-04, Via Engenharia S.A., CNPJ 00.584.755/0001-80 e SETEPLA Tecnometal Engenharia, CNPJ 61.683.330/0001-13. O valor contratual importou em R\$ 587.400.719,83 com vigência de 24 meses, e foi assinado em 11 de maio de 2009.

Para tal Contrato foram emitidos os seguintes termos aditivos:

- a) 1º Termo Aditivo: Prorrogação do prazo de vigência por mais 12 meses: de 12/05/2011 a 11/05/2012.
- b) 2º Termo Aditivo: Repactuação do valor contratual em atendimento à Decisão nº 3670/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, importando em desconto no valor de R\$ 53.780.899,12 e restando o valor contratado no montante de R\$ 533.619.820,71.
- c) 3º Termo Aditivo: Cessão da posição contratual em que figurava o METRÔ como contratante para assumir tal posição o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal -DER/DF, com todos os direitos, deveres e obrigações contratuais, assumindo a responsabilidade pelo acompanhamento, gestão, administração e execução do objeto do Contrato.
- d) 4º Termo Aditivo: Prorrogação do prazo:
 1. Execução por mais 12 meses: a partir de 07/06/2013.
 2. Vigência por mais 24 meses: a partir de 12/05/2013.
- e) 5º Termo Aditivo: Acréscimo de R\$ 115.154.352,50 e retificação dos valores de empenho.
- f) 6º Termo Aditivo: Prorrogação do prazo de vigência por mais 6 meses a partir de 07/06/2014.
- g) 7º Termo Aditivo: Acréscimo de R\$ 6.529.889,73.
- h) 8º Termo Aditivo: Acréscimo de R\$ 3.923.782,22.
- i) 9º Termo Aditivo: Prorrogação do prazo de vigência por mais 20 dias a partir de 06/12/2014.

Destaca-se que compõe também a implantação do Sistema de Transporte de Passageiros BRT-Sul o pacto efetivado por meio do Contrato nº 014/2013, celebrado entre a Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal – ST e o Consórcio BRT-Sul



(Supervisão), tendo por objeto a prestação de serviços de apoio ao gerenciamento e supervisão da execução do projeto executivo de engenharia, execução das obras civis, fornecimento e montagem de sistemas de controle destinados à implantação do Sistema de Transporte de Passageiros BRT-Sul.

O Contrato de Supervisão foi celebrado no valor de R\$ 17.912.809,89, com prazo de vigência de 18 meses, e prazo de execução dos serviços de 450 dias, a partir da assinatura do contrato, em 15 de outubro de 2013.

Assim sendo, o prazo de vigência do Contrato nº 015/2009 expirou em 11 de maio de 2015, restando o sistema de transporte BRT-Sul instalado de forma precária e inacabada, sem efetivação do transporte integrado com o Metrô, e sem mesmo a instalação do Sistema Inteligente de Transporte - ITS, parte integrante do BRT Sul.

Destaca-se que, em relação ao Contrato nº 014/2013, em resultado do posicionamento da Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF, em junho de 2015, o então Secretário da Secretaria de Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB/DF determinou a imediata suspensão de possíveis pagamentos à contratada, até a conclusão dos procedimentos recomendados pela PGDF, com o consequente saneamento de todas as pendências e impropriedades apontadas.

Não obstante as recomendações da PGDF, e a determinação acima citada, não foram observadas nos autos, no momento da auditoria, a indicação de conduta adotada por parte da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal no sentido de continuidade à execução do BRT-Sul para finalização do sistema de transporte incompleto e/ou inoperante, nem tampouco a adoção de medida para ajuste da situação e correção de pendências vigentes.

Nesse sentido, vale destacar que a CGDF emitiu o Informativo de Ação de Controle - IAC nº 5/2016, de 6 de julho de 2016, e em resposta a todos os itens apontados neste relatório (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14) a Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB, por meio do Ofício nº 900/2016 - GAB/SEMOB, de 15 de agosto de 2016, informou o seguinte:

(...) instituiu por meio da Portaria nº 28, de 03 de agosto de 2016, publicada no DODF nº 151, de 9 de agosto de 2016, página 23, Grupo de Trabalho com objetivo de realizar análise técnica do sobredito Informativo de Ação de Controle, bem como indicar providências a serem adotadas com vistas a atender as recomendações apontadas, com as respectivas delimitações de auditoria e condutas a serem apuradas. (...)

Em decorrência dos resultados do Grupo de Trabalho, a SEMOB emitiu a Portaria nº 49, de 10 de novembro de 2016, na qual determina a instauração de sindicância para apontar os possíveis responsáveis por eventuais falhas, desvios, impropriedades e



irregularidades apontadas pelo Informativo de Ação de Controle nº 5/2016/DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF, bem como proceder ao exame de outros fatos, ações e omissões que porventura venham a ser identificados no curso de seus trabalhos e que guardem conexão com as apurações.

A equipe de auditoria entende que a SEMOB encontra-se, neste momento, em fase de apuração dos fatos, prejuízos e responsáveis, conforme relatório emitido pela Controladoria Geral do Distrito Federal, sendo importante e pertinente o acompanhamento do cumprimento das recomendações pela área de monitoramento.

III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - INEFICIÊNCIA NO ESTUDO DA DEMANDA DE USUÁRIOS DO BRT-SUL.

Fato:

Na elaboração do Projeto Básico, Processo nº 410.001.295/2007, a empresa contratada ALTRAN TC/BR, CNPJ 03.652.914/0001-25, faz um estudo de demanda utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2004) e da Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN (2000), incluindo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD (2004). Para tanto foram utilizados quadros, tais como:

- 1) População urbana do DF em valores absolutos e relativos;
- 2) Quantidade total e média de domicílios por Região Administrativa;
- 3) População e taxas médias de crescimento anuais para o ano 2030;
- 4) Densidade demográfica por localidade;
- 5) PIB per capita;
- 6) Evolução de indicadores socioeconômicos no DF;
- 7) Renda domiciliar média;
- 8) Repartição das viagens da população entre modos motorizados e não motorizados.
- 9) Distribuição das viagens diárias da população segundo motivo (considerando todos os modos e viagens em um dia útil).
- 10) Matriz de origem e destino das viagens diárias pelo modo ônibus todos os motivos.

Dessa forma, nos estudos de elaboração do projeto básico foram utilizados os dados de usuários de transporte nos trechos, referindo-se ao número de viagens com número de passageiros, sem, contudo, apresentar um estudo de viabilidade adequado para



embasamento da necessidade de uma nova modalidade de transporte para atendimento aos usuários. Não obstante tal fato, o Projeto Básico restou aprovado pelo então Secretário da Secretaria de Obras do Distrito Federal, conforme consta no Processo nº 410.001.295/2007.

Importante destacar que para uma contratação que traduza as necessidades da Administração Pública é imprescindível que haja nível de precisão adequado na elaboração do projeto básico. Quando já em processo de execução das obras do BRT Sul, consta dos autos do Processo nº 097.000.501/2008 justificativa de que como o Projeto Básico é de 2008 resta estabelecida uma nova demanda, porém, não consta nos autos a apresentação de tal novo estudo, com exceção do levantamento do número de habitantes.

Em relação à demanda, ressalta-se ser imprescindível conhecê-la para o desenvolvimento de planos e ações de transporte e trânsito. Destaca-se que o conceito de demanda para aplicabilidade no sistema de transporte implica em ter como objetivo principal a identificação, em estudo de caso específico, das áreas que se destacam em termos de demanda e de oferta de transporte público coletivo, para depois fazer uma comparação entre os dados. Dessa forma, com o resultado do estudo da demanda de usuários do sistema, define-se pela necessidade ou não de alteração no transporte público existente e, assim, em caso de alteração, estabelece-se a implementação de uma mudança no transporte público com dimensão adequada à demanda.

Ocorre que não consta dos autos que tais estudos tenham sido efetuados. Nem consta tampouco que a oferta de transporte público fosse insuficiente. O DFTRANS, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20/2015, de 16 de dezembro de 2015, por meio do Ofício nº 034/2016, de 11 de janeiro de 2016, informa:

(...) Ressaltamos que as linhas de transporte coletivo das cidades do Gama e de Santa Maria funcionarão seguindo a mesma lógica operacional atual. (...)

Inferre-se, dessa forma, que o sistema de transporte BRT-Sul foi implementado para operar concomitantemente ao sistema de transporte já existente. Ressalte-se que também não constam nos autos os estudos de demanda que embasaram o redimensionamento dos elementos para estações intermediárias, como também não consta estudo de demanda para o dedutivo das estações 12, 13 e 17 (Park Shopping), assim como não consta tampouco os estudos para a supressão dos trechos 3 e 4.

Ressalte-se, ainda, que, não obstante a emissão das Solicitações de Auditoria – S.A. com solicitação de apresentação do estudo de demanda para o número de estações no Park Way, em especial a estação CAUB-1 do BRT Sul, não houve resposta das unidades. Dessa forma, foram emitidas pela equipe de auditoria as seguintes S.As:



- 1) Solicitação de Auditoria nº 6, em 01/12/2015, endereçada à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB-DF;
- 2) Solicitação de Auditoria nº 7, em 01/12/2015, endereçada ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER-DF;
- 3) Solicitação de Auditoria nº 8, em 01/12/2015, endereçada ao Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS.

Importante destacar que, em resposta ao item 2 do Ofício nº 77/2016-GAB/CGDF, de 26 de janeiro de 2016, emitido pelo Controlador-Geral do Distrito Federal da CGDF ao Diretor-Geral do DER/DF, o Coordenador da Comissão Executora do BRT-Eixo Sul, servidor do DER/DF, respondeu que:

Toda a documentação existente sobre o tema demandado está contida nos processos acima mencionados, e que qualquer alteração do projeto básico está consolidada através dos RCP - Relatórios de Consolidação dos Projetos ou nos que ele menciona;

Ocorre que não consta nos autos dos processos pertinentes ao sistema BRT-Sul os estudos de demanda, e nem tampouco os alegados Relatórios de Consolidação dos Projetos. Assim sendo, a resposta acima não é adequada ao questionamento do Ofício citado, por meio do qual o Controle Interno reiterava solicitações anteriores não atendidas, conforme transcrição abaixo:

Cumprimentando-o, solicito (...) o encaminhamento de esclarecimentos e informações, já solicitadas anteriormente e não atendidas(...)

2-Estudo do redimensionamento da demanda do corredor, conforme referenciado no Relatório de Consolidação de Projetos nº 007/2012, considerando que, por consequência, houve uma readequação/ampliação física nas estações.

(grifo nosso) (...)

Como o DER/DF informa que "Toda a documentação existente sobre o tema demandado está contida nos processos", infere-se que tal resposta reforça o entendimento do Controle Interno acerca da ausência nos autos da documentação referente aos estudos de demanda que implicaram em mudanças no projeto.

Por fim, vale destacar que o Tribunal de Contas da União – TCU tem entendido que é fundamental para a contratação e execução das obras de engenharia a definição precisa e suficiente do objeto, bem como a adoção de projeto básico consistente e elaborado com base em estudos preliminares, conforme determinações da Lei 8.666/93 e seguintes jurisprudências:

Súmula nº 177 - TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto da igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese



particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Acórdão nº 707/2014 Plenário (Levantamento de Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Responsabilidade. Licitação. Projeto básico.

A adoção de projeto básico deficiente constitui irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis, independentemente da consumação e da identificação de dano ao erário.

Em relação às respostas ao encaminhamento deste relatório, por meio do Ofício nº 1196/2016-DG, de 31 de outubro de 2016, o DER/DF informa que “herdou oficialmente por decisão da contratante – Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal a responsabilidade de executar o Contrato nº 015/2009 – METRÔ/DF.” Além disso, a Unidade alega que:

Nenhum gestor ou executor de Contrato, principalmente nos dias atuais tem a intenção de errar ou não seguir o estabelecido nos projetos, nas especificações, no cronograma, enfim descumprir o pactuado contratualmente, colocando em risco o seu nome, ou de seu órgão. Todo Contrato e principalmente este, foi repleto de fatos novos, supervenientes e imprevistos, desde a sua origem, que justificaram o transcorrido com ele, ao longo de sua vigência, passando pela Secretaria de Obras, Metrô, TCDF, Secretaria de Transportes e pelo DER/DF.

Vale destacar que a equipe de auditoria entende que as novas argumentações trazidas pelo DER/DF somente reforçam as constatações apresentadas e não respondem ou demonstram providências acerca do tema.

