



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



Processo nº: 32.174/15-e

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal

Assunto: Auditoria de Recursos Externos

Órgão Técnico: Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública - SEMAG

Publicação: Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, inciso VI)

Ementa: Exame do Plano de Auditoria proposto pela SEMAG, cujo objeto será avaliação dos recursos externos do Programa de Transporte Urbano – PTU/DF, parcialmente custeado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. O Corpo Técnico apresenta Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria, com a proposta de execução do cronograma e matriz de planejamento. VOTO pelo conhecimento dos documentos.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame do Plano de Auditoria proposto pela SEMAG, cujo objeto será avaliação dos recursos externos do Programa de Transporte Urbano – PTU/DF, oriundos do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, celebrado entre o Distrito Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, referente ao período de 1.1.2015 a 31.12.2015.

2. O custo total do Programa foi fixado em US\$ 269.885.000,00 (duzentos e sessenta e nove milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América), sendo US\$ 176.775.000,00 (cento e setenta e seis milhões, setecentos e setenta e cinco mil dólares) financiado pelo BID e US\$ 93.110.000,00 (noventa e três milhões e cento e dez mil dólares) de contrapartida do Distrito Federal.

3. A fiscalização está prevista na Cláusula 5.02 das Disposições Especiais do referido Contrato de Empréstimo e o prazo para o desembolso final do Programa, em cumprimento à Cláusula 3.04(b), foi prorrogado até o dia 30.4.2016, conforme CBR 1794/2015 (e-doc 85641285-e).

4. Foram definidos os seguintes objetivos específicos:

Primeira Questão: As demonstrações financeiras do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



Contrato nº 1957/OCBR refletem, razoavelmente, a situação financeira do Projeto e foram elaboradas de acordo com as normas internacionais de auditoria e conforme os requisitos exigidos pelo BID?

Segunda Questão: O executor/mutuário cumpriu as condições do contrato, as normas do BID, as cláusulas de caráter contábil-financeiro, e as leis e demais regulamentos aplicáveis ao Contrato nº 1957/OC-BR?

Terceira Questão: O executor/mutuário dispõe de documentação comprobatória válida para as despesas apresentadas ao BID e cumpriu as normas e os procedimentos de aquisição e desembolsos relativos à seleção, à adjudicação, à contratação, aos recebimentos e pagamentos de bens, obras e serviços de consultoria, bem como observou a qualificação exigida no contrato de empréstimo para as despesas financiadas com recursos do BID e da contrapartida local?

Quarta Questão: As obras financiadas com recursos do Contrato nº 1957/OC-BR estão sendo executadas a um custo razoável e de acordo com os planos e as especificações aprovadas nos respectivos contratos?

Quinta Questão: O mutuário adotou providências para saneamento das falhas, irregularidades e/ou recomendações de exercícios anteriores da Auditoria, do Banco ou de outros órgãos?

Sexta Questão: Qual o grau de aderência do sistema de controle interno do organismo do executor e/ou coexecutores do Contrato nº 1957/OC-BR a cada um dos cinco componentes do modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations)?

Sétima Questão: Os procedimentos para registro, controle e manutenção dos bens adquiridos com recursos do Programa estão em consonância com as normas do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR?

Oitava Questão: Qual o grau de atingimento das metas e objetivos do Programa de Transporte Urbano do Distrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



Federal?

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

5. A Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos, por meio da Informação nº 01/2016 - DIAUP (e-doc 8C6F5FB9-e), apresentou o Relatório do Levantamento Preliminar de Auditoria e Plano de Auditoria, com o seguinte teor:

“A Auditoria

4. Objeto da auditoria: Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal.

5. Período abrangido pela Auditoria: 01/01/2015 a 31/12/2015.

6. Tipo do serviço: Auditoria de Demonstrações Financeiras do Programa relativas ao período de 01/01/2015 a 31/12/2015, conforme as Diretrizes de Auditoria Financeira emitida pela INTOSAI (ISSAI 1000-1810), complementada pelos requisitos específicos do termo de referência previsto no AF400 (BID) e pelos termos do Contrato de Empréstimo.

7. A auditoria tem o objetivo de verificar a aplicação dos recursos do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, incluindo aqueles financiados pelo BID e os de contrapartida do Distrito Federal, relativos ao período de 01/01/2015 a 31/12/2015.

Elegibilidade do TCDF como Auditor Independente do BID

8. Esta auditoria foi motivada pelo Documento de Elegibilidade nº CBR-3530/2009 ¹, no qual o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID autoriza o TCDF a atuar como auditor independente nos contratos de recursos externos celebrados com o Distrito Federal, incluindo o Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR. Em 2012, por intermédio da CBR-772/2012, de 13/03/2012, o BID ratificou plenamente os termos do acordo de elegibilidade do TCDF, como Auditor Independente, não apontando quaisquer dissonâncias entre as exigências contratuais do empréstimo com os trabalhos de auditoria realizados por este Tribunal, informando ainda:

“Nesse sentido, informo a Vossa Senhoria que as condições

¹ O citado Termo de Elegibilidade assinado pelo TCDF e o BID está anexado ao sistema processual do TCDF, nos papéis de trabalho dos autos do primeiro processo de auditoria do contrato de empréstimo (Processo nº 37553/2009).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



estabelecidas no mencionado Termo de Elegibilidade assinado entre o Banco e o TCDF, objetivando a realização de auditorias de projetos/programas financiados pelo BID, continua em plena vigência.

