



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fis.: 420

Proc.: 22200/13

Call
Rubrica

Processo nº: 22200/13 B (2 volumes e 2 anexos)

Origem: Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS

Assunto: Representação

Ementa: Representação nº 16/2013-MPJTCDF. Suposta restrição ilegal às atribuições dos cargos dos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas do DF. Despacho Singular nº 455/2013-GC/PT. Conhecimento. Manifestação da jurisdicionada. Despacho Singular nº 157/2014-GC/PT. Reinstrução dos autos. Nova manifestação da Seacomp. Despacho Singular nº 676/2014-GC/PT. Nova instrução. Proposta de fiscalização *in loco*. **Decisão nº 1300/2015.** Inspeção na jurisdicionada. **Corpo Técnico:** pela manifestação da jurisdicionada a respeito dos achados descritos no Relatório Preliminar de Inspeção. **Ministério Público:** concorda com a instrução. **Voto convergente.**

RELATÓRIO

Cuida-se da análise da Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, na qual aborda possível



restrição ilegal das atribuições dos cargos dos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas do Distrito Federal (fls. 02/06).

Este Tribunal, por meio da Decisão nº 1300/2015 (fl. 313), assim deliberou:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 41/2015 (fls. 307/309); **II - autorizar: a) nos termos do art. 121 do Regimento Interno-TCDF, a realização de inspeção na DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal, a fim de que sejam obtidas informações necessárias para a análise das questões mencionadas na Representação nº 16/2013-CF;** b) a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins. (grifei).*

O Corpo Técnico, mediante o Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015 (fls. 390/416), apresentou os resultados dos trabalhos, bem como examinou as questões suscitadas no Despacho Singular nº 676/2014-GC/PT (fl. 306), quais sejam:

- 1) as competências da Secretaria de Transporte, AGEFIS e DFTRANS;
- 2) as atribuições das Carreiras de Auditoria de Atividades Urbanas do DF e de Atividades de Transportes Urbanos;
- 3) os eventuais efeitos da superveniente Lei nº 5.226/2013.

Após cuidadosa análise, a instrução teceu os seguintes comentários:

“...

Do possível conflito de competência

76. No Parecer nº 755/2014-CF, fls. 256/260, foi suscitada a possibilidade de existirem duas carreiras exercendo as mesmas atividades (a Carreira de Atividades de Transportes Urbanos e a Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas). Destacou também a necessidade de exame das competências da Secretaria de Transportes, AGEFIS e DFTRANS acerca do exercício das atividades de fiscalização.

77. Em face da questão apresentada pelo Parquet e em cumprimento ao Despacho Singular nº 676/2014-GC/PT, examinaremos a ocorrência de eventual conflito de competências entre as carreiras e os órgãos mencionados.

78. A Carreira de Atividades em Transportes Urbanos foi criada pela Lei nº 835/1994, sendo suas especialidades e respectivas atribuições definidas pela Portaria Conjunta SGA/ST nº 13/2006, fls. 376/388. Dentre referidas competências não consta a fiscalização dos Serviços de Transporte Público Coletivo, afastando, portanto, a hipótese aventada pelo MPJTCDF de que haveria duas carreiras exercendo as mesmas atividades.



79. A Lei nº 39/1989 criou a *Carreira de Fiscalização e Inspeção*, composta dos cargos: *fiscal de obras, fiscal de posturas, fiscal de concessões e permissões, inspetor sanitário e inspetor de saúde*. Posteriormente, foram acrescentados os cargos de *inspetor de obras, fiscal ambiental, inspetor sanitário e industrial, técnico de inspeção sanitária e industrial*²⁰.

80. No que concerne à *fiscalização da operacionalização do Sistema de Transporte Público do DF – STPC*, a Lei nº 1746/97 atribuiu essa competência aos ocupantes dos cargos de *fiscal de concessões e permissões*. Todavia, essa norma foi declarada inconstitucional, ADI 1998.00.2.002969-8.

81. Posteriormente, a *Carreira de Fiscalização e Inspeção* criada pela Lei nº 39/1989 foi reestruturada, passando a denominar-se '*Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal*', composta pelos cargos de *inspetor e fiscal de atividades urbanas*, Lei nº 2.706/2001²¹.