Causa:

Ineficiência no estudo da demanda de usuários do sistema de transporte BRT-Sul.

Consequências:

- 1 Contratação de sistema de transporte sem estudo adequado de demanda que definisse pela necessidade de novo sistema.
- 2 Redimensionamento das estações sem apresentação de novos estudos de demanda.

Recomendações:

- a) Notificar a área responsável para a aplicação de estudos de viabilidade adequados e específicos para implantação de sistema de transporte, sob pena de custo indevido ao erário distrital.
- b) Abrir procedimento apuratório para verificar a responsabilidade por aprovação de projeto básico deficiente, bem como redimensionamento das



estações, sem os estudos preliminares de demanda necessários ao perfeito dimensionamento do Sistema de Transporte.

2 - INADEQUAÇÃO NA CONDUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETO DE CONTRATAÇÃO - BRT SUL EXECUÇÃO.

Fato:

O objeto do Contrato nº 015/2009, celebrado entre a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - METRÔ-DF e o Consórcio BRT-Sul, resultante do Processo nº 097.000.501/2008, trata de:

Contrato de Execução do Projeto Executivo de Engenharia, execução de obras civis e fornecimento e montagem de sistemas de controle, destinados a implantação do sistema de transporte de passageiros entre as cidades do Gama, Santa Maria e Plano Piloto.

Destaca-se a inadequação na condução e na implementação do objeto de contratação, resultando no encerramento do contrato por decurso de prazo, sem, contudo, haver atingido o objeto contratado. Ressalte-se que, embora o sistema BRT-Sul esteja em funcionamento, trata-se de funcionamento de forma precária, com supressão de sub-trechos da obra, importando em corredor de ônibus, sem atendimento à integração proposta do BRT com o Metrô, bem como não resta instalado o Sistema Inteligente de Transporte - ITS.

Em análise de tal situação, resta constatado pela equipe de auditoria:

- 1) Falta de integração entre as unidades executoras do empreendimento, gerando o fracionamento das informações e documentos acerca das fontes e produção de dados;
- 2) Ausência nos autos dos Relatórios de Consolidação de Projetos;
- 3) Dificuldade em assumir as responsabilidades pela produção e/ou apresentação dos documentos, por parte das unidades participantes;
- 4) Ausência de interação das unidades participantes: SEMOB, METRÔ, DER e DFTRANS;
- 5) Tomada de decisões técnicas por meio de reuniões, tais como alteração de projetos, supressão de sub-trechos, autorização para execução e posterior paralização da Estação 12 – Candangolândia, sem a formalização dos atos que embasaram as decisões;
- 6) Inclusão do DFTRANS no rol das unidades participantes do sistema BRT Sul sem o devido registro em ata de reunião;



- 7) Deficiência na instrução do processo, com desrespeito à ordem cronológica dos fatos, além da inclusão de documentação inadequada não pertinente ao objeto e profusão de documentos insignificantes e repetitivos;
- 8) Ausência do resguardo do histórico e documentação técnica produzida pelas unidades participantes do sistema BRT Sul;
- 9) Fragilização no acompanhamento do andamento da obra pela falta de registros e memórias das decisões;
- 10) Comissão de executores do DER/DF designados para o acompanhamento do contrato atuando em duplicidade com as atribuições da empresa supervisora, tendo em vista a confusão entre as responsabilidades;
- 11) Ineficiência na gestão gerencial, pela ausência de atuação para saneamento das falhas quanto às providências administrativas, não obstante o sistema BRT Sul ter iniciado a "Operação Branca" (sem cobrança de tarifa) em 01/04/2014, o que persistiu até o início da "Operação Comercial" (com cobrança de tarifa) em 03/04/2015;
- 12) Ineficiência na gestão gerencial, pela ausência de atuação quanto ao encerramento do Contrato nº 015/2009 em 12/05/2015, por decurso de prazo, bem como aplicação das penalidades pela inexecução parcial, restando o sistema de transporte implementado de forma precária e deficiente.

Não obstante a Solicitação de Auditoria nº 12/2015, de 04 de dezembro de 2015, endereçada ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, com solicitação de justificativa da ausência do sistema de integração entre o BRT-Sul e o Metrô, a unidade não se manifestou. Em reiteração da solicitação acima citada, por meio do Ofício nº 77/2016-GAB/CGDF, de 26 de janeiro de 2016, item 3, o Coordenador da Comissão Executora do BRT-Eixo Sul, do DER/DF, respondeu que:

Todas as justificativas para a supressão dos sub-trechos 3 e 4 está contida na documentação enviada à SEMOB para a elaboração competente aditivo (7º Termo Aditivo), e a não conclusão justificada dos sub-trechos, por consequência não poderia permitir a integração entre o BRT Sul e o Metrô-DF;

Não obstante a resposta do DER/DF, não consta dos autos os estudos para a supressão dos trechos. A informação nos autos do 7º Termo Aditivo é de que em reunião ficou decidido pela supressão dos sub-trechos 3 e 4, por haver interferência com a construção do BRT-Sudoeste. Muito embora haja tal informação, também não consta dos autos documentação a respeito do BRT-Sudoeste, ou mesmo o planejamento ou outro documento que comprove a alegação. Também não consta dos autos em que momento o assunto BRT-



Sudoeste entrou em pauta, considerando autorização anterior (também por meio de reunião) para a construção dos trechos ora suprimidos.

Destacando-se que, muito embora nessa reunião tenha sido decidido pela supressão dos trechos 3 e 4, por interface com o ainda não existente BRT-Sudoeste, em reunião anterior houve autorização para a construção dos trechos agora suprimidos, com autorização para a construção da Estação 12 - Candangolândia, sendo posteriormente paralisada pela supressão dos trechos. Ressalte-se que não consta sequer ata de registro de tais reuniões, constando dos autos apenas a informação das decisões técnicas que foram tomadas por meio de reunião.

Além da Solicitação de Auditoria e do Ofício anteriormente citados, também foram emitidas a Solicitação de Auditoria nº 14/2015, endereçada ao DER-DF, e a Solicitação de Auditoria nº 18/2015, endereçada à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB-DF, acerca da disponibilização dos Relatórios de Consolidação de Projetos que não se encontram nos autos do Processo nº 097.000.501/2008. Não houve resposta por parte do DER e da SEMOB.

Ademais, é importante ressaltar que tal situação de inadequação estendeu-se ao período do trabalho da equipe de auditoria quando em análise dos fatos e documentação pertinente à construção do sistema de transporte BRT Sul, importando em dificuldades na condução do trabalho da equipe de auditoria por deficiência nas informações, destacando que as Unidades atuantes no sistema BRT Sul se mantiveram ora sem resposta às Solicitações de Auditoria, ora com resposta insuficiente ou inadequada.

Causa:

Inadequação na condução e implementação do objeto de contratação no sistema de transporte BRT-Sul.

Consequência:

Inexecução parcial do objeto e desvio aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência a que está submetida a administração pública.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de obedecer aos princípios a que está submetida a administração pública, especialmente legalidade, moralidade e eficiência, visando não reincidir nas falhas apontadas;



- b) Abrir procedimento apuratório para verificar a responsabilidade pela implementação deficiente do objeto e falta de ação em relação à sua inexecução parcial.

3 - IMPEDIMENTO NA APURAÇÃO COMPLEMENTAR DO SUPERFATURAMENTO DE PREÇOS APONTADO PELO TCDF.

Fato:

Vale destacar que durante o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, não foi possível complementar o cálculo do prejuízo identificado pela Informação nº 25/2014-NFO/TCDF, no valor de R\$ 105.441.823,55, sem reajustes contratuais, referência a 26ª medição - janeiro/2014, tendo em vista a falta de disponibilização pelas unidades das medições em meio magnético. Também não foi possível apurar o prejuízo identificado na Informação nº 06/2015- NFO/TCDF, referência a 29ª medição, no valor de R\$ 15.243.960,40, apontado na Auditoria de Regularidade do TCDF, processo nº 25778/2012.

Convém ressaltar, que houve mais dez medições de serviços após o apontamento do prejuízo supracitado, o que pode configurar prejuízo em relação às medições posteriores a 26ª. É sabido que neste período de fevereiro/2014 a dezembro/2014 houve mais dois aditivos de valores.

Por outro lado, após inúmeras tentativas de se obter as cópias digitais das medições finais, número 33, 34 e 35, referente ao Contrato nº 15/2009, execução do BRT Sul, a equipe de auditoria não obteve êxito. Neste contexto, foram enviadas as solicitações de auditoria 01/2015, 19/2015 e 21/2015 e os ofícios nº 1824/2015-GAB/CGDF e 77/2016-GAB/CGDF.

Cabe salientar que o DER/DF, executor do contrato, afirmou não possuir cópias digitais das medições, nem planilha Excel, e que toda a documentação existente foi encaminhada para ser apensada ao processo principal nº 097.000.501/2008 em poder da SEMOB. Entretanto, a equipe de auditoria analisou todo o processo referenciado e seus apensos, e esta documentação em meio magnético não foi encontrada, o que inviabilizou a apuração pretendida, considerando o prazo delimitado para os trabalhos da auditoria.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC nº 5/2016, de 6 de julho de 2016, o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER, por meio do Ofício nº 904/2016- DG, 11 de agosto de 2016, encaminha o Despacho nº 009/2016, de 11 de agosto de 2016, que informou:

(...) A disponibilização das planilhas das medições, em meio magnético conforme solicitado, nunca existiu, e nem deveria, uma vez que nenhuma medição pode disponibilizada ou manuseada suscetível de ser mudada ou alterada, como por



exemplo, através de planilhas Excel. O apontamento pelos auditores do impedimento na apuração complementar do superfaturamento de preços apontado pelo TCDF, assunto este, afeito direta e exclusivamente ao Consórcio contratado e o TCDF, por se tratar de itens de detalhamento de composição unitária de custo da planilha orçamentária contratual, amplamente justificada e defendida pelos interessados diretos, junto àquela Corte, não cabendo a este Departamento se pronunciar sobre o assunto (...)

Não obstante a resposta apresentada pelo DER, entende-se que não assiste razão à Unidade, tendo em vista que a auditoria deve ter acesso irrestrito às informações, bem como existem mecanismos de proteção tanto para planilhas em PDF como em Excel. Além disso, sabe-se que não é razoável para a auditoria em tão pouco tempo ter que digitar todos os itens das planilhas de medições com essa complexidade, considerando que:

1. A Informação nº 25/2014 - NFO/TCDF, 01/10/2014, identificou o prejuízo de R\$ 105.441.823,55, calculado até a 26ª medição - janeiro de 2014, por intermédio dos arquivos digitais solicitados pelo TCDF, restando à CGDF o seguimento da apuração das medições seguintes;

2. A apresentação pela SEMOB de diversos arquivos digitais das medições, contudo não constavam na Unidade os arquivos das últimas medições pedidos pela equipe de auditoria.

Em resposta ao encaminhamento deste relatório, por meio do Ofício nº 1196/2016-DG, de 31 de outubro de 2016, o DER/DF informa que:

Assim, toda a documentação existente e disponível para ser auditada, está e sempre esteve em poder da SEMOB, sendo por isso que a Comissão Executora do BRT Sul por inúmeras vezes ressaltou este fato à Auditoria Especial da Controladoria, uma vez que o Processo Principal e seus processos apensos nunca saíram daquela Secretaria totalizando em torno de 400 (quatrocentos) volumes, não devendo se concluir, pela ausência de fornecimento de informações e de documentação por parte do DER/DF, bem como pela inadequação na condução e implementação da obra, sendo que, qualquer procedimento de alteração, adequação e aditivos contratuais, sempre foram respaldados por análises técnicas, submetidas e aprovadas pela Supervisora e Gerenciadora (contratada pela Secretaria de Estado de Transportes) e em decisões conjuntas com a contratante SEMOB.

Concernente à pagina 1 do Relatório de Auditoria Especial nº 2/2016, esclarecemos que as planilhas das medições em meio magnético, conforme solicitado, nunca existiram, a Comissão e nos processos arquivados na SEMOB só tem arquivado nos processos as cópias impressas, portanto não possuímos as planilhas em excel e não teríamos nenhum problema ou impedimento de fornecê-las se existissem ou se estivessem em nosso poder.

A equipe de auditoria novamente entende que as novas argumentações trazidas pelo DER/DF reforçam as constatações apresentadas, no sentido de que a Unidade apenas aponta para a responsabilidade da SEMOB ou dizem que não possuem planilhas de medição em meio magnético. Contudo, resta demonstrada as deficiências de gestão entre os diversos



envolvidos e a falta de atuação da fiscalização, considerando que não é razoável realizar todas as conferências dos cálculos das medições de forma manual.

