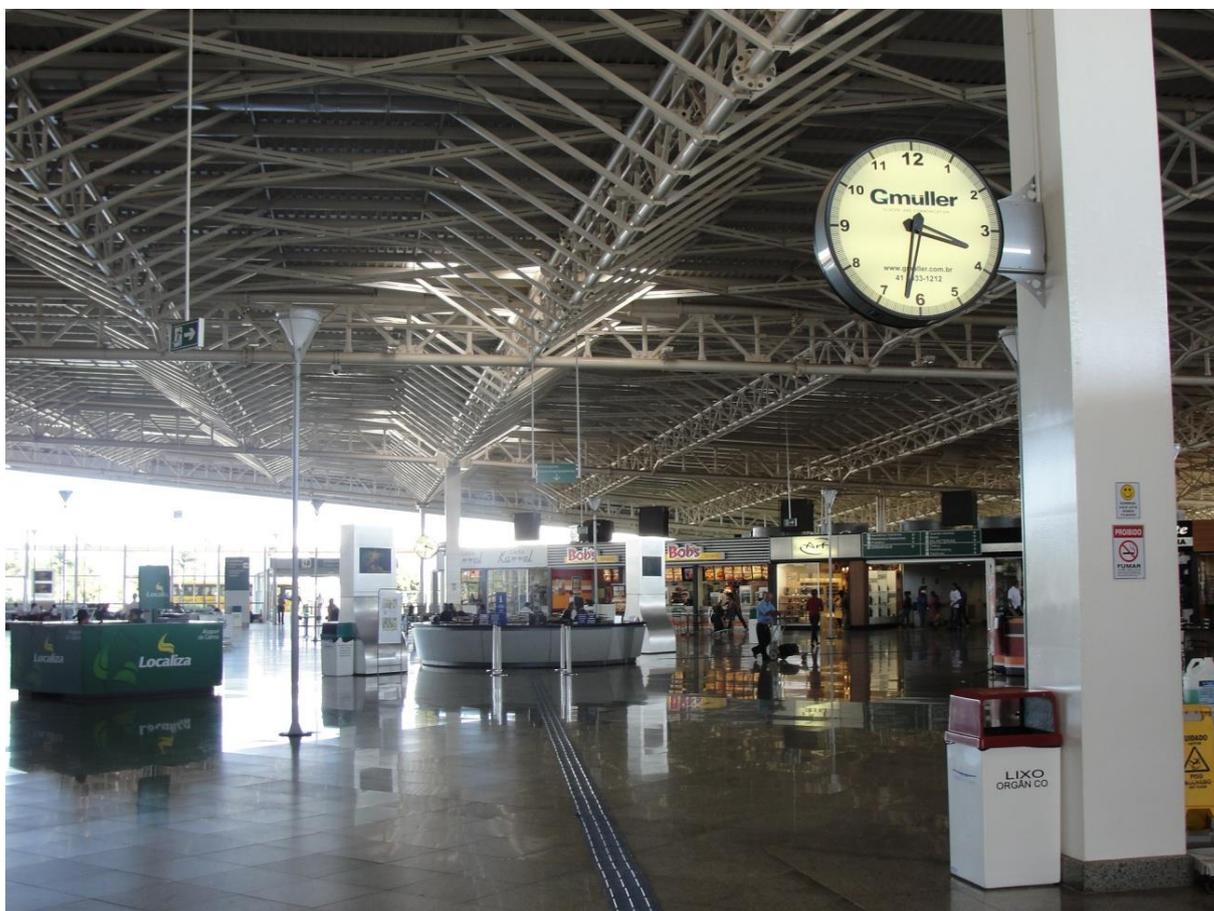


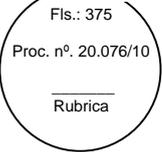


## AUDITORIA DE REGULARIDADE

### Execução da obra do Novo Terminal Rodoviário de Brasília



Brasília 2016



## **Sinopse**

Os trabalhos desenvolvidos na presente auditoria tiveram como objetivo verificar a regularidade da obra do Novo Terminal Rodoviário de Brasília - NTR, executada mediante a celebração do Contrato nº 137/2008-SO, entre a então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal – SO/DF (renomeada para Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF - Sinesp por meio do Decreto nº 36.236/15), e o Consórcio Novo Terminal – CNT para a construção do empreendimento e a concessão dos serviços de administração, operação, manutenção e exploração comercial do mesmo, pelo prazo de 30 (trinta) anos.

Motivaram a realização desta fiscalização a necessidade de conhecimento do custo real da obra surgida no Processo TCDF nº 39.271/07, que tratou das questões relativas aos serviços de concessão, e a suspeição da ocorrência de fraude em Contratos envolvendo as empresas citadas na Operação Caixa de Pandora (Inquérito nº 650/DF-STJ), entre as quais figurava a JC Gontijo Engenharia S.A, que tinha, à época, participação majoritária na composição do Consórcio Novo Terminal.

Em vista dos fatos mencionados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, no exercício do zelo pela correta utilização dos recursos públicos, exarou a Decisão nº 3.191/2010, deliberando pela formação destes autos e pela sua inclusão na programação destinada a analisar as obras relacionadas à Operação Caixa de Pandora.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

Buscou-se avaliar a conformidade da edificação do Terminal com o Projeto inicialmente contratado. Para tanto, foram analisadas as alterações de Projeto ocorridas durante a execução da obra, principalmente nos aspectos qualitativos e quantitativos, bem como a possibilidade de atuação inadequada dos agentes do órgão responsável pelo acompanhamento da construção, no caso, a então Secretaria de Estado de Obras do DF. Para alcançar esse objetivo foram propostas as 3 (três) questões de auditoria:

1. A prestação do serviço ou o fornecimento de bens seguiu os ditames legais?



2. O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?
3. A obra foi efetivamente entregue de acordo com o contratado?

### **O que o Tribunal constatou?**

Observou-se que a então Secretaria de Obras do DF não reportou plenamente o acompanhamento da obra, além de não ter explicitamente aprovado as alterações da sua concepção inicial, indicando não ter exercido um adequado acompanhamento da construção do Novo Terminal Rodoviário.

Constatou-se que o Consórcio Novo Terminal descumpriu a cláusula do Contrato que o obrigava à observância das especificações e detalhes do Projeto licitado, incorrendo na execução de obra com alterações arquitetônicas que não foram objeto de aprovação prévia por parte da então Secretaria de Obras, conforme estabelecido nas cláusulas Editalícias.

Destaca-se que não foi possível avaliar a extensão total das modificações empreendidas no Projeto inicial, bem como quais as alterações que decorreram estritamente da implantação de Projeto Executivo.

A título de exemplificação foram registradas algumas discrepâncias em relação ao Projeto Básico, a fim de demonstrar a possível reformulação do Projeto inicial sem as ponderações e aprovação da Secretaria competente à época.

Observou-se, também, falta de transparência dos gastos, o que ficou patente diante da recusa da disponibilização, por parte do Consórcio, dos documentos relativos aos custos da obra.

### **Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Em razão do exposto, as principais determinações tecidas conjuntamente à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - Sinesp e ao Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTrans, atual executor do Contrato em tela, foram nos seguintes sentidos: a) obtenha o real custo do empreendimento por meio da Concessionária ou por meios próprios, promovendo, o quanto antes, ações com vistas a eventual ressarcimento ao Erário, caso se verifique que o valor da obra atual foi menor do que o valor estimado inicialmente; b) caso o Consórcio se recuse a fornecer os dados necessários para o conhecimento do valor da obra, aplique ao mesmo as sanções



previstas no Contrato nº 137/2008-SO, com o máximo rigor, em razão do não cumprimento integral das obrigações assumidas, facultando ao interessado a defesa prévia; c) atue junto ao Consórcio Novo Terminal de modo a avaliar e aprovar ou não as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção do Novo Terminal Rodoviário, ocorridas sem a devida aprovação prévia, a fim de avaliar a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público concedido de administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal, bem como dos impactos financeiros e de qualidade que porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação.

### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF (sucessora da Secretaria de Estado de Obras do DF) e o DFTrans cumpram o seu papel na gestão do contrato de concessão do Novo Terminal Rodoviário, posicionando-se quanto à aprovação ou não das modificações empreendidas pelo Consórcio no projeto inicialmente contratado, promovendo eventualmente a adequação do valor pago pela execução da obra, bem como aperfeiçoando os seus mecanismos de fiscalização quanto ao controle da qualidade das obras e serviços de administração, operação, manutenção e exploração comercial prestados pela Concessionária.



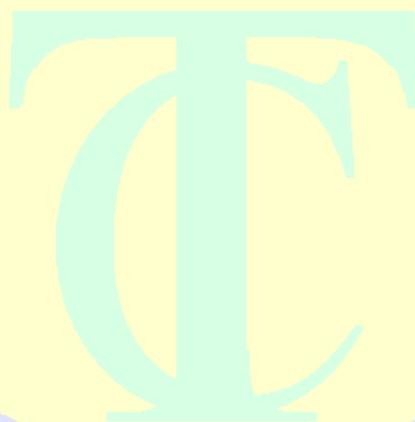
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

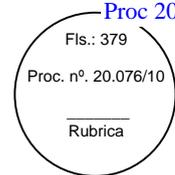
Fls.: 378

Proc. nº. 20.076/10

Rubrica

**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA**



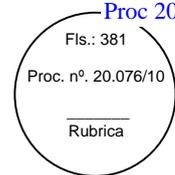


## RESUMO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal (atual Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – Sinesp), com o objetivo de avaliar a regularidade da execução da obra do Novo Terminal Rodoviário de Brasília (NTR), no sentido de verificar eventual favorecimento do Consórcio Novo Terminal, traduzido em algum tipo de superfaturamento gerado pela redução da qualidade ou inobservância dos parâmetros quantitativos do Projeto Básico. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: estudo da documentação disponível em relação à obra, visitas *in loco*, notas de auditoria, entrevistas e correlação das informações. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: ausência dos relatórios de acompanhamento da obra; inexistência de comissão de três engenheiros da então SO/DF para fiscalizar a obra; recusa da apresentação de documentos contábeis que fornecessem o valor real gasto na obra; modificação e supressão de itens arquitetônicos previstos no Projeto Básico, caderno de especificações e detalhamentos da obra; produtos e serviços inadequados às necessidades dos usuários do Terminal; não atendimento pleno das normas de acessibilidade (registradas pela AGEFIS) e das exigências da RA de Brasília quanto aos documentos necessários para a obtenção da Carta de Habite-se. Pelas falhas detectadas foram sugeridas as seguintes proposições a esta Colenda Corte de Contas: recomendar à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - Sinesp que verifique a adequação das informações prestadas pelo Consórcio Novo Terminal à época sobre o andamento e a regularidade da obra de construção do Novo Terminal e, caso se confirme o descumprimento do item 3.2 c/c 3.25 do Contrato nº 137/2008-SO, adote as providências cabíveis para aplicação das sanções previstas do item 10 do citado Instrumento ao Consórcio Novo Terminal, facultando ao interessado a defesa prévia (Achado 1); recomendar ao DFTtrans, atual gestor do Contrato de Concessão nº 137/2008 – SO, que, nos termos estabelecidos para o controle de qualidade do serviço e em prol da melhoria contínua do sistema de gestão de qualidade, adote as medidas necessárias buscando incluir, nos testes de pesquisa de satisfação do usuário do terminal (de aplicação obrigatória e periódica por parte do Consórcio), quesitos que abordem o nível de satisfação relativo à variedade dos serviços de alimentação disponíveis, bem como dos preços praticados (Achado 5); determinar que a Sinesp, em conjunto com o DFTrans obtenha o real custo do empreendimento, isto é, o custo da obra que foi efetivamente executada, por meio da Concessionária ou por meios próprios, de forma detalhada e relacionada com o atual As Built, promovendo, o quanto antes, ações com vistas a eventual ressarcimento ao Erário, caso se verifique que o valor da obra atual foi menor do que o valor estimado inicialmente (Achado 3) e caso o Consórcio se recuse a fornecer os dados necessários para o conhecimento do valor da obra, aplique ao Consórcio as sanções previstas no item 10 do Contrato nº 137/2008-SO, com o máximo rigor, em razão do não cumprimento integral das obrigações assumidas, facultando ao interessado a defesa prévia (Achado 3); determinar que a Sinesp, em conjunto com o DFTrans atue junto ao Consórcio Novo Terminal de modo a avaliar e aprovar ou não as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção do Novo Terminal Rodoviário (Contrato nº 137/2008-SO), ocorridas sem a devida aprovação prévia, a fim de avaliar a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público concedido de administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal, bem como dos impactos financeiros e de qualidade que

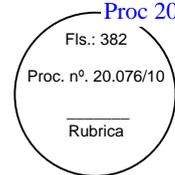


porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação (Achado 4); determinar ao DFTrans que solicite do Consórcio Novo Terminal a cópia da Carta de Habite-se do Novo Terminal Rodoviário de Brasília ou justifique os impedimentos para a sua emissão caso ainda existam (Achado 7); considerar procedentes as razões de justificativas dos Secretários de Obras à época da edificação do Novo Terminal Rodoviário por não terem instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do empreendimento, considerando atendido o item II.c.1 da Decisão TCDF nº 1.329/2013 (Achado 2), do executor do Contrato no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações arquitetônicas empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, com conseqüente sobrecarga dos executores, dando por atendido o item II.c.2 da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Achado 4), e da então Secretaria de Obras do DF, no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, dando por atendido o item II.a da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Achado 4).



## Sumário

1	Introdução .....	382
1.1	Apresentação .....	382
1.2	Identificação do Objeto .....	383
1.3	Contextualização .....	383
1.4	Objetivos .....	386
1.4.1	Objetivo Geral.....	386
1.4.2	Objetivos Específicos .....	387
1.5	Escopo .....	387
1.6	Montante Fiscalizado .....	387
1.7	Metodologia .....	387
1.8	Crterios de Auditoria.....	387
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	387
2	Resultados da Auditoria .....	387
2.1	QA 1 – A prestação do serviço ou o fornecimento de bens seguiu os ditames legais? .....	387
2.1.1	Achado 1 – Ausência dos relatórios de acompanhamento da obra. ...	388
2.1.2	Achado 2 – Inexistência da Comissão de três engenheiros da SO/DF prevista para a fiscalização da obra de construção do novo Terminal Rodoviário.....	399
2.2	QA 2 – O preço pactuado  compatível com o praticado no mercado? .....	400
2.2.1	Achado 3 – Ausência de documentos que forneçam o valor real gasto pelo Consórcio Novo Terminal para a realização da obra. ....	400
2.3	QA 3 – O serviço/produto foi efetivamente prestado/entregue? .....	400
2.3.1	Achado 4 - Redução da quantidade e da qualidade dos elementos arquitetônicos previstos no Projeto Básico e detalhados no Caderno de Encargos e Especificações. ....	406
2.3.2	Achado 5 – Produtos e serviços da área comercial não adequados às necessidades dos usuários.....	417
2.3.3	Achado 6 – Não atendimento pleno das normas de acessibilidade.....	418
2.3.4	Achado 7 – Ausência de Carta de Habite-se.....	420
3	Conclusão .....	421
4	Proposições .....	422



## 1 Introdução

### 1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade da obra do Novo Terminal Rodoviário do Distrito Federal (NTR), executada mediante o Contrato nº 137/2008-SO, relativo à concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, com respectiva administração, operação, manutenção e exploração comercial pelo prazo de 30 (trinta) anos (fls. 06/18 do Anexo I).

2. Decorreu, o citado Instrumento, da Concorrência Pública nº 004/2007-SO (fls. 01 do Anexo I), cuja realização foi autorizada pelo então governador do Distrito Federal, Sr. José Roberto Arruda, por meio da Lei nº 4.143/08, publicada no DO-DF nº 87, de 09.05.08 (fls. 4 do Anexo I).