82. De acordo com essa nova estrutura, os integrantes da carreira foram divididos em áreas de especialização*, a saber:

- vigilância sanitária;
- obras, edificações e urbanismo;
- atividades econômicas e urbanas;
- **transportes;**
- controle ambiental;
- vigilância sanitária animal, vegetal e agroindustrial.

83. Especificamente quanto à matéria tratada nestes autos, a Lei nº 2.706/2001 define as seguintes competências privativas daqueles que compõem a **área de especialização "transportes"**, no exercício pleno do poder de polícia administrativa e para cumprimento das atribuições comuns a todos integrantes da '*Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal*'[†]:

- I – fiscalizar a operacionalidade do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e dos serviços de táxis, metrô, transporte privado, terminais rodoviários, rodoferroviários e metroviários;
- II – fiscalizar a observância dos termos dos contratos de concessão, permissão e autorização do transporte de passageiros;
- III – realizar vistorias e inspeções, bem como verificar o cumprimento das normas específicas de concessão, permissão e autorização do transporte de passageiros;
- IV – lacrar e deslacrar veículos, notificar e autuar concessionários, permissionários e autorizatários do transporte de passageiros;
- V – fiscalizar o cumprimento de tabelas horárias e itinerários e a alocação de frota de acordo com a escala;

* Lei nº 1746/1997.

*O Tribunal, por meio da Decisão nº 4.536/2008, proferida no Processo nº 220/2002, considerou incompatível com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Distrito Federal, os §§ 3º e 4º do art. 1º da Lei nº 2.706/2001. Esses dispositivos não possuem reflexo na questão aqui discutida.

* De acordo com o § 1º do art. 1º da Lei nº 2.706/2001, área de especialização pode ser definida como "um conjunto de ações que apresentam idêntica finalidade, com objetivos específicos e se diferenciam entre si pela natureza dos conhecimentos e experiências envolvidas, respeitadas as características multiprofissionais e as condições de trabalho".

† Previstas no art. 2º da Lei nº 2.706/2001.



- VI – efetuar a fiscalização dos documentos de operação e de arrecadação dos concessionários, permissionários e autorizatários do transporte de passageiros;*
- VII – participar de operações especiais relativas ao controle e à segurança no trânsito;*
- VIII – fiscalizar e controlar os terminais de embarque e desembarque de passageiros de ônibus, táxis e metrô;*
- IX – fiscalizar o cumprimento dos regulamentos e das especificações operacionais do transporte de passageiros do Distrito Federal e dos serviços de táxis;*
- X – coordenar, executar levantamentos e emitir laudos que subsidiem a criação ou a extinção de linhas e paradas de ônibus;*
- XI – autuar os procedimentos irregulares adotados por concessionários, permissionários, autorizatários ou prepostos do transporte de passageiros;*
- XII – coibir o transporte de passageiros sem autorização do Poder Público, com o auxílio da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, cabendo aos agentes destes a lavratura do Auto de Infração e Apreensão do veículo irregular, independente da presença do Fiscal de Atividades Urbanas;*
- XIII – propor medidas de controle e melhoramento da fiscalização de transportes.*

84. Para o exercício de tais atribuições, sob pena de nulidade, a norma define ser necessário obedecer à programação fiscal, previamente elaborada, que será desmembrada em ações fiscais individuais, mediante a emissão de ordens de serviço.

85. Por meio da Lei nº 4.479/2010, houve nova alteração da denominação da carreira que passou a ser designada como ‘Auditoria de Atividades Urbanas do Distrito Federal’[‡], sendo mantidas as áreas de atuação e as atribuições.

86. Feitas essas considerações, faz-se necessário traçar um histórico quanto à lotação e à subordinação dos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas do DF.

87. O Decreto nº 22.944/02 tratou da implantação da Secretaria Extraordinária de Fiscalização de Atividades Urbanas do DF, nos termos da Lei nº 2.299/99[§]. O art. 4º desse Decreto estabeleceu que os integrantes da carreira de que trata a Lei nº 2.706/01 teriam lotação na Secretaria Extraordinária de Coordenação de Fiscalização de Atividades Urbanas, a quem competia a redistribuição desses funcionários aos diversos órgãos do DF, conforme a especialidade de cada área de atuação. Uma vez redistribuídos, os servidores estariam subordinados diretamente ao órgão em que exerceriam a atividade. Aquela Secretaria Extraordinária foi transformada em Secretaria de Estado mediante o Decreto nº 23.693/03.