Sob esse aspecto, agradeceríamos que sejam apresentados oportunamente aos auditores todas as informações e documentos de que estes necessitem para execução normal de seus trabalhos.”

Requisitos de independência

9. Como forma de registrar a observância dos auditores ao critério de independência conforme descrito nas normas internacionais ISSAI 30 e 1000 emitidas pela INTOSAI, todos os auditores envolvidos neste trabalho devem preencher a Declaração de Independência, documento equivalente ao Termo de Não-Impedimento exigido nas normas internas deste Tribunal, conforme preconizado no item 3, título I do Manual de Auditoria – Parte Geral. Os textos dos documentos foram consolidados e adaptados à realidade deste auditor independente, estando devidamente assinados pelos auditores e anexados a estes autos (e-DOC 83BD295D, A46E8201 e AE7911FC). Termo de não impedimento dos auditores do Núcleo de Obras também foi juntado aos autos (e-DOC 9E546DE0).

Requisitos de capacitação da Equipe de Auditoria

10. As normas de auditoria bem como o termo de elegibilidade assinado pelo BID e o TCDF preveem a necessidade de treinamento e capacitação periódica dos Auditores de Controle Externo – ACEs responsáveis pela auditoria do contrato de empréstimo. Assim, cabe informar que os auditores do TCDF contam com Plano Anual de Capacitação que garante a aquisição adequada de competências para o presente trabalho. Além disso, em 2015, houve a realização de cursos e palestras pelo BID em apoio aos trabalhos de auditoria externa.

Requisitos de estruturas aceitáveis de relatórios financeiros

11. De acordo com a ISSAI 1210 da INTOSAI, para determinar se existem condições prévias para realização da auditoria de demonstrações financeiras, o auditor independente deve determinar se a estrutura de relatório financeiro a ser aplicada na elaboração das demonstrações contábeis é aceitável (ver itens A2 a A10);

12. Para efeito do cumprimento da ISSAI 1210 da INTOSAI a estrutura de relatório financeiro aplicável será aquela dos relatórios financeiros intermediários (mensais, semestrais, fundo rotativo, plano de aquisições etc.), no formato acordado entre o mutuário e o Banco como base para a auditoria. Contudo, serão considerados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



como Demonstrativos Financeiros do Programa aqueles que forem apresentados em atendimento à Nota de Auditoria nº 06/2015 (e-DOC 48071CB6-e), que integrarão o relatório do auditor, conforme normas e diretrizes do BID.

Carta de Compromisso/Carta de Representação

13. Para atender às condições prévias de concordância e reconhecimento da Administração sob sua responsabilidade no processo de auditoria, previstas pela ISSAI 1210, foi solicitada por meio da Nota de Auditoria nº 01 (e-DOC FF1ADDB2-e) a apresentação de Carta de Compromisso firmada pelo Coordenador Executivo da UEGP/PTU/DF. A carta assinada pelos auditores e pelo Mutuário, concordando com os termos da auditoria, foi juntada aos autos do processo (e-DOC 6C2A8BC2).

14. Ainda, em cumprimento às exigências da ISSAI 1210, ISSAI 1580 e das Guias de Relatórios Financeiros e Auditoria Externa do BID, foi elaborada minuta de Carta de Representação, com vistas a ser encaminhada ao Coordenador-Executivo da Unidade Especial de Gerenciamento do Programa, representante do mutuário perante o Banco, a ser assinada antes do encerramento da auditoria, com declaração de que cumpriu com todas as suas responsabilidades quanto às demonstrações financeiras.

Controle de Qualidade da Auditoria de Demonstrações Contábeis

15. Para atender os requisitos de controle de qualidade previstos na ISSAI 1220 da INTOSSAI, em especial os itens 12 e 13, ficou definido que em cada tarefa e atividade um dos auditores executa, outro auditor revisa e o chefe da Divisão e o Secretário de Controle Externo fazem a supervisão do trabalho, exercendo funções equivalentes aos sócios de empresa de auditoria independente com responsabilidade técnica sobre o trabalho.

16. Além do cumprimento dessas exigências, foi elaborado checklist de procedimentos de controle de qualidade do processo de auditoria de recursos externos, com vista a adequar as práticas de auditoria deste Tribunal às normas internacionais de auditoria e normativas do BID.

Escopo da Auditoria

17. Quanto ao escopo da presente auditoria, considera-se aplicável o Termo de Referência vigente à época da assinatura do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR. O referido termo prevê uma auditoria de escopo amplo, que abrange aspectos contábil-financeiro, de certificação (regularidade) e de desempenho (operacional).

18. Importante ressaltar que em relação aos demais aspectos da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



auditoria, questões alheias ao escopo, como, por exemplo, o modelo previsto para a elaboração e apresentação dos relatórios financeiros, aplica-se como parâmetro as normas internacionais de auditoria, em consonância com as cláusulas do Contrato de Empréstimo e as Guias Financeiras emitidas pelo BID.