3. O ajuste em epígrafe foi firmado entre a então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal, representada à época pelo Senhor Márcio Edvandro Rocha Machado, e o Consórcio Novo Terminal, constituído pelas empresas JC Gontijo Engenharia S.A, Construtora Artec Ltda e Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda. (fls. 6/18 – Anexo I).

4. Cumpre informar que, por meio do Decreto nº 36.236/15<sup>1</sup>, publicado na Edição Extra Especial do DO-DF nº 01, de 01.01.15, a Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal – SO/DF foi renomeada para Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal - Sinesp e a Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal - ST-DF, para Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal - Semob.

5. Informa-se também que o inciso VII e o §5º, ambos do art. 21 do Decreto nº 36.236/15<sup>2</sup> definiram que caberia à Semob a regulação e a normatização dos serviços e das infraestruturas de transportes e que as atribuições, competências e toda a estrutura orgânica que eram da Subsecretaria de Infraestrutura e Inteligência em Segurança dos Terminais Rodoviários<sup>3</sup>, antes vinculada à Semob, passaram agora a ser de responsabilidade da Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS<sup>4</sup>

6. Salienta-se que a fiscalização ora relatada se deu em cumprimento ao item II-5 da Decisão nº 3.191/2010, que determinou a formação e a inclusão dos

---

<sup>1</sup> Decreto nº 36.236/15, art. 8, incisos IX e XI: “Art. 8 - Sem prejuízo do disposto nos demais artigos deste Decreto, são realizadas as seguintes alterações: §1º Ficam renomeados os seguintes órgãos: (...) IX – Secretaria de Estado de Transportes para Secretaria de Estado de Mobilidade; (...) XI – Secretaria de Estado de Obras para Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos; (...)”.

<sup>2</sup> Decreto nº 36.236/15, art. 21, inciso VII e §5º: “Art. 21. A Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal tem atuação e competência nas seguintes áreas: (...) VII – regulação e normatização dos serviços e das infraestruturas de transportes; (...) §5º O pessoal, materiais, acervo patrimonial, recursos orçamentários e financeiros, cargos e funções comissionados da Subsecretaria de Infraestrutura e Inteligência em Segurança dos Terminais Rodoviários, bem como suas atribuições e competências, passam para a Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS.”

<sup>3</sup> Subsecretaria de Infraestrutura e Inteligência em Segurança dos Terminais Rodoviários - Decreto nº 35.748/14, art. 21, inciso VI: “Art. 21. À Subsecretaria de Infraestrutura e Inteligência em Segurança dos Terminais Rodoviários, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Transportes, compete: (...) VI - acompanhar e fiscalizar as atividades da Rodoviária Interestadual de Brasília; (...)”.

<sup>4</sup> DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal - Autarquia criada pela Lei nº 241/92 para, entre outras atribuições, planejar, controlar e avaliar o transporte público.



presentes autos na programação desenvolvida para analisar as obras relacionadas à Operação Caixa de Pandora (Inquérito 650/DF-STJ), fls. 01/02.

7. Serão tratados nesta auditoria apenas os assuntos relacionados à obra, uma vez que no Processo - TCDF nº 39.271/07 foram discutidos os outros aspectos pertinentes à concessão da administração, operação, manutenção e exploração comercial do NTR.

8. Por fim, registra-se que esta peça foi elaborada em consonância com as orientações do Manual de Auditoria – Parte Geral - 2011, vigentes até o presente momento, o que também motivou a divisão do texto nos tópicos desenvolvidos a seguir.

## **1.2 Identificação do Objeto**

9. O objeto desta auditoria foi verificar a regularidade da obra do Novo Terminal Rodoviário de Brasília - NTR, e se deu pela avaliação dos elementos construtivos do empreendimento, bem como da conduta do órgão fiscalizador.

10. O Terminal foi construído no Setor de Múltiplas Atividades Sul, Trecho 04, Lote 6/5, Brasília-DF (fls. 17 – Anexo I)<sup>5</sup>, no período de 14.08.08 a 8.07.10, tendo sido fiscalizado e recebido provisoriamente pela então Secretaria de Estado de Obras do DF (fls. 47).

11. As responsabilidades de supervisão foram definidas no item 16.7 das Disposições Gerais do Contrato (fls. 17 do Anexo I). O dispositivo estabelecia que a Secretaria de Estado de Obras (atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos) seria a responsável pelo acompanhamento da construção e a Secretaria de Estado de Transportes (atual Secretaria de Estado de Mobilização) ficaria encarregada de gerenciar a prestação dos serviços do NTR.

12. Em 13.07.10, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram autorizou a operação do empreendimento mediante a Licença de Operação nº 079/2010, desde que fossem observados os requisitos que condicionaram a sua emissão (fls. 53/54).

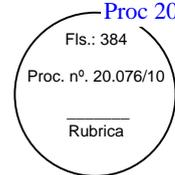
13. Atualmente o NTR é administrado diretamente pelo Consórcio Novo Terminal - CNT e gerido pelo DFTrans<sup>6</sup>.

## **1.3 Contextualização**

14. No âmbito do Processo nº 39.271/07, autos em que se concentraram as discussões acerca das condições de remuneração dos serviços de administração, operação, manutenção e exploração do NTR, surgiu a necessidade de conhecimento da importância efetivamente gasta pelo CNT com a execução da obra, uma vez que ocorreram dúvidas sobre o equilíbrio financeiro entre o custo do empreendimento e o

<sup>5</sup> [http://www.socicam.com.br/terminais/terminais\\_rodoviaros.php?ID=359](http://www.socicam.com.br/terminais/terminais_rodoviaros.php?ID=359)

<sup>6</sup> Decreto nº 36.236/15, art. 21, inciso VII e §5º: “Art. 21. A Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal tem atuação e competência nas seguintes áreas: (...) VII – regulação e normatização dos serviços e das infraestruturas de transportes; (...) §5º O pessoal, materiais, acervo patrimonial, recursos orçamentários e financeiros, cargos e funções comissionados da Subsecretaria de Infraestrutura e Inteligência em Segurança dos Terminais Rodoviários, bem como suas atribuições e competências, passam para a Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS.”



valor do terreno que foi dado em pagamento, localizado no Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS – trecho 4, Lote 6/6.

15. Nesse sentido, o Ministério Público junto ao TCDF requisitou a realização de auditoria para avaliar a regularidade da obra por meio do Parecer nº 552/2010 – MF, constante do Processo TCDF nº 39.271/07.

16. Acrescentou-se à situação descrita a imprescindibilidade de se apurar o possível favorecimento do CNT, oriunda das suspeitas que recaíram sobre as empresas citadas na Operação Caixa de Pandora (Inquérito nº 650/DF-STJ), entre as quais figurava a JC Gontijo Engenharia S.A, que tinha, à época, participação majoritária na composição do Consórcio.

17. Em razão desses aspectos, esta Casa, por meio do item II-5 da Decisão TCDF nº 3.191/2010, determinou a formação e a inclusão dos autos na programação desenvolvida para analisar as obras relacionadas à Operação Caixa de Pandora (fls. 01/02). Além disso, determinou a utilização dos mesmos critérios e verificações definidos no Processo TCDF nº 41.100/09, de modo que as questões de auditoria que definiram a condução dos trabalhos foram elaboradas em consonância com aquelas abordadas em todos os Contratos mencionados no Inquérito nº 650/DF, conforme a seguir transcrito:

*“(...)5. determinar à 3ª ICE que forme autos apartados, extraídas as cópias necessárias deste processo, para incluí-los na programação efetuada para analisar as obras relacionadas à denominada Operação Caixa de Pandora (Inquérito 650/DF-STJ), utilizando-se dos mesmos critérios e verificações definidos no Processo nº 41.100/09(...)”*

18. Assim, os autos foram encaminhados pela então 3ª Inspeção de Controle Externo a este Núcleo para manifestação (Despacho de fls. 03).

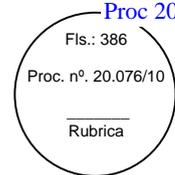
19. Os primeiros trabalhos de fiscalização deram origem aos achados destacados na Informação nº 09/2011 (fls. 140/166), e culminaram com a Decisão TCDF nº 1.329/2013 (fls. 176), exarada nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos documentos acostados às fls. 3/137 do processo; b) da Informação n.º 09/2011 – CICE/NFO; II – em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, autorizar a oitiva: a) da Secretaria de Obras para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as contrarrazões que entender pertinentes em face dos achados constantes da Informação n.º 09/2011 (com exceção do item 2.1.1 – Ausência dos relatórios de acompanhamento da obra); b) do Consórcio Novo Terminal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as contrarrazões que entender pertinentes em face dos achados constantes da Informação nº 09/2011 (com exceção do item 2.1.1 – Ausência dos relatórios de acompanhamento da obra); c) dos responsáveis indicados na matriz de responsabilização de fl. 137, quais sejam; c.1) os Secretários de Obras à época da edificação da Rodoviária*



*Interestadual, por não terem instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do novo Terminal Rodoviário (Achado 2.1.1 da Informação n.º 09/2011), conforme estabelecido nos itens 18 do Edital da Concorrência n.º 004/2007-SO/DF e 16 do Contrato n.º 137/2008-SO; c.2) os executores do Contrato por descumprimento do art. 67 da Lei n.º 8.666/93, consoante apontado no achado 2.3.1 da Informação n.º 09/2011); III – retornar o feito à Unidade Técnica, para os devidos fins.”*

20. As prorrogações de prazo para o cumprimento do *decisum* foram formalizadas nas Decisões TCDF n.ºs 2.013/2013 (fls. 189) e 2.361/2013 (fls. 227). A data final, 04.07.13, foi estabelecida na Decisão n.º 3.070/2013 (fls. 261).
21. Os documentos relativos ao atendimento da Decisão TCDF n.º 1.329/2013 foram encaminhados pelos interessados e encontram-se acostados às fls. 191/221, 230/257 e 263/368.
22. Os Secretários responsáveis pela então Secretaria de Estado de Obras do DF durante a execução da obra foram os Senhores Márcio Evandro Rocha Machado (de 14.08.08 a 01.12.09), Jaime Divino Alarcão (de 02.12.09 a 27.04.10), Davi José de Matos (de 28.04.10 a 29.04.10) e João Batista Padilha Fernandes (de 30.04.10 a 31.12.10).
23. Os executores do Contrato foram os Senhores Maurício Canovas (de 23.12.08 a 12.03.09) e Antônio Sanches Sales (de 12.03.09 a 08.07.10).
24. Em relação ao atendimento do item II.a da Decisão n.º 1.329/2013, às fls. 324/369 constam os documentos encaminhados pela então Secretaria de Estado de Obras do DF mediante o Ofício n.º 1.038/2013 – GAB/SO. Registra-se que a Secretaria não se manifestou explicitamente em relação aos presentes achados, tendo encaminhado as alegações apresentadas pelo CNT (fls. 324/369).
25. Às fls. 266/320 constam as razões de justificativas encaminhadas a esta Casa pelo CNT por meio de seus representantes legais, os Srs. Herman Barbosa e Lise Reis, em atendimento ao item II.b da Decisão n.º 1.329/2013.
26. Às fls. 216 constam as justificativas encaminhadas pelo Senhor Márcio Evandro Rocha Machado em atendimento ao item II.c.1 da Decisão TCDF n.º 1.329/2013 (fls. 176), em razão de, na qualidade de Secretário de Obras, não ter instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do NTR.
27. Às fls. 233/257 constam as justificativas encaminhadas pelo Senhor Jaime Divino Alarcão em atendimento ao item II.c.1 da Decisão TCDF n.º 1.329/2013 (fls. 176), em razão de, na qualidade de Secretário de Obras, não ter instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do NTR.
28. Às fls. 191/194 constam as justificativas encaminhadas pelo Senhor Davi José de Matos em atendimento ao item II.c.1 da Decisão TCDF n.º 1.329/2013 (fls. 176), em razão de, na qualidade de Secretário de Obras, não ter instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do NTR.



29. O Senhor João Batista Padilha Fernandes, que atuou como Secretário de Obras no período de 30.04.10 a 31.12.10 não apresentou suas razões de justificativas em relação ao item II.c.1 da Decisão TCDF nº 1.329/2013 (fls. 176).
30. Às fls. 195/213 constam as justificativas encaminhadas pelo Senhor Maurício Canovas em atendimento ao item II.c.2 da Decisão TCDF nº 1.329/2013 (fls. 176), em razão de, na qualidade de Executor do Contrato, ter descumprido o art. 67 da Lei n.º 8.666/93, consoante apontado no achado 2.3.1 da Informação n.º 09/2011 (achado 4), que tratou das modificações arquitetônicas do empreendimento que não foram noticiadas pela fiscalização da obra.
31. Às fls. 212/214 constam as informações prestadas pelo Senhor Antônio Sanches Sales em relação ao item II.c.2 da Decisão TCDF nº 1.329/2013 (fls. 176), em razão de, na qualidade de Executor do Contrato, ter descumprido o art. 67 da Lei n.º 8.666/93, consoante apontado no achado 2.3.1 da Informação n.º 09/2011 (achado 4), que tratou das modificações arquitetônicas do empreendimento que não foram noticiadas pela fiscalização da obra.
32. Assim, decorre este Relatório Final de Auditoria da verificação dos achados abordados na Informação nº 09/2011 e das respectivas justificativas e alegações trazidas aos autos pelas partes envolvidas.
33. Salienta-se que, embora o Contrato tenha sido assinado em 14.08.08, as obras tiveram início em 05.01.09 e fim em 10.05.10. O empreendimento foi recebido provisoriamente em 08.07.10.
34. Antes de apresentar os resultados dos trabalhos, registra-se que o tratamento concomitante da execução da obra com a exploração dos serviços do NTR e a ausência de documentação apropriada acarretaram muitas limitações à presente análise. Por esse motivo, buscou-se apurar a regularidade da construção e o possível favorecimento da consorciada por meio da comparação dos aspectos quantitativos e qualitativos inicialmente concebidos no Projeto com aqueles efetivamente executados e que atualmente se encontram à disposição da sociedade.
35. Mostrou-se relevante, também, analisar a atuação dos agentes do órgão responsável pela fiscalização e recebimento da obra, nesse caso, da então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal.
36. Com base no exposto, encaminha-se o Relatório Final de Auditoria contendo a análise dos achados tratados na Informação nº 09/2011, bem como das justificativas apresentadas pelos agentes da Jurisdicionada e pelos representantes do CNT.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

37. O objetivo geral da presente fiscalização traduz-se na avaliação da regularidade da obra do NTR de Brasília, por meio da comparação dos aspectos quantitativos e qualitativos inicialmente concebidos no Projeto com aqueles efetivamente executados e também da análise da atuação do órgão responsável pela fiscalização da construção.



#### **1.4.2 Objetivos Específicos**

38. Para tanto, e em razão da determinação contida no item II, 5 da Decisão TCDF nº 3.191/2010, observaram-se 3 (três) questões de auditoria, que foram abordadas em todas as fiscalizações de Contratos celebrados entre entes da Administração Pública e empresas citadas no Inquérito nº 650/DF. São elas:

- 1) A prestação do serviço ou o fornecimento de bens seguiu os ditames legais?
- 2) O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?
- 3) O serviço/produto foi efetivamente prestado/entregue?

#### **1.5 Escopo**

39. O escopo deste trabalho é a verificação da obra do NTR. O período em exame abrange os exercícios de 2008/2010, época de execução e conclusão das obras.

#### **1.6 Montante Fiscalizado**

40. O valor estimado pela então Secretaria de Estado de Obras do DF para o custo da obra foi de R\$ 54.054.972,61 (referência julho/2008, fls. 02, Anexo I).