88. A Secretaria de Estado de Fiscalização de Atividades Urbanas foi extinta pelo Decreto nº 27.591/07. A mesma norma inseriu na estrutura administrativa do Governo do DF a Agência de Fiscalização como órgão da Administração Direta (art. 4º, XXV).

89. Posteriormente, o Decreto nº 27.633/2007 criou, provisoriamente, a Subsecretaria de Fiscalização na estrutura da Secretaria de Governo para exercer

[‡] Sendo essa a denominação atual.

[§] Essa lei criou uma Secretaria Extraordinária na estrutura do DF com a atribuição de “implementação de ações e políticas públicas para atendimento de situações de relevante interesse para o desenvolvimento do Distrito Federal.



as atribuições e competências da extinta Secretaria de Estado de Fiscalização de Atividades Urbanas até a aprovação da Lei de criação da aludida Agência de Fiscalização.

90. Assim, a Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, foi criada pela Lei nº 4.150/2008^{**}, tendo por finalidade básica a implementação da política de fiscalização de atividades urbanas do DF a ser “exercida privativamente pelos servidores integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal”.

91. Dentre as competências da AGEFIS, destacamos a supervisão, o planejamento e a coordenação das ações de fiscalização desenvolvidas pelos integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal.

92. Nos termos do § 3º do art. 10 da Lei nº 4.150/2008, o cargo de Diretor de Fiscalização deveria ser provido por integrante da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas, na respectiva área de especialização.

93. Ao seu turno, o art. 18 da mesma norma estabelece que os integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas nas áreas de especialização de Obras, Edificações e Urbanismo e de Atividades Econômicas, ficariam lotados na Secretaria de Governo e cedidos para a AGEFIS.

94. Noutro giro, temos que o Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do DF - DMTU, autarquia criada pela Lei nº 241/92 cujas atribuições englobavam a fiscalização dos serviços públicos de passageiros, teve sua denominação alterada para Transporte Urbano do Distrito Federal –DFTRANS, mediante o Decreto nº 23.902/2003. O art. 5º desse regulamento, com a redação dada pelo Decreto nº 23.938/2003, delegou à Secretaria de Transportes do DF, até a estruturação do DFTRANS, as competências do DMTU.

95. O Regimento Interno do DFTRANS foi aprovado pelo Decreto nº 27.660/2007, sendo definido como competência da Autarquia a fiscalização dos serviços de transporte coletivo, público e privado. Além disso, a Lei nº 4.011/2007 atribui ao Transporte Urbano do DF, entidade gestora do STPC, a fiscalização de todas as atividades inerentes à execução dos serviços de transporte público coletivo.

96. Em 02 de dezembro de 2013 foi editada a Lei nº 5.226^{††}, dispondo, dentre outras matérias, sobre a lotação e exercício dos servidores das diversas áreas de especialização da Carreira Auditoria de Atividades Urbanas do DF, nos seguintes termos:

I – os servidores da área de especialização de vigilância, na Secretaria de Estado de Saúde;

II – os servidores da área de especialização de **transportes**, na Secretaria de Estado de Transportes ou no Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS;

^{**} Pela mesma norma, a Subsecretaria de Fiscalização foi extinta.

^{††} A constitucionalidade dos arts. 9 e 11 dessa lei está sendo questionada, não tendo, ainda, julgamento definitivo (ADI 5517-6). Entretanto, esses dispositivos não afetam a matéria examinada nestes autos.



III – os servidores da área de especialização de controle ambiental, na Secretaria de Estado de Meio Ambiente ou no Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM;
IV – os servidores das áreas de especialização de obras, edificações e urbanismo e de atividades econômicas e urbanas, na Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS ou na Secretaria de Estado de Obras.

97. O Decreto nº 35.253/2014 criou a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle no âmbito da Secretaria de Transportes do DF, atual Secretaria de Mobilidade do DF – SEMOB^{‡‡}. Nos termos do art. 7º dessa norma, as atividades de controle, fiscalização e auditoria do Sistema de Transporte do Distrito Federal, relacionadas, direta ou indiretamente, ao exercício do poder de polícia administrativa são de competência **exclusiva** dessa Secretaria e estão vinculadas ao desempenho das atribuições do cargo de Auditor Fiscal de Atividades Urbanas – área de especialização Transportes.