Causa:

Não disponibilização, em meio magnético, das planilhas de medição (à partir da 26ª medição), tendo em vista a informação da Unidade de não possuir os registros da documentação produzida pela comissão executora.

Consequências:

- 1) Impossibilidade de complementar o cálculo do prejuízo apontado pelas Informações do Núcleo de Fiscalização de Obras do TCDF.
- 2) Ausência do histórico do acompanhamento da execução da obra pelo órgão gestor do contrato-SEMOB;

Recomendações:

- a) Instaurar processo para apuração de responsabilidade pela não disponibilização dos arquivos digitais ao Controle Interno;
- b) Realizar o cálculo da complementação do prejuízo apontado pelas Informações do TCDF e instaurar a devida Tomada de Contas Especial;
- c) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de manter registro físico e magnético de todas as informações e documentações de contratação e execução das obras

4 - PREJUÍZO NA CONSTRUÇÃO INACABADA DA ESTAÇÃO 12 – CANDANGOLÂNDIA.

Fato:

Com o desenrolar da execução da obra do BRT Sul, em outubro de 2013, foram aprovados pela comissão executora – Ofício nº 501/2013 - CE-BRT Eixo sul/DER-DF- os projetos geométricos e os de obras de arte especiais do sub-trecho 03, o que possibilitou ao Consórcio Construtor BRT-Sul o início da execução das referidas obras. A partir daí começou a construção da Estação 12, bem como alargamento da Obra de Arte Especial - 09 (Ponte do Córrego Guará) e da Obra de Arte Especial - 10 (Ponte do Córrego Riacho Fundo).

Entretanto, a Comissão Executora, Ofício nº 132/2014 - CE-BRT- Eixo Sul/DER-DF- abril 2014, fls166/167 do processo nº 090.003.280/2014, solicitou a paralização das obras da Estação 12 em função da compatibilização do BRT-Sudoeste com BRT-Sul, por tempo determinado, até a definição da solução quanto à integração dos dois eixos. Tal decisão



ocorreu por meio de reuniões com o Consórcio construtor, DER-DF e projetista do eixo sudoeste, em que foram estabelecidos parâmetros de interface entre os dois eixos de transportes. Do mesmo modo, também foram paralisadas as obras da OAE -09 e OAE-10, bem como não foram executadas as demais obras restante do Subtrecho 03.

Observou-se que no sétimo termo aditivo, assinado em novembro 2014, a Comissão Executora decidiu suprimir a implantação dos trechos 03 e 04, e apresentou como justificativa a necessidade de compatibilização do sistema BRT sul, BRT Sudoeste, BRT Norte e Metrô.

Porém, tal prejuízo, no valor de R\$ 1.433.616,20, pode ser comprovado pela falta de atuação tempestiva na execução do contrato nº 15/2009, visto que sua vigência encerrou em maio de 2015, não houve a integração dos sistemas do BRT, os sub-trechos 03 e 04 não foram executados, comprometendo a funcionalidade do projeto BRT Sul, e a estação 12 encontra-se inacabada, com os materiais utilizados sendo deteriorados.

Causas:

- 1) Inércia da administração na tomada de decisão;
- 2) Deficiência no planejamento de ações no transporte público.

Consequência:

Prejuízo de R\$ 1.433.616,20 na construção inacabada de estação 12, em trecho suprimido do objeto do contrato.

Recomendações:

- a) Instaurar processo para apuração de responsabilidade pela autorização do prosseguimento da execução das obras e posterior paralização sem os estudos de compatibilização com o eixo Sudoeste;
- b) Instaurar a devida Tomada de Contas Especial para apurar o prejuízo R\$ 1.433.616,20 pela construção inacabada da Estação nº 12.

5 - DESCARACTERIZAÇÃO DO PROJETO BÁSICO.

Fato:

Em análise do projeto básico no estudo da planilha de orçamento estimado - Anexo II, Edital de Concorrência nº 07/2008 Metrô-DF e geradora do Contrato nº 15/2009, foi observado que diversos itens do orçamento não apresentavam detalhamento de sua composição unitária de custo, com valores definidos em unidade genérica (conjunto - cj;



verba - vb), o que é frontalmente contrário ao que dispõe a Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União.

As composições de custos unitários e detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõem o projeto básico da obra ou serviços de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão verba ou de unidades genéricas.

Quanto à fonte dos preços unitários foram usados a base de dados da NOVACAP e preços de mercado; convém lembrar que esta obra tem como órgão financiador a CAIXA que exige a utilização do banco de dados da SINAPI, e quanto aos preços designados de mercado não puderam ser comprovados porque não existiam anexo as pesquisas de preço.

O Edital e Contrato vêm sendo, desde o início, alvo de análise pelo TCDF, processo nº 889/2009, e durante todo o tempo foram proferidas várias Decisões acerca da planilha orçamentária do projeto básico. É bem verdade que estes questionamentos do TCDF culminaram no 2º termo aditivo com a redução no valor do contrato em R\$ 53.780.889,12, passando o valor global do contrato para R\$ 533.619.830,71.

* Decisão TCDF nº 4342/2009 – adequação orçamentária; manifestação do IPHAN ao projeto básico; salários dos profissionais; preços unitários de serviços e declaração ambiental do IBRAM;

* Decisão TCDF nº 7957/2009 - anular a Concorrência e o respectivo Contrato;

* Decisão TCDF nº 261/2010 – recurso apresentado pendente de mérito, retorno dos autos à 3ª ICE para exame de mérito;

* Decisão TCDF nº 2191/2010 – conceder prazo de 60 dias ao Metrô para que apresente os dados novos, sobrestando neste prazo, o exame de mérito do recurso interposto, determinar ao Metrô que não pratique qualquer ato referente à execução do contrato, até ulterior decisão do Tribunal;

* Decisão TCDF nº 3670/2011 – tornar insubsistente a decisão que determinou a anulação do edital e do contrato, determinar ao Metrô que proceda aos ajustes necessários ao contrato incluindo aqueles resultantes da análise a ser proferida pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO e autoriza o retorno dos autos ao NFO para que proceda metódica análise à adequação do ajuste às normas técnicas que regem a matéria, sem olvidar as peculiaridades de preço de mercado que possam justificar desvios em relação aos preços básicos apontados pelo sistema SICRO/DNIT;

* Decisão TCDF nº 4288/2012 – tomar conhecimento da Informação nº 7/2012, determinar a Secretaria de Transportes e DER/DF que apresentem esclarecimentos e conclusões do exame procedido pelo NFO, solicitar ao consórcio BRT-Sul: que se manifeste acerca do detalhamento e composição de custo unitário dos serviços predeterminados; de projeto de engenharia detalhado do banco de dutos; do uso do material escora metálica no cimbramento metálico; do projeto executivo de engenharia que justifiquem o rebaixamento de lençol freático e ainda determinar à Secretaria de Transportes e DER/DF que apresentem: cronograma físico-financeiro aprovado; medições já realizadas; laudo de novas sondagens; notas de serviço do projeto de terraplenagem; mapas decubação; diagramas de distribuição de massa;



designação de fiscais de execução; levantamento de interferências com providências e mitigação; plano de ataque da obra; demonstrativo das distâncias médias de transporte e localização de jazidas;

* Decisão TCDF nº 942/2015 – determinar à Secretaria de Mobilidade e DER/DF que apresentem esclarecimentos quanto aos fundamentos e conclusões da Informação nº 25/2014 – NFO e facultar ao Consórcio BRT – Sul a oportunidade de igualmente se manifestar; e

* Decisão TCDF nº 3110/2015 – conhecer da solicitação formulada pelo DER/DF e conceder ao DER/DF prazo por 30 dias, para finalização e envio dos esclarecimentos pertinentes à Decisão nº 942/2015.

Em atendimento às Decisões prolatadas no processo nº 889/2009-TCDF, foi produzida a Informação nº 25/2014 – Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - NFO/TCDF, de 01/10/2014, que representou desdobramento dos apontamentos efetuados na Informação nº 07/2012-NFO/TCDF, de 04/07/2012, os quais resultaram em nova análise das composições de preços unitárias, com questões mais aprofundadas, bem como em modificações nas sugestões anteriormente proferidas.

A Informação nº 25/2014-NFO/TCDF está consignada até a medição nº 26, janeiro de 2014, e como a maioria dos serviços já tinham sido objetos de medição e pagamento, foram constatados pelo NFO/TCDF sobrepreços unitários que deram causa a ocorrência de superfaturamento contratual num montante de R\$ 105.441.823,55; enquanto os saldos de quantitativos a medir apontam para um prejuízo em potencial de R\$ 33.962.632,40. Convém lembrar que a exceção dos itens de fornecimento de materiais asfálticos não foram considerados no montante apurado para os reajustamentos do contrato.

Ainda em análise do projeto básico, verificou-se que na fase contratual do BRT Sul o DER/DF realizou grandes modificações no projeto básico, afrontando a Lei nº 8.666/93, que admite, apenas, a execução do projeto executivo concomitante com a obra. Além da supressão/acréscimo de quantitativos detectados, houve desproporcional alteração dos preços de referência constantes da planilha do orçamento estimado.

É sabido que houve três aditivos de valores, o quinto, sétimo e oitavo, além do segundo termo aditivo, em que houve uma supressão quantitativa do contrato no montante de R\$ 53.780.899,12, para compensar a distorção do valor do contrato que ficou 7% acima do valor de referência, visto que não havia no edital os critérios de admissibilidade da proposta de preços.

Neste pensamento, a Auditoria de Regularidade do TCDF - Avaliação da Execução do Contrato nº 15/2009 ponderou que o DER/DF e a então Secretaria de Transportes, ao constatarem inconsistências tão significativas no projeto básico contratado, deveriam ter promovido a rescisão contratual e realizado uma nova licitação, com um projeto básico adequado às novas necessidades da Administração. Neste sentido, destaca-se o entendimento do TCU, Acórdão nº 353/2003-Plenário, baseado no art. 7º, da Lei nº 8.666/93.



São nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das impropriedades, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como com a responsabilização do gestor faltoso.

O assunto em tela encontra-se pacificado no âmbito da jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula TCU 261/2010.

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8666/93, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

A equipe de auditoria observou a falta de planejamento, tendo em vista o baixo detalhamento e deficiências no desenvolvimento dos projetos, bem como decisões técnicas tomadas apenas em reunião, sem os estudos e levantamentos próprios da engenharia. Além disso, o projeto executivo foi fracionado e não foram disponibilizados os relatórios de consolidação dos projetos, reclamação esta constante nos escritórios da CAIXA.

Verificou-se dentre as descaracterizações do projeto básico: as alterações nas dimensões das estações intermediárias (ampliação/ duplicaram o comprimento), a criação da estação (parkway 14) com nova dimensão, sem apresentação do estudo de demanda que balizou tais alterações de projeto. Também houve a supressão total da estação 4, estação 6, estação 8, estação 10, estação 11, estação 15 e as respectivas passarelas; Supressão total da Obra de Arte Especial 11; Acréscimo total da estação 16, Obra de Arte Especial 21 e Obra de Arte Especial 28, entre tantas outras modificações.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC nº 5/2016, de 6 de julho de 2016, o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER, por meio do Ofício nº 904/2016 - DG, 11 de agosto de 2016, encaminha o Despacho nº 009/2016, de 11 de agosto de 2016, que informou:

(...) nunca coube a este Departamento, e não podia ser diferente, opinar sobre a ineficiência no estudo da demanda de usuários e do projeto básico (Processo nº 410.001.295/2007), e nos preços unitários componentes da planilha orçamentária contratual (...) bem como, nos supostos prejuízos anunciados pela auditoria pelo jogo de planilha com o orçamento referência da licitação; (...)

Não obstante a resposta apresentada pelo DER, considerando a descaracterização do projeto básico pelas modificações efetuadas durante a execução, a equipe de auditoria reitera o entendimento levantado no ponto de auditoria. Entende-se que o órgão executor do contrato tem inteira responsabilidade pelos erros de projeto que impactam diretamente a execução, sendo a fiscalização o primeiro controle interno que deve atuar para sanar as irregularidades e preservar a ocorrência de danos ao erário e ao interesse público.