#### **1.7 Metodologia**

41. No presente trabalho, foram utilizados os seguintes métodos para coleta e análise de informações: estudo da documentação disponível em relação à obra, visitas *in loco*, notas de auditoria, entrevistas e correlação dos dados obtidos.

#### **1.8 Critérios de Auditoria**

42. Como critérios de auditoria, mencionam-se a Constituição Federal de 1988, as Leis nºs 8.897/95 e 2.105/98 (fls. 65/98 – Anexo I), o Decreto nº 19.915/98 (fls. 118), a norma NBR 9050 (fls. 113/117), o Edital de Concorrência Pública nº 04/2007-SO/DF (fls. 3/21 – Anexo II), o Contrato nº 137/2008-SO (fls. 6/48 – Anexo I), o Projeto Básico - PB (fls. 22/36 – Anexo II), o Caderno de Encargos e Especificações - CEE (fls. 98/226 – Anexo II).

#### **1.9 Avaliação de Controle Interno**

43. O resultado da avaliação dos sistemas de controle interno será objeto de comentários e proposições no transcorrer deste relatório, uma vez que a atuação durante a obra da então Secretaria de Estado de Obras do DF foi apontada como facilitadora de alguns dos achados a seguir indicados.

### **2 Resultados da Auditoria**

#### **2.1 QA 1 – A prestação do serviço ou o fornecimento de bens seguiu os ditames legais?**

*A construção do Novo Terminal Rodoviário não se desenvolveu em consonância com os dispositivos legais e contratuais em virtude de o Consórcio não ter enviado os relatórios mensais atinentes à prestação de contas do andamento e do estágio físico*



da obra, bem como em razão de a então Secretaria de Estado de Obras do DF não ter exercido o adequado acompanhamento da construção do NTR.

### 2.1.1 Achado 1 – Ausência dos relatórios de acompanhamento da obra.

#### **Critérios**

44. Arts. 37, 70 e 175 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)<sup>7</sup>; art. 30, *caput* e parágrafo único da Lei nº 8.987 (LCP), de 13.02.95; Art. 10 da 8.666/93 (LLC); itens 1.1, 1.3.2, 12.25, 13.1, 18.18 e 18.20 do Edital de Concorrência Pública nº 04/2007-SO/DF (fls. 3/21 do Anexo II); e itens 1.1, 1.3.1, 3.2, 3.25, 4.1 e 10.2 do Contrato nº 137/2008-SO (fls. 6/18 do Anexo I); Decreto nº 16.098/94 e alterações até 2005.

#### **Análises e Evidências**

45. Inicialmente, observa-se que a construção do NTR estava incluída no objeto referenciado nos itens 1.1 e 1.3.2 do Edital (fls. 3-verso/4 do Anexo II) e 1.1 e 1.3.1 do Contrato (fls. 7 do Anexo I):

##### Edital:

##### *“1 Do Objeto*

*1.1 A presente licitação tem por objeto a Contratação de Empresa Especializada ou Consórcio, mediante concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, para realizar a construção do novo Terminal Rodoviário, (...), com respectiva administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal Rodoviário construído (...).*

*(...)1.3 Os serviços principais, objeto da presente licitação, compreendem:*

*(...)1.3.2 Executar a construção do novo Terminal Rodoviário, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses e conforme condições especificadas no Anexo I, a contar da aprovação do Projeto Executivo, da expedição do alvará de construção e da expedição da Ordem de Serviço específica pela Contratante, o que ocorrer por último, procedendo, após conclusão e entrega das obras, à administração, operação, manutenção e exploração comercial da área.”*

##### Contrato:

##### *“1 Objeto do Contrato*

*1.1 Tem por objeto a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, pelo prazo de 30 (trinta) anos para, com exclusividade, utilizar imóvel do Distrito Federal para realizar a construção do novo Terminal Rodoviário, (...), com a respectiva administração, operação, manutenção e exploração comercial (...).*

<sup>7</sup> “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu Contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; (...).”



(...)1.3 Os serviços principais, objeto do presente Contrato, compreendem, sem a isso se limitar:

1.3.1 Executar a construção do Novo Terminal Rodoviário em terreno pertencente ao Contratante, de acordo com o Projeto Executivo providenciado pela Contratada e aprovado pelo Contratante, conforme condições especificadas no Edital e conforme Proposta Técnica apresentada pela Contratada.”

46. A Lei nº 8.987/95, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (LCP), previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 30, *caput* e parágrafo único, dispõe a respeito do direito de a Contratante, no exercício da fiscalização, acessar os dados relativos aos serviços executados pela Concessionária:

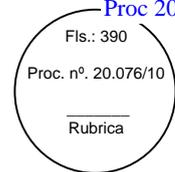
*“Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária. Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários”.*

47. O art. 31 do mesmo dispositivo legal deixa claro que cabe à Concessionária, entre outros, prestar contas dos serviços contratados bem como disponibilizar à fiscalização os dados pertinentes à execução dos mesmos.

*“Art. 31. Incumbe à concessionária: I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no Contrato; (...) III - **prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no Contrato;** (...) IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis; (...)”.* (grifo não original)

48. Nesse sentido, os itens 12.25 do Edital e 3.25 do Contrato, ambos com o mesmo texto, definiram que a prestação de contas sobre o andamento e o estágio da obra deveria ser feita mediante o encaminhamento à Contratante de relatórios detalhados e de periodicidade mensal:

*“A Contratada, durante o período de construção do novo terminal, **está obrigada à prestação de contas do andamento das obras**, por meio de relatórios mensais a serem enviados a Contratante, fazendo constar de forma clara o andamento e estágio físico da construção.”* (grifo não original)



49. O item 3.2 do Contrato reforça a necessidade de zelo, diligência e rigorosa observância do instrumento contratual, seus anexos, detalhes e especificações:

*“3.2 A Contratada se obriga a executar os serviços objeto do presente Edital de acordo com a melhor técnica aplicável a trabalhos desta natureza com zelo e diligência, bem como com rigorosa observância às especificações e anexos deste instrumento e dos demais detalhes e ordens que emanarem da Contratante.”*

50. Considera-se, portanto, que o CNT, ao não encaminhar mensalmente para a então Secretaria de Estado de Obras do DF os relatórios de prestação de contas contendo as informações detalhadas sobre o andamento e o estágio da obra, atuou de maneira diversa daquela prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995), no item 12.25 do Edital, bem como nos itens 3.2 e 3.25 do Contrato.

51. Por outro lado, a então SO/DF não apontou o descumprimento da obrigação por parte da Contratada, diferentemente do disposto no art. 29 da LCP:

*“Art. 29. Incumbe ao poder concedente: (...)VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; (...);”*

52. A fiscalização da Secretaria deveria ter apontado a ausência do encaminhamento dos relatórios de prestação de contas, conforme o item 10.2 do Contrato:

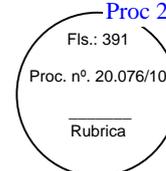
*“10.2 A fiscalização do Contratante deverá apontar as faltas cometidas pela Contratada, por escrito, concedendo-lhe prazo compatível nunca inferior a 10 (dez) dias úteis para saná-las, salvo emergências ou situações diversas previstas no Projeto Básico (Anexo I).”*

53. A responsabilidade da então SO/DF com relação ao acompanhamento da execução do Contrato durante a construção foi especificada nos itens 18.18 do Edital e 16.7 do Contrato, com textos idênticos, *in verbis*:

*“A Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal será responsável pela fiscalização das obras de construção do novo Terminal Rodoviário, e a Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal será responsável pela execução do Contrato de Concessão, a partir do término da obra e início da operação do Novo Terminal Rodoviário.”*

54. O art. 30, *caput* e parágrafo único da Lei nº 8.987/95 (já transcrito), e os itens 13.1 do Edital e 4.1 do Contrato (ambos com o mesmo texto), garantiam ao Poder Concedente o direito de fiscalizar os serviços contratados, *in verbis*:

*“O Contratante terá o direito de exercer ampla Fiscalização sobre os serviços previstos no presente Contrato, por intermédio de preposto(s) devidamente credenciado(s), não importando a*



*ação ou omissão dessa Fiscalização em redução ou supressão das responsabilidades da Contratada por quaisquer eventuais erros, falhas ou omissões relacionadas com tais serviços.”*

55. Considera-se que a fiscalização falhou ao não apontar, entre outros fatos que serão relatados em tópicos específicos, o descumprimento contratual decorrente do não-encaminhamento dos relatórios mensais de prestação de contas sobre o andamento da obra.

56. Por oportuno, registra-se que a omissão da fiscalização não afasta a responsabilidade do Consórcio diante dessa falha e de outras irregularidades que serão apontadas nos próximos tópicos.

### **Causas**

57. Inobservância dos princípios relativos à prestação de contas previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Concessões e Permissões, do item 12.25 do Edital, bem como dos itens 3.2 e 3.25 do Contrato, tudo isso aliado ao deficiente controle da fiscalização.

### **Efeitos**

58. O NTR foi executado sem que o Consórcio evidenciasse com a clareza pertinente, por meio dos relatórios de prestação de contas do andamento da obra, a adequação da sua execução ou das modificações necessárias, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei das Concessões e Permissões e nos dispositivos contratuais.

### **Considerações do Auditado**

#### **A - Executores do Contrato**

##### **Sr. Maurício Canovas (de 23.12.08 a 12.03.09)**

59. Observa-se, pelos documentos que foram trazidos aos autos pelos executores, que, na data da substituição do Sr. Maurício Canovas pelo Sr. Antônio Sanches Sales, a obra estava em fase inicial, tendo sido executados apenas os serviços de limpeza, preparação do terreno e instalação do canteiro. Assim, como nenhum dos achados desta auditoria tem relação com esta fase da obra, considera-se pertinente que o Sr. Maurício Canovas seja excluído de eventual responsabilização por este achado (fls.195/197).

##### **Sr. Antônio Sanches Sales (12.03.09 a 08.07.10)**

60. Sem apresentar documentação comprobatória, o executor do Contrato, Sr. Antônio Sanches Sales, informou que recebia mensalmente, via e-mail, o cronograma físico-financeiro da obra e os confrontava com o executado, não tendo encontrado nenhuma disparidade digna de nota (fls. 212/214).

61. Alegou que realizava visitas semanais à obra e registrava mensalmente em arquivos digitais o seu andamento, e, a cada bimestre, apresentava à Subsecretaria de Acompanhamento, Controle e Fiscalização da Secretaria de Obras (SACF) os Relatórios do Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG), informando a situação física da mesma.



### ***B - Secretaria de Estado de Obras do DF e Consórcio Novo Terminal***

62. Às fls. 324, a Secretaria de Estado de Obras do DF, mediante o Ofício nº 1.038/2013 – GAB/SO, enviou a esta Casa a defesa apresentada pelo CNT, não tendo se manifestado de maneira explícita em relação aos achados.

63. Acrescente-se que, em relação à ausência dos relatórios de acompanhamento da obra, não foram tecidos comentários nas justificativas apresentadas pelo CNT.

#### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

64. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup> obriga a **prestar contas** ao poder competente qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos.

65. O art. 175 da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup> também estabelece que é de responsabilidade do Poder Público a prestação de serviços públicos diretamente ou sob o regime de concessão ou de permissão.

66. Registra-se que o inciso III do art. 2º da Lei nº 8.987/95<sup>10</sup> prevê a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, cuja realização se dê por conta e risco do contratado, sendo o seu investimento remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra.

67. Dessa forma, fica claro que a legislação que permeia o contrato de concessão tratada nos autos, aí incluídas as próprias cláusulas editalícias e contratuais já citadas no tópico de “análises e evidências”, exige uma **prestação de contas formal da execução da obra**, com todos os seus elementos constitutivos.

68. Por outro lado, cabe salientar que o NTR não correu por conta e risco do CNT, como numa concessão mais padrão, uma vez que a previsão do retorno do valor investido para a sua construção não se deu por meio da exploração do serviço decorrente da obra e sim pela “dação em pagamento”<sup>11</sup> do Lote 6/6 do Trecho 4 do Setor de Múltiplas Atividades Sul - SMAS, em Brasília, Distrito Federal<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (...) Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”

<sup>9</sup> “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

<sup>10</sup> Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...) III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (...).

<sup>11</sup> Lei nº 8.666/93, art. 19: “Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras: (...)”.

<sup>12</sup> Item 4.4 do Contrato nº 137/2008-SO: O Contratante cederá o Lote 6/6 do SMAS – Setor de Múltiplas Atividades Sul, Trecho 4 à Contratada, a título compensatório do custo da construção do Novo Terminal Rodoviário, ficando sua escritura vinculada ao pagamento total das parcelas previstas no item 3.27 do Contrato.



69. Isso porque, em razão de o valor estimado para o terreno pela Administração nas fases que antecederam a licitação ter sido superior ao valor estimado para a obra, houve a previsão de retorno financeiro por parte da empresa que fosse contratada, o que foi denominado de Proposta de Outorga Fixa - POF<sup>13</sup> no Edital (itens 3.27<sup>14</sup> e 4.4 do Contrato), caracterizando um custeio direto da obra por parte da Administração e, por consequência, uma obrigação constitucional da devida prestação de contas.

70. Reforçando a ideia sobre o caráter não-privado da obra e da decorrente necessidade de prestação de contas, há ainda que se ressaltar que a titularidade do terreno em que ela foi erguida (Lote 6/5, Trecho 4 do SMAS) é do Distrito Federal. Conforme se vê no item 3.1 do Contrato<sup>15</sup>, o imóvel foi disponibilizado temporariamente ao Consórcio.

71. Embora o empreendimento em análise não se enquadre perfeitamente na definição do inciso III do art. 2º da Lei nº 8.987/95, é fato que se trata de uma obra cuja construção foi delegada<sup>16</sup> ao CNT no bojo do objeto definido no Contrato de Concessão nº 137/2008-SO. Portanto, ela assume um caráter público e deve se submeter aos princípios de legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, julgamento por critérios objetivos e vinculação ao instrumento convocatório, conforme o art. 14 da Lei de Concessões e Permissões<sup>17</sup> e o art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Conforme o item 7.2.2 do Edital de Concorrência Pública nº 004/2007, o valor da POF, em reais, foi calculado com base na diferença entre o valor estimado pelo próprio licitante para o imóvel que seria dado em pagamento pela Administração (Lote 6/6, Trecho 4 do SMAS) e o valor também estimado pelo próprio licitante para a construção do NTR na Concorrência Pública nº 004/2007. A fórmula de classificação final adotada no item 9.4 do Edital da Concorrência Pública nº 004/2007 era  $P = (POF \times 50 + POP \times 25 + PT \times 25) / 100$ , onde a variável POF teve elevado peso na definição do consórcio vencedor do certame.

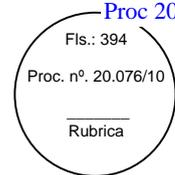
<sup>14</sup> Item 3.27 do Contrato nº 137/2008-SO: "O valor ofertado como Proposta de Outorga Fixa (POF) deverá ser pago em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, vencendo a primeira em 36 (trinta e seis) meses após a assinatura do Contrato."

<sup>15</sup> Item 3.1 do Contrato nº 137/2008-SO: "A Contratada se obriga a construir o Novo Terminal Rodoviário de Brasília no terreno cedido pelo Distrito Federal, identificado no Anexo XII do Edital de Concorrência (Lote 6/5), e dentro do prazo de 18 (dezoito) meses a contar da aprovação dos Projetos Executivos, da expedição do Alvará de construção e da expedição da Ordem de Serviço específica pela Contratante, o que ocorrer por último."

<sup>16</sup> "Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis Contratos. Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços. Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão; II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (...)."

<sup>17</sup> "Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório."

<sup>18</sup> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)."



72. Destarte, de antemão, já se afigura como ilegal, o que é o objeto da presente questão de auditoria, **a ausência de uma maior formalização na prestação de contas da obra em questão**. Essa ausência será melhor explicitada a seguir, atribuindo-se separadamente as responsabilidades de cada um dos agentes envolvidos: Consórcio CNT e a então Secretaria de Obras.