19. Dessa forma, o escopo dos trabalhos de auditoria do exercício de 2015, relativo ao período de 01/01/2015 a 31/12/2015, compreende as áreas e os exames seguintes:

a) avaliação do sistema de controle interno referente ao projeto, a qual compreende a concepção e o funcionamento do referido sistema conforme critérios definidos pelo “Committee on Sponsoring Organizations (COSO)”², incluindo: o ambiente de controle; a avaliação de riscos; os sistemas de contabilidade e de informações; as atividades de controle; e as atividades de monitoramento.

b) exame das transações financeiras e dos registros contábeis para opinar se as informações financeiras (demonstrações financeiras básicas e informações financeiras complementares) do projeto e/ou da entidade são apresentadas de forma razoável e se foram elaborados de acordo com as normas internacionais de auditoria externa emitidas pela INTOSAI e com as normas internacionais definidas nas Guias de Relatórios Financeiros (OP 273-1) emitidas pelo BID, inclusive se o Demonstrativo de Fluxo de Caixa, de Investimentos Acumulados e as Notas Explicativas foram apresentadas em consonância com os modelos do Anexo 1 das referidas guias;

c) exame do cumprimento de cláusulas contratuais de caráter contábil-financeiro, regulamento operacional, de crédito e/ou convênios interinstitucionais;

d) exame, por amostragem, da documentação comprobatória referente aos processos de aquisição de bens e contratação de obras e serviços de consultoria de forma integrada com as respectivas solicitações de desembolso apresentadas ao Banco. Deve-se comprovar se a documentação comprobatória está suportada por comprovantes fidedignos e mantidos nos arquivos do executor/coexecutores ou mutuário; bem como se foi devidamente autorizada; e se correspondem às despesas qualificadas, de acordo com os termos do contrato de empréstimo, verificando ainda se foi contabilizada corretamente;

e) visitas de inspeção, por amostragem, às obras financiadas com recursos do projeto, para verificar se estão sendo

² C.O.S.O.: Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Relatório preparado pela comissão Treadway sobre o novo enfoque para o controle interno, datado de setembro de 1992.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



executadas de acordo com os planos e as especificações aprovados nos respectivos contratos, bem como se foram executadas com custo razoável a preço de mercado;

f) exame da aplicação dos procedimentos para registro, controle e manutenção de bens adquiridos com os recursos do projeto;

g) exame da situação do fundo rotativo, incluindo a conciliação de contas bancárias;

h) exame das providências eventualmente adotadas para saneamento das fragilidades do sistema de controle interno e das pendências de períodos anteriores;

i) análise do grau de atingimento das metas e objetivos do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal.

Objetivo Geral da Auditoria

20. O objetivo geral da auditoria é emitir parecer profissional de auditores independentes relativo ao exercício de 2015, sobre as informações financeiras e operacionais exigidas pelo BID, os registros contábeis, a documentação de apoio relacionadas a gastos, o exame dos processos de aquisições de bens, obras e serviços, a avaliação do sistema de controle interno e a utilização dos recursos do projeto, em conformidade com os termos e condições do Contrato de Empréstimo 1957/OC-BR.

Definição dos Objetivos Específicos da Auditoria (Questões de Auditoria)

21. A auditoria tem como objetivos específicos responder as questões de auditoria seguintes, conforme Matriz de Planejamento (e-DOC 8C6F5FB9-e):

Primeira Questão: As demonstrações financeiras do Contrato nº 1957/OC-BR refletem, razoavelmente, a situação financeira do Projeto e foram elaboradas de acordo com as normas internacionais de auditoria e conforme os requisitos exigidos pelo BID?

Segunda Questão: O executor/mutuário cumpriu as condições do contrato, as normas do BID, as cláusulas de caráter contábil-financeiro, e as leis e demais regulamentos aplicáveis ao Contrato nº 1957/OC-BR?

Terceira Questão: O executor/mutuário dispõe de documentação comprobatória válida para as despesas apresentadas ao BID e cumpriu as normas e os procedimentos de aquisição e desembolsos relativos à seleção, à adjudicação, à contratação, aos recebimentos e pagamentos de bens, obras e serviços de consultoria, bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



como observou a qualificação exigida no contrato de empréstimo para as despesas financiadas com recursos do BID e da contrapartida local?

Quarta Questão: As obras financiadas com recursos do Contrato nº 1957/OC-BR estão sendo executadas a um custo razoável e de acordo com os planos e as especificações aprovadas nos respectivos contratos?

Quinta Questão: O mutuário adotou providências para saneamento das falhas, irregularidades e/ou recomendações de exercícios anteriores da Auditoria, do Banco ou de outros órgãos?

Sexta Questão: Qual o grau de aderência do sistema de controle interno do organismo do executor e/ou coexecutores do Contrato nº 1957/OC-BR a cada um dos cinco componentes do modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations)?

Sétima Questão: Os procedimentos para registro, controle e manutenção dos bens adquiridos com recursos do Programa estão em consonância com as normas do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR?

Oitava Questão: Qual o grau de atingimento das metas e objetivos do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal?

Identificação das Áreas/Pontos Potencialmente Significantes

22. Em síntese, as áreas e pontos definidos como importantes na auditoria, de acordo com o Termo de Referência, vigente à época da celebração do contrato, serão: o sistema de controles internos, as transações financeiras e contábeis, as cláusulas contratuais, documentação comprobatória referente aos processos de aquisição de bens e contratação de obras e serviços de consultoria, obras financiadas com recursos do projeto, bens adquiridos com os recursos do projeto e fundo rotativo.