Em resposta ao encaminhamento deste relatório, por meio do Ofício nº 1196/2016-DG, de 31 de outubro de 2016, o DER/DF informa que:

Onde foi dito e apontado no Relatório como descaracterização do Projeto Básico, entendemos que buscamos caracterizar um Projeto Executivo coerente com a realidade, no caso das estações, podemos comentar que a proposta original do projeto, datada em março de 2008, consistia da construção de estações, em conformidade com a Estação Tipo, que considerava um partido arquitetônico resultado da reflexão sobre a adequabilidade formal destas estações às diversas paisagens ao longo da extensão do BRT Sul. Dessa ideia surgiu uma arquitetura de traços leves e materiais transparentes, elementos que declaram a característica mimética destas em suas diversas implantações. Outra questão relevante ao processo de concepção foi a elaboração de um projeto que estabelecesse um diálogo formal com a linguagem arquitetônica das estações projetadas para o projeto original do Metrô leve de Brasília, e ainda, colaborar com uma unidade visual ao Projeto Brasília Integrada vigente à época.

Sendo assim, objetivou-se então no Projeto Executivo, propor estações seguras trazendo o máximo conforto aos usuários, dentro das normas de acessibilidade modernas, fazendo uso de uma tecnologia avançada, com os mais novos materiais e sistemas que existiam no mercado; e que principalmente atendessem a demanda local, evitando a superlotação de passageiros.

As estações do BRT Sul foram totalmente reformuladas se comparadas às previstas no Projeto Básico. Houve uma expressiva ampliação no que diz respeito à área edificada e também um aperfeiçoamento do programa arquitetônico, com a incorporação de novos ambientes, necessários à operação e não previstos na versão original, visando atender também a implantação do ITS – Sistema Inteligente de Transporte.

A ampliação da área, primeiramente, se deveu ao redimensionamento da demanda do corredor, a qual é superior à do ano de 2008, data do Projeto Básico. Em segundo lugar a ampliação atendeu à oferta de veículos BRT e ao modelo operacional escolhido, formado por um mix de serviços paradores e de serviços expressos. A estação-tipo original permitia o atendimento de apenas um ônibus articulado por sentido de tráfego, o que não contemplava o embarque simultâneo de ônibus BRT para os dois destinos (Rodoviária do Plano Piloto e Terminal Asa Sul), nem tampouco previa a espera do segundo e terceiro coletivos a chegarem à estação, situação que seria corriqueira, uma vez que os “headways” das linhas paradoras seriam em média de 3 minutos. Nesse mister, as estações foram revistas para que possam atender simultaneamente dois ônibus de projeto (o articulado) por sentido.

No que tange ao programa arquitetônico, foram incorporadas as salas de UCO – Unidade de Controle Operacional, que constituiu uma célula do sistema de controle da operação e fiscalização do sistema de transporte, a qual será comandada pelo CCO – Centro de Controle Operacional, e ao mesmo tempo abrigará o agente operacional que será responsável pela segurança dos usuários da estação, bem como atuará em condições adversas que possam entorpecer a operação e em contingências de falhas de alguns dos sistemas automáticos instalados na estação, tais como os de abertura de portas, de sonorização ou os painéis de informação aos clientes. Foram ainda previstos dois sanitários para atendimento dos funcionários da dotação fixa da estação. A bilheteria, para venda de passagens foi mantida e ampliada, visando evitar a formação de filas. Faltavam desde depósitos de material de limpeza até salas para painéis de elétrica, equipamentos que não podem ficar expostos ao ambiente sob o risco de desgaste, deterioração, acidentes, roubos e vandalismo.

A estação tem então, comprimento para a recepção simultânea de até dois ônibus articulados em operação de embarque e desembarque mais uma unidade em espera, além de espaços adequados às funções de bilheteria, acesso e controle, totalizando 72 metros. A largura da estação continuou com 5 metros, a travessia de pedestres e



de ciclistas e suas chegadas à estação são garantidas exclusivamente através de passarelas elevadas. A escolha por parte do GDF do material rodante com a tecnologia “piso baixo”, determinou a altura das plataformas em 30 centímetros em relação à cota de nível da pista.

Apesar da conclusão de todos os Projetos Executivos das estações a postergação de execução das estações 4 do Subtrecho 5 (Santa Maria – Catetinho) se caracterizou por não haver uma demanda e nem ocupação lindeira no trecho no momento. As estações 6, 8 e 10 do Subtrecho 2 (Catetinho – Park Way), foram também postergadas por motivo de economia e visando um ajuste no equilíbrio do Contrato, e que para um trecho de 8,5km de extensão, decidiu-se que no momento este poderia ser atendido pelas estações 5, 7, 9 e 11, que foram construídas, tudo em comunhão com a SEMOB e DFTRANS.

A Comissão Executora do BRT Eixo-Sul ratificou e reforçou os subsídios necessários à celebração do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2009 – Metrô/DF, processo nº 097.000.501/2008, que visou modificações qualitativas e quantitativas, no objeto contratual, no montante de R\$6.529.889,73 (seis milhões, quinhentos e vinte e nove mil, oitocentos e oitenta e nove reais e setenta e três centavos), em que por fatos novos, imprevistos e supervenientes e em conformidade com todos os envolvidos e o Projeto Executivo, algumas obras foram suprimidas e outras acrescidas, visando o cumprimento do Contrato nº 015/2009 – METRÔ/DF, em face à realidade vigente.

Portanto sob a nossa ótica, nunca houve descaracterização do Projeto Básico e sim a elaboração de um Projeto Executivo, em cumprimento a uma Cláusula Contratual, sendo todos os fatos devidamente justificados, e por isso reiteramos que toda a documentação existente sobre todos os assuntos da implantação do BRT Sul, está contida nos processos que compõe as medições, e não somente no Processo nº 097.000.501/2008 (Processo Principal), que infelizmente não está em poder do DER/DF e sim arquivados na SEMOB.

A equipe de auditoria entende que as novas argumentações trazidas pelo DER/DF apenas reforçam as constatações apresentadas, tendo em vista que descrevem exatamente as alterações substanciais do Projeto Básico, licitando um objeto e executando outro completamente diferente, seja pela ótica qualitativa ou quantitativa.

Além disso, vale destacar que a argumentação procura articular palavras técnicas de impacto e construir uma realidade de execução pautada pela lógica e coerência que não condiz com o cenário atual encontrado pela equipe de auditoria. Nesse sentido, basta realizar uma análise mais detalhada para constatar que os erros e deficiências do Projeto Básico foram agravadas na execução, considerando a estação inacabada da Candangolândia, a falta de implantação do ITS e salas de controle operacional, diversas estações no Park Way sem demanda e utilização, deterioração do pavimento do Eixão Sul, finalização do traçado projeto no pilar do viaduto, falta de integração com os demais sistemas modais, dentre outros aspectos.

Causas:

- 1) Desconsideração do Projeto Básico balizador do Contrato nº 15/2009;
- 2) Alterações indiscriminadas de quantitativos e preços do Projeto Básico;



- 3) Supressão dos trechos 3 e 4 (Candagolândia até a Estação Parkshopping e Parlshopping até o Terminal da Asa Sul) que fariam a integração com o Metro;
- 4) Deficiência na elaboração da planilha orçamentária e não adoção dos bancos de dados SINAPI e SICRO.

Consequências:

- 1) Não entrega do objeto inicialmente contratado
- 2) Inobservância à legislação de licitações;
- 3) Construção de obra pública com preços unitários acima do praticado no mercado ou de sistemas referenciais;
- 4) Descaracterização do objeto licitado com possibilidade de prejuízo ao erário;

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de Elaboração de projeto básico e o projeto executivo em estrito atendimento às normas legais, especificamente em relação à precisão de seu detalhamento e desenvolvimento;
- b) Abrir procedimento apuratório para verificar a responsabilidade pela aprovação de projeto básico deficiente e sua posterior descaracterização pelo projeto executivo.

6 - AUSÊNCIA NOS AUTOS DO CONTRATO DE ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO DE ENGENHARIA PARA IMPLANTAÇÃO DO BRT SUL (CONTRATO Nº 164/2007).

Fato:

Em relação ao Processo nº 410.001.295/2007 que trata da Contratação de Consultoria ao Projeto Básico de Engenharia destinado à implantação do Sistema de Transporte de Passageiro (Eixo Sul), processo composto por 37 volumes, destaca-se que não consta dos autos o Contrato nº 164/2007 firmado entre a então Secretaria de Estado de Obras e a TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A., em 06 de novembro de 2007.

Ressalte-se que também não consta do Processo o volume 10, conforme informação da própria Secretaria de Estado de Mobilidade – SEMOB, ao disponibilizar o processo para consulta e análise. Ocorre que, no Relatório de Histórico das Tramitações do Sistema de Controle de Processos – SICOP há o registro da falta do volume 10 desde dezembro de 2012.



Em análise dos autos, constata-se que o volume 9 encerra com proposta de empresas para participação na Concorrência nº 001/2007, e o volume 11 inicia já com os estudos da empresa contratada ALTRAN TC/BR. Infere-se, portanto, que consta no volume 10 (volume não encontrado) o resultado da Concorrência, a homologação, demais documentação acerca da licitação, e mesmo o contrato celebrado com a empresa vencedora, documentos esses ausentes dos autos.

Importante ressaltar que a ausência de tais documentos obstrui a análise da contratação pela equipe de auditores do Controle Interno. Registre-se que não consta dos autos a existência de procedimento apuratório para saneamento da situação.

Destaca-se a emissão da Solicitação de Auditoria nº 31/2016, de 18 de fevereiro de 2016, endereçada à SEMOB/DF, em solicitação de apresentação do Contrato nº 164/2007, assim como questionamento de explicação acerca da ausência do volume 10 do Processo, e das providências tomadas para apuração de tal desaparecimento.

Em resposta, a SEMOB enviou o Ofício nº 216/2016-GAB/Semob, de 04 de março de 2016, anexando a cópia do Contrato solicitado, e com esclarecimentos da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP e da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - METRÔ. Ocorre que, em consonância com o posicionamento das unidades acima, conforme consta do Relatório de Tramitação do SICOP, na época do desaparecimento do volume 10 os autos não se encontravam sob a guarda nem da SINESP e nem tampouco do METRÔ.

Destaca-se que tal situação só reforça o entendimento da falta de ação da Secretaria de Mobilidade em relação ao desaparecimento do volume do Processo, reforçando que, conforme o SICOP, a ausência do volume 10 teve o registro quando em tramitação do Processo entre as unidades SEMOB e DER. Não obstante o registro no SICOP, em resposta à Solicitação de Auditoria a SEMOB não se manifestou a respeito, limitando-se a consultas à SINESP e METRÔ, unidades não envolvidas no desaparecimento do volume do Processo.

Assim, resta a observação de que todos os atos que compõem a licitação e contratação devem estar formalizados, e os respectivos instrumentos devem estar juntados aos autos compondo o processo administrativo, em atendimento ao *caput* do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Este aspecto é de fundamental importância para permitir o controle da licitação e para a realização do princípio da moralidade administrativa.

Causa:

Ausência dos documentos referentes à licitação e sua homologação, à contratação, e ausência do contrato de elaboração do Projeto Básico de Engenharia para



implantação do BRT Sul (Contrato nº 164/2007) no Processo nº 410.001.295/2007, assim como ausência do volume 10 do Processo.

Consequência:

Impossibilidade de análise da contratação da elaboração do Projeto Básico de Engenharia para implantação do BRT Sul (Contrato nº 164/2007).

Recomendações:

- a) Instaurar procedimento apuratório para verificar o desaparecimento do volume 10 do processo.
- b) Notificar a área responsável da obrigação e responsabilidade quanto à guarda e manutenção de processo administrativo.
- c) Notificar a área responsável da obrigatoriedade de manter nos autos a documentação referente ao processo administrativo, em obediência à Lei 8.666/93, art. 38.

7 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS DESCRITOS NO CONTRATO Nº 14/2013-ST/DF.

Fato:

O Processo nº 090.002.061/2012 e Processo nº 090.003.009/2013 têm por objeto respectivamente a contratação da supervisão e os pagamentos correspondentes realizados ao Consórcio BRT-Sul, em decorrência do Contrato nº 014/2013.

Em análise aos processos referentes à contratação, não foram identificados os documentos abaixo relacionados, constantes da Cláusula Décima Primeira - Das Obrigações e Responsabilidades da Contratada, Item 11.1:

Figura 1 - Relatório de serviços de treinamento de pessoal – inciso XXXV.