### **Considerações relativas ao Consórcio Novo Terminal**

73. Como já abordado, o item 3.25 do Contrato determinava a prestação de contas do andamento da obra por meio do encaminhamento de relatórios mensais à Contratante<sup>19</sup>.

74. O objetivo da **ação de prestar contas**, dado que implicitamente existe uma delegação de tarefa, é **fornecer ao seu receptor todas as informações necessárias para que o mesmo se certifique do adimplemento das condições avençadas, bem como da adequação dos processos envolvidos**.

75. Assim, como instrumento de controle, tem o condão de demonstrar para a autoridade delegante que o resultado esperado foi alcançado e em conformidade com as regras estabelecidas. Hely Lopes Meirelles comenta o seguinte:

*“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá prestar contas ao proprietário (...).”*

76. No caso específico, de acordo com os princípios de legalidade, moralidade e publicidade, a prestação de contas do CNT sobre o andamento da construção do NTR deveria ter fornecido ao proprietário do empreendimento os dados necessários para a verificação da correspondência daquilo que fora executado com o inicialmente previsto no PB e no CEE.

77. Esperava-se que a prestação de contas por parte do CNT efetivamente existisse e que fosse dotada de um conteúdo mínimo de informações capazes de conferir a necessária transparência à utilização dos recursos públicos e de permitir o controle externo e social.

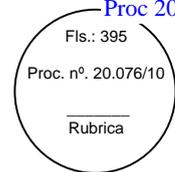
78. Independente da atuação da fiscalização da concessão por parte da SO, era de incumbência do CNT o encaminhamento oficial dos relatórios, demonstrando o cumprimento do resultado esperado, dentro dos termos da Constituição Federal de 1988, da Lei das Concessões e Permissões e do próprio Contrato.

79. Considera-se que tanto a forma de apresentação quanto o conteúdo dos relatórios eram importantes.

80. Quanto ao conteúdo, eventuais alterações dos parâmetros do PB e do CEE efetuadas pelo CNT durante a execução do empreendimento não poderiam

---

<sup>19</sup> Item 3.25 do Contrato nº 137/2008-SO: “A Contratada, durante o período de construção do novo terminal, está obrigada à prestação de contas do andamento das obras, por meio de relatórios mensais a serem enviados a Contratante, fazendo constar de forma clara o andamento e estágio físico da construção.”



deixar de constar nos citados relatórios. Indo além, apenas poderiam ter sido implementadas mediante aprovação expressa da então SO/DF e após criteriosa avaliação, o que, antecipa-se, não foi possível aferir principalmente pela falta dos relatórios de acompanhamento da obra, que se traduzem na devida prestação de contas do empreendimento. Essa consequência, por ser grave e representar diversos outros efeitos danosos à regularidade da concessão, foi destacada como um achado à parte, referente ao descumprimento à redução da qualidade e da quantidade de elementos arquitetônicos (achado 4), que será mais detalhado posteriormente.

81. Quanto à forma de encaminhamento, os documentos, que são de interesse público, deveriam ter sido formalmente apresentados pelo CNT.

82. Destaca-se que o CNT não se manifestou sobre a ausência do encaminhamento das peças. Sobre esse assunto, o Sr. Antônio Sanches Sales, às fls. 212/214, fez um relato de sua atuação no evento e esclareceu que recebia por e-mail os informativos sobre o cronograma físico-financeiro da obra e apresentava bimestralmente à SACF<sup>20</sup> os relatórios do SAG<sup>21</sup>, bem como realizava visitas semanais ao empreendimento.

83. O cronograma físico-financeiro, isoladamente, não forneceria os detalhes da execução física da obra e tampouco substituiria as informações relativas a uma prestação de contas detalhada sobre o andamento da obra, isto porque eles normalmente apenas demonstram o percentual realizado das principais etapas, ou frentes de serviço do empreendimento, como por exemplo: serviços preliminares, fundações, estrutura, alvenaria, revestimento, esquadrias, pintura, instalações hidráulicas etc. É um documento de visualização rápida que não fornece detalhes do andamento da construção.

84. Assim, embora o executor do Contrato tenha indicado que o CNT enviava e-mails contendo o cronograma físico-financeiro da obra, não se considera cumprida a obrigação por parte do CNT, haja vista a inadequação do conteúdo dos documentos com os pertinentes à prestação de contas de execução de obra pública e a informalidade observada no encaminhamento das informações.

### ***Considerações relativas à então Secretaria de Obras do DF***

85. Não obstante a responsabilidade do ato recair diretamente sobre a Contratada, percebe-se que houve deficiência da fiscalização. O executor do Contrato deveria ter apontado, por escrito, a omissão da Concessionária no que tange ao encaminhamento dos citados relatórios de prestação de contas, concedendo prazo não inferior a 10 (dez) dias, para que providenciasse a adequação de suas ações aos termos inicialmente firmados, sob o risco de sofrer a aplicação das sanções previstas no item 10 do Contrato.

86. O Decreto nº 16.098/94 e respectivas alterações até 2005 definiam as normas de execução orçamentária, financeira e contábil do DF no período de execução da obra<sup>22</sup>. Sobre os convênios, contratos para execução de obras e prestação de serviços, o Decreto estabelecia o seguinte:

<sup>20</sup> SACF – Subsecretaria de Acompanhamento Controle e Fiscalização da então Secretaria de Obras do DF.

<sup>21</sup> SAG – Sistema de Acompanhamento Governamental.

<sup>22</sup> Decreto nº 16.098, de 29/11/94 - DODF de 30/11/94, revogado pelo Decreto nº 32.598, de 15/12/10 (DODF DE 16/12/10). Alterações: Decreto nº 21.377, de 20/07/00 (DODF de 21/07/00); Decreto nº 25.373, de 23/11/04 (DODF



*“(...) Art. 13. Para todos os ajustes, designar-se-á, de forma expressa:*

*II - o executor, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, que deverá apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo Contratante;*

*III - a supervisão técnica, que, na hipótese de Contratos ou convênios de obras, será de exclusiva competência do órgão próprio da Secretaria de Obras, ressalvada aquela a cargo das Administrações Regionais ou de entidades da Administração.*

*§ 1º O executor de que trata o inciso II deste artigo poderá ser pessoa física ou órgão público, investido dessa função por designação específica.*

*§ 2º É facultada a indicação de um mesmo executor para mais de um Contrato ou convênio.*

*§ 3º É da competência e responsabilidade do executor:*

*I - verificar se o custo e o andamento das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com as respectivas Ordem de Serviço e Nota de Empenho;*

*II - prestar à unidade setorial de orçamento e Finanças, ou órgão equivalente, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;*

*III - dar ciência, ao órgão ou entidade Contratante, sobre:*

*a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;*

*b) alterações necessárias ao Projeto e suas consequências no custo previsto;*

*IV - atestar a conclusão das etapas ajustadas;*

*V - verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;*

*VI - remeter, até o quinto dia do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade Contratante e ao órgão responsável pela supervisão técnica;*

*VII - receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica.*

*§ 4º A supervisão técnica de que trata este artigo consiste no acompanhamento das obras e serviços de engenharia, com o objetivo de assegurar a fiel execução do Projeto.*

*§ 5º A supervisão técnica não abrange os serviços de conservação, manutenção e reforma.*

*§ 6º Compete à unidade setorial de Orçamento e Finanças de cada Secretaria, ou ao órgão equivalente, apreciar e atestar os reajustes de que trata o inciso II do § 3º deste artigo.*

*(...) Art. 16. A execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, serão certificados pelo executor*



*ou responsável, mediante emissão de Atestado de Execução, conforme modelo aprovado pela Secretaria de Fazenda e Planejamento.*

*Parágrafo único. No Atestado de Execução, será especificado, detalhadamente, o equipamento recebido, o serviço ou a obra executada, o valor, sua localização e o período de execução.*

*Art. 17. O inadimplemento de etapas ajustadas será comunicado pelo executor diretamente ao titular da unidade orçamentária, ao Departamento Geral de Administração Financeira da Subsecretaria de Finanças e ao Departamento Geral de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Fazenda e Planejamento.”*

87. De fato, o executor não se deu conta do descumprimento de cláusula contratual por parte do Consórcio em razão do não encaminhamento dos relatórios de prestação de contas do andamento da obra.

88. Também não detectou que os citados e-mails não detalhavam o andamento e do estágio da obra, bem como não indicavam as alterações empreendidas pelo CNT, que acabaram sendo implementadas sem a análise e aprovação da Administração, conforme será exemplificado no Achado 4.

89. Entretanto, às fls. 235/253 (referente à manifestação em outro achado da presente auditoria), consta que, no período de 2007 a 2009, a então SO/DF contava com mais de 250 contratos, cujos acompanhamentos foram divididos entre 9 (nove) servidores efetivos, demonstrando a escassez de pessoal para o acompanhamento das obras em andamento.

90. Da situação exposta pela Jurisdicionada, infere-se que os fiscais da então SO/DF foram submetidos a um acúmulo de funções, o que pode ter atrapalhado os trabalhos de fiscalização.

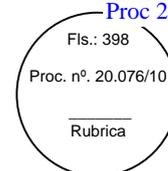
91. Nas informações constantes dos documentos apresentados pelo executor, também se observa que, no período compreendido entre março de 2009 e dezembro de 2009, equivalente a, aproximadamente, 60% da execução da obra, o Sr. Sanches teve, em média, sete contratos por mês sob sua responsabilidade (fls. 42/48 do Anexo III).

92. Mesmo tendo sido redigido em 2011, o Decreto nº 32.849/11, que modificou a redação do § 4º do Decreto nº 32.598/10 (Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal)<sup>23</sup>, apontou para a razoabilidade da indicação de, no máximo, três contratos por executor.

93. As visitas semanais à obra e o acompanhamento dos cronogramas enviados pelo CNT, entre outras ações informadas, não excluem a possibilidade de o executor ter tido seu desempenho prejudicado pelo acúmulo de atribuições

---

<sup>23</sup> NOVA REDAÇÃO DADA AO § 4º DO ART. 41 do decreto 32.598/10 PELO DECRETO Nº 32.849, DE 08/04/11 – DODF DE 11/04/11: “§4º É facultada a indicação de um mesmo executor para até três Contratos ou convênios, salvo situações excepcionais, devidamente justificadas pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, não sendo vedada a designação de mais de um executor para o mesmo convênio ou Contrato.”



decorrentes do excesso de contratos sob sua responsabilidade<sup>24</sup>, não tendo a Administração fornecido as condições para o exercício da fiscalização, motivo pelo qual não serão sugeridas proposições nesse sentido.

94. Não se afasta, com isso, a responsabilidade do CNT em relação ao presente achado, porque cabia a ele a iniciativa de encaminhar mensalmente os relatórios de acompanhamento da obra, a fim de cumprir a obrigação legal de prestar contas ao poder concedente acerca da regularidade do Contrato de Concessão nº 137/2008 no tocante à execução da obra, bem como permitir ao controle externo e à sociedade a verificação posterior e a qualquer tempo dessa regularidade.

95. Por essa razão, entende-se que deve a Sinesp verificar a adequação das informações prestadas pelo CNT à época, para avaliar a possibilidade de aplicar à Concessionária as sanções previstas no item 10 do Contrato nº 137/2008-SO, caso se confirme o descumprimento dos itens 3.2 e 3.25 do referido Instrumento, de maneira a afastar a omissão observada sobre o assunto e imprimir caráter pedagógico à sua atuação enquanto poder concedente.

### **Proposições**

96. Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

Recomendar à Sinesp que verifique a adequação das informações prestadas pelo Consórcio Novo Terminal à época sobre o andamento e a regularidade da obra de construção do Novo Terminal e, caso se confirme o descumprimento do item 3.2 c/c 3.25 do Contrato nº 137/2008-SO, adote as providências cabíveis para aplicação das sanções previstas do item 10 do citado Instrumento ao Consórcio Novo Terminal, facultando ao interessado a defesa prévia (Sugestão III).

### **Benefícios Esperados**

97. Espera-se que seja verificado se foi dada a devida transparência à execução do empreendimento por meio de instrumentos que verdadeiramente refletissem as ações correlatas à obra.

---

<sup>24</sup> Nesse sentido o TCU já deliberou: "*Demonstrado nos autos que a responsável pela fiscalização do Contrato tinha condições precárias para realizar seu trabalho, elide-se sua responsabilidade*". Foi a essa uma das conclusões a que chegou o TCU ao apreciar recursos de reconsideração em sede, de originariamente, tomada de contas especial, na qual foram julgadas irregulares as contas de diversos responsáveis, relativas à execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), no Distrito Federal, no exercício de 1999. No caso, diversas contratações foram efetivadas, e, dentre elas, uma celebrada com o Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações (Sincab), na qual se constataram diversas irregularidades graves, algumas delas imputadas à executora técnica do Contrato, a quem incumbiria, segundo as normas de execução financeira e orçamentária do DF, supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução da avença, o que não teria sido feito, conforme as apurações iniciais levadas à efeito pelo TCU. Ao examinar a matéria, a unidade instrutiva consignou que o DF não houvera proporcionado à servidora responsável pela fiscalização da avença "condições adequadas para o desempenho de tal função, ao mesmo tempo em que sabia que eventual inexecução do Contrato seria de responsabilidade desse executor técnico (Ac. TCU 839/2011-Plenário)."



## 2.1.2 Achado 2 – Inexistência da comissão de três engenheiros da então SO/DF prevista para a fiscalização da obra de construção do novo Terminal Rodoviário.

### **Critérios**

98. Art. 175 da Constituição Federal; art. 30, *caput* e parágrafo único da Lei nº 8.987, de 13.02.95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; itens 18.18 e 18.20 do Edital da CP nº 004/2007-SO/DF (fls. 20-verso, Anexo II) e item 16.7 do Contrato nº 137/2008-SO (fls. 17, Anexo I).

### **Análises e Evidências**

99. Tendo em conta o item 18.18 do Edital e o item 16.7 do Contrato, ambos com a mesma redação, a fiscalização da construção do Terminal era de responsabilidade da então Secretaria de Obras:

*“A Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal será responsável pela fiscalização das obras de construção do novo Terminal Rodoviário, e a Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal será responsável pela execução do Contrato de concessão a ser firmado a partir do término da obra e início da operação do Novo Terminal Rodoviário”.*

100. A Jurisdicionada, questionada mediante a nota de auditoria de fls. 96 sobre a inobservância do disposto no item 18.20 do Edital (abaixo transcrito), não apresentou argumentos sobre inexistência da comissão de engenheiros que deveria ter sido instituída para fiscalizar a obra:

*“18.20 Será criada uma comissão formada por 3 (três) engenheiros da Secretaria de Obras do DF para fiscalização da obra de construção do novo terminal.”*

### **Causas**

101. Falha na gestão do contrato de concessão do Novo Terminal Rodoviário.

### **Efeitos**

102. A obra foi executada com alterações de Projeto, sem a anuência e a aprovação da Contratante.

### **Considerações do Auditado**

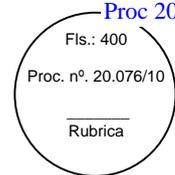
#### **A - Secretários de Obras do DF à época da construção do Terminal**

##### **Sr. Márcio Evandro Rocha Machado (fls. 216)**

103. Em razão do item c.1 da Decisão TCDF nº 1.329/2013, o Secretário esclareceu que não formou a comissão em razão do número insuficiente de técnicos no quadro de pessoal.