98. Quanto aos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas, na área de especialização Transportes, o Decreto nº 35.253/2014 definiu que sua lotação e exercício seriam exclusivos na Secretaria de Mobilidade, transferindo os auditores que estivessem lotados no DFTRANS para aquela Pasta. Permanecendo na Autarquia os integrantes da Carreira de Atividades em Transportes Urbanos do Distrito Federal.

99. A transferência das atribuições alcançou também os bens patrimoniais, recursos orçamentários, recursos operacionais, extraorçamentários e financeiros do DFTRANS para a SEMOB. O Decreto nº 35.748/2014 aprovou o Regimento Interno dessa Secretaria e definiu, dentre as atribuições da Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle, que será coordenada e exercida, especificamente, por intermédio dos agentes Auditores Fiscais de Atividades Urbanas - área de especialização Transportes, lotados naquela subsecretaria, as atividades de fiscalização, auditoria e controle do Sistema de Transporte do Distrito Federal.

100. Pelo panorama acima descrito, é possível observar que, até o advento da Lei nº 5.226/13 e posteriormente do Decreto nº 35.253/2014, de fato existia uma confusão acerca da unidade administrativa a qual estariam vinculados os integrantes da Carreira de Auditoria das Atividades Urbana, área de especialização Transportes.

101. Todavia, a partir da edição daquelas normas, a situação não admite mais qualquer dúvida, uma vez que foi expressamente atribuído à Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle, pertencente à estrutura administrativa da Secretaria de Mobilidade, o exercício das ações de fiscalização atinentes ao Sistema de Transportes Públicos.

102. Dessa maneira, entendemos superado este tópico da Representação nº 16/2013 – CF e sobre o qual o Despacho Singular nº 676/2014 – GC/PT, fl. 306, determinou que fosse dado especial enfoque.” (destaquei).

^{‡‡} Essa será a nomenclatura utilizada, muito embora as normas editadas antes do Decreto nº 36.236/2015, que promoveu a alteração da denominação da Pasta, refiram-se à Secretaria de Transportes.



Ao final, a Unidade Técnica lançou as seguintes sugestões:

“I. tome conhecimento:

a) dos documentos de fls. 314/388;

b) da Matriz de Achados de fl. 389 e do presente Relatório Preliminar de Inspeção;

II. conceda prazo ao Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, com fulcro nos §§ 1º e 2º, art. 1º da Resolução nº 271/2014-TCDF, para que se manifeste sobre os achados descritos no Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015, sintetizados na Matriz de Achados;

III. autorize:

a) o encaminhamento da Matriz de Achados e do Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015 ao DFTRANS;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 140/2016 (fl. 420), acolheu as sugestões da unidade instrutória.

É o relatório.



VOTO

Cuidam os autos da Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, na qual aborda possível restrição ilegal das atribuições dos cargos dos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas do Distrito Federal (fls. 02/06).

Nesta fase, cuida-se de examinar o atendimento do item II da Decisão nº 1.302/2015.

O Corpo Técnico realizou a Inspeção e sugeriu ao egrégio Tribunal que conceda prazo ao Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, para se manifestar acerca dos achados descritos no Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015, sintetizados na Matriz de Achados de fl. 389.

Diante do exposto, acolho a sugestão da unidade técnica, com a qual o douto *parquet* aquiesce, e VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento:

a) dos documentos de fls. 314/388;

b) da Matriz de Achados de fl. 389 e do Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015 (fls. 390/416);

II - determine ao Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, que se manifeste sobre os achados descritos no Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015, sintetizados na Matriz de Achados, no prazo improrrogável de 30 dias, a teor do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 1º da Resolução nº 271/2014-TCDF;

III - autorize:

a) a remessa de cópia da decisão que vier a ser proferida, da Matriz de Achados e do Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015 ao DFTRANS, para subsidiar o cumprimento do item II; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fis.: 428

Proc.: 22200/13

Call
Rubrica

b) a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2016.

PAULO TADEU

Conselheiro-Relator