Figura 2 - Relatório de planejamento global das atividades de gerenciamento e supervisão – inciso XXXVIII;

Figura 3 - Relatório final dos serviços – inciso XL;

Figura 4 - Parecer conclusivo sobre modificações no contrato – inciso XXX.

Assim sendo, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 27/2016, de 01 de fevereiro de 2016, endereçada à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB/DF, com pleito de disponibilização dos relatórios de serviços de treinamento de pessoal, de planejamento global, assim como relatório final e parecer conclusivo sobre alterações contratuais, referentes ao Contrato nº 14/2013.



Em resposta, a SEMOB enviou ao Controle Interno o Ofício 164/2016-GAB/SEMOB, de 18 de fevereiro de 2016, com encaminhamento do Ofício nº 142/2016 - DG do DER/DF emitido pelo Diretor Geral, informando que:

(...) esclarecendo que o servidor Antônio Gomes da Silva Filho, Executor da Supervisora do BRT-Sul, se encontra internado, sem previsão de alta.

Ainda em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 27/2016, a SEMOB enviou ao Controle Interno o Ofício nº 168/2016-GAB/SEMOB, de 19 de fevereiro de 2016, com encaminhamento do Ofício nº 172/2016-DG do DER/DF emitido pelo Diretor Geral, contendo o documento emitido pelo Executor do Contrato da Supervisora BRT-Sul. Em tal documento, informa o Executor:

1. (...) Os únicos treinamentos de pessoal a serem objeto de Relatório são os treinamentos das equipes da Secretaria de Transporte e do DFTRANS, treinamentos estes a serem aplicados pelo Consórcio Executor e que tratavam da operacionalização e manutenção do sistema BRT implantado e do ITS.

Ambos os processos de treinamento sempre foram tratados diretamente entre a Secretaria de Transportes/DFTRANS para com o Consórcio Executor, inclusive o planejamento, a didática e o objeto dos treinamentos estavam sendo avaliados, a sua época, conjuntamente e unicamente pela Secretaria de Transportes e pelo DFTRANS.

Desconhecemos a realização de qualquer dos treinamentos (...), não havendo, portanto, como ter elaborado qualquer relatório (...);

2. Relatório de planejamento global de atividades de gerenciamento e supervisão: Este relatório (tanto as duas vias impressas com 01 via em meio magnético) foi apresentado ao DER no dia 31.10.13 por meio da carta EBEI-005/2013, endereçada ao engenheiro Samuel.

3. Relatório final dos serviços: Para a elaboração deste relatório seria necessário que este Consórcio Supervisor ainda estivesse trabalhando após a conclusão (...) a cargo do Consórcio Executor, o que não ocorreu.

4. Parecer conclusivo sobre alterações contratuais: Houve uma alteração contratual no contrato Consórcio BRT-SUL Supervisão, que foi o Aditivo I que estão nos autos justificando o mesmo.

Ademais, destaca-se que também não constam dos autos os relatórios emitidos pelo Executor do Contrato, exigências vigentes no Contrato na Cláusula Décima Sétima - Do Executor, tal como:

17.1 O Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Transportes, designará Executor para o Contrato, que desempenhará as **atribuições previstas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil. (grifo nosso)** (...)

Assim sendo, foi emitida a Solicitação de Auditoria de nº 29/2016, de 11 de fevereiro de 2016, endereçada ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, com o pleito de apresentação de todos os Relatórios do Executor do Contrato nº 014/2013 referente à Supervisão do Consórcio BRT-Sul.



Em resposta, o DER enviou o Ofício nº 187/2016-DG, de 18 de fevereiro de 2016, contendo o documento emitido pelo Executor do Contrato da Supervisora BRT-Sul. Em tal documento, informa o Executor:

- Todos os relatórios produzidos constam dos autos dos respectivos processos.

Dessa forma, as respostas às Solicitações de Auditoria reforçam o entendimento do Controle Interno acerca da ausência de documentação exigida em cláusula contratual, visto que os relatórios nem constam dos autos em análise, e nem tampouco foram apresentados quando em solicitação pelo Controle Interno, conforme resta demonstrado.

Assim como é importante destacar, em relação aos relatórios do executor do contrato, a dissonância com a determinação legal quanto às Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil, aprovadas por meio do Decreto nº 32.598/10, que em seu art. 41, § 5º, inciso VII, determina, *ipsis litteris*:

Decreto nº 32.598/10

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

§5º **É da competência e responsabilidade do executor:**

I (...)

VII – **remeter, até o 5º (quinto) dia útil do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante, ao órgão responsável pela supervisão técnica e à unidade setorial ou seccional de planejamento; (...)** (grifo nosso)

Causas:

- 1) Descumprimento de cláusula contratual.
- 2) Ausência dos relatórios de acompanhamento do executor de contrato.

Consequências:

- 1) Fragilidade na fiscalização e no acompanhamento do objeto do Contrato nº 14/2013.
- 2) Deficiência no controle, por parte do executor do contrato, dos atos praticados pelo Consórcio Supervisor.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de cumpriras obrigações determinadas em cláusulas contratuais, bem como atribuições do executor designado, inclusive em relação à elaboração dos relatórios parciais de etapas, bimestral e final;



- b) Abrir procedimento apuratório visando identificar se foram realizados e pagos os treinamentos previstos no contrato da supervisora, bem como encaminhar documentação comprobatória à CGDF;
- c) Abrir procedimento apuratório para verificar a responsabilidade pelas deficiências de fiscalização no cumprimento das cláusulas contratuais e obrigações de elaboração dos relatórios.
- d) Realizar a notificação da empresa em processo administrativo para aplicação de sanções pela inexecução parcial do objeto.

8 - PREJUÍZO PELA NÃO IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INTELIGENTE DE TRANSPORTE – ITS.

Fato:

Na análise do processo de contratação, verificou-se que o Sistema Inteligente de Transporte - ITS é parte integrante do BRT Sul, sem o qual não haverá funcionalidade plena do sistema Expresso - DF. Está explícito como parte do objeto do Contrato nº15/2009, definido da seguinte forma.

Cláusula Primeira - do Objeto

Constituem objeto do presente instrumento:

II - execução de obras civis, incluindo: terraplanagem, pavimentação, obras de artes especiais, estações e terminais de passageiros, edificações operacionais e pátios de estacionamento de veículos, obras de reurbanização, **fornecimento e montagem de sistemas de controle**, destinados à implantação do Sistema de Transporte de Passageiros entre as cidades do Gama, Santa Maria e Plano Piloto (grifo nosso)

Na planilha orçamentária contratada o ITS totalizava o montante de R\$ 41.342.709,63, tendo o 8º termo aditivo modificado o montante para R\$ 22.001.307,55. Todos os itens foram previstos no orçamento da obra sem o detalhamento de sua composição, com os valores definidos em unidade genérica (cj), em sentido oposto ao que dispõe a Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União.

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante uso da expressão "verba" ou unidades genéricas.

No desenrolar da execução do BRT Sul, as tratativas referente ao ITS ficaram de responsabilidade da então Secretaria de Transportes, que criou e nomeou grupos de trabalho e comissões específicas, com a participação do DFTrans, bem como acompanhamento pelo Consórcio Supervisor. O Diretor Geral DFTrans, [REDACTED], Ofício nº 1068/2014 - GAB/DFTRANS, julho 2014, atesta e aprova a implantação do ITS.



Em análise da execução do BRT Sul, a equipe de auditoria encaminhou a SA 03/2015, que pedia informações acerca dos trabalhos da comissão de recebimento provisório do ITS, criada pela Portaria Conjunta nº15/2015 - SEMOB/SEGAD/DFTRANS. Obteve a seguinte resposta no Ofício nº1978/2015 - GAB/SEMOB:

(...) que recebeu em julho de 2015 os projetos executivos dos itens que compõem o ITS, exceto sistema de arrecadação e sistema inteligente de microprocessamento com protocolo de comunicação entre estação e ônibus BRT, para embarque de passageiros;

Destaque-se que o Ofício nº 861/2014 - GAB/ST informou que em reuniões de acompanhamento das obras do Expresso-DF foi acolhida a sugestão do DFTrans, para implantação do CCO (centro de controle operacional) na sede doDFTrans. Um ponto de preocupação com a mudança do CCO do TAS (Terminal da Asa Sul) para edifício sede do DFTrans é que esta mudança requer a instalação complementar de vários quilômetros de fibra óptica, informação contida na Carta BRT - supervisão - 213/2014. Porém, a equipe de auditoria não conseguiu esclarecer como que com estas alterações não houve modificações de valor do contrato original.

Tentou elucidar tal feito com S.A. nº 25/2016, ao requerer a composição detalhada do item 10.1.8 - Centro de Controle Operacional, e também solicitou o caderno 4, que embasou o oitavo termo aditivo e contemplou novos sistemas ao ITS, com as respectivas propostas de preço. Porém não obteve êxito nas informações solicitadas.

Com esta informação, a S.A nº 10/2015 requereu a apresentação da planilha orçamentária que compõe o projeto executivo do ITS, tendo recebido o Ofício nº 1978/2015 - GAB/SEMOB, cujo conteúdo informa que o projeto executivo elaborado pela empresa FiscalTech não indicava os valores dos itens. Portanto, não foi possível verificar se os valores dos equipamentos eram semelhantes aos valores previstos na contratação. Há apenas a descrição do equipamento com respectiva indicação de quantitativo.

Na S.A. acima referenciada foi requerido, ainda, a relação e a quantidade de materiais entregues do ITS, sendo informado pelo Ofício nº 1978/2015 - GAB/SEMOB que [REDACTED], da empresa FiscalTech, entregou os materiais a salvaguarda do Diretor de TI do DFTrans à época [REDACTED], e que os materiais foram conferidos/auditados pelo Consórcio Supervisor (Júlio Máximo) em dezembro 2014. Além disso, havia informação da presença do representante do controle patrimonial do DFTrans à época ([REDACTED]), confirmando a entrega e salvaguarda dos materiais em dezembro de 2014. Entretanto, a equipe de auditoria não obteve acesso a esses documentos.

Diante destas informações, foi reiterada pela S.A 21/2016 a confirmação da quantidade de equipamentos entregues do ITS. Neste contraponto, a equipe de auditoria solicitou ao DFTrans, por meio da S.A. 28/2016, informação acerca da localização dos materiais entregues do ITS. Em resposta obteve que os materiais se encontram em duas salas



no térreo e em espaço na garagem do subsolo, embaixo da escada, no edifício sede do DFTrans.

Informa, também, a atual gestão, que os materiais foram entregues no ano de 2014, porém não foram identificados os registros formais, e assegura, no presente momento, que está realizando levantamento detalhado para identificar a forma como os referidos itens foram entregues. Convém ressaltar, que a equipe de auditoria vistoriou o local e se deparou com as caixas superpostas de forma aleatória e não conseguiu assegurar e identificar quais materiais estavam armazenados, ficando a preocupação e o alerta quanto ao vencimento da garantia dos equipamentos. Tal situação denota ponto crítico do Contrato nº 15/2009, com potencial para causar impacto financeiro relevante, seja pela necessidade de possíveis futuras adequações estruturais, seja pelo aumento dos custos dos itens vinculados ao ITS.

Por fim, vale destacar que os percentuais de pagamento, de acordo com o cronograma, implicaram no montante de até 95% para os equipamentos efetivamente entregues e não instalados em campo, de acordo com o Anexo V-A do Edital de Licitação, conforme quadro explicativo a seguir:

ANEXO V – A
CRITÉRIO DE MEDIÇÃO, CONDIÇÃO DE PAGAMENTO E REAJUSTAMENTO
SISTEMA INTELIGENTE DE TRANSPORTE

C. FORMA DE PAGAMENTO

	evento	%	condição	%	evento	%	evento
C1	Equipamentos de fiscalização e contagem de tráfego	95%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	3%	instalação	2%	Recebimento provisório
C2	Sistema de monitoramento de imagens	95%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	3%	instalação	2%	Recebimento provisório
C3	Sistema de informações dinâmicas	95%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	3%	instalação	2%	Recebimento provisório
C4	Sistema de sonorização ambiente	90%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	8%	instalação	2%	Recebimento provisório
C5	Sistema embarcado de ônibus	95%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	3%	instalação	2%	Recebimento provisório
C6	Rede de fibra óptica	70%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	28%	instalação	2%	Recebimento provisório
C7	Rede “wireless” para comunicação com equipamentos embarcados em ônibus	90%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	8%	instalação	2%	Recebimento provisório
C8	CCO	95%	Equipamentos entregues e não instalados em campo	3%	instalação	2%	Recebimento provisório

Dessa forma, verifica-se que, embora não estejam expressas as condições de pagamento na Cláusula Quarta - Dos Pagamentos, conforme dita o Contrato, restam descritas aquelas determinadas pelo Edital da Concorrência nº 007/2008.