23. Além dos procedimentos de auditoria previstos no Plano de Auditoria do exercício anterior, serão incluídos procedimentos para avaliação das providências para correção das falhas e irregularidades identificadas no exercício anterior. Também deverá ser priorizada a avaliação do cumprimento das orientações do BID ao Mutuário, em relação às falhas e irregularidades identificadas no exercício anterior.

Avaliação do Controle Interno

24. A avaliação de controles internos será feita em conformidade com o modelo COSO, estruturando-se com os seguintes grupos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



informações:

- a) Objetivos (código e nome);*
- b) Riscos (fatores/processos/atividade, código, evento, probabilidade de ocorrência, impacto no objetivo);*
- c) Controles (código, descrição e risco afetado);*
- d) Procedimentos de auditoria (procedimentos a serem aplicados – critério, informação requerida e código do papel de trabalho);*
- e) Avaliação da Auditoria (resultado dos procedimentos aplicados – condição encontrada, nível de implementação, classificação do risco, causa e efeito, comentários do gestor e recomendação);*
- f) Classificação de acordo com o COSO em Dimensões (Estratégico, Operacional, Comunicação e Conformidade) e em Componentes (Ambiente Interno, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informações e Comunicações e Monitoramento).*

25. O detalhamento de campos e informações contidas em cada grupo está em consonância com as exigências do BID, constantes do Termo de Referência do AF-400, até que haja novo Termo de Referência para a auditoria do Contrato de Empréstimo sob exame.

26. Esta será a sétima auditoria no Contrato de Empréstimo a aplicar a metodologia COSO.

Definição do perfil da equipe necessária para a fase de execução

27. Esta Divisão não dispõe de ACE para exame das obras de engenharia civil nem tem a competência para tal, atualmente sob a atribuição do NFO.

28. Por isso, além dos três Auditores de Controle Externo designados para a realização da auditoria das demonstrações financeiras, o NFO/SEGECEX/TCDF examinará se as obras financiadas com recursos do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR foram executadas de acordo com os planos e as especificações aprovados pelo BID a preço de mercado.

29. Em função de prazo estipulado, da extensão dos testes e da especificidade dos trabalhos a serem realizados, as atividades deverão ser desenvolvidas com a participação de todos os membros da equipe de auditoria em tempo integral, para que o prazo de envio das demonstrações financeiras do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR (30 de abril de 2016), devidamente auditadas, seja cumprido pelo TCDF, enquanto auditor



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



independente, e pelo Distrito Federal, enquanto mutuário.

Estimativa de Recursos

30. Os recursos a serem utilizados pela auditoria serão aqueles ordinariamente à disposição da Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos, como material de expediente, computadores, máquinas fotográficas, transporte, etc.

Cumprimento dos Prazos para conclusão da Auditoria

31. O BID encaminhou a CBR nº 160/2012, de 19.1.2012, à Unidade Especial de Gerenciamento do Projeto – UEGP, informando que aquele Banco exige o estrito cumprimento dos prazos e das cláusulas contratuais na apresentação das demonstrações financeiras auditadas e que não dará andamento em pedidos de prorrogação de prazos para apresentação dos referidos demonstrativos auditados.

32. Importa ressaltar a importância do cumprimento dos prazos estabelecidos no Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, pois tal fato configuraria descumprimento de cláusula contratual, podendo ter como consequência a suspensão da liberação de recursos ao Distrito Federal, bem como outras consequências.

33. Em face disso, a auditoria de obras do Contrato de Empréstimo a ser realizada pelo NFO deverá ser concluída dentro do prazo fixado no cronograma neste Plano de Auditoria para possibilitar a elaboração tempestiva dos pareceres sobre as demonstrações financeiras e relatórios de auditoria.

Destinatários do Relatório de Auditoria

34. O destinatário principal deste trabalho é o BID, em atendimento ao disposto na Cláusula Contratual 5.02 das Disposições Especiais do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, celebrado entre o Distrito Federal e o BID, bem como em atendimento ao Documento de Elegibilidade nº CBR-3530/2009, firmado entre o BID e o TCDF.

35. O relatório também se destina ao Plenário desta Corte como fonte de informação para atuação do controle externo e aos Gestores do citado Contrato e do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, além de toda a população que poderá acessar o texto integral do relatório após a aprovação do Plenário deste Tribunal, como parte importante do controle social.

Normas e regras específicas do Banco aplicáveis ao Contrato de Empréstimo

36. O BID é um organismo internacional com personalidade de pessoa jurídica de direito público externo. Seu Convênio Constitutivo entrou em vigência em 30 de dezembro de 1959, e recebeu emendas em várias ocasiões. No Brasil, o Decreto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



Legislativo nº 18, de 1959, aprovou o Convênio Constitutivo do BID e o Decreto nº 73.131, de 9 de novembro de 1973, o promulgou.