##### **Sr. Jaime Divino Alarcão (fls. 233/257)**

104. Secretário de Obras no período de 2009 a 2010, o Sr. Jaime informou que a então Secretaria de Obras, entre 2007 e 2009, contava com mais de 250



Contratos, cujos acompanhamentos estavam divididos entre 9 (nove) servidores efetivos. Destacou, ainda, que buscou sanar a situação mediante a requisição de servidores de outros órgãos. Anexou aos autos os Ofícios que foram mencionados na sua defesa e que retratavam a situação descrita (fls. 235/253).

**Sr. Davi José de Matos (fls. 191/194)**

105. Permaneceu apenas dois dias na Secretaria de Obras.

**B - Secretaria de Estado de Obras do DF e Consórcio Novo Terminal**

106. Ressalta-se que em relação ao presente achado, não foram tecidos comentários pela Jurisdicionada e pelo Consórcio.

**Posicionamento da equipe de auditoria**

107. Embora a deficiência da fiscalização tenha contribuído para a execução da obra fora dos parâmetros projetados, como será melhor detalhado no Achado 4, considera-se que a falha pode ser excepcionalmente relevada, haja vista o contexto exposto nas considerações dos Secretários, que revelou a escassez de pessoal qualificado para compor a comissão de engenheiros, bem como a preocupação demonstrada pelo gestor no sentido de tentar suprir a necessidade de pessoal, razão pela qual não serão sugeridas proposições.

**Proposições**

108. Em razão do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

Considerar procedentes as razões de justificativas apresentadas pelos Secretários de Obras à época da edificação do Novo Terminal Rodoviário por não terem instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do empreendimento, considerando atendido o item II.c.1 da Decisão TCDF nº 1.329/2013 (Sugestão II.a).

**Benefícios Esperados**

109. Espera-se que a Secretaria de Infraestrutura adote as medidas necessárias para executar de maneira eficiente o acompanhamento das obras em andamento.

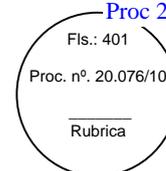
**2.2 QA 2 – O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?**

*O Consórcio não disponibilizou documentação capaz de contribuir para a avaliação dos custos reais do empreendimento, a despeito das previsões contidas na Constituição Federal, na Lei nº 8.987/95 e no Contrato, impossibilitando a formação de juízo sobre a questão.*

**2.2.1 Achado 3 – Ausência de documentos que forneçam o valor real gasto pelo Consórcio Novo Terminal para a realização da obra.**

**Critérios**

110. Parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, art. 30 e art. 31 da Lei nº 8.987/95; itens 1.1, 1.3, 1.3.2 e 13.1 do Edital da CP nº 004/2007 – SO/DF e itens 6 e 6.1.2 do Projeto Básico (fls. 3-verso, 4, 18, e 25, Anexo II); itens 1.1, 1.3, 1.3.1 e 4.1 do Contrato nº 137/2008-SO (fls. 7 e 11, Anexo I).



### **Análises e Evidências**

111. A então Secretaria de Obras não apresentou qualquer documento que pudesse comprovar os custos reais do empreendimento, solicitados mediante a Nota de Auditoria nº 03-20076/2010 (fls. 62), tornando impossível a formação de juízo sobre o efetivo valor da obra, a despeito das previsões contidas na Lei nº 8.987/95 (lei de Concessões), arts. 30 e 31 (incisos II e V), destacadas a seguir:

*“Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.*

*Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.*

*Art. 31. Incumbe à concessionária: I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no Contrato; II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; (...) V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis; (...).”*

112. Além dos dispositivos legais, o item 4.1 do Contrato dava à Contratante, no caso, à então Secretaria de Obras do DF, o direito de exercer a ampla fiscalização dos serviços executados, sem que isso reduzisse a responsabilidade da Contratada por erros, falhas ou omissões:

*“4.1 O Contratante terá o direito de exercer ampla Fiscalização sobre os serviços previstos no presente Contrato, por intermédio de preposto (s) devidamente credenciado (s), não importando a ação ou omissão dessa Fiscalização em redução ou supressão das responsabilidades da Contratada por quaisquer eventuais erros, falhas ou omissões relacionadas com tais serviços.”*

### **Causas**

113. Falha na gestão do contrato de concessão do NTR e descumprimento contratual por parte do Consórcio.

### **Efeitos**

114. Ausência de aferição do custo real do novo Terminal Rodoviário de Brasília, bem como de eventual impacto dessa informação na equação econômico-financeira da concessão.

### **Considerações do Auditado**

#### **Secretaria de Obras**

115. A então Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal não se



manifestou explicitamente sobre o assunto, tendo apenas reenviado as considerações apresentadas pelo Consórcio.

### **Consórcio Novo Terminal - CNT**

116. Às fls. 273/276, o Consórcio Novo Terminal, por meio de seus advogados, considerou que a Concessionária não estava obrigada a fornecer os documentos citados à Administração em razão de aspectos legais.

117. O Consórcio entendeu que a fiscalização tratada na Lei de Concessões contemplava apenas os serviços de administração, operação, manutenção e exploração do Novo Terminal. Segundo a sua argumentação, a obra não fazia parte do objeto principal contratado, e em nenhum momento do processo licitatório havia sido requerido o valor da mesma.

118. Alegou, ainda, que os presentes autos deveriam ter se restringido à análise da regularidade da execução da obra, o que excluiria a verificação do seu preço.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

119. O Contrato e o Edital ora examinados deixam claro que um dos principais itens integrantes do objeto era a construção do Novo Terminal Rodoviário, conforme se vê nos trechos a seguir transcritos:

#### Edital:

##### *“1. Do Objeto*

*1.1 A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada ou consórcio, mediante concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, para realizar a construção do novo Terminal Rodoviário, (...) com respectiva administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal Rodoviário construído (...).*

*1.3 Os serviços principais, objeto da presente licitação, compreendem: (...)*

*1.3.2 Executar a construção do novo Terminal Rodoviário, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses (...).”*

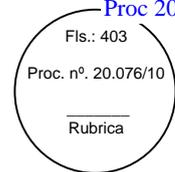
#### Contrato:

##### *“1. Objeto do Contrato*

*1.1 Tem por objeto a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, pelo prazo de 30 (trinta) anos para, com exclusividade, utilizar imóvel do Distrito Federal para realizar a construção do novo Terminal Rodoviário, no (...), com a respectiva administração, operação, manutenção e exploração comercial (...).*

*1.3 Os serviços principais, objeto do presente Contrato, compreendem, sem a isso se limitar:*

*1.3.1 Executar a construção do Novo Terminal Rodoviário em terreno pertencente ao Contratante, de acordo com o Projeto Executivo providenciado pela Contratada e aprovado pelo Contratante, conforme condições especificadas no Edital e conforme Proposta Técnica apresentada pela Contratada.”*



120. Assim, não prospera a alegação do CNT de que a obra não fazia parte dos serviços principais para se esquivar da apresentação à Contratante da documentação solicitada.

121. O objeto do contrato constitui um todo e, portanto, as prerrogativas do poder concedente não são diferentes em seus diversos itens.

122. Ademais, o poder concedente tem o direito de ter ciência de todos os custos envolvidos de modo a avaliar a razoabilidade da equação econômico-financeira da concessão e exercer plenamente as obrigações instituídas pelo art. 29 da Lei de Concessões, *in verbis*:

*Art. 29. Incumbe ao poder concedente: I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei; IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato; V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato; VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas; VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação; XI - incentivar a competitividade; e XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.*

123. Os arts. 30 e 31 do mesmo dispositivo legal (já transcritos anteriormente) dão ênfase ao direito de o poder Concedente fiscalizar a prestação do serviço contratado, bem como ao dever da Concessionária de permitir o exercício dessa fiscalização em qualquer época.

124. Cabe ainda lembrar que a obra foi financiada com recursos públicos. A dação em pagamento do terreno próximo ao do empreendimento foi realizada com o intuito específico de custear a construção do Terminal. O parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988, também já transcrito anteriormente, não deixa dúvidas quanto à obrigação de o Consórcio prestar contas sobre a execução da citada obra.



125. Assim, a despeito das suas obrigações legais e contratuais, o Consórcio não apresentou para a então Secretaria de Obras os valores atinentes à construção do Terminal, incorrendo no descumprimento do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, do art. 31, inciso V da Lei nº 8.987/95 c/c o art. 30 da mesma Lei e do item 4.1 do Contrato nº 137/2008-SO.

126. Quanto à dúvida suscitada pelo Consórcio sobre pertinência das verificações na presente auditoria, salienta-se que o assunto foi abordado em razão da estrita obediência ao item II, 5, da Decisão TCDF nº 3.191/2010 desta Colenda Corte de Contas, a seguir transcrito, que determinou que estes autos fossem incluídos na programação efetuada para analisar as obras relacionadas à Operação Caixa de Pandora, utilizando os mesmos critérios e as mesmas verificações definidos no Processo nº 41.100/09, *in verbis*:

*“Decisão nº 3.191/2010 (...) O Tribunal decidiu: (...) II - por maioria, de acordo com o voto do Revisor, à exceção do item VI, por tratar-se de matéria já decidida por esta Corte, consoante a Decisão nº 2.898/10: (...) 5. determinar à 3ª ICE que forme autos apartados, extraídas as cópias necessárias deste processo, para incluí-los na programação efetuada para analisar as obras relacionadas à denominada Operação Caixa de Pandora (Inquérito 650/DF-STJ), utilizando-se dos mesmos critérios e verificações definidos no Processo nº 41.100/09; (...)”.*

127. Destaca-se abaixo o trecho do Plano de Ação constante da Instrução elaborada pela então Comissão de Inspectores de Controle Externo do TCDF – CICE, acostada às fls. 157/164 do Processo TCDF nº 41.100/09, que traçava a estratégia de fiscalização a ser adotada para apurar a veracidade das denúncias relativas à Operação Caixa de Pandora, naquilo que se referia aos pagamentos efetuados às empresas nominadas no Inquérito 650/DF-STJ, entre as quais figurava a JC Gontijo Engenharia S.A, à época, com participação majoritária na composição do Consórcio Novo Terminal. *In verbis*:

*“(...) 7. Concluído o levantamento e tendo em conta a materialidade e a relevância, será elaborada a Matriz de Planejamento para definir o escopo da fiscalização e responder às seguintes questões de auditoria: regularidade da contratação, **adequação dos preços praticados com os de mercado** e cumprimento do objeto pactuado.”*

128. No mesmo Processo, por meio da Decisão TCDF nº 8.025/2009, o Plenário tomou conhecimento da Instrução e aprovou o referido Plano de Ação:

*“O Tribunal, por unanimidade, acolhendo os demais itens do voto do Relator, decidiu: 1) tomar conhecimento: a) da instrução elaborada pela Comissão de Inspectores de Controle Externo - CICE, de fls. 157/164; (...) 2) aprovar o Plano de Ação constante da referida instrução; (...)”.*

129. Assim, a avaliação dos custos da construção do Novo Terminal tem o objetivo de trazer algum esclarecimento à Segunda Questão de Auditoria e se encontra plenamente condizente com as Decisões TCDF nºs 8.025/2009 e



3.191/2010.

130. Por último, frisa-se que na análise ora efetuada não se pretende questionar o valor do terreno que foi dado em pagamento pela obra<sup>25</sup>, mas sim o custo real da obra efetivamente construída, de forma a manter equilibrada a equação que definiu o valor da Proposta de Outorga Fixa (POF).

131. Segundo o item 7.2.2 do Edital, a POF seria assim calculada:

$$POF = T - I$$

Onde:

“T” corresponde ao valor de avaliação da própria licitante para o Lote 6/6, trecho 4 do SMAS (dado em pagamento pela construção do Terminal); e

“I” corresponde ao valor estimado também pela própria licitante para a construção do NTR (com base no Projeto Básico fornecido pela Contratante à época).

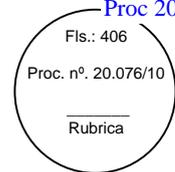
132. Analisando-se a equação acima e considerando que o Processo nº 39.271/07 já discutiu amplamente a variável “T”, a verificação referente a este achado se restringiria à variável “I”, ainda não apurada. Nesse sentido, pode-se dizer que se o valor da construção do terminal “I” sofrer alguma alteração em relação ao inicialmente estimado, essa diferença desequilibra a equação referente à POF.

133. Por exemplo, se o valor do empreendimento efetivamente construído (I<sub>executado</sub>) for menor do que aquele inicialmente estimado (I<sub>estimado</sub>), haverá um desequilíbrio em desfavor da Administração no valor de I<sub>estimado</sub> - I<sub>executado</sub>, devendo essa diferença ser ressarcida pela Concessionária, com as devidas atualizações, para que seja retomada a condição inicialmente acordada.

134. Diante do exposto, considera-se necessário determinar que a Sinesp, em conjunto com o DFTrans, obtenha o real custo da obra, isto é, o custo da obra que foi efetivamente executada, por meio da Concessionária ou por meios próprios, de forma detalhada e relacionada com o atual *As Built*, promovendo, o quanto antes, ações com vistas a eventual ressarcimento ao Erário, caso se verifique que o valor da obra atual foi menor do que o valor estimado inicialmente.

135. Ainda, caso o Consórcio se recuse a fornecer os dados necessários

<sup>25</sup> Decisão TCDF nº 3.434/2011: O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 1.559/2010 – GAB/SO (fls. 1.407/1.408) e dos documentos que o acompanham (fls. 1.409/1.419); b) dos laudos de avaliação da Companhia Imobiliária de Brasília (fls. 1.422/1.432), da Comissão de Valores Imobiliários do DF (fls. 1.433/1.481) e da Caixa Econômica Federal (fls. 1.482/1.513); c) da defesa do Consórcio Novo Terminal Rodoviário de Brasília (fls. 1.370/1.406) para, com fundamento diverso, dar-lhe provimento; II – considerar cumprida, pela 3ª ICE, a diligência determinada pelo item II.5 da Decisão nº 3.191/2010, em virtude da autuação do Processo nº 20.076/2010 por parte do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia; III – em consequência do disposto no item I, alínea “c”, retro, considerar que não se confirmou a diferença de que trata o item II.3.b da Decisão nº 3.191/2010; IV - dar ciência desta decisão à Secretaria de Obras do Distrito Federal, à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, à TERRACAP, ao Consórcio Novo Terminal e ao ilustre Deputado Federal Paulo Tadeu, em atenção ao Ofício nº 11/2010; V – autorizar o retorno dos autos à 3ª ICE, para as providências de sua alçada. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, nos termos de sua declaração de voto, apresentada em conformidade com o art. 71 do RI/TCDF, no que foi seguido pelo Conselheiro RONALDO COSTA COUTO. O Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS seguiu o Relator, apresentando também declaração de voto.



para o conhecimento do valor da obra, determine à Sinesp, em conjunto com o DFTrans, que aplique ao Consórcio as sanções previstas no item 10 do Contrato nº 137/2008-SO, com o máximo rigor, em razão do não cumprimento integral das obrigações assumidas, facultando ao interessado a defesa prévia.

### **Proposições**

136. Em razão do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:
- a) Determinar que a Sinesp, em conjunto com o DFTrans, obtenha o real custo do empreendimento, isto é, o custo da obra que foi efetivamente executada, por meio da Concessionária ou por meios próprios, de forma detalhada e relacionada com o atual *As Built*, promovendo, o quanto antes, ações com vistas a eventual ressarcimento ao Erário, caso se verifique que o valor da obra atual foi menor do que o valor estimado inicialmente (Sugestão V.a);
  - b) Caso o Consórcio se recuse a fornecer os dados necessários para o conhecimento do valor da obra, determinar que a Sinesp, em conjunto com o DFTrans, aplique ao Consórcio as sanções previstas no item 10 do Contrato nº 137/2008-SO, com o máximo rigor, em razão do não cumprimento integral das obrigações assumidas, facultando ao interessado a defesa prévia (Sugestão V.b).

### **Benefícios Esperados**

137. O benefício esperado a partir da proposição efetuada é promover a adequação do valor pago pela execução da obra, bem como inibir o descumprimento de cláusulas contratuais por parte das empresas contratadas.

### **2.3 QA 3 – A obra foi efetivamente entregue de acordo com o que foi contratado?**

*A construção do Terminal foi feita em desacordo com o Projeto Básico e com o Caderno de Encargos e Especificações, verificando-se diversas alterações qualitativas e quantitativas de Projeto, indicando a reformulação do Projeto inicial sem a prévia aprovação do Contratado, como por exemplo: diminuição do número de sanitários, troca dos materiais de acabamento dos banheiros, redução das áreas de espera, alteração das características do deck e eliminação dos jardins internos.*

#### **2.3.1 Achado 4 – Redução da quantidade e da qualidade dos elementos arquitetônicos previstos no Projeto Básico e detalhados no Caderno de Encargos e Especificações.**

### **Critérios**

138. Art. 6º da Lei nº 8.987/95; Projeto Básico, Caderno de Encargos e Especificações (fls. 22, 23, 73/82 e 98/100, Anexo II) e itens 1.3.1, 12.2, 13.1, 18.18 e 18.20 todos do Edital da CP nº 004/2007-SO/DF (fls. 3-verso, 16, 18 e 20-verso, Anexo II); itens 1.2, 1.3.1, 3.2, 4.1, 10 e 16.7 do Contrato nº 137/2008-SO (fls.7/8, 11 e 17, Anexo I); Manual de Fiscalização e Controle da Qualidade dos Serviços – Anexo IX do Edital de Concorrência nº 004/2007-SO/DF (fls. 228/233 do Anexo II); Manual de



Implantação de Terminais Rodoviários de Passageiros (MITERP - fls. 113/229 do Anexo III).

### **Análise e Evidências**

139. Mediante inspeção *in loco*, registrada por fotos (Relatório Fotográfico, fls. 102/112), e exame dos Projetos “As Built” (fls. 70/93), verificou-se:

- a) no banheiro feminino, a existência de 20 sanitários e 14 lavatórios, em desacordo com o previsto no Projeto Básico de 26 sanitários e 20 lavatórios (fls. 74/75 e 89);
- b) no banheiro masculino, a existência de 14 lavatórios, 16 sanitários e 10 mictórios, em contrapartida aos 18 lavatórios, 14 sanitários e 19 mictórios previstos no Projeto Básico (fls. 74/75 e 89);
- c) nos banheiros, as divisórias utilizadas não atenderam às Especificações Técnicas que previam a utilização de granito, tampouco as ferragens instaladas observaram a previsão de metal cromado, exigidos no item 2.1.9 do Caderno de Encargos e Especificações (fls. 109/109-v do Anexo II e Figuras 01/02 do Relatório Fotográfico – fls. 102);
- d) a existência de aproximadamente 160 assentos na área de espera, quantidade muito inferior aos 350 assentos previstos no Memorial Descritivo do Caderno de Encargos e Especificações (fls. 100 do Anexo II e Figuras 03/04 do Relatório Fotográfico – fls. 103);
- e) área de alimentação com aproximadamente 122 lugares, número inferior aos 180 lugares indicados no Memorial Descritivo do Caderno de Encargos e Especificações (fls. 100 do Anexo II e Figura 05 do Relatório Fotográfico – fls. 104);
- f) área comercial composta por apenas 18 lojas, em desacordo com as 33 previstas no Memorial Descritivo do Caderno de Encargos e Especificações (fls. 100 do Anexo II e Figuras 06/07 do Relatório Fotográfico – fls. 104/105);
- g) ausência dos quatro jardins internos previstos no Projeto Básico e no Memorial Descritivo do Caderno de Encargos e Especificações, que deveriam favorecer a criação de um microclima e de espaço aprazível e confortável para o usuário nos momentos de espera (fls. 100 do Anexo II e Figura 08 do Relatório Fotográfico – fls. 105);
- h) exclusão do deck que avançaria sobre o espelho d’água, previsto nos Projetos do Caderno de Encargos e Especificações, anexo ao Edital (fls. 100 do Anexo II), que ofereceria uma área bastante agradável para observar a movimentação de ônibus e passageiros na plataforma, além de funcionar como uma



extensão da praça de alimentação, conforme também idealizado no Memorial Descritivo do mesmo anexo (Figuras 09/10 do Relatório Fotográfico – fls. 106);

i) redução do número de vagas do estacionamento público em aproximadamente 70%, visto que o Projeto Básico previa 204 vagas gratuitas e foram disponibilizadas aproximadamente 55, e, ainda, em posicionamento bastante distante da entrada do novo Terminal Rodoviário de Brasília (próximo ao Terminal de Cargas), e sem passarela de acesso, também em desacordo ao previsto nos Projetos do Caderno de Encargos e Especificações, anexo ao Edital (fls. 72 e figura 11 do Relatório Fotográfico – fls. 107);

j) redução da qualidade da passarela de acesso situada entre a estação do Metrô e o novo Terminal Rodoviário, uma vez que foi instalada uma estrutura de lona tensionada, menos eficiente para a proteção contra as chuvas do que a prevista originalmente no Projeto do Caderno de Encargos e Especificações, anexo ao Edital, que indicava cobertura de duas águas com pequeno caimento e calhas nas laterais para drenagem das águas pluviais (fls. 81). Ainda, o Projeto previa uma espécie de praça, com cobertura em módulos de quatro águas, para fazer a transição entre os dois lances da passarela, o que não foi também implantado, havendo, inclusive, trecho da passarela sem qualquer cobertura, em rampa paralela a um lance de escadas, destinada a pessoas portadoras de deficiência e com mobilidade reduzida (Figuras 12/13 do Relatório Fotográfico – fls. 107/108).

### **Causas**

140. Não observância plena, pelo Consórcio, das premissas de desempenho e conforto e dos requisitos de qualidade contidos no Projeto Básico e no Caderno de Encargos e Especificações, anexos ao Edital, ao realizar alterações e exclusões de elementos arquitetônicos na confecção do Projeto Executivo/*As Built* e na realização da obra.

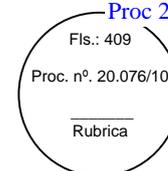
141. Também houve deficiente fiscalização por parte da Secretaria de Obras, especialmente ao permitir alterações e exclusões que prejudicaram a qualidade e o conforto idealizados para a edificação no Edital.

### **Efeitos**

142. Instalações e espaços públicos inferiores, quantitativa e qualitativamente, ao previsto nos projetos e nas especificações anexos ao Edital, causando prejuízo ao desempenho, ao conforto e à qualidade esperados para a edificação do Terminal, e, conseqüentemente, aos usuários finais do sistema.

### **Considerações do Consórcio quanto aos itens a/b – redução no número de peças sanitárias**

143. O Consórcio, às fls. 276/282, alegou que refez os cálculos dos



sanitários em razão do tipo de usuário que frequenta o terminal, com base em estudos da empresa SOCICAM, que faz parte do Consórcio e administra o Terminal, dividindo os tipos de usuários em duas classes: “fixos” e “esporádicos”. Buscou demonstrar que a soma de todos os lavatórios, vasos sanitários e mictórios atualmente existentes são superiores ao número inicialmente previsto no Projeto Básico e que a atual distribuição organiza o fluxo do terminal (fls. 58/59 do Anexo III).

***Posicionamento da equipe de auditoria quanto aos itens a/b – redução no número de peças sanitárias***

144. As justificativas apresentadas pelo consórcio deixam patente que houve modificação da disposição arquitetônica segundo seus próprios critérios (fls. 74/77). Entretanto, caberia à Administração a avaliação dos impactos relativos às modificações arquitetônicas e a respectiva aprovação, ainda que fosse por meio da aprovação do Projeto Executivo.

***Considerações do Consórcio quanto ao item c – aplicação de material diverso do original nas divisórias dos banheiros***

145. O Consórcio argumentou que os usuários da rodoviária praticam atos de vandalismo, danificando materiais frágeis como o vidro e o granito, e que a troca foi motivada por razões de segurança. Informou também que fez a substituição de material em razão de o laminado melamínico ser mais resistente ao impacto e mais simples para ser substituído. Por fim, indicou que a divisória de laminado custou ao Consórcio mais do que custaria a divisória de granito (fls. 283/284).

***Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item c – aplicação de material diverso do original nas divisórias dos banheiros***

146. Não há respaldo técnico a respeito da fragilidade de materiais como o granito e o vidro, desde que a execução do serviço atenda as normas vigentes, principalmente no tocante às espessuras, qualidade do material e método Executivo.

147. A alegação de vandalismo dos frequentadores do Terminal não se mostra suficiente para a alteração do material de acabamento, até porque, as supostas ações devem ser coibidas pela própria Concessionária, por meio de suas atividades rotineiras de segurança e de manutenção.

148. Entretanto, as razões apresentadas para a troca do material especificado deveriam ter sido avaliadas e aprovadas pela Secretaria responsável pela contratação da obra.

***Considerações do Consórcio quanto ao item d – redução na quantidade de assentos na área de espera***

149. O Consórcio informou, às fls. 285/286, que os 350 assentos seriam instalados na medida em que aumentasse a demanda. Alegou, também, que os atuais 204 assentos disponíveis na área de espera estão de acordo com o Manual de Implantação de Terminais Rodoviários de Passageiros (MITERP - fls. 113/229 do Anexo III), e que tais assentos, somados aos da área de alimentação, superariam os inicialmente previstos.

150. Asseverou que não se poderia comparar o Terminal Rodoviário a um Shopping Center, conforme havia feito esta Unidade Técnica.



***Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item d – redução na quantidade de assentos na área de espera***

151. Registra-se que o conceito de Shopping Center adotado na concepção do Terminal foi estabelecido no Memorial Descritivo, em que foi salientado: “O conceito de shopping Center adotado para o terminal, visa uma área comercial com espaços agradáveis acrescenta conforto ao serviço de transporte nos momentos de espera e induzem o usuário a uma permanência mais prolongada e a usufruir do espaço de compras existente”.

152. O padrão almejado para o Terminal Rodoviário de Brasília deu ênfase ao conforto, à modernidade e à tecnologia, conceitos que, inclusive, foram fundamentais para a definição da taxa de embarque a ser adotada, uma das mais altas do Brasil, segundo os dados constantes às fls. 60-verso e 61 do Anexo II.

153. Esclarece-se que o MITERP, cuja 3ª edição se deu em junho de 1986, deveria ser utilizado apenas quando o projeto básico fosse omissivo no estabelecimento de parâmetros, até porque, o referido manual foi editado com a finalidade de “estabelecer padrões gerais mais simples para a implantação de terminais, com racionalização de procedimentos operacionais e de áreas, objetivando, através de redução dos investimentos, compatibilizar os eventuais programas de implantação de terminais, para atendimento das reais demandas de passageiros e de ônibus, aos recursos orçamentários disponíveis.”. Entretanto, as razões apresentadas deveriam ter sido avaliadas e aprovadas pela Secretaria responsável pela contratação da obra.

***Considerações do Consórcio quanto ao item e – redução da quantidade de assentos na área de alimentação***

154. O Consórcio informou que atualmente estão disponíveis 252 lugares na área de alimentação (fls. 287).

***Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item e – redução da quantidade de assentos na área de alimentação***

155. Igualmente, as razões apresentadas deveriam ter sido avaliadas e aprovadas pela Secretaria responsável pela contratação da obra.

***Considerações do Consórcio quanto ao item f – redução da quantidade de lojas***

156. O Consórcio informou que as áreas destinadas para o despacho e o recebimento de encomendas situavam-se dentro da cobertura, ocupando áreas computadas como lojas e que foram deslocadas para fora da cobertura principal com o intuito de evitar o fluxo indesejado de cargas e passageiros no mesmo local. Informou, ainda, que atualmente existem 41 pontos comerciais (fls. 288/290).

***Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item f – redução da quantidade de lojas***

157. Embora tenha aumentado de 33 para 41 o número de lojas disponíveis ao usuário, verifica-se, no que diz respeito às lojas de despacho e encomendas, que a alteração foi de encontro ao previsto no Projeto Básico (fls. 23 do Anexo II e fls. 79) e no Caderno de Encargos e Especificações (fls. 100 do Anexo II – abaixo transcrito), pois ficaram fora da área proposta inicialmente, uma vez que o comércio deveria se desenvolver ao redor da praça central, oferecendo o conforto da



proximidade ao usuário. *In verbis*:

*“Ao entrar, o usuário tem à sua frente o balcão de informações, à sua esquerda os guichês de venda de passagens das empresas de transporte rodoviário e, à direita a área comercial composta por 33 lojas. A área comercial desenvolve-se ao redor da praça central, onde localizam-se os jardins internos, as áreas de alimentação com 180 lugares e as áreas de espera com capacidade para 350 assentos. Pela circulação ao redor da praça tem-se por um lado o acesso aos sanitários e pelo lado oposto à área administrativa e ao setor de serviços de apoio tais como posto policial, juizado de menores, achados e perdidos.”*

158. Em suas alegações, o Consórcio informa que a área para despacho e encomenda foi deslocada para fora da cobertura principal a fim de evitar o fluxo indesejado de cargas e passageiros no mesmo local.

159. Em que pese a argumentação oferecida, nota-se que, mais uma vez, que houve a alteração dos parâmetros do Projeto licitado sem que fosse consultado o poder concedente. Considera-se que caberia à Secretaria avaliar e aprovar a reformulação do Projeto inicialmente contratado.

***Considerações do Consórcio quanto ao item g – ausência de jardins internos***

160. O Consórcio informou que retirou os jardins para permitir o trânsito livre dos usuários e por demanda operacional da gestora do Terminal, alegando que não é possível avaliar se houve prejuízo ao microclima do espaço (fls. 291/292).

161. Acrescentou que o Terminal foi certificado pelo PROCEL EDIFICA – Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificação, e que a envoltória do Terminal recebeu a Etiqueta “A” do PROCEL, índice de excelência em conservação de energia.

162. Concluiu que o espaço se tornou mais “aprazível” e “confortável”, na medida em que o saguão aumentou sua área contínua, sem barreira ao deslocamento do usuário.

***Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item g – ausência de jardins internos***

163. A argumentação oferecida confirma a alteração do projeto licitado.

164. Mais uma vez o Consórcio adotou critérios próprios para alterar o projeto inicial (ver plantas constantes do Edital), considerando-os satisfatórios, sem possibilitar, sequer, a manifestação da então Secretaria de Obras do DF na modificação empreendida.

165. Os quatro jardins internos idealizados favoreceriam, por certo, a criação de um microclima, até porque, a ampla área livre e ventilada, bem como o sistema de umidificação de ar, já faziam parte do projeto inicial. Ou seja, os jardins favoreceriam, ainda mais, a criação de um espaço aprazível e confortável para o usuário nos momentos de espera.

166. Entretanto, caberia à Secretaria responsável pela contratação da obra avaliar e aprovar a reformulação arquitetônica do Projeto inicialmente contratado.



### **Considerações do Consórcio quanto ao item h – exclusão do deck**

167. O Consórcio considerou que o deck é a continuidade do piso do saguão do Terminal.

168. Alegou que a diferença básica entre o projeto licitado e o executado foi apenas a elevação do piso d'água acima do nível da soleira, o que trouxe as vantagens referentes ao aumento da área para observar o movimento dos ônibus e passageiros, a substituição do guarda-corpo por bancos e muretas, bem como o uso de cascatas que supostamente elevariam a umidade e abafariam os ruídos oriundos da movimentação dos ônibus (fls. 293/294).

169. Asseverou que o projetista, ao utilizar o termo deck, referia-se ao espaço de observação dos ônibus por parte dos passageiros e que, após efetuar pesquisa no Google para o termo "deck de observação", obteve retorno de aproximadamente 143.000 resultados referentes a edifícios, montanhas, pontos geográficos e aeroportos.