Ressalte-se a inobservância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade nas cláusulas edilícias e contratuais, por implicância em pagamento abusivo para o poder público sem a dimensão adequada da prestação do serviço contratado.

A valoração nos percentuais de pagamento anteriores à instalação dos equipamentos coloca em risco a estabilidade do contrato, e, por consequência, o erário distrital. Haja vista a situação atual do Contrato nº 15/2009 com o Consórcio BRT-Sul, tendo o Contrato já finalizado com fatura emitida no percentual de 96%, equivalendo a R\$ 20.830.285,19, restando apenas R\$ 1.171.022,35.

Salienta-se que sem o funcionamento do ITS o sistema de transporte de passageiros restou desconfigurado em relação a sua concepção inicial, reduzindo-se a um corredor exclusivo de ônibus.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC nº 5/2016, de 6 de julho de 2016, o Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS, por meio do Ofício nº 723/2016 - GAB/DFTRANS, de 08 de agosto de 2016, informou:

(...) em função desta Autarquia não ser titular dos contratos que foram objeto da presente auditoria, solicito os préstimos dessa CGDF para que, caso oportuno, possa especificar quais informações/diligências deverão ser disponibilizadas/realizadas por esta DFTrans. (...)

Dessa forma, a equipe de auditoria em análise da resposta mantém o entendimento da ausência de ação efetiva para resolução da questão levantada no ponto de auditoria, inclusive restando claro que a Unidade não se coloca como responsável pelas questões do ITS.

Em resposta o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER, por meio do Ofício nº 904/2016- DG, 11 de agosto de 2016, encaminha o Despacho nº 009/2016, de 11 de agosto de 2016, que informou:

(...) No que se refere à implantação do ITS, conforme amplamente documentado, ficou determinado pela Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal, hoje SEMOB, através do Secretário à época, que todas as tratativas, decisões, medições, etc, referente ao ITS, ficassem sob a responsabilidade daquela Secretaria, do DFTrans, e da Supervisora e Gerenciadora contratada; (...)

Assim sendo, apesar da resposta apresentada pelo DER, a equipe de auditoria reitera o entendimento das obrigações contratuais do DER acerca da implantação do ITS, considerando que o 3º Termo Aditivo ao Contrato nº15/2009, celebrado em 06/12/2011, entre METRÔ x CONSÓRCIO BRT SUL, importou na cessão da posição contratual do Metrô/DF à Secretaria de Transportes, com execução a cargo do DER/DF.



Causas:

- 1) Deficiência no detalhamento dos itens que compõe o ITS;
- 2) Ausência da planilha detalhada no projeto executivo do ITS;
- 3) Ausência de regras para recebimento e armazenamento de materiais;
- 4) Falhas no planejamento da execução da obra;
- 5) Não razoabilidade nas cláusulas contratuais de pagamento do Contrato BRT-Sul, Contrato nº 015/2009.

Consequências:

- 1) Comprometimento da funcionalidade do sistema de transporte e risco de ocorrência de dispêndios desnecessários;
- 2) Pagamentos efetuados em até 95% da contratação, sem instalação dos equipamentos.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis para não realizar só o pagamento de materiais quando o objeto incluir material e montagem, em atenção aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, inerente às cláusulas e condições de pagamentos dos contratos administrativos;
- b) Realizar a notificação em processo administrativo para que o consórcio responsável pela execução do empreendimento proceda a finalização do objeto, conforme contrato formalizado, sob pena de aplicação de sanções pela inexecução parcial, inclusive em relação à conclusão do ITS.
- c) Instaurar processo para apuração de responsabilidades, tendo em vista a realização do armazenamento e guarda de materiais sem os requisitos mínimos.
- d) Instaurar Tomada de Contas Especial pelo prejuízo por não instalação do Sistema Inteligente de Transportes (ITS);

9 - EDIFICAÇÕES QUE NÃO ATENDEM ÀS CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA.

Fato:

O sistema de transportes BRT Sul, além das vias de trânsito para ônibus, também é composto por estações e terminais, em que há circulação diária de passageiros, o



que enseja a adequação destas edificações quanto à acessibilidade para pessoas deficientes ou com mobilidade reduzida.

A Auditoria de Regularidade do TCDF - Avaliação da Execução do Contrato nº 15/2009 já apontava diversas impropriedades, em relação ao disposto na NBR 9050, que ainda persistem, tais como: calçada desnivelada com o terreno vizinho; segmento de rampa vencem desníveis superiores a 1,50m; piso da estação com material que não é antiderrapante (piso granilite); os corrimãos das escadas e rampas não possuem sinalização em braile na geratriz superior do corrimão nem anel com textura contrastante com a superfície do corrimão a 1m da extremidade; não há banheiro acessível para cada sexo.

Além destas impropriedades, a equipe de auditoria ainda detectou impropriedades na vaga de estacionamento no terminal do Gama, elencadas a seguir: não contam com um espaço adicional de circulação com no mínimo 1,20m de largura, quando afastadas da faixa de travessia de pedestres. Esse espaço pode ser compartilhado por duas vagas, no caso de estacionamento paralelo, perpendicular ou oblíquo ao meio fio; e não está vinculada à rota acessível que as interligue aos polos de atração; está localizada em áreas de circulação de veículos e o percurso entre a vaga e o acesso à edificação é superior a 50m. (NBR 9050)

Causas:

- 1) Falhas de projeto em não observar a NBR 9050 - Norma Brasileira de Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos;
- 2) Deficiência na fiscalização da obra.

Consequências:

- 1) Dificuldade no acesso de portadores de necessidade especial a plataforma do terminal;
- 2) Possíveis acidentes causados aos usuários por deficiência na execução e má sinalização

Recomendação:

Exigir da contratada a adequação da obra às exigências normativas, NBR 9050, quanto à acessibilidade, sob pena de aplicação das sanções contratuais.



10 - ADITIVOS CONTRATUAIS QUE ULTRAPASSAM OS LIMITES IMPOSTOS PELA LEI Nº 8.666/ 93.

Fato:

A auditoria de regularidade do TCDF - Avaliação da execução do Contrato nº 15/2009 já havia apontado que o aditamento contratual ultrapassava os limites impostos pela Lei de Licitações e Contrato. Fazia referência ao 5º termo aditivo, no valor de R\$ 115.154.352,50, representando um aumento global de 21,58%. Este valor foi apurado fazendo-se a compensação entre uma supressão de R\$ 143.647.517,01 e um acréscimo de R\$ 258.801.869,54, representando 26,92% de supressão e 48,50% de acréscimo. O TCDF solicitou esclarecimentos a Jurisdicionada, porém os argumentos apresentados não justificaram a irregularidade cometida pelo DER/DF e a então Secretaria de Transportes.

Esta equipe de auditoria detectou que ainda foram concedidos mais dois aditivos de valores, reforçando ainda mais a irregularidade ao limite imposto pela Lei nº 8.666/93. O 7º termo aditivo, em outubro de 2014, no valor de R\$ 6.529.889,73, apurado fazendo-se a compensação entre uma supressão de R\$ 165.047.337,41 e um acréscimo de R\$ 175.286.792,25, representando 25,19% de supressão e 26,75% de acréscimo.

Já o 8º termo aditivo, novembro de 2014, no valor de R\$ 3.923.782,22, apurado fazendo-se a compensação entre uma supressão de R\$ 5.223.914,34 e um acréscimo de R\$ 9.108.736,40, representando 0,80% de supressão e 1,39% de acréscimo.

O DER/DF e a então Secretaria de Transportes foram advertidos, pela PGDF, da necessidade de observar os limites legais sem qualquer cálculo da compensação entre acréscimo e supressões. A Procuradoria Geral do Distrito Federal não aprovou os termos aditivos, Parecer nº 569/2013-PROCAD.

Esta prática de compensação é tido como inadequado pela PGDF (Pareceres nº 625/2012 e 1540/2012 - PROCAD), pelo TCDF (Decisão nº 5747/2010) e pelo TCU (Acórdãos nº 2206/2006, 1080/2008, 1192/2009, 749/2010, 15599/2010, 2819/2011 e 2530/2011, todos do Plenário).

Com estas alterações contratuais ficou configurado que houve grandes modificações no projeto básico, inclusive com modificação de traçado e a supressão dos trechos 3 e 4. Pode-se citar, também, que houve inclusão/exclusão de viadutos, passagem inferior, retornos, contenções, estações, passarelas, trincheiras, túnel e ponte.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC nº 5/2016, de 6 de julho de 2016, o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER, por meio



do Ofício nº 904/2016- DG, 11 de agosto de 2016, encaminha o Despacho nº 009/2016, de 11 de agosto de 2016, que informou:

- (...) Não há recomendação do c. Tribunal de Contas do Distrito Federal ou mesmo da d. Procuradoria Geral do Distrito Federal (...)
- (...) É prática recorrente no âmbito da Administração Pública a adoção desse modelo de cálculo por compensação, adotado inclusive no âmbito do c. TCDF (...)
- (...) A determinação do uso de uma nova metodologia de cálculo feita sob uma premissa puramente matemática, (...) afronta o princípio da segurança jurídica nas relações contratuais (...)
- (...) Não há como considerar ilegal o modelo por compensação adotado no âmbito do Contrato nº 015/2009 - METRÔ-DF. (...)
- (...) não se mostra razoável a imposição dos limites às alterações qualitativas prescritos no art. 65, §§ 1º e 2º da Lei de Licitações (...)
- (...) opinamos pela legalidade dos Termos Aditivos (...) não impactando o referido limite legal (...)

Não obstante a resposta apresentada pelo DER, a equipe de auditoria reitera o entendimento levantado no ponto de auditoria, conforme os posicionamentos acima relatados da Procuradoria Geral do Distrito Federal-PROCAD, TCDF e TCU acerca do tema. Além disso, vale destacar que a necessidade de compensações que individualmente ultrapassam os limites legais é uma prática que deve ser combatida pelos gestores e controles, tendo em vista que decorrem da elaboração ou aprovação de projetos deficientes, que mais tarde na execução necessitam de correções substanciais, descaracterizando o objeto licitado e contratado.

Em resposta ao encaminhamento deste relatório, por meio do Ofício nº 1196/2016-DG, de 31 de outubro de 2016, o DER/DF informa que:

No que concerne à página 29 do Relatório de Auditoria Especial nº 2/2016, reiteramos, e não poderia ser diferente, que esta determinação a nosso ver, deveria ter seus efeitos modulados para alcançar exclusivamente apenas as futuras contratações, haja vista que o primeiro aditivo contratual de valor, no que se refere à inclusão e exclusão de serviços, se deu em 25 de novembro de 2013, transcorridos quase 1 (um) ano de execução avançada do contrato, e que a determinação de considerar os percentuais de acréscimos e supressões de forma isolada poderia inviabilizar a finalização da obra, que causaria enormes prejuízos à população e ao interesse público, sendo naquele momento um fato praticamente irreversível, levando-se em consideração os diversos princípios da atividade administrativa, em especial os princípios da economicidade, da licitação, da eficiência, da inalterabilidade do objeto, da igualdade, da moralidade e da motivação e, ainda, às peculiaridades que envolveram a execução da obra, não havendo outras argumentações mais pertinentes.

A equipe de auditoria entende que as novas argumentações trazidas pelo DER/DF não alteram o fato de que é política usual dessas unidades realizarem a licitação com projetos básicos deficientes, ou assumirem a sua execução, e utilizarem as compensações entre acréscimos e supressões para corrigir essas deficiências, inclusive com a descaracterização completa do objeto licitado. Dessa forma, tornou-se corriqueiro a alegação



de interesse público e demais princípios para superar os limites da Lei nº 8.666/93, além da intransponível necessidade de conclusão do objeto, sem qualquer preocupação com a isonomia dos licitantes, alcançada pelas características e especificações do objeto licitado, ou com uma mudança de mentalidade para melhorar a qualidade dos projetos básicos e termos de referência.

Causas:

- 1) Deficiência na elaboração do Projeto Básico;
- 2) Inadequação no cálculo do percentual do aditivo;
- 3) Não atendimento das orientações da PGDF, TCDF e TCU;
- 4) Falhas no gerenciamento do contrato.

Consequências:

- 1) Pagamento indevido com a aprovação irregular dos aditivos;
- 2) Não atendimento ao objeto do Contrato;
- 3) Incerteza se foi a melhor proposta para Administração.