37. O Contrato de Empréstimo dispõe na Cláusula 4.01 das Disposições Especiais que as políticas e procedimentos para aquisições de bens e contratação de obras com recursos financiados pelo BID, a serem observados pela UEGP/PTU/DF, estão regidos pela GN-2349-7, in verbis:

CLÁUSULA 4.01. Aquisição de bens e contratação de obras. Com recursos do Financiamento, as contratações de obras e a aquisição de bens devem ser efetuadas de acordo com as disposições estabelecidas no Documento GN-2349-7 (“Políticas para a aquisição de obras e bens financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento”), datado de julho de 2006 (doravante denominado “Políticas de Aquisições”), que o Mutuário declara conhecer, e pelas seguintes disposições desta cláusula:

38. Para a seleção e contratação de consultores financiados pelo BID, o Contrato de Empréstimos dispõe na Cláusula 4.04 das Disposições Especiais que a norma aplicável nessas situações é a GN-2350-7, in verbis:

CLÁUSULA 4.04. Contratação e seleção de consultores. Com recursos do Financiamento, a seleção e a contratação de consultores deverão ser efetuadas de acordo com as disposições estabelecidas no Documento GN-2350-7 (“Políticas para a seleção e contratação de consultores financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento”), datado de julho de 2006 (doravante denominado “Políticas de Consultores”), que o Mutuário declara conhecer, e pelas seguintes disposições desta cláusula:

39. Portanto, a aplicação dos recursos deve ocorrer nos termos do Contrato de Empréstimo, o qual prevê a observância das normas específicas do BID de acordo com cada tipo de aplicação. Tal procedimento encontra amparo no § 5º art. 42 da Lei nº 8.666/93:

Art. 42 § 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e seja objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

40. Ressalte-se que a Secretaria de Mobilidade, em alguns casos, utiliza o nome de Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal como sinônimo de Programa “Brasília Integrada”, bem como de PTU I, após a redução de investimentos previstos no acordo de empréstimo. O detalhamento do Programa e suas ações originais a serem financiados pelo BID estão registrados no Anexo A do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR e as mudanças ocorridas estão registradas nos Planos de Aquisição aprovados pelo Banco, nas Solicitações de Desembolso e nos relatórios mensais de acompanhamento do Programa.

Responsabilidade pela prevenção e detecção de fraudes

41. De acordo com a ISSAI 1240, a principal responsabilidade da prevenção e detecção de fraude é dos responsáveis pela governança da entidade auditada. Ao Auditor cabe realizar seu trabalho de acordo com as normas de auditoria a fim de obter segurança razoável de que as demonstrações financeiras estão livres de distorções relevantes — omissão, fraude ou erro capazes de influenciar significativamente as decisões dos destinatários dessas demonstrações.

Identificação dos riscos de distorção relevantes de auditoria

42. Em cumprimento às normas internacionais de auditoria, ISSAI 1315, 1320 e 1330, o procedimento de avaliação de riscos foi estabelecido com base na matriz analítica de revisão dos controles internos do Programa. Isso envolve a avaliação do grau de implementação dos controles internos, inclusive a natureza das fragilidades identificadas e as medidas tomadas em resposta a essas deficiências, bem como:

- a) a discussão de temas que possam afetar a auditoria;*
- b) evidência do compromisso da administração no desenho, implementação e manutenção de controles internos sólidos, inclusive evidência de documentação apropriada desses controles internos;*
- c) volume de operações, que pode determinar se é mais eficiente para o auditor confiar nos controles internos;*
- d) importância dada aos controles internos na entidade para o êxito no atingimento dos objetivos do programa;*
- e) desenvolvimento de ações e atividades significativas que*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



afetem a entidade, inclusive mudanças na tecnologia da informação e nos processos de negócio, troca de diretores-chave e aquisições, fusões e alienações;

f) desenvolvimentos setoriais significativos, tais como mudanças na regulamentação setorial e exigência de novos requisitos;

g) mudanças significativas na estrutura de relatórios financeiros, tais como mudanças nas normas contábeis;

h) outras mudanças significativas relevantes, tais como mudanças no ambiente jurídico que afetam a entidade.

43. Além da observância dos procedimentos de cautela recomendados pelo BID, para redução do risco quantitativo e qualitativo da auditoria, foram adotados os seguintes mecanismos:

a) solicitação ao NFO para avaliação das obras quanto ao cumprimento das especificações técnicas aprovadas e a razoabilidade do custo das obras;

b) elaboração dos roteiros de verificação e de autocontrole da qualidade do processo de auditoria, a serem utilizados pela equipe de auditoria;

c) consideração das falhas e irregularidades ocorridas em exercícios anteriores;

d) consideração do resultado da avaliação de controle interno das auditorias anteriores para fins de definição do risco de auditoria.

44. De acordo com a ISSAI 1315, a avaliação do risco leva em consideração os levantamentos de componentes significativos e classes relevantes de transações, saldos contábeis e divulgações, principalmente aquelas áreas em que ocorreram distorções relevantes nos exercícios anteriores. Dessa forma, não estão previstos exames integrais desses componentes, transações e saldos.

45. A depender do nível de risco e do controle associado, o auditor poderá aplicar procedimentos adicionais de auditoria, de acordo com a eventual necessidade de maior aprofundamento e extensão dos testes, com o fim de se obter razoável certeza da opinião a ser emitida.

46. As ISSAIs 1320 e 1450 orientam o auditor a documentar, no planejamento da auditoria, os limites de materialidade acima dos quais, individualmente ou em conjunto, possam resultar em distorções relevantes nas demonstrações financeiras.

47. Não obstante a determinação desse limite, a ISSAI 1320 prevê



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



a existência de circunstâncias nas quais o auditor pode avaliar como relevante uma distorção que esteja abaixo do limite de materialidade estipulado, sobretudo no caso da presente auditoria que engloba também aspectos de certificação (regularidade) e de desempenho (operacional), não necessariamente vinculados a aspectos financeiros.

Componentes cobertos pela auditoria

48. A auditoria engloba todos os componentes do programa financiados com recursos do empréstimo, bem como aqueles financiados com recursos próprios ou com recursos mistos, desde que integrem os componentes previstos no anexo do contrato.

Moedas de apresentação das demonstrações contábeis

49. As moedas de apresentação das demonstrações contábeis a serem utilizadas são o dólar e o real, incluindo eventuais necessidades de conversão monetária da informação auditada, conforme exigidos pelas normas do BID.

Disponibilidade do trabalho dos auditores internos do mutuário

50. A auditoria leva em consideração resultados de fiscalizações realizadas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo, no caso, a Controladoria-Geral do Distrito Federal. Assim, aquele Órgão será consultado, no tocante ao exercício de 2015, por meio de nota de auditoria, sobre a realização auditoria no Contrato de Empréstimo nº 1957 OC/BR e/ou no Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (e-DOC A6BD2FB3-e).

Utilização de evidência de auditoria obtida em auditorias anteriores

51. Considerando que o Programa tem execução continuada e, por isso, mantém válidos diversos atos administrativos, é prevista a utilização de evidências obtidas nas auditorias anteriores, principalmente evidências relativas a procedimentos de avaliação de risco e testes de controle, bem como falhas de contabilização e de execução de obras civis de engenharia.

Reuniões com a administração e os responsáveis

52. A equipe se apresentou ao Coordenador-Executivo do Programa (e-DOC F56375CD-e) e realizará reuniões e contatos ao longo da auditoria.

Outras comunicações com terceiros (circularizações)

53. Existe a previsão de outras comunicações com terceiros, relativas a obrigações financeiras contratuais com fornecedores. As circularizações serão emitidas conforme amostragem de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



fornecedores.

Dados do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal

Objetivos do Programa

54. O Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal - PTU tem como objetivo melhorar as condições de mobilidade e de acessibilidade da população, aumentando a integração entre os núcleos urbanos.

55. O Programa propõe-se a financiar um sistema moderno de transporte público coletivo por ônibus, contribuindo para a melhoria da circulação e da segurança do transporte motorizado e para o fortalecimento das iniciativas e capacidades de gestão do Distrito Federal.

56. O PTU classifica-se em categorias de inversão, compreendendo: engenharia e administração, custos diretos, fortalecimento institucional e custos concorrentes. O quadro a seguir ilustra a posição dos investimentos alocados em cada categoria de inversão com os valores previstos no orçamento do Contrato de Empréstimo, os investimentos acumulados até 30/11/2015 e os valores a realizar até o final do Programa.

QUADRO 1 – Investimentos do Programa

Categoria de Inversão	Orçamento			Valores Realizados Acum. até 30/11/2015			Valores a Realizar		
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL
1. Engenharia e Administração	15.200.000,00	8.800.000,00	24.000.000,00	13.450.986,57	7.866.403,94	21.317.390,51	1.749.013,43	933.596,06	2.682.609,49
1.1. Estudos e Projetos	1.880.000,00	7.320.000,00	9.200.000,00	700.838,21	6.304.334,93	7.005.173,14	1.179.161,79	1.015.665,07	2.194.826,86
1.2. Administração do Programa	13.320.000,00	1.480.000,00	14.800.000,00	12.750.148,36	1.562.068,01	14.312.217,37	569.851,64	-82.069,01	487.782,63
2. Custos Diretos	154.375.000,00	82.810.000,00	237.185.000,00	136.503.535,96	96.656.461,68	233.159.997,64	17.871.464,04	-13.846.461,68	4.025.002,36
2.1. Modernização e Integração do Transporte Público	139.435.000,00	75.750.000,00	215.185.000,00	131.658.170,72	78.118.954,55	209.777.125,27	7.776.829,28	-2.368.954,55	5.407.874,73
2.2. Melhorias da Segurança viária para o transporte motorizado e não-motorizado	7.300.000,00	4.100.000,00	11.400.000,00		18.070.178,43	18.070.178,43	7.300.000,00	-13.970.178,43	-6.670.178,43
2.3. Centro de controle e Sistema de Semáforos	1.000.000,00	1.000.000,00	2.000.000,00				1.000.000,00	1.000.000,00	2.000.000,00
2.4. Sistema de Gestão e Operação do Transporte	1.600.000,00	1.400.000,00	3.000.000,00				1.600.000,00	1.400.000,00	3.000.000,00
2.5. Supervisão de Obras	5.040.000,00	560.000,00	5.600.000,00	4.845.365,24	467.328,70	5.312.693,94	194.634,78	92.671,30	287.306,06
3. Fortalecimento Institucional	7.200.000,00	800.000,00	8.000.000,00	245.380,03	81.947,84	327.327,87	6.954.619,97	718.052,16	7.672.672,13
3.1. Secretaria de Transportes	2.880.000,00	320.000,00	3.200.000,00				2.880.000,00	320.000,00	3.200.000,00
3.2. DFTrans	2.880.000,00	320.000,00	3.200.000,00				2.880.000,00	320.000,00	3.200.000,00
3.3. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	1.440.000,00	160.000,00	1.600.000,00	245.380,03	81.947,84	327.327,87	1.194.619,97	78.052,16	1.272.672,13
4. Custos Concorrentes		700.000,00	700.000,00					373.632,57	373.632,57
4.1. Desapropriações									
4.2. Reassentamentos									
4.3. Compensação Ambiental e Social		700.000,00	700.000,00		326.367,43	326.367,43		373.632,57	373.632,57
5. Custos Financeiros									
5.1. Inspeção e supervisão									
TOTAL	176.775.000,00	93.110.000,00	269.885.000,00	150.199.902,56	104.931.180,89	255.131.083,45	26.575.097,44	-11.821.180,89	14.753.916,55

Fonte: Quadro 5.4 do Relatório Mensal nº 79 – Novembro/2015 – UEGP-PTU/DF

Recursos envolvidos

57. O custo total do Programa foi fixado em US\$ 269.885.000,00 (duzentos e sessenta e nove milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América). O BID financiará US\$ 176.775.000,00 (cento e setenta e seis milhões, setecentos e setenta e cinco mil dólares).

58. A contrapartida do Mutuário, Distrito Federal, foi fixada em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



valores equivalentes a US\$ 93.110.000,00 (noventa e três milhões e cento e dez mil dólares).

59. Os recursos do Programa devem ser registrados no Siggo, tanto em relação ao orçamento quanto à execução financeira.

60. Até novembro de 2015, segundo informado no Relatório Mensal nº 79 – Setembro/2015 – UEGP-PTU/DF, foram realizados investimentos de US\$ 150.199.902,58 do BID e US\$ 104.931.180,89 de contrapartida do Distrito Federal, representando aplicação de 85% de recursos do BID e 112,7% de contrapartida, respectivamente.

61. Desde a aprovação, não foram alterados os valores financiados pelo BID, sendo a diferença de investimentos coberta com recursos de contrapartida, conforme previsão contratual. Os investimentos previstos até o final do Contrato de Empréstimo nº 1957 OC/BR permaneceram em US\$ 269 milhões de dólares.

Organização administrativa - Executores e coexecutores do Programa

62. O Mutuário responsável pela aplicação dos recursos do Contrato de Empréstimo perante o BID é o Distrito Federal, representado pela Secretaria de Estado de Mobilidade, que conta com a Unidade de Gerenciamento do Programa – UEGP/PTU/DF responsável pela gestão orçamentária, financeira, gerencial e operacional do Contrato. O Contrato também prevê mais três unidades coexecutoras do Programa: Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP.

63. A estrutura de gestão e execução do programa é prevista na Cláusula 3.02 das Disposições Especiais do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, conforme transcrição a seguir:

CLÁUSULA 3.02. Condições especiais prévias ao primeiro desembolso. O primeiro desembolso do Financiamento está condicionado a que se cumpram, de forma que o Banco considere satisfatório, além das condições prévias estipuladas no Artigo 4.01 das Normas Gerais, os seguintes requisitos:

(a) A celebração e a entrada em vigência de convênios de coexecução nos termos previamente acordados com o Banco, entre o Órgão Executor e cada uma das entidades coexecutoras do Programa, quais sejam:

(i) Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS;

(ii) Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



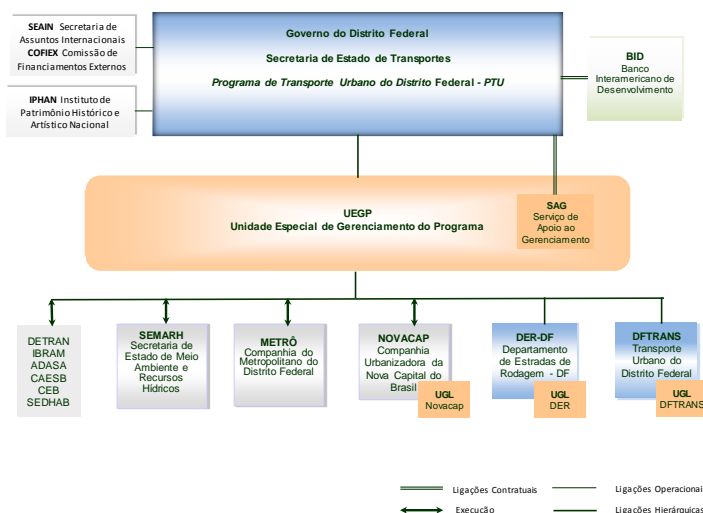
Federal – DER/DF; e

(iii) Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP.

(b) A apresentação dos termos de referência para contratação de serviço de apoio ao gerenciamento do Programa previamente acordados com o Banco.

(c) A constituição da Unidade de Gerenciamento do Programa (UEGP) e a nomeação de pessoal técnico chave (Coordenador-Executivo e Assessor).

Diagrama Funcional do Programa



Unidade de Gerenciamento do Programa

64. A missão institucional da Unidade Especial de Gerenciamento do Programa – UEGP/PTU-DF é manter um sistema de gestão e monitoramento, contando com sistema computadorizado de gestão de projetos, em conformidade com os termos de referência previamente acordados com o Banco.

65. A UEGP/PTU-DF tem ainda como missão gerenciar o Programa com base em indicadores relacionados à programação de atividades específicas; ao acompanhamento do avanço físico e financeiro dos componentes do Programa e o monitoramento e controle periódico dos resultados intermediários da operação. Também tem a incumbência de compilar, arquivar e manter atualizadas a documentação e as informações de suporte ao Programa.

66. O custo da empresa que presta o serviço de apoio técnico e administrativo ao gerenciamento do Programa é aceito como despesa para financiamento do BID.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



Instrumentos de gestão administrativa, orçamentária, contábil e financeira

67. O principal sistema adotado é o Siggo, onde as operações são processadas e, posteriormente, extraídas para tratamento em planilhas eletrônicas. Para os desembolsos, a UEGP solicita o desembolso ao Banco via e-mail e este informa a transferência dos recursos. A UEGP recebe o comunicado e informa à Secretaria de Fazenda do DF, a qual providencia a internalização dos recursos.

68. Estes recursos ingressam em conta específica cuja movimentação é controlada pelo Siggo. Há controles contábeis e financeiros no SIG e no Siggo, o primeiro para elaboração de demonstrações financeiras ao BID e o outro para prestação de contas ao TCDF e também ao BID.

Cronograma

69. Apresenta-se, a seguir, o cronograma das atividades a serem realizadas pelo NFO e pela DIAUP para a execução dos trabalhos da Auditoria, de forma que o Tribunal possa encaminhar o Relatório à UEGP/SEMOB para envio ao BID até 30 de abril do ano corrente, conforme compromisso contratual assumido pelo Distrito Federal.

Cronograma das Atividades (NFO)			
Atividade	Nº de Dias Úteis	Início	Conclusão
Execução dos trabalhos de campo – Auditoria de Obras	27	11/02/2016	18/03/2016
Relatório Preliminar de Obras	3	21/03/2016	23/03/2016
Envio do Relatório Preliminar à Consideração do Gestor	1	28/03/2016	28/03/2016
Prazo para comentários do Gestor	4	29/03/2016	01/04/2016
Conclusão do Relatório com análise das manifestações e entrega à DIAUP	3	02/04/2016	06/04/2016

Cronograma das Atividades (DIAUP)			
Atividade	Nº de Dias Úteis	Início	Conclusão
Execução dos Trabalhos de Campo – Auditoria das demonstrações financeiras	27	11/02/2016	18/03/2016
Relatório Preliminar das Demonstrações Financeiras	3	21/03/2016	23/03/2016
Envio do Relatório Preliminar à Consideração do Gestor	1	28/03/2016	28/03/2016
Prazo para comentários do Gestor	4	29/03/2016	01/04/2016
Análise dos comentários do Gestor	3	02/04/2016	06/04/2016
Conclusão do Relatório Final, com a inclusão dos apontamentos do NFO	5	07/04/2016	13/04/2016
Revisão do Relatório Final pelo Diretor e Secretário	2	14/04/2016	15/04/2016

Anexo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



Matriz de Planejamento (e-DOC 8C6F5FB9)”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



VOTO

6. Cuidam os autos do exame do Plano de Auditoria proposto pela SEMAG, cujo objeto será avaliação dos recursos externos do Programa de Transporte Urbano – PTU/DF, oriundos do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, celebrado entre o Distrito Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, referente ao período de 1.1.2015 a 31.12.2015.

7. O PTU/DF tem como objetivo melhorar as condições de mobilidade e de acessibilidade da população, aumentando a integração entre os núcleos urbanos.

8. Neste momento processual, o Corpo Técnico apresenta Relatório do Levantamento Preliminar de Auditoria e o respectivo Plano da Auditoria.

9. A fiscalização foi autorizada pelo Presidente desta Corte, em 13.10.2015, conforme e-doc C9424E76-e.

10. Cumpre registrar que, por meio do Documento de Elegibilidade nº CBR- 3530/2009³, o BID autorizou o TCDF a atuar como auditor independente nos contratos de recursos externos celebrados com o Distrito Federal, incluindo o Contrato de Empréstimo nº 1957/OCBR.

11. Em 2012, por intermédio da CBR-772/2012, o BID ratificou plenamente os termos do acordo de elegibilidade do TCDF, como Auditor Independente, não apontando quaisquer dissonâncias entre as exigências contratuais do empréstimo com os trabalhos de auditoria realizados por este Tribunal.

Com esses esclarecimentos, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento do Relatório do Levantamento Preliminar de Auditoria e do respectivo Plano da Auditoria,

³ O citado Termo de Elegibilidade assinado pelo TCDF e o BID está anexado ao sistema processual do TCDF, nos papéis de trabalho dos autos do primeiro processo de auditoria do contrato de empréstimo (Processo nº 37553/2009).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A8



bem como do cronograma de trabalho apresentado;

II. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG.

Sala das Sessões, 29 de março de 2016.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).