### **Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item h – exclusão do deck**

170. No projeto inicial, aquele que foi aprovado pela então Secretaria de Obras do DF, o deck avançaria sobre o espelho d'água e o que foi realizado não condiz com o projeto de arquitetura e o estabelecido no memorial descritivo da obra.

171. Em observação *in loco*, foi possível constatar, além disso, que o usuário fica separado do espelho d'água por uma barreira de vidro. O memorial descritivo do projeto licitado não continha tal previsão e estabelecia que (fls. 100, Anexo II):

*"A plataforma é separada do terminal por espelho d'água envolto por um jardim. Em um deck que avança por sobre o espelho d'água e existe ainda uma extensão da praça de alimentação, que oferece aos usuários uma área de estar bastante agradável de onde se pode observar a movimentação dos ônibus na plataforma".*

172. De sua parte, o Consórcio confirmou a alteração do projeto arquitetônico ao enumerar e minimizar, sob o ponto de vista da engenharia e da arquitetura, as vantagens da modificação relativa ao espelho d'água.

173. Da consideração do Consórcio restou clara a inobservância das características definidas no projeto arquitetônico licitado, sem a anuência da então Secretaria de Obras do DF.

174. Caberia à Secretaria responsável pela contratação da obra avaliar e aprovar a reformulação arquitetônica do Projeto inicialmente contratado, conforme estabelecido no Edital de licitação.

### **Considerações do Consórcio quanto ao item i – redução do número de vagas de estacionamento**

175. O Consórcio informou que a área do referido estacionamento está fora dos limites do terreno do Terminal Rodoviário (fls. 66/67, Anexo III).

### **Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item i – redução do número**



### ***de vagas de estacionamento***

176. Embora conste desenhado nas plantas (fls. 72), de fato, não se identifica no Caderno de Encargos e Especificações menção a esse item, razão pela qual não será mencionado como um dos indicativos que apontam no sentido da reformulação do Projeto Básico sem aprovação do Ente Público responsável.

### ***Considerações do Consórcio quanto ao item j – alteração da cobertura da passarela***

177. O Consórcio informou que a alteração da passarela (execução de uma estrutura de lona tensionada, no lugar daquela prevista originalmente no Projeto do Caderno de Encargos e Especificações, anexo ao Edital, que indicava cobertura de duas águas com pequeno caimento e calhas nas laterais para drenagem das águas pluviais - fls. 81) foi com o objetivo de manter o mesmo padrão arquitetônico do prédio principal. Registrou, ainda, que a passarela não fazia parte do escopo contratual (fls. 67/68, Anexo III).

### ***Posicionamento da equipe de auditoria quanto ao item j – alteração da cobertura da passarela***

178. A passarela prevista inicialmente no Projeto é igual àquelas construídas para ligar o Terminal às plataformas de embarque e desembarque. Assim, não há que se falar em adequação arquitetônica, mas em reformulação dos conceitos arquitetônicos.

179. A justificativa apresentada pelo Consórcio deixa claro que não houve preocupação em submeter as modificações do NTR à aprovação da Secretaria responsável, a quem cabia a decisão final sobre elas.

### ***Considerações da então Secretaria de Obras do DF acerca dos achados***

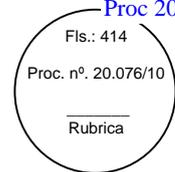
180. As considerações da então Secretaria de Obras do DF acerca dos achados citados na Informação nº 09/2011, entre eles as alterações arquitetônicas exemplificadas, encontram-se representadas nas justificativas encaminhadas pelos Secretários à época da construção e se fundamentam na escassez de pessoal qualificado para exercer o acompanhamento adequado das obras em andamento no período, quando a Secretaria contava com mais de 250 contratos e apenas 9 (nove) servidores aptos a fiscalizá-los.

181. Além disso, o então Secretário de Obras, Sr. Maurício Canovas, por meio do Ofício nº 739/2013 (fls. 230), informou que havia solicitado os esclarecimentos ao Consórcio sobre os itens mencionados na Decisão TCDF nº 1.329/2013.

### ***Posicionamento consolidado da equipe de auditoria***

182. Esse achado foi apresentado com a finalidade de registrar que a obra não foi construída conforme o projeto inicialmente contratado sem a anuência da então Secretaria de Obras.

183. Nesse sentido, verificou-se uma série de pontos destoantes das previsões do projeto licitado e seus elementos constitutivos, sem que se identificasse aprovação expressa dessas alterações por parte da Secretaria de Obras, o que caracteriza, além do excesso do Consórcio construtor ao alterar a concepção inicial, a omissão daquele ente público no controle da obra. Até a manifestação da então



Secretaria de Obras reforça essa percepção, uma vez que se dedica a explicar a carência de pessoal, sem refutar o achado e a ausência de autorização para modificar a obra.

184. Restou incerto, por parte da então Secretaria de Obras, o conhecimento e a respectiva aprovação das reformulações empreendidas pelo contratado no Projeto Básico inicial, uma vez que necessitou recorrer ao Consórcio (Ofício nº 166/2011-GAB/SO, fls. 09) para atender à Nota de Auditoria nº 01-20076/2010 (fls. 06/07), que solicitava, entre outros, o encaminhamento a esta Corte dos Projetos Executivos aprovados da construção do Novo Terminal Rodoviário, conforme registrado em carta do Consórcio dirigida ao Secretário Adjunto da então SO, com data de 22.02.11 (fls. 09).

185. Ademais, a própria Secretaria, no Ofício nº 176/2011-GAB/SO encaminhado ao Tribunal, identificou os Projetos enviados pelo Consórcio como “Projetos Executivos previstos” (fls. 08) e não aprovados, como seria o esperado para o caso.

186. Salienta-se que os projetos reformulados pelo Consórcio e chamados de “Executivos” que foram encaminhados a esta Casa (CD Anexo IV) não possuem indícios de avaliação, aprovação e registro por parte da então Secretaria de Obras. Não se encontram, portanto, revestidos dos critérios de formalidade, divulgação e motivação exigidos para os documentos que compõem os processos públicos e embasam as tomadas de decisões gerenciais, conforme previsto nos artigos 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999<sup>26</sup>.

---

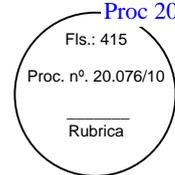
<sup>26</sup> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (...) Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.



187. Também não poderiam ser utilizados para fundamentar as verificações levadas a efeito no presente trabalho porque as técnicas de auditoria adotadas nesta Casa primam pela análise de documentos que possam embasar conclusões confiáveis, devendo o auditor se atentar para, entre outros elementos, a assinatura, a aprovação e o devido registro dos documentos públicos (item 4.7.7 do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal<sup>27</sup>).

188. Caso a obra se desenvolvesse de acordo com os princípios constitucionais, com a legislação pertinente e com os termos do Edital e do Contrato, o Projeto Executivo deveria ter sido encaminhado para aprovação da então Secretaria de Obras, conforme o item 1.3.1 do contrato (Anexo I, fl. 08), que estabelecia:

*“1.3.1 Executar a construção do Novo Terminal Rodoviário em terreno pertencente ao Contratante, de acordo com o Projeto Executivo providenciado pela Contratada e **aprovado pelo Contratante**, conforme condições especificadas no Edital e conforme Proposta Técnica apresentada pela Contratada.” (grifo não original)*

189. A finalidade do Projeto Executivo seria prover o Contrato do detalhamento que se fizesse necessário para a perfeita execução da obra (art. 6º, X, da Lei nº 8.666/93). Trata-se, portanto, de um documento que complementaria as informações já fornecidas no Projeto Básico (art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93) e mesmo assim carecia da aprovação da então Secretaria para ser implantado.

190. As modificações de projetos contratados com entes públicos demandam a realização de estudos técnicos, memoriais, croquis, cálculos e demais documentos que possibilitem a avaliação e o registro, por parte do gestor público, do impacto nos parâmetros qualitativos, quantitativos e financeiros inicialmente estabelecidos, sob pena, inclusive, de macularem o processo licitatório que elegeu a proposta mais vantajosa para a Administração.

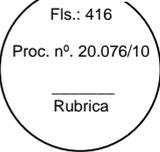
191. Nesse contexto, destaca-se que tanto as alterações quantitativas quanto as qualitativas, relativas aos materiais empregados mereceriam a apreciação da Administração, uma vez que a qualidade é um dos pressupostos intrínsecos na opção pela execução indireta de obras públicas.

192. Assim, é preciso que a Administração tome conhecimento de todas as alterações empreendidas no Projeto Básico, avaliando a sua conveniência em relação aos quesitos inicialmente almejados, com o intuito de aprovar ou recusar as modificações realizadas pelo Consórcio.

193. Na ocasião da execução da obra, a situação relatada pela então Secretaria de Obras do DF demonstrou a falta de pessoal para supervisionar as obras, com conseqüente sobrecarga dos executores, o que veio a influenciar negativamente no desempenho da fiscalização. Como já abordado anteriormente, essa justificativa

---

<sup>27</sup>e) exame dos documentos originais: comprovação por meio de documentos originais, e não de cópias, da autenticidade de atos e fatos de interesse da auditoria (Ex: exame de notas fiscais, exame dos termos de Contrato devidamente assinados). Quem procede ao exame dos documentos originais deve atentar para: (...) aprovação: verificação de que o documento foi assinado ou aprovado por servidor competente; registro: verificação de que o registro da ação da qual resultou o documento foi feito de modo adequado e lançado contabilmente, quando for o caso.



foi considerada suficiente para considerar atendido o item II.a da Decisão TCDF nº 1.329/2013.

194. Na linha dessa justificativa, os esclarecimentos prestados pelo executor confirmaram o excesso de trabalho, uma vez que as visitas eram realizadas uma ou duas vezes por semana e o acompanhamento feito com base no desenvolvimento do cronograma físico-financeiro, ferramenta que não se presta a uma verificação detalhada da evolução da obra por retratar resumidamente as fases do empreendimento e seus respectivos custos.

195. Assim, a inobservância, por parte do executor do Contrato, das alterações empreendidas pelo Consórcio pode ser relevada por ora, dado o acúmulo de trabalho decorrente da falta de pessoal para vistoriar as obras, o que impossibilitou uma fiscalização acurada da construção, considerando-se atendido o item II.c.2 da Decisão TCDF nº 1.329/2013, como já abordado anteriormente.

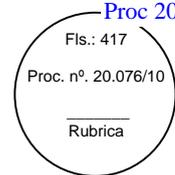
196. Contudo, pontua-se que, tão grave como a alteração de projeto à revelia da autorização do poder concessionário, é a falta de atuação rigorosa da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF (sucessora da Secretaria de Estado de Obras do DF) mesmo após o conhecimento dos fatos relatados na auditoria realizada por esta Corte. A insuficiência de pessoal justifica a dificuldade de acompanhamento enfrentada à época da construção, potencializada pelo não encaminhamento dos relatórios mensais sobre a obra, mas não dá amparo para atual inércia da Entidade frente às irregularidades noticiadas pelo Tribunal.

197. Dessa forma, entende-se que cabe sugestão ao TCDF para que determine à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF que, em conjunto com a atual gestora do Contrato de prestação de serviços, DFTrans, atue junto ao Consórcio CNT de modo a avaliar e aprovar ou não as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção do NTR, ocorridas sem a devida aprovação prévia, a fim de avaliar a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público concedido de administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal, bem como dos impactos financeiros e de qualidade que porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação.

### ***Proposições***

198. Diante disso, sugere-se ao egrégio Plenário:

- a) Considerar satisfatórias as argumentações trazidas pela então Secretaria de Obras do DF, no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, dando por atendido o item II.a da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Sugestão II.c);
- b) Considerar satisfatória a argumentação trazida pelo executor do Contrato no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações arquitetônicas empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as



- obras em andamento à época, com consequente sobrecarga dos executores, dando por atendido o item II.c.2 da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Sugestão II.b);
- c) Determinar à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF que, em conjunto com a atual gestora do Contrato de prestação de serviços, DFTrans, atue junto ao Consórcio CNT de modo a avaliar e aprovar ou não as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção do NTR (Contrato nº 137/2008-SO), ocorridas sem a devida aprovação prévia, a fim de avaliar a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público concedido de administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal, bem como dos impactos financeiros e de qualidade que porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação (Sugestão V.c).

### **Benefícios Esperados**

199. Espera-se que a Administração assumira seu papel na gestão do contrato de concessão, bem como que as empresas contratadas atentem para as obrigações contratuais assumidas, com ênfase especial para a observância dos elementos constantes das especificações técnicas e detalhes dos Projetos licitados e de empreendimentos, principalmente no que diz respeito ao padrão de qualidade dos serviços prestados à população.

### **2.3.2 Achado 5 – Produtos e serviços da área comercial não adequados às necessidades dos usuários.**

#### **Critério**

200. Art. 6º, caput e § 1º, da Lei nº 8.987/95; Projeto Básico (fls. 23, Anexo II), Memorial Descritivo do Caderno de Encargos e Especificações (fls. 99-verso e 100, Anexo II), Minuta de Regulamento Interno do Terminal Rodoviário de Brasília (fls. 39-verso, Anexo II), todos anexos ao Edital da CP nº 004/2007-SO/DF e partes integrantes do Contrato nº 137/2008-SO.

#### **Análises e Evidências**

201. Em inspeção *in loco*, registrada por fotos (Relatório Fotográfico, fls. 102/112), constatou-se que as opções de alimentação existentes na área comercial não se apresentavam adequadas às necessidades de parcela dos usuários, pois eram restritas a apenas três estabelecimentos de lanches na modalidade de franquias (Casa do Pão de Queijo, Bob's e Subway) e dois quiosques, todos de custos bastante elevados (Figuras 14/16 do Relatório Fotográfico – fls. 108/109).

#### **Causas**

202. Redução do espaço comercial por parte do Consórcio em decorrência da não observância das premissas constantes nas especificações técnicas e Projetos arquitetônicos que integravam o Contrato, tendo em conta a fiscalização deficiente por parte da Secretaria de Obras.



### ***Efeitos***

203. Falta de opções de alimentação, bem como preços inadequados aos usuários de baixa renda.

### ***Considerações do Consórcio***

204. O Consórcio informou que o Edital não elencou quais seriam, especificamente, as atividades comerciais obrigatórias, e que desconhece qualquer tipo de crítica ou reclamação sobre os serviços (fls. 69/75, Anexo III). Acrescentou que o comércio instalado tem atendido satisfatoriamente os usuários, praticando, inclusive, preços inferiores aos do comércio das proximidades.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

205. Observa-se que a insatisfação dos usuários foi objeto de matéria jornalística (fls. 94/95), não se caracterizando como mera especulação desta Unidade Técnica. Ademais, esperava-se que, para o atendimento com a qualidade comparável às dos terminais de alto padrão do país (com uma das taxas mais altas de embarque), houvesse o cumprimento dos requisitos “recomendáveis” naquilo que remete à distribuição das atividades comerciais.

206. Vale destacar que, sobre o aspecto objetivo de redução do quantitativo de salas comerciais, nada foi apresentado pelo auditado.

207. Contudo, esse assunto poderá ser mais adequadamente avaliado pela DFTRANS, atual gestor do Contrato de concessão, quando da verificação dos testes de satisfação do usuário, de aplicação obrigatória por parte do CNT.

### ***Proposições***

208. Nesse sentido, sugere-se ao egrégio Plenário:

Recomendar ao DFTtrans, atual gestor do Contrato de Concessão nº 137/2008 – SO, que, nos termos estabelecidos para o controle de qualidade do serviço e em prol da melhoria contínua do sistema de gestão de qualidade, adote as medidas necessárias buscando incluir, nos testes de pesquisa de satisfação do usuário do terminal (de aplicação obrigatória e periódica por parte do Consórcio), quesitos que abordem o nível de satisfação relativo à variedade dos serviços de alimentação disponíveis, bem como dos preços praticados (Sugestão IV).

### ***Benefícios esperados***

209. Espera-se que as pesquisas de satisfação demonstrem a verdadeira necessidade dos frequentadores do terminal e ensejem as modificações pertinentes.

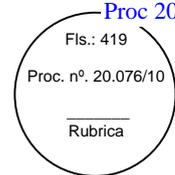
### **2.3.3 Achado 6 – Não atendimento pleno das normas de acessibilidade.**

#### ***Critério***

210. Lei nº 2.105/98, Decreto nº 19.915/98 – Código de Edificações do DF e NBR 9050 (fls. 113/118).

#### ***Análises e Evidências***

211. Ausência de sinalização tátil no local de embarque e desembarque



e deficiente manutenção das condições diárias de acessibilidade, entre outras, conforme informações da AGEFIS referentes ao Laudo de Vistoria nº 47/2010 da Comissão de Acessibilidade e registros fotográficos (fls. 60/61).

212. Observou-se, também, na passarela de acesso que liga a estação do Metrô ao novo Terminal Rodoviário, a ausência de cobertura nas rampas ao lado das escadas, destinada às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (Figuras 17/21 do Relatório Fotográfico – fls. 110/112).

### **Causas**

213. Não cumprimento pleno das normas de acessibilidade e falhas na manutenção, por parte do Consórcio, bem como deficiente fiscalização por parte da então Secretaria de Obras do DF.

### **Efeitos**

214. Dificuldades de acesso e de uso do novo Terminal Rodoviário para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

### **Considerações do Auditado**

215. O Consórcio Novo Terminal informou que, a respeito das questões contidas no relatório da AGEFIS, protocolou carta em 28.08.11 contendo a explanação sobre todos os pontos do Laudo de Vistoria, contudo, ainda não havia obtido a respectiva resposta (fls. 76/80, Anexo III).

216. Os dirigentes da então Secretaria de Obras não se manifestaram especificamente sobre o assunto.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

217. Observou-se que o Contratado vinha promovendo o entendimento com a AGEFIS sobre os pontos discordantes em relação ao Laudo de Vistoria nº 47/2010.

218. Não obstante, verificou-se a existência nesta Corte do Processo nº 26.221/13, que trata de uma ampla auditoria sobre acessibilidade realizada no exercício de 2015 em vias e prédios públicos. Um dos prédios públicos vistoriados é a já denominada Rodoviária Interestadual de Brasília, que se trata do mesmo Novo Terminal Rodoviário, objeto destes autos.

219. Considerando que a vistoria realizada na mencionada auditoria é mais recente que a auditoria aqui apresentada, que os maiores problemas lá identificados foram externos aos prédios públicos (localizados principalmente nas vias e calçadas), que foram poucas as falhas identificadas no quesito acessibilidade do NTR e que aquele Processo está em fase de elaboração do Relatório Final de Auditoria com proposição de apresentação pelo GDF de um Plano de Ação para correção das falhas identificadas, não serão tecidas sugestões de proposições sobre o assunto nesta oportunidade.



### **2.3.4 Achado 7 – Ausência de Carta de Habite-se.**

#### ***Critérios***

220. Arts. 56, 57, 60 e 60-A da Lei nº 2.105/98<sup>28</sup> e arts. 50 e 52 do Decreto nº 19.915/98<sup>29</sup>.

#### ***Análises e Evidências***

221. A então Secretaria de Obras do DF não apresentou a Carta de Habite-se referente ao novo Terminal Rodoviário de Brasília, solicitada mediante nota de auditoria, mas sim a Licença de Funcionamento nº 01538/2010, emitida pela Administração Regional de Brasília.

#### ***Causas***

222. Morosidade no cumprimento das exigências da Administração Regional de Brasília para a obtenção da Carta de Habite-se.

#### ***Efeitos***

223. Incerteza com relação ao cumprimento das condições exigidas pelas concessionárias de serviços públicos e pelo CBMDF.

#### ***Considerações do Auditado***

224. O Consórcio Novo Terminal informou que, de fato, a Carta de Habite-se ainda não havia sido emitida.

225. Isso se devia à Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando a constitucionalidade da Lei que desafetou o bem público de uso comum do povo correspondente à área do Novo Terminal Rodoviário. Informou também que a partir de 07.12.10, data em que transitou em julgado a improcedência da referida ADI, já haviam sido retomadas as ações para a obtenção da Carta de Habite-se (fls. 367), bem como já haviam sido obtidas as aprovações relativas aos órgãos da CAESB, CEB e CBMDF (fls. 315/318).

---

<sup>28</sup> Lei nº 2.105/98:

Art. 56 - Toda edificação, qualquer que seja sua destinação, após concluída, obterá o respectivo certificado de conclusão na Administração Regional, nos termos desta Lei.

Art. 57 - O certificado de conclusão pode ser na forma de: I - carta de habite-se, expedida para obras objeto de alvará de construção; II - atestado de conclusão, expedido para os demais casos.

Art. 60 - Os certificados de conclusão serão expedidos após a apresentação da documentação pertinente, da vistoria do imóvel e da verificação de inexistência de exigências.

Art. 60-A. O certificado de conclusão só será emitido após a comprovação do cumprimento das condições de acessibilidade, conforme os padrões estabelecidos nesta Lei, em legislação específica e nas normas técnicas brasileiras.

<sup>29</sup> Art. 50 - A expedição da Carta de Habite-se ocorrerá após a conclusão da obra, mediante requerimento em modelo padrão conforme Anexo I deste Decreto, assinado pelo proprietário ou seu representante e a apresentação dos demais documentos exigidos na Lei ora regulamentada. (...) Art. 52 - A solicitação para obtenção de Carta de Habite-se dar-se-á mediante a apresentação dos seguintes documentos: I - comprovante de pagamento da taxa de fiscalização de obras; II - guia de controle de fiscalização de obra preenchida pelo responsável pela fiscalização; III - declaração de aceite das concessionárias de serviços públicos, do CBMDF, da NOVACAP e das Secretarias de Saúde e Educação, de acordo com a finalidade do Projeto e conforme legislação específica de cada órgão. Parágrafo único. A Administração Regional encaminhará as solicitações das declarações de que trata o inciso III deste artigo aos órgãos competentes, a pedido do interessado.



226. A então Secretaria de Obras não se posicionou explicitamente sobre a questão.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

227. De fato, as aprovações das Concessionárias encontram-se acostadas às fls. 315/318. De acordo com o informado, a Carta de Habite-se estava na iminência de ser expedida pelo órgão competente. Sendo assim, sugere-se ao Tribunal determinar que o DFTrans encaminhe a esta Corte de Contas para conhecimento, cópia da Carta de Habite-se do Novo Terminal Rodoviário, ou justifique os impedimentos, caso ainda não tenha sido emitida.

### ***Proposições***

228. Diante disso, sugere-se ao egrégio Plenário:

Determinar ao DFTrans que solicite do Consórcio Novo Terminal a cópia da Carta de Habite-se do Novo Terminal Rodoviário de Brasília ou justifique os impedimentos para a sua emissão caso ainda existam (Sugestão VI).

### ***Benefícios Esperados***

229. Espera-se minimizar os riscos decorrentes do cumprimento das exigências atreladas à obtenção da Carta de Habite-se.

## **3 Conclusão**

230. A presente auditoria buscou avaliar a regularidade da obra do Novo Terminal Rodoviário de Brasília, havendo o trabalho se desdobrado em 3 (três) questões de auditoria:

1. A prestação do serviço ou o fornecimento de bens seguiu os ditames legais?
2. O preço pactuado é compatível com o praticado no mercado?
3. O serviço/produto foi efetivamente prestado/entregue?

231. Na primeira questão, observou-se o descumprimento da legalidade no que tange à transparência dos gastos públicos, como por exemplo, a ausência dos relatórios mensais de prestação de contas sobre o andamento da obra, cuja responsabilidade de elaboração era do Consórcio contratado.

232. Em relação à segunda questão, não foi possível emitir juízo de valor sobre o exato custo da obra, diante da ausência dos elementos de Projeto necessários para subsidiar os cálculos, tais como Projeto Executivo, planilha de custos unitários e as respectivas composições de custos. Além disso, ficou prejudicada uma abordagem mais ampla, com base nos dados contábeis do empreendimento, haja vista a falta de colaboração do Consórcio no fornecimento dos referidos esclarecimentos.

233. Na terceira questão, destinada a verificar se o serviço foi efetivamente entregue, encontraram-se alterações de Projeto que apontam para uma possível reformulação do Projeto Básico, realizada sem a avaliação e aprovação da então Secretaria de Estado de Obras do DF.



234. Todas essas questões foram potencializadas pela deficiência do controle da execução da obra, justificada pela então Secretaria de Obras do DF em razão da escassez de pessoal para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época e pelo acúmulo de atribuições dos fiscais.

#### 4 Proposições

235. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
  - a. do presente Relatório de Auditoria e da Matriz de Achados, de fls. 371/423;
  - b. dos documentos acostados às fls 262/369;
- II) Considerar procedentes as razões de justificativas:
  - a. dos Secretários de Obras à época da edificação do Novo Terminal Rodoviário por não terem instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do empreendimento, considerando atendido o item II.c.1 da Decisão TCDF nº 1.329/2013 (Achado 2);
  - b. do executor do Contrato no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações arquitetônicas empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, com conseqüente sobrecarga dos executores, dando por atendido o item II.c.2 da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Achado 4);
  - c. da então Secretaria de Obras do DF, no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, dando por atendido o item II.a da Decisão TCDF nº 1.329/13 (Achado 4);
- III) Recomendar à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - Sinesp que verifique a adequação das informações prestadas pelo Consórcio Novo Terminal à época sobre o andamento e a regularidade da obra de construção do Novo Terminal e, caso se confirme o descumprimento do item 3.2 c/c 3.25 do Contrato nº 137/2008-SO, adote as providências cabíveis para aplicação das sanções previstas do item 10 do citado Instrumento ao Consórcio Novo Terminal, facultando ao interessado a defesa prévia (Achado 1);
- IV) Recomendar ao DFTtrans, atual gestor do Contrato de Concessão nº 137/2008 – SO, que, nos termos estabelecidos para o controle de qualidade do serviço e em prol da melhoria contínua do sistema de gestão de qualidade, adote as medidas necessárias buscando incluir,



nos testes de pesquisa de satisfação do usuário do terminal (de aplicação obrigatória e periódica por parte do Consórcio), quesitos que abordem o nível de satisfação relativo à variedade dos serviços de alimentação disponíveis, bem como dos preços praticados (Achado 5);

- V) Determinar que a Sinesp, em conjunto com o DFTrans:
- a. obtenha o real custo do empreendimento, isto é, o custo da obra que foi efetivamente executada, por meio da Concessionária ou por meios próprios, de forma detalhada e relacionada com o atual *As Built*, promovendo, o quanto antes, ações com vistas a eventual ressarcimento ao Erário, caso se verifique que o valor da obra atual foi menor do que o valor estimado inicialmente (Achado 3);
  - b. caso o Consórcio se recuse a fornecer os dados necessários para o conhecimento do valor da obra, aplique ao Consórcio as sanções previstas no item 10 do Contrato nº 137/2008-SO, com o máximo rigor, em razão do não cumprimento integral das obrigações assumidas, facultando ao interessado a defesa prévia (Achado 3);
  - c. atue junto ao Consórcio Novo Terminal de modo a avaliar e aprovar ou não as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção do Novo Terminal Rodoviário (Contrato nº 137/2008-SO), ocorridas sem a devida aprovação prévia, a fim de avaliar a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público concedido de administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal, bem como dos impactos financeiros e de qualidade que porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação (Achado 4);
- VI) Determinar ao DFTrans que solicite do Consórcio Novo Terminal a cópia da Carta de Habite-se do Novo Terminal Rodoviário de Brasília ou justifique os impedimentos para a sua emissão caso ainda existam (Achado 7);
- VII) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada:
- a. à Sinesp e ao DFTrans;
  - b. ao Consórcio Novo Terminal;
- VIII) Autorizar o retorno destes autos à Secretaria de Auditoria para a adoção das providências pertinentes.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

e-DOC 278111AE

Proc 20076/2010

Fls.: 424

Proc. nº. 20.076/10

Rubrica

Auditora de Controle Externo – 456-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4958, de 06/06/2017

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: [20076/2010](#)  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [20076/2010](#)

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Auditoria de regularidade realizada na obra do Novo Terminal Rodoviário do Distrito Federal (NTR), executada mediante o Contrato nº 137/2008-SO, relativo à concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, com respectiva administração, operação, manutenção e exploração comercial pelo prazo de 30 (trinta) anos.

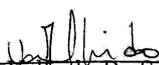
### DECISÃO Nº 2641/2017

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria e da Matriz de Achados, de fls. 371/423; b) dos documentos acostados às fls. 262/369; II - considerar procedentes as justificativas: a) dos Secretários de Obras à época da edificação do Novo Terminal Rodoviário por não terem instituído comissão de três engenheiros para a fiscalização da construção do empreendimento, considerando atendido o item "II.c.1" da Decisão n.º 1329/13 (Achado 2); b) do executor do Contrato no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações arquitetônicas empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, com consequente sobrecarga dos executores, dando por atendido o item "II.c.2" da Decisão n.º 1329/13 (Achado 4); c) da então Secretaria de Obras do Distrito Federal, no que tange à deficiente fiscalização e à inobservância das alterações empreendidas pelo Consórcio durante a execução da obra, haja vista a insuficiência de profissionais habilitados para o acompanhamento de todas as obras em andamento à época, dando por atendido o item "II.a" da Decisão n.º 1329/13 (Achado 4); d) do Consórcio Novo Terminal em relação ao Achado 3 (Ausência de documentos que forneçam o valor real gasto pelo Consórcio Novo Terminal para a realização da obra); III - recomendar à DFTrans, atual gestor do Contrato de Concessão n.º 137/2008 - SO, que, nos termos estabelecidos para o controle de qualidade do serviço e em prol da melhoria contínua do sistema de gestão de qualidade, adote as medidas necessárias para incluir, nos testes de pesquisa de satisfação do usuário do terminal (de aplicação obrigatória e periódica por parte do Consórcio), quesitos que abordem o nível de satisfação relativo à variedade dos serviços de alimentação disponíveis, bem como dos preços praticados (Achado 5); IV - determinar que a Sinesp, em conjunto com a DFTrans, atue junto ao Consórcio Novo Terminal de modo a avaliar as alterações relativas ao Projeto Básico e Caderno de Encargos e Especificações na construção do Novo Terminal Rodoviário (Contrato n.º 137/2008-SO), ocorridas sem a devida aprovação prévia, verificando a sua conveniência em face da atual prestação do serviço público concedido de administração, operação, manutenção e exploração comercial do Terminal, bem como para avaliar os impactos financeiros e de qualidade que porventura possam resvalar nos quesitos adotados para o julgamento da licitação (Achado 4); V - determinar à DFTrans que solicite do Consórcio Novo Terminal a cópia da Carta de Habite-se do Novo Terminal Rodoviário de Brasília ou justifique, caso ainda existam, os impedimentos para a sua emissão (Achado 7); VI - dar ciência desta decisão e do relatório/voto do Relator à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal - Sinesp, à DFTrans e ao Consórcio Novo Terminal; VII -

retornar o feito à Secretaria de Auditoria para os devidos fins. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento do parecer do Ministério Público junto à Corte. O Conselheiro PAULO TADEU deixou de atuar nos autos, por força do art. 153, 1º, do RI/TCDF.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.

SALA DAS SESSÕES, 06 de Junho de 2017

  
José Valdirio Da Silva  
Secretário das Sessões

  
Anilcéia Luzia Machado  
Presidente