Recomendações:

- a) Instaurar processo para apuração de responsabilidades tendo em vista a realização de aditivos acima dos limites permitidos pela Lei de Licitações;
- b) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de não extrapolar os limites percentuais previstos no artigo 65, 1º, da Lei nº 8666/93, bem como considerar individualmente os acréscimos e supressões, conforme entendimento dos Tribunais de Contas;
- c) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de cumprimento dos pareceres da PGDF, tendo em vista ser o órgão de assessoramento jurídico do Distrito Federal, bem como submetam à apreciação da assessoria jurídica do órgão as minutas dos termos aditivos para que sejam examinadas e aprovadas previamente.

11 - DESATENDIMENTO À PROCURADORIA GERAL DO DISTRITAL FEDERAL QUANTO AO ADITIVO DO CONTRATO Nº 14/2013.

Fato:

O Contrato nº 14/2013, celebrado entre a então Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e o Consórcio BRT-SUL Supervisão, tem como objeto a



prestação de serviços de apoio ao gerenciamento e supervisão da execução do projeto executivo de engenharia, execução das obras civis, fornecimento e montagem de sistemas de controle destinados à implantação do Sistema de Transporte de Passageiros BRT-Sul.

Tal Contrato foi celebrado no valor de R\$ 17.912.809,89, com prazo de vigência de 18 meses, e prazo de execução dos serviços de 450 dias, a partir da assinatura do contrato, em 15 de outubro de 2013. A Secretaria assinou o Primeiro Termo Aditivo em 30/12/2014, publicado no DODF em 31/12/2014, que prorrogou o prazo de vigência por mais 30 dias (15/04/2015 a 14/05/2015) e acresceu ao valor inicial do contrato o percentual de 24,43%, equivalente a R\$ 4.375.228,97, passando o valor total do contrato para R\$ 22.288.038,86.

O referido termo aditivo foi assinado sem que fosse levado em consideração as recomendações contidas do Parecer nº 811/2014-PROCAD/PGDF, que solicitavam justificativas para a prorrogação de prazo, esclarecimentos acerca do acréscimo do valor contratual, bem como também solicitava o retorno dos autos à Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF para nova análise.

A SEMOB/DF, em março de 2015, solicitou que a PGDF se manifestasse acerca da assinatura do Primeiro Termo Aditivo, uma vez que foi celebrado sem o retorno àquela Casa. Dessa forma, a PGDF proferiu o Parecer nº 188/2015 – PRCON/PGDF, contendo as seguintes informações:

I – Parecer da Procuradoria Administrativa concluiu pela inviabilidade de formalização do pretendido aditivo, enquanto não superadas graves deficiências existentes na instrução do processo.

II – In casu, os fatos apresentados pelo Executor do Contrato para justificar a modificação contratual são preexistentes à assinatura do Contrato de Gerenciamento e Supervisão, não se caracterizando como supervenientes ou imprevistos e aptos a sustentar um pleito de prorrogação.

III - Não se mostra consistente o argumento de que durante o período de prorrogação seria demandado o mesmo quantitativo de equipe, consultores e equipamentos que vinha sendo demandado até o momento, uma vez que com o término das obras é de esperar que as necessidades de gerenciamento e fiscalização se reduzam.

IV – Caso o gestor venha a discordar os termos do parecer jurídico deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação/aditivo, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico.

Assim sendo, em resultado do posicionamento da PGDF, em junho de 2015, o então Secretário da Mobilidade, Sr. Carlos Henrique Rubens Tomé da Silva, determinou:

1) Imediata suspensão de possíveis pagamentos à contratada, relacionadas ao ajuste em foco, até que se concluam os procedimentos recomendados pela PGDF, com o consequente saneamento de todas as pendências e impropriedades apontadas;



- 2) Que sejam encaminhadas, imediatamente, ao e. Tribunal de Contas do Distrito Federal, cópias de inteiro teor do Parecer n° 811/2014 – PROCAD/PGDF e respectivas cotas de aprovação e do Parecer n° 188/2015 – PRCON/PGDF e respectiva cota de aprovação;
- 3) Que seja oficiado o Senhor Controlador-Geral do Distrito Federal, solicitando a realização de auditoria no Contrato n° 14/2013 – ST/DF, a fim de se comprovar se os valores já pagos à contratada, bem como os faturados em virtude do primeiro termo aditivo, correspondem à efetiva realização dos serviços, considerando os períodos de diminuição do ritmo da obra de engenharia sob supervisão, tendo em vista que o SEMOB não dispõe de servidores em seu quadro com conhecimentos específicos para desempenho de talmister;
- 4) Realização de estudos técnicos para indenização clara e precisa de todos os serviços de gerenciamento/fiscalização do BRT-SUL ainda necessários à ultimateção da obra civil, incluindo-se a estimativa de horas de trabalho exigidas para tal fim, bem como promover levantamento de possíveis penalidades à contratada em decorrência da não conclusão dos trabalhos no prazo avençado;
- 5) A Constituição de comissão de sindicância para apuração de suposta ocorrência de dano ao Erário, em decorrência da formalização do primeiro termo aditivo à avença principal em comento, sem devida observância às recomendações da douda Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Na presença de dano erário, deve-se verificar eventual conduta dolosa ou culpa dos agentes envolvidos;
- 6) A notificação da contratada quanto às apurações que serão levadas a efeito, bem como a suspensão dos possíveis pagamentos à mesma, até que se conclua as medidas retro determinadas, facultando à mesma, desde já, o exercício do contraditório e da ampla defesa;
- 7) Ao fim, após cumpridas todas as determinações retro, sejam os autos devolvidos a este Gabinete, com o fito de serem remetidos à d. Procuradoria-Geral do Distrito Federal para análise das providências e conclusões adotadas no âmbito desta Secretaria, conforme consignado na cota de aprovação.

Vale destacar que, apesar das ações determinadas pela nova administração, os aditivos já haviam sido concedidos sem atendimento da PGDF. Além disso, destaca-se que a unidade não apresentou os resultados dos trabalhos das Comissões e Sindicâncias instauradas, conforme mencionado anteriormente.

Causa:

Desatendimento às recomendações da Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF quanto à emissão de termo aditivo ao Contrato.

Consequência:

Termo aditivo contratual efetuado de forma indevida, implicando em posterior suspensão.



Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de não formalizar aditivos de prazo fora das determinações da Lei nº 8.666/93;
- b) Abertura de procedimento apuratório visando levantar as responsabilidades pela formalização de aditivos de prazo fora das determinações legais e em desacordo com parecer da PGDF.

12 - FALTA DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL - SEMOB-DF QUANTO AO FUNCIONAMENTO OPERACIONAL REGULAR DO BRT SUL.

Fato:

Destaca-se que o encerramento do Contrato nº 015/2009 (execução do BRT-Sul) em maio de 2015 e a suspensão das atividades do Contrato nº 014/2013-ST/DF (supervisão do BRT-Sul) em fevereiro de 2015 resultaram em execução incompleta e precária, implicando na ausência da implementação do Sistema Inteligente de Transporte - ITS.

Importante destacar também que, na execução do sistema de transporte BRT-Sul, a supressão dos trechos 4 e 5 inviabilizou a integração do BRT com o Metrô. Destaca-se ainda não ter sido implementada a integração com os demais modais rodoviários, ou seja, o ajustamento dos ônibus das regiões circunvizinhas com a estação em funcionamento do ParkWay.

Apesar do quadro apresentado, não consta dos autos que a atual Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB-DF tenha efetuado alguma ação em prol da correção dos problemas e nem tampouco que tenha se assegurado da não deterioração e/ou depreção das estações.

A contratação efetuada pela Administração Pública deve pautar-se pela eficiência, o que significa o cumprimento das funções de planejamento, execução, controle e avaliação. Dessa forma, em relação à operacionalização do sistema de transporte BRT-Sul, resta pontuado pela equipe de auditoria o quadro atual:

- 1 Depreção das estações em funcionamento nos terminais do Gama e Santa Maria e Deterioração das estações sem funcionamento;
- 3 Ausência de vigilância, manutenção, e limpeza nas estações em funcionamento;



4 Locais nas estações destinados às salas do Centro de Controle Operacional - CCO sendo utilizados como depósitos;

5 Bebedouros sem funcionamento nas estações ativas de Santa Maria, Gama e Parkway e Banheiros desativados na estação de Santa Maria, por impossibilidade de uso: sem torneira e/ou sem engates nas pias, e descargas sem funcionamento.

Ademais, não obstante a emissão da Portaria nº 22/2015-SEMOB, em 27 de fevereiro de 2015, com o objetivo de levantar a situação dos contratos de execução e supervisão do Projeto BRT-Sul, quando o Contrato nº 015/2009 ainda era vigente, não consta dos autos que alguma providência tenha sido tomada pela SEMOB para continuidade da execução do BRT-Sul ou mesmo para ajuste da situação e de eventuais pendências.

Ressalta-se que, em consonância com a obra de Lucas Rocha Furtado, em seu Curso de Licitações e Contratos Administrativos, na esfera dos contratos administrativos, a Administração Pública terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover o devido acompanhamento da execução do contrato. Assim, vejamos o posicionamento do Tribunal de Contas da União - TCU:

Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário (o poder-dever de fiscalização dos contratos)

“9. A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença 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 o programado**, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (Voto do Min. Marcos Bemquerer) (grifo nosso).

Dessa forma, em decorrência da supremacia do interesse público, não pode a Administração Pública assumir uma posição passiva no aguardo de que o contratado cumpra todas as suas obrigações contratuais, sem que sejam tomadas medidas no sentido de assegurar a correção e/ou prevenção de problemas. Nem tampouco pode a Administração Pública se manter inerte permitindo que o contrato seja finalizado sem êxito no alcance do objeto avençado, como no caso da contratação do BRT Sul.

Causa:

Falta de atuação da SEMOB-DF quanto a medidas para finalização do contrato e adequado funcionamento operacional do sistema BRT-Sul.

**Consequências:**

- 1) Deterioração das estações inativas e Depredação das estações em funcionamento;
- 3) Prejuízo à população pelo não atingimento do objeto contratual de melhoria do transporte público.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de ocupação e operacionalização do Sistema BRT Sul, inclusive em relação aos serviços de manutenção.
- b) Abertura de procedimento apuratório visando levantar as responsabilidades pela falta de atuação da unidade acerca da adequada operacionalização do sistema BRT Sul.

13 - PREJUÍZO OCACIONADO PELA MANIPULAÇÃO DA PLANILHA ORÇAMENTARIA.**Fato:**

Conforme descrito em pontos anteriores, a equipe de auditoria entende que o projeto básico foi descaracterizado e que houve a manipulação de planilha pelo consórcio vencedor, com a utilização de jogo de planilha, preço e quantitativos, bem como por percentuais de aditivos acima dos valores permitidos na Lei nº 8.666/93. Diante destas irregularidades, foi necessário utilizar uma metodologia de cálculo para verificar a ocorrência de eventuais ganhos auferidos pela contratada e, em sentido inverso, a apuração de prejuízos em desfavor da Administração, a fim de garantir que o contrato, após aditivos, continue refletindo a melhor proposta.

Esta metodologia desenvolvida pela equipe de auditoria foi balizada nos Acórdãos, Súmulas e Decisões dos órgãos de controle, como o disposto no Acórdão TCU 1755/2004; Súmula TCU 259/2010, Decisão TCU 1054/2001. No processo nº 090.000.501/2008, os dados da licitação e do contrato foram os dispostos a seguir:

Planilha referencia	Licitação	Desconto	Contratado
548.653.652,19	587.400.719,83	53.780.899,12	533.619.820,71

Diante destes valores, foi observado que o desconto do valor original da proposta foi de 2,74%. Este desconto foi dado ao consórcio vencedor para compensar a distorção do valor do contrato, que ficou 7% acima do valor de referência, visto que não havia



no edital os critérios de admissibilidade de preços (art. 40, inciso X, Lei nº 8666/93). O desconto foi efetivado durante a avaliação do contrato pelo TCDF que culminou em várias Decisões.

Dessa forma, a primeira metodologia a ser utilizada foi averiguar se o percentual de desconto original se mantinha durante toda a execução do contrato. Nesse entendimento, foi utilizado os preços unitários da planilha de referência da licitação com os quantitativos finais, 5º aditivo, considerando os acréscimos e supressões, e também os preços dos serviços novos apontados pelo aditivo. Com esta proposição, a equipe de auditoria averiguou que o valor final da planilha orçamentária passaria de 1 bilhão.

Assim, ficou clara a manipulação pelo jogo de planilha, visto que a unidade, juntamente com o consórcio vencedor, alterou preços unitários e quantitativos de forma desproporcional, conforme se verifica abaixo:

Descrição	Preço unitário de referência (R\$)	Preço unitário do contrato (R\$)
Ligação provisória de água e esgoto	5.767,90	1.626,04
Ligação provisória de luz e força	15.381,11	1.207,59
Binder - CBUQ, exclusive CAP 50/70	500,89	250,83
Transporte CBUQ até 5km inclusive carga e descarga	17,56	9,80

Nesse entendimento, diante da constatação da disparidade de preços unitários, a equipe de auditoria substituiu os preços de referência, quando estavam acima, por preços unitários do contrato, por entender que estes seriam os mais compatíveis com reais de mercado, inclusive considerando os preços unitários levantados na análise do TCDF e apontados na Informação nº 25/2014 NFO/TCDF. Além disso, vale destacar que a Equipe de Auditoria não levou em consideração na metodologia os eventuais reajustes de contrato concedidos.

Dessa forma, a modificação contratual reduziu a vantagem da proposta, tendo em vista que a nova configuração atribuiu ao consórcio ganho de 29,14%, quando o desconto original era de 2,74%. Assim, realizado o comparativo do aditivo concedido com o valor do aditivo levantado pela equipe de auditoria e aplicado o desconto original de 2,74%, observou-se um prejuízo para a administração de R\$ 146.344.142,37, conforme demonstrado abaixo:

Condições Originais da Contratação

- Planilha de Referência (a)	R\$ 548.653.652,19	Percentual de Desconto Original da Proposta – $\{(a)-(b)\}/(a) = 2,74\%$
- Proposta Vencedora	R\$ 587.400.719,83	
- Desconto imposto pelo TCDF	R\$53.780.899,12	
- Valor Contratado (b)	R\$ 533.619.820,71	



Condições da Contratação Pós Aditivo

- Planilha de Referência com os quantitativos finais e preços unitários de mercado – Metodologia da Equipe de Auditoria, conforme anexo.	R\$ 516.356.132,26	Percentual de Ganho
- Aplicação do Desconto Original na planilha de referência ajustada – 2,74%.	R\$ 502.207.974,24(a)	indevido pós Aditivo –
- Valor final contratado com os aditivos.	R\$ 648.552.116,61(b)	{(b)-(a)}/(a) = 29,14%
- Prejuízo para administração no jogo de planilha.	R\$ 146.344.142,37	

Assim, a equipe de auditoria verificou que foram desnaturadas as condições originais da proposta vencedora da licitação, malferindo o preceito constitucional de que devem ser mantidas as condições efetivas da proposta, conforme art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como seguintes entendimentos:

Acórdão 1755/2004 – Plenário:

“A modificação das condições iniciais do contrato por meio de termos aditivos pode representar prejuízo para a Administração, uma vez que retira da proposta da empresa contratada a vantagem comparativa que, à época da licitação, garantiu-lhe a primeira colocação do certame”.

A consensualidade e a razoabilidade pedem espaço para que o reequilíbrio econômico-financeiro integral do Contrato seja restabelecido com base nas atuais tabelas de custo de obras da Administração, as quais refletem posições aferíveis no mercado - que já comporta eventuais reajustes e recomposições -, obedecidos, por óbvio, os quantitativos da proposta original. O que não poderá ocorrer é a execução do contrato fora dos parâmetros de mercado, configurando sobrepreço. Enfim, os patamares de lucratividade da proposta do contratado devem manter-se inalterados. (FERRAZ, 2002).

O direito ao reequilíbrio é conferido, no âmbito do direito público, não somente ao administrado, mas também à Administração, que em nome do interesse público deverá exigí-lo. (VIEIRA, 2001)

O TCU já assinalou que, “estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes, porque, até esse momento, como disse antes, o valor contratado representava o equilíbrio entre preços altos e baixos, apesar do vício de origem. Na hora em que acrescentam quantitativos em itens com sobrepreço, perde-se o equilíbrio que o preço global reproduzia.” (Acórdão nº 1.684/2003, rel. Min. Marcos Vilaça). Por isso, será obrigatório subordinar os preços dos quantitativos agregados à verificação de mercado. Isso se traduz no dever de a Administração realizar uma espécie de renegociação de preços unitários, sempre que houver necessidade de alteração contratual (JUSTEN FILHO, 2005).

Segundo o AC 1755/2004-P-TCU, “a solução jurídica para corrigir as distorções causadas pelo jogo de planilha deriva diretamente do texto constitucional, que preconiza, no art. 37, inciso XXI, que devem ser mantidas as condições efetivas da proposta contratada mediante licitação pública. A determinação constitucional visa, antes de tudo, prevenir o enriquecimento ilícito, seja por parte da Administração, seja por parte da empresa contratada, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro durante toda a vigência da avença”.

Com isso, “o original equilíbrio econômico-financeiro de um contrato pode ser extraído da diferença percentual observada entre o valor global da proposta e o constante do orçamento-base do órgão licitante. Isso não oblitera a necessidade de



prévia verificação da compatibilidade entre o preço orçado pela Administração e o preço de mercado”. (AC 1755/2004-P-TCU)

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC nº 5/2016, de 6 de julho de 2016, o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER, por meio do Ofício nº 904/2016- DG, 11 de agosto de 2016, encaminha o Despacho nº 009/2016, de 11 de agosto de 2016, que informou:

(...) No presente caso, como já foi dito, as adequações técnicas qualitativas e quantitativas no projeto se fizeram necessárias para melhor manutenção de um Sistema de Transporte de Passageiros, que assegurasse interesse da sociedade, seja na prestação dos serviços públicos de transporte coletivos no âmbito do Distrito Federal, seja na execução das obras, seja no manuseio dos recursos públicos, garantindo menores transtornos a sociedade, maior efetividade dos serviços propostos, racionalizando o uso do dinheiro público; (...)

Não obstante a resposta apresentada pelo DER, a equipe de auditoria reitera o entendimento levantado no ponto de auditoria, conforme os posicionamentos dos Acórdãos, Súmulas e Decisões do TCU e irregularidades apontadas na Informação nº 25/2014 NFO/TCDF acima relatados. Além disso, vale destacar que como informado pela Unidade essa é uma prática recorrente de desconfigurar o objeto licitado por meio de alterações substanciais do projeto e da planilha orçamentária, sendo necessário combatê-la em atendimento aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, inerentes às atividades da Administração Pública.

Causa:

Não observância no disposto na Lei nº 8.666/93, quanto à elaboração de Projeto Básico, admissibilidade de preços máximos e aditivos de contrato que alteram o equilíbrio econômico financeiro do contrato em desfavor da administração;

Consequências:

- 1) Sobrepreços e superfaturamento por manipulação na planilha orçamentária decorrente de jogo de planilha;
- 2) Desequilíbrio econômico e financeiro do contrato em desfavor da administração;

Recomendações:

- a) Instaurar procedimento apuratório visando identificar os responsáveis e ressarcimento dos danos decorrentes de jogo de planilha, falta de critério de aceitabilidade da proposta e desequilíbrio da equação econômico financeira em desfavor da administração.



- b) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de observar os ditames da Lei nº 8.666/93, especificamente quanto à elaboração de projeto básico com os elementos exigidos pela legislação, critérios de admissibilidade de preços, bem como coibir o jogo de planilha ao conceder aditivos.

14 - EXECUÇÃO SEM EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO.

Fato:

Em análise do Processo nº 090.002.061/2012, referente ao Contrato nº 014/2013, celebrado entre a Secretaria de Estado de Transportes e o Consórcio BRT-Sul, tendo por objeto a contratação da supervisão da execução do sistema de transporte BRT Sul; e o Processo nº 090.003.009/2013, referente ao processo de pagamento de tal supervisão, identificou-se serviço prestado sem a emissão de nota de empenho.

Em 23 de fevereiro de 2015, por meio da Carta BRT-Supervisão – 32/2015, endereçada à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB/DF, o Consórcio BRT-Supervisão alega o impedimento de faturar os serviços já realizados e aprovados em virtude da ausência de empenho e, alegando ainda o desequilíbrio financeiro resolve suspender temporariamente, a partir de 23 de fevereiro de 2015, o fornecimento dos serviços objeto do Contrato nº 14/2013, até a definição da situação.

Ocorre que, com a finalização do processo de contratação e a respectiva homologação, a Administração deve realizar o empenho da despesa, que consiste em deduzir do orçamento, na respectiva rubrica de acordo com a previsão dos recursos orçamentários, o valor a ser pago à empresa contratada.

Por meio da Carta BRT Sup-40/2015, de 12 de maio de 2015, fls. 4.541/4.543, o Consórcio BRT Supervisão apresentou à SEMOB a Medição 16, devidamente atestada pelo Executor do Contrato, e informou da impossibilidade de ateste das notas fiscais relativas àquela medição pelo executor.

O Executor do Contrato, por meio da Carta nº 026/C14 de 15 de maio de 2015, endereçada à SEMOB, informa acerca da falta de disponibilidade orçamentária para emissão de notas de empenho no valor total das despesas faturadas na medição do mês de fevereiro, implicando em valores retidos conforme abaixo:

EMPRESA	VALOR DA FATURA	VALOR RETIDO
EBEI – Empresa Brasileira de Engenharia de Infraestrutura LTDA.	R\$ 462.570,02	R\$ 72.607,74
SETEC Hidrobrasileira Obras e Projetos LTDA.	R\$ 106.746,93	R\$ 16.755,63
CONTROL TEC Gerenciamento de Obras LTDA.	R\$ 142.329,24	R\$ 22.340,85



Ademais, importante frisar que tal situação comprometeu o andamento dos serviços prestados pela empresa contratada, estando em dissonância com a legislação pertinente. Destaca-se que o Decreto nº 32.598/2010 que aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, impõe:

Art. 48. É vedada a realização de despesas, sem a emissão prévia da nota de empenho.

Parágrafo único. Aplica-se, à emissão da nota de empenho, o disposto no §2º do artigo 47. (grifo nosso)

Ressaltando a determinação do § 2º do art. 47, *ipsis litteris*:

Art. 47. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem prévia autorização dos ordenadores de despesa de que trata o artigo 29.

§1º A autorização de que trata este artigo deverá ser precedida de informações das unidades setoriais de orçamento e finanças, ou órgão equivalente, sobre: I – propriedade da imputação da despesa; II – existência de crédito orçamentário suficiente para atendê-la; III – o limite da despesa na programação mensal e trimestral da unidade.

§2º Serão responsabilizadas, por despesas efetivadas em desacordo com o disposto neste artigo, as autoridades que lhes derem causa.

Causa:

Prestação de serviços sem a emissão de Nota de Empenho.

Consequência:

Comprometimento do andamento dos serviços prestados pela Supervisora em virtude da ausência de Nota de Empenho.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de atender a obrigatoriedade legal de emissão de empenho para custeio da execução.
- b) Abertura de procedimento apuratório visando levantar as responsabilidades pela falta de providências quanto à emissão de empenho ou a suspensão do contrato.

IV - CONCLUSÃO

A equipe de auditoria concluiu pelo indício de irregularidades na implantação, execução, fiscalização e supervisão do Sistema de Transporte BRT Sul, com implicação na entrega de objeto distinto do contratado, na supressão de trechos, túneis, viadutos, Sistema Inteligente de Transporte - ITS. Ademais, sem atender a finalidade precípua de integração do



transporte público, com a descaracterização do projeto básico, desatendimento as normas de licitação e o uso indevido do jogo de planilha, com prejuízo total apurado no trabalho de R\$169.779.066,12.

Em resposta ao Ofício nº 1041/2016 – GAB/CGDF, de 28/09/2016, que trata do Relatório de Auditoria Especial nº 02/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF o Departamento de Estradas de Rodagem – DER comunicou a esta Controladoria-Geral, por meio do Ofício nº 025/CORREG/DER-DF, de 01/12/2016, a abertura de Tomada de Contas Especial – TCE, Processo nº 113.021.948/2016, e de Processo Administrativo de Fornecedores – PAF Processo nº 113.021.947/2016, visando à apuração de responsabilidades dos agentes e empresas que causaram o prejuízo decorrente das irregularidades apontadas nas Obras do BRT SUL.

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 12 e 13	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	6, 7, 9, 11 e 14	Falhas Médias

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL