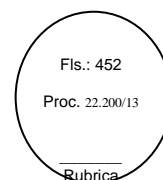




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Processo nº: 22.200/2013

Informação nº: 115/2016

Origem: Ministério Público que atua junto ao TCDF

Jurisdicionada: Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS

Assunto: Representação

Ementa: Representação nº 16/2013-CF. 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. Despacho do Relator. Nova manifestação da SEACOMP. Parecer nº 755/2014-CF. Eventual conflito entre as atribuições das Carreiras de Atividades de Transportes Urbanos e de Fiscalização de Atividades Urbanas. Despacho Singular nº 676/2014-GC/PT. Proposta de fiscalização *in loco*. Decisão nº 1300/2015. Inspeção. Manifestação prévia da jurisdicionada. Consulta. Pelo não conhecimento. Sugestão de audiência do responsável.

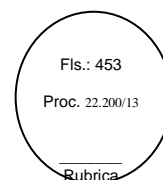
Senhor Diretor,

Iniciam-se os autos com a Representação nº 16/2013-CF, fls. 02/06, formulada pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal – MPJTCDF, acerca de suposta restrição ilegal às atribuições dos cargos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas do DF e possível ausência de controle e de fiscalização do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.

2. Por meio da Decisão nº 1300/2015, fl. 313, foi autorizada a realização de inspeção no DFTRANS para obtenção de elementos suficientes aos esclarecimentos dos fatos apontados pelo MPJTCDF na peça que deu origem aos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



3. Os resultados da fiscalização *in loco*, bem como o exame das questões constantes no Despacho Singular nº 676/204-GC/PT, fl. 306, foram registrados no Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015, fls. 390/416. Ao apreciá-lo, o Tribunal proferiu a Decisão nº 1856/2016, fl. 429, determinando a manifestação prévia do DFTRANS, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, sobre os achados da equipe de inspeção, com fundamento na Resolução nº 271/2014-TCDF¹.
4. Em resposta, a jurisdicionada encaminhou o Ofício nº 528/2016-GAB/DFTRANS², fls. 431/447, com os esclarecimentos julgados pertinentes. Referido expediente foi protocolado de forma intempestiva³. Todavia, o pequeno atraso verificado, dois dias, não compromete a análise dos autos. Ademais, os esclarecimentos apresentados pelo DFTRANS poderão auxiliar no deslinde da questão, motivo pelo qual sugerimos que seja relevado o atraso.
5. Esta fase processual, portanto, cuida da apresentação do Relatório Final de Inspeção para apreciação plenária.

RELATÓRIO FINAL DE INSPEÇÃO Nº: 009/2015

Da inspeção

Coleta de dados e análises

6. A equipe designada compareceu ao DFTRANS para colher informações adicionais acerca das questões suscitadas pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal. Buscou-se, portanto, obter respostas para os fatos ocorridos em março de 2013 e descritos pela ASSEFIT no expediente de fls. 07/25 que acompanhou a Representação nº 16/2013-CF.
7. Nesse sentido, as questões que, ainda, careceriam de esclarecimentos

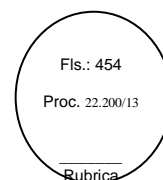
¹ Regulamenta a aplicação do art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 e os procedimentos relativos à análise e deliberação nos processos de auditoria e de inspeção.

² No mesmo expediente, foi apresentada consulta ao Tribunal acerca das atribuições mínimas dos órgãos gestores do Distrito Federal incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana. Esse tópico é abordado nos parágrafos 112/118 desta Informação.

³ A jurisdicionada foi notificada em 02 de maio de 2016, fl.430, e a resposta foi apresentada em 03 de junho de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



estão elencadas às fls. 05/06, a saber:

- 01) existência de “Programação de Fiscalização”, aprovada nos termos da Resolução 1/13-DFTRANS, no mês de março/2013 para o trimestre abril/junho do mesmo ano;
- 02) programação de fiscalização a que estavam subordinados todos os auditores de fiscalização no período de março/junho de 2013;
- 03) em caso de irregularidades e se o ato de fiscalização não estivesse compreendido na “Programação de Fiscalização”, como deveriam proceder os servidores responsáveis pela fiscalização;
- 04) atitude a ser tomada pelos Auditores, em regime de escala no período de março/2013, nas hipóteses em que os demais órgãos governamentais não estivessem funcionando;
- 05) resultado dos trabalhos realizados pelos integrantes de função exclusiva nos termos da Instrução 58/13;
- 06) justificativas, com fulcro no artigo 19 da LODF, para edição da Resolução 01/13, Instruções 58/13 e 105/13; 108/13 e 123/13; e
- 07) existência ou não da Instrução 120 de 27 de março de 2013.

8. Além dos tópicos acima relacionados, em razão da mudança na gestão do DFTRANS, buscamos conhecer a maneira pela qual ocorrem, atualmente, as ações de fiscalização do Sistema de Transporte do DF - STPC.

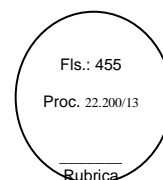
9. Em um primeiro contato com a jurisdicionada, fomos informadas que as atividades de controle, fiscalização e auditoria do STPC foram transferidas para a Secretaria de Estado de Mobilidade do DF - SEMOB, por força do Decreto nº 35.253/2014⁴.

10. Em resposta às Notas de Inspeção nºs 01 e 03 – PC nº 22.200/2013, fls. 316/317 e 319, a Autarquia reforçou a transferência das competências para a SEMOB, assinalando que os esclarecimentos requisitados deveriam ser fornecidos pela referida Pasta, Ofícios nºs 1.305/2015-GAB/DFTRANS e 1.306/2015-

⁴Essa informação nos foi repassada pelo Sr. Márcio Antônio Ricardo de Jesus, Diretor Técnico do DFTRANS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



GAB/DFTRANS, fls. 322 e 328.

11. Considerando que os questionamentos formulados pelo MPJTCD/DF dizem respeito a fatos ocorridos em 2013, ou seja, antes da modificação introduzida pelo Decreto nº 35.253/2014 e tendo em vista que algumas indagações se relacionavam a atos praticados pelas unidades administrativas do DFTRANS e, portanto, independentes da alteração das atribuições, reiteramos os termos da Nota de Inspeção nº 01/2015⁵.

12. Após a solicitação de prorrogação de prazo de fl. 337, a jurisdicionada encaminhou o Ofício nº 003/2015 – DTE/DFTRANS, fl. 338, esclarecendo que as ações de fiscalização (programação e execução) relativas ao ano de 2013 foram tratadas no Processo nº 098.002.073/2013⁶.

13. Noticiou, ainda, a impossibilidade de atender aos demais questionamentos da equipe de inspeção, uma vez que não foram localizados em seus arquivos documentos que embasassem as respostas. Explica que, com a transferência das atividades de controle e fiscalização do STPC/DF para a Subsecretaria de Fiscalização/SEMOB os expedientes que estavam na Diretoria Operacional daquela Autarquia foram enviados para a aludida Subsecretaria.

14. Em razão das informações obtidas no DFTRANS, direcionamos os trabalhos *in loco* para a Secretaria de Mobilidade do DF, especificamente para a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle - SUFISA⁷.

15. Ao comparecermos à SUFISA, conversamos com o Sr. Ricardo Leite de Assis, auditor fiscal de atividades urbanas – área de especialização transportes, a respeito dos procedimentos que estão sendo adotados para fiscalização do Sistema de Transporte Público do DF.

16. Aquele senhor nos informou que, atualmente, são seguidos fielmente

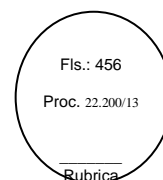
⁵ Nota de Inspeção nº 04/2015 – PC nº 22.200/2013, fls. 335/336.

⁶ Anexos, I, II e III.

⁷ Ofício nº 364/2015-SEACOMP, a data de apresentação no órgão só ocorreu após a resposta oficial do DFTRANS acerca do encaminhamento da documentação relativa às ações de fiscalização para a SUFISA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



os ditames da Lei nº 2.706/2001⁸. Para tanto, os pleitos⁹ recebidos sobre a necessidade de intervenção, mediante ações de fiscalização, são consolidados em demandas. Estas são distribuídas entre as diversas áreas que, então, passam a ser responsáveis pela expedição das respectivas ordens de serviço. Foi confirmado, ainda, que todos os auditores fiscais de atividades urbanas da área de transporte estão vinculados à Secretaria de Estado de Mobilidade do DF.

17. Quanto aos fatos ocorridos em 2013, encaminhamos a Nota de Inspeção nº 05/2015, reiterada pela de nº 06/2015, fls. 341/344. A resposta da jurisdicionada foi recebida em 12.11.2015¹⁰.

18. Inicialmente, a Subsecretaria ressalta que em 2013, período ao qual se refere a solicitação, a responsabilidade pela fiscalização/auditoria do STPC era do DFTRANS. Aduz que, apesar da transferência promovida pelo Decreto nº 35.253/2014, não existem documentos acerca do tema no âmbito daquela unidade. Pondera, no entanto, que *“em razão de parte do corpo de auditoria fiscal estar lotado naquele órgão quando dos fatos relatados, torna-se possível apresentar algumas informações a respeito da questão, inclusive traçando um paralelo em relação à situação atual”*, fls. 345/346.

19. Desta forma, relembra a publicação da Resolução nº 01/2013 – DC/DFTRANS por meio da qual foi determinado que o desenvolvimento das ações de fiscalização deveria obedecer a programação fiscal elaborada pelo Diretor Operacional da Autarquia e aprovada pelo Diretor Geral. Em razão dessa Resolução, os auditores fiscais receberam ordem para realização de atividades de diagnóstico de problemas no STPC/DF¹¹, sendo vedado o desenvolvimento de outros tipos de ações, fl. 346.

20. Pontua, também, a publicação, em 22/03/2015, da Instrução nº 58/2013 – DFTRANS que instituiu o Grupo de Atuação Fiscal em Áreas Sensíveis – GAS,

⁸ Dispõe sobre a reestruturação da Carreira de Fiscalização e Inspeção do Distrito Federal, criada pela Lei nº 39, de 6 de setembro de 1989.

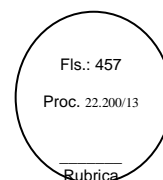
⁹ Solicitações, pedidos, demandas, denúncias, reclamações.

¹⁰ Ofício nº 403/2015-SUFISA/SEMOB, fls. 345/355.

¹¹ Memorando nº 090-GFI/DOP/DFTRANS, de 19/03/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



composto por 8 auditores fiscais, subordinados diretamente à Diretoria Geral da Autarquia e tendo por atribuição o combate ao transporte ilegal de passageiros no Distrito Federal e as ações de fiscalização no Serviço Complementar Rural do Sistema de Transporte Público do DF, fls. 346/347.

21. Esclarece ter sido encaminhada pela Diretoria Operacional, em 28/03/2013, a “Programação de Auditoria Fiscal” relativa ao trimestre de abril/junho para avaliação da Diretoria Geral da Autarquia. Nessa programação teriam sido consideradas diversas demandas derivadas dos usuários do STPC e também de órgãos públicos, fl. 347.

22. A SUFISA registra a ocorrência em maio/2013 da exoneração de todos os auditores que ocupavam cargos em comissão na estrutura da Diretoria Operacional do DFTRANS e do estabelecimento de jornada de trabalho em regime de revezamento¹² em substituição à jornada regular que era cumprida de 08:00 às 18:00, de segunda à sexta-feira, nos termos do Decreto nº 29.018/2008, fl. 347.

23. Finalizando o histórico, a jurisdicionada menciona a emissão de ordens de serviço em junho de 2013 pelo Diretor Operacional da Autarquia, sem menção da programação fiscal a qual estavam vinculadas e, ainda, determinando ações específicas o que restringia a realização de outras atividades, fl. 348.

24. Feitas essas considerações, a jurisdicionada passou às questões constantes da Nota de Inspeção.

*a) existência ou não de **programação de fiscalização** que tenha sido aprovada nos termos da **Resolução nº 1/13-DFTRANS**, no mês de março/2013, para o trimestre abril/junho do mesmo ano;*

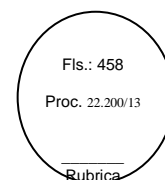
25. Esclarece que no mês de março/2013 não houve aprovação de programação de fiscalização amparada na Resolução nº 01/2013. A primeira programação nesses moldes só ocorreu em 28/03/2013, fl. 348.

26. Informa que as programações de auditoria, anteriores à aludida Resolução, eram elaboradas pela Diretoria Operacional da Autarquia e encaminhadas ao Diretor-Geral, mediante correio eletrônico pessoal, vez que o

¹²Instrução nº 123/2013 – DFTRANS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



DFTRANS não possuía e-mail funcional. A fim de comprovar essa informação, foram encaminhadas cópias de mensagens eletrônicas relativas às programações de 27/02/2012 a 19/03/2013, fls. 349/352.

*b) programação de fiscalização a que estavam subordinados **TODOS** os auditores de fiscalização no período de março/junho de 2013;*

27. A SUFISA noticia que, até a data de publicação da Resolução nº 01/2013, prevaleceu a programação de auditoria fiscal elaborada pela Diretoria Operacional do DFTRANS. A partir de então e até o início de junho/2013, não ocorreu programação aprovada nos termos daquela norma, restando aos auditores fiscais em tal período “a realização de atividades de diagnóstico de problemas no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF”, fl. 353.

c) em caso de constatação de irregularidades durante a ação fiscal sem que o ato estivesse compreendido na programação de fiscalização, como deveriam proceder os servidores responsáveis no período de março/junho de 2013;

28. A esse respeito, a jurisdicionada assinala que a ausência de aprovação de programação de fiscalização no período de março/junho de 2013 tornaria nula qualquer ação fiscal desenvolvida, estando o auditor sujeito a repercussões administrativas e judiciais, fl. 353.

29. Menciona que a expedição de ordens de serviço a partir de junho de 2013 não modificou a situação instituída, mas, pelo contrário, acrescentou a obrigatoriedade de autorização do Diretor Operacional para prática de atos típicos de fiscalização, ainda que estivessem compreendidos na “programação”, fl. 353.

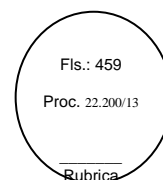
d) atitude a ser tomada pelos Auditores, em regime de escala no período de março/2013, nas hipóteses em que os demais órgãos governamentais não estivessem funcionando;

30. Assevera que em razão da ausência de programação aprovada no mês de março/2013 e, em consequência, do desenvolvimento de atividades de diagnóstico de problemas no STPC pelos auditores, não haveria relação com o horário de funcionamento de outros órgãos governamentais, fls. 354/355.

31. Por fim, a SUFISA apresenta a sistemática atual para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



desenvolvimento de ações de auditoria fiscal, enumerando as etapas que são seguidas, fl. 354:

- 1 – recepção de pleitos relacionados ao desenvolvimento de ações de fiscalização no STPC;
- 2 – compilação de pleitos, mediante tipificação, agrupamento e priorização;
- 3 – geração de demandas da ação de auditoria fiscal, tendo por base os pleitos compilados;
- 4 – elaboração de programações de auditoria fiscal, a partir da avaliação das demandas geradas;
- 5 – desmembramento de programações de auditoria fiscal em ordens de execução específicas;
- 6 – execução das ações de auditoria fiscal especificadas;
- 7 – avaliação dos resultados das ações desenvolvidas;
- 8 – resposta aos pleitos/geração de novos pleitos.

Análise

32. Amparadas no Decreto nº 35.253/2014, as jurisdicionadas buscaram eximir-se da responsabilidade pelo encaminhamento dos esclarecimentos requeridos pela equipe de inspeção.

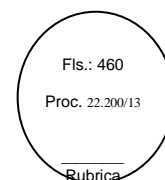
33. O DFTRANS noticiou ter enviado à Secretaria de Mobilidade do DF os expedientes relativos às ações de fiscalização ocorridas em março/2013, fl. 339. Por sua vez, a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle apontou a inexistência de tais documentos, no âmbito daquela unidade, fls. 345/346.

34. Apesar do aludido desencontro de posicionamento entre as jurisdicionadas, acreditamos que os dados coletados são suficientes para a instrução dos autos.

35. O histórico dos fatos ocorridos em 2013 elaborado pela SUFISA é similar às informações encaminhadas pela Associação dos Auditores Fiscais de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Transportes do DF - ASSEFIT ao MPJTCDF e que foram anexadas a presente representação.

36. No expediente de fls. 07/25, a ASSEFIT também noticiou a publicação da Resolução nº 001/2013 da Diretoria Colegiada do DFTRANS, estabelecendo que a programação fiscal elaborada pelo Diretor Operacional da Autarquia deveria ser aprovada pelo Diretor Geral e este poderia promover alterações se julgasse pertinente. A norma estabelecia, também, que as ordens de serviço deveriam ser vinculadas à programação e não poderiam ultrapassar seus limites.

37. A edição de tal normativo motivou os questionamentos do MPJTCDF quanto à existência de programação elaborada com fulcro naquela norma e a qual programação estariam subordinados os auditores no período de março/junho de 2013¹³.

38. A esse respeito, conforme já descrito, a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle noticiou a inexistência de programação aprovada em março de 2013 nos termos da Resolução nº 01/2013, tendo em vista a data de publicação do normativo. Não obstante, informou que o então Diretor Operacional do DFTRANS teria encaminhado, em 28/03/2013, o planejamento para o trimestre abril/junho para aprovação ou alteração pelo Diretor Geral da Autarquia. Entretanto, aquela autoridade não se manifestara, impossibilitando a emissão de ordens de serviço e, em consequência, os auditores só podiam realizar atividades de diagnósticos de problemas do STPC. Ainda quanto à ausência de programação fiscal, a SUFISA esclareceu que qualquer ação de fiscalização realizada naquele período seria considerada nula. Observe-se que as informações obtidas são as mesmas apresentadas pela ASSEFIT à época da representação¹⁴.

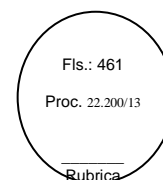
39. O DFTRANS, ao seu turno, limitou-se a informar que a programação de fiscalização do ano de 2013 bem como as ações desenvolvidas constavam do

¹³ Indagações de números 1, 2 e 3, fl. 05.

¹⁴ Conforme explicitado à fl. 346, essa situação se deve ao fato de os responsáveis pelos esclarecimentos estarem lotados na Autarquia na época dos acontecimentos. Oportuno registrar que o Sr. Ricardo Leite de Assis que nos atendeu quando da visita à SUFISA era o presidente da ASSEFIT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



processo nº 098.002.073/2013.

40. Compulsando as cópias encaminhadas em atendimento à Nota de Inspeção nº 04/2015 (Anexo III), verificamos que, de fato, houve elaboração de programação fiscal pela Diretoria Operacional para o segundo trimestre do ano de 2013 e que esta foi submetida à aprovação do Diretor Geral do DFTRANS, fls. 479/493 – Anexo III.

41. O então Chefe de Gabinete da Diretoria Geral devolveu o processo àquela Diretoria Operacional para elaboração do cronograma de fiscalização semanal, fl. 494 – Anexo III. Em resposta, informou-se que as ordens de serviço só poderiam ser emitidas após a apreciação e aprovação da programação fiscal, fls. 495/496 – Anexo III.

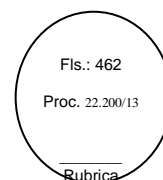
42. Ao examinar a proposta de programação, o então Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa do DFTRANS opinou pelo não acolhimento do planejamento, assinalando que o documento elaborado contrariava a Resolução nº 01/2013, emitida pela Diretoria Colegiada, uma vez que *“ao invés de mencionar a aplicação estratégica e objetiva da fiscalização, se buscou validar – mediante artifício – a fixação de objetivo estratégico”*. Acrescentando também que *“a aprovação de planos de ação é de competência da Diretoria Colegiada (ex vi, art. 5º, I, Regimento Interno da DFTRANS) e a proposta em análise nunca foi de ação fiscal dirigida, senão de plano de ação estratégica”*, fl. 497 – Anexo III.

43. A partir desse opinativo, a Diretoria Geral do DFTRANS encaminhou nova programação de auditoria Fiscal em 05/04/2015, fl. 498 – Anexo III, relacionando de forma pontual as impropriedades que deveriam ser fiscalizadas¹⁵. Insurgindo-se contra a modificação promovida pelo Diretor Geral, o então Diretor Operacional voltou a solicitar pronunciamento acerca da programação anteriormente apresentada, salientando que a tabela encaminhada consistia em pleitos e não em uma **programação de auditoria fiscal** que, em seu entender, deveria representar a

¹⁵ Descumprimento e desvio de itinerários, descumprimento de horários e falta de operação de linhas de transporte público coletivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



junção da compilação de pleitos e do planejamento das ações de auditoria fiscal. Aduziu, também, não ter sido apresentada motivação para a alteração do expediente anteriormente elaborado, fls. 501/503 – Anexo III. A partir dos documentos encaminhados, não encontramos resposta a essa solicitação da Diretoria Operacional.

44. No Processo nº 098.002.073/2013 consta solicitação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios acerca da existência ou não de aprovação da programação fiscal (Ofício nº 482/2013-2º PRODEP/MPDFT, fl. 504 – Anexo III)¹⁶. Em atendimento, foi elaborado o expediente de fls. 518/519 - Anexo III com as seguintes informações:

“(…)

4 – A nova Diretoria Operacional, ao assumir, elaborou uma nova Programação Fiscal de caráter mensal, com a emissão da Ordem de Serviço nº 03 (...) A nova programação fiscal estabeleceu escalas dos auditores fiscais devidamente identificados, seus respectivos locais e horários de atuação, suas respectivas jornadas de trabalho, e as atividades a serem realizadas. A Ordem de Serviço em questão foi elaborada de acordo com as Leis 2.706/2001, 2.890/2001, 3.106/2002 e alterações vigentes.

5 – Em conformidade com a Instrução nº 005/2013-DFTRANS, esta Diretoria Operacional elaborou também a Ordem de Serviço nº 04 (cópia em anexo), estabelecendo a nova programação fiscal do Grupo de Atuação Fiscal em Área Sensível (Grupo Anti-Pirataria), com atuações em todo o Distrito Federal no combate ao transporte ilegal de passageiros, realizado pelos chamados PIRATAS.

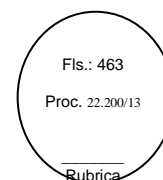
6 – Esta Diretoria Operacional determinou também maior atenção à Gerência de Vistoria (GVI/DOP), onde deverá ser observado, nas vistorias a serem realizadas, um maior rigor nas execuções de inspeção e vistorias quanto aos itens de segurança e acessibilidade, entre outros”

45. A Lei nº 2.706/2001 define dentre as atribuições privativas dos integrantes da Carreira de Atividades Urbanas do DF o exercício pleno do poder de polícia administrativa e a supervisão, o planejamento e a coordenação das ações de fiscalização (art. 2º, incisos I e IX). A mesma norma estabelece que os auditores

¹⁶ Procedimento Administrativo nº 08190.084535/13-44, ainda não concluído, fls. 372/375.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



fiscais da área de especialização transporte possuem competência privativa para fiscalizar a operacionalidade do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (art. 6º, inciso I).

46. Percebe-se, portanto, que, no caso em exame, a elaboração da programação fiscal, entendida como planejamento das ações a serem desenvolvidas, de fato deveria ser realizada por servidor integrante da Carreira de Atividades Urbanas do DF, área de especialização transporte.

47. A Resolução nº 01/2013-DFTRANS definiu que a programação deveria ser elaborada pelo Diretor Operacional e aprovada pela Diretoria Geral. Posteriormente, a Resolução nº 02/2013-DFTRANS, publicada em 09/05/2013, retirou a necessidade de aprovação pelo Diretor Geral e também foi excluída a possibilidade dessa autoridade promover alterações na programação fiscal.

48. Conforme assentado, a Lei nº 2.706/2001 não traz qualquer ressalva acerca da necessidade de aprovação por autoridade superior da programação elaborada, bem como não permite que o gestor do órgão avoque a atribuição do auditor fiscal e elabore, altere ou desaprove o planejamento das ações fiscais. Tais disposições decorrem da independência funcional dos integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas, nos termos do art. 19, XXIII, da LODF¹⁷.

49. A alegação da área jurídica de que os auditores fiscais estavam sujeitos à hierarquia e à disciplina, fl. 497 – Anexo III, não é suficiente para amparar a previsão constante da Resolução nº 01/2013 no sentido de condicionar a programação fiscal à aprovação do Diretor Geral da Autarquia.

50. Em artigo publicado no endereço eletrônico da Associação dos Funcionários Fiscais do Estado de Minas Gerais, Antônio Marocos Serravale Santos discorre sobre a independência funcional do auditor-fiscal e também sobre o poder hierárquico¹⁸, que nestes casos está adstrito à coordenação administrativa:

¹⁷ “XXIII - aos integrantes da carreira de Fiscalização e Inspeção é garantida a independência funcional no exercício de suas atribuições, exigido nível superior de escolaridade para ingresso na carreira.”

¹⁸ SANTOS, Antônio Marocos Serravale. Autonomia ou Independência Funcional do Auditor-Fiscal: Atributo do Cargo e Direito do Contribuinte. Disponível em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fls.: 464
Proc. 22.200/13
Rubrica

“Deve ser entendida a autonomia ou independência funcional do Auditor-Fiscal como a ausência de subordinação funcional do ocupante do cargo em relação aos seus superiores, que só exercem a hierarquia no sentido administrativo, ou seja, da coordenação da execução das atividades atinentes às atribuições legais exclusivas do cargo de Auditor-Fiscal.

(...)

A noção de autonomia ou independência funcional é ínsita à atuação de uma autoridade (na feliz definição legal, do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.784/1999: "o servidor ou agente público dotado de poder de decisão") como o Auditor-Fiscal, razão pela qual não se pode conceber uma autoridade funcionalmente subordinada, "conduzida pelas mãos" de um superior hierárquico.

(...)

Poder hierárquico, segundo Hely Lopes Meirelles³, é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Ainda, segundo o referido mestre, do poder hierárquico decorrem faculdades para o superior hierárquico tais como a de dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento, a de delegar e avocar atribuições e a de rever os atos dos subordinados.

Ora, considerando que a prescrição das atribuições do cargo (o que fazer) de Auditor-Fiscal encontra-se na lei, não cabe, aos ocupantes de funções de confiança e de cargos em comissão na administração da Receita Federal dar ordens (e sim distribuir, observadas a eventual especialização e a disponibilidade de pessoal, o serviço a ser realizado), delegar ou avocar as referidas atribuições, nem tampouco imiscuir-se no modo do exercício de tais atribuições (o como fazer)

(...)
Outra faculdade decorrente do poder hierárquico, a de fiscalizar, ainda segundo Hely Lopes Meireles⁴, consiste na vigilância permanente dos atos praticados pelos subordinados, visando mantê-los dentro dos padrões legais previstos para cada atividade administrativa. Considerando-se inexistir relação hierárquica funcional entre o Auditor-Fiscal, no exercício de suas exclusivas

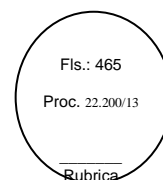
http://www.affemg.com.br/aff_det_artigos1.asp?cod_artigo=4. Acesso em 18nov2015.

³ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, pp. 112 a 114.

⁴ Meirelles, Hely Lopes, op. cit, p. 113.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



atribuições legais, e os ocupantes de funções de confiança e de cargos em comissão na administração da Receita Federal, entendendo que a referida faculdade somente poderia manifestar-se na forma de controle do princípio da obrigatoriedade (...)”, grifos originais.

51. Podemos verificar que, à época da edição da Resolução nº 01/2013, o ocupante do cargo de Diretor Operacional do DFTRANS era auditor fiscal de atividades urbanas e, portanto, possuía competência para elaboração da programação fiscal, sendo legítimo o documento de fls. 480/485 – Anexo III. Todavia, a modificação procedida pelo Diretor Geral, fls. 498 – Anexo III, não poderia ter sido realizada por falta de amparo legal.

52. Em que pese a decisão proferida no Mandado de Segurança nº 2013.01.1.068088-5¹⁹, a competência conferida pela Lei nº 4.011/2007 ao DFTRANS, na qualidade de entidade gestora do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, não compromete a atribuição dos auditores fiscais de definir as ações fiscais a serem implementadas. Essa assertiva é corroborada pela transferência promovida pelo Decreto nº 35.253/2014 que retirou do Transporte Urbano do Distrito Federal a atribuição de fiscalização, auditoria e controle do STPC, transferindo-a para a Secretaria de Mobilidade do DF, inclusive, determinando a lotação de todos os auditores fiscais de atividades urbanas, área de especialização transporte nessa Secretaria.

53. Verifica-se, portanto, que as disposições da Resolução nº 01/2013 e a substituição da programação elaborada para o segundo trimestre de 2013, de fato, comprometeram o efetivo desempenho das ações de fiscalização naquele período.

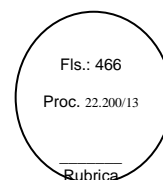
54. Na representação de fls. 02/06, questionou-se a edição da Instrução nº 58/2013 pelo DFTRANS²⁰, mediante a qual foi criado o Grupo de Atuação Fiscal em Áreas Sensíveis – GAS, diretamente subordinado à Diretoria Geral da Autarquia, com competência exclusiva para o combate ao transporte ilegal de passageiros e para as ações de fiscalização no Serviço Complementar Rural do Sistema de

¹⁹ Nessa ação foi requerida concessão de liminar para se determinar a aprovação ou não da programação fiscal. A decisão que indeferiu o pleito apontou não estar claro o direito líquido e certo.

²⁰ Questionamentos nºs 05 e 06, fl. 06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Transporte Público do Distrito Federal. Posteriormente, a Instrução nº 105/2013 alterou a subordinação daquele grupo, passando-a para o Diretor Operacional.

55. No documento que subsidiou a representação aqui examinada, a ASSEFIT assevera que a Instrução nº 58/2013, além de contrariar a própria Resolução nº 001/2013 – DFTRANS e a Lei 2.706/2001, retirou *“as competências legais dos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas, Área de Especialização Transportes, para fixá-las em um grupo restrito de Auditores Fiscais, subordinado a ele, bem como estabelece que, em relação a esse grupo, as programações de auditoria fiscal deverão ser elaboradas pela Diretoria Geral e não mais pela Diretoria Operacional”*, fl. 11.

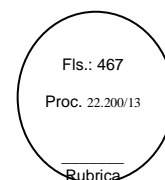
56. Apesar dos esforços da equipe de inspeção, não foram obtidos esclarecimentos acerca das justificativas para edição da aludida Instrução nº 58/2013. De igual forma, o DFTRANS não apresentou os trabalhos supostamente realizados pelos integrantes do Grupo de Atuação Fiscal em Áreas Sensíveis.

57. A única informação a esse respeito consta do despacho de fls. 518/519 – Anexo III em que o Diretor Operacional informa a elaboração de ordem de serviço estabelecendo nova programação fiscal para o aludido grupo que atuaria em todo Distrito Federal no combate ao transporte ilegal de passageiros. A mencionada ordem de serviço, fl. 527- Anexo III, definiu as seguintes ações a serem realizadas no mês de junho/2013:

- 1) combate à prática de transporte não autorizado, público ou privado;
- 2) coibição da realização de serviços de transporte coletivo de passageiros não autorizados;
- 3) averiguação de possíveis reincidentes de prática de transporte não autorizado (público ou privado);
- 4) emissão de relatórios, emissão de autos e outros documentos afetos ao combate à pirataria;
- 5) demais atividades que o auditor julgar necessárias relativas ao transporte clandestino de passageiros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



58. Apesar da previsão de que a Diretoria Operacional iria conferir os trabalhos realizados, não há nos autos qualquer documento que comprove a efetiva fiscalização.

59. Os motivos elencados na própria Instrução nº 58/2013 foram: aumento na atividade ilícita de transporte ilegal de passageiros no território do Distrito Federal; necessidade de se combater o exercício de transporte ilegal de passageiros no âmbito do transporte coletivo do Distrito Federal, de se impor maior eficiência e eficácia ao combate do transporte ilegal de passageiros, de se fiscalizar eficientemente o Serviço Complementar Rural do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal, de modo a impedir solução de continuidade e sanar deficiência na prestação dos serviços públicos e de especialização como forma de se aumentar a eficiência nos atos da Administração.

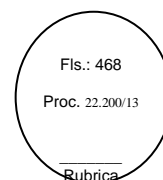
60. A despeito da relevância dos motivos acima descritos, ao atribuir as atividades de fiscalização, **exclusivamente**, a determinado grupo de auditores e ao estabelecer ser competência do Diretor Geral da Autarquia elaborar a programação fiscal que deveria ser cumprida pelos integrantes daquele grupo, o DFTRANS, mais uma vez, impôs restrição ao desenvolvimento dos trabalhos de fiscalização.

61. Observe-se que a Instrução nº 58/2013 foi revogada pela de nº 264/2013 que, embora tenha mantido a existência do grupo retirou-lhe a competência exclusiva para o combate ao transporte ilegal, corrigindo, portanto, a falha observada durante a vigência daquele primeiro normativo.

62. Em razão de tais constatações, foi apresentada, em anexo ao Relatório Prévio de Inspeção nº 009/20015, a Matriz de Achados de fl. 389 para que a jurisdicionada se pronunciasse sobre a restrição indevida dos trabalhos desenvolvidos pelos integrantes da Carreira de Atividades Urbanas do DF, área de especialização Transporte, em decorrência da edição da Resolução nº 01/2013 da Diretoria Colegiada do DFTRANS e da Instrução nº 58/2013, bem como pela substituição da programação fiscal elaborada pelo então Diretor Operacional da Autarquia para o segundo trimestre de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



63. No expediente encaminhado em atenção à Decisão nº 1856/2016, o DFTRANS discorda da assertiva de que houve restrição ao desempenho das atividades desenvolvidas pelos auditores fiscais da área de especialização Transportes, asseverando que a elaboração de uma programação fiscal a partir de informações de várias diretorias da autarquia propiciaria maior eficácia e eficiência às ações fiscalizatórias.

64. Notícia que as dificuldades que eram enfrentadas pelo DFTRANS na gestão anterior, também podem ser observadas atualmente na Secretaria de Estado de Mobilidade *“pois parece haver resistências na implantação de um planejamento de fiscalização integrado com outros órgãos do Distrito Federal”*, fl. 434.

65. Repete a tese de que a competência para elaboração da programação fiscal não é da carreira de atividades urbanas do Distrito Federal, da área de especialização Transportes, mas sim dos órgãos gestores incumbidos do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana (SEMOB e DFTRANS), fl. 439.

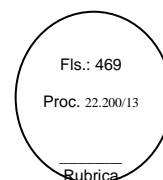
66. Assinala que o inciso IX do art. 2º da Lei nº 2.706/2001 foi revogado pela Lei nº 2890/2002, afirmando que, como não é mais privativa a ocupação dos cargos em comissão, dentre os quais de Diretor Operacional, por integrantes da Carreira de Fiscalização, não se poderia admitir que o *“Diretor fique subordinado ao servidor que lhe é sujeito”*, fl. 441.

67. Os fatos apresentados pelo DFTRANS nesta assentada não modificam a conclusão anteriormente exposta. A jurisdicionada limitou-se, apenas, a repetir informações já prestadas anteriormente e a tecer considerações acerca da atual gestão.

68. Preliminarmente, cumpre afastar a possível ofensa à necessária subordinação dos fiscais ao Diretor Operacional. Esse assunto já foi discutido nos parágrafos 49/50, sendo demonstrado que o poder hierárquico dessa relação está adstrito à coordenação administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



69. Ademais, não há qualquer dispositivo legal que permita retirar a competência privativa, prevista na Lei nº 2.706/2001, dos integrantes da Carreira de Atividades Urbanas do DF de planejar as ações de fiscalização.

70. Referida norma não traz qualquer ressalva acerca da necessidade de aprovação por autoridade superior da programação elaborada, bem como não prevê a possibilidade de avocação de tal atribuição pelo gestor da Autarquia.

71. Ao estabelecer a necessidade de aprovação pela Diretoria Geral do planejamento elaborado pelo servidor legalmente competente para tanto, a Resolução nº 01/2013 foi maculada pelo vício da ilegalidade, bem como afronta a independência funcional dos integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas prevista no art. 19, XXIII, da LODF.

72. De forma semelhante, a atribuição exclusiva do combate ao transporte ilegal de passageiros, realizada pela Instrução nº 58/2013, a determinado grupo de auditores, definindo, ainda, que o Diretor Geral seria o responsável pela elaboração da programação fiscal a ser seguida por esse grupo, verifica-se, novamente, a restrição ao desenvolvimento dos trabalhos de fiscalização.

73. Destarte, entendemos que esses tópicos da Representação nº 16/2013-CF devem ser considerados procedentes. Em consequência, cumpre sugerir a audiência dos responsáveis pela edição das normas acima relacionadas, nos termos da Matriz de Responsabilização de fl. 451, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 01/94.

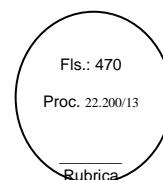
74. Outro aspecto questionado pela ASSEFIT e que integra as indagações de fls. 05/06 refere-se à elaboração de escala de trabalho dos auditores fiscais cujas atividades seriam desempenhadas na Rodoviária do Plano Piloto com fundamento na Instrução nº 120, de 27 de março de 2013²¹.

75. Além da suposta inexistência daquele normativo, a ASSEFIT insurgiu-se quanto à utilização de *e-mails* particulares para comunicação, aduzindo que estes não poderiam ser considerados institucionais.

²¹ Questionamentos nºs 04 e 07, fl. 06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



76. Nem o DFTRANS nem a SUFISA trouxeram qualquer informação acerca da existência ou não da Instrução nº 120/2013 – DFTRANS. Em pesquisa realizada no Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ/DF, no Diário Oficial do Distrito Federal²² e no endereço eletrônico do DFTRANS não localizamos a mencionada norma, fato que aponta para sua inexistência, nos termos mencionados pela ASSEFIT.

77. Todavia, parece-nos que houve um erro formal na numeração da Instrução que constou dos e-mails recebidos pelos auditores. Vejamos.

78. Por meio da Instrução nº **123 de 27 de maio de 2013**, fls. 376/378, foi estabelecido o funcionamento ininterrupto das atividades relativas à gestão, monitoramento e fiscalização do Transporte Público Coletivo Urbano e definidos os critérios para a execução de escala de revezamento. O e-mail definindo a escala teria sido recebido em 31 de maio de 2013, data compatível com essa norma. Portanto, infere-se que, na verdade, a Instrução mencionada deveria ser a de nº 123, e não 120.

79. Impende registrar também que não foi encaminhada cópia da mensagem eletrônica recebida pelos auditores comunicando a alteração do regime de trabalho. Além disso, não prospera a alegação de que o uso de e-mail pessoal retira o caráter institucional da comunicação.

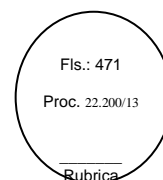
80. A esse respeito, destacamos a resposta apresentada pela SUFISA na qual foi ressaltado que, em razão da inexistência de “*contas de correio eletrônico funcionais*”, a utilização de e-mails particulares era praxe na Autarquia para assuntos profissionais. Os documentos de fls. 349/352 comprovam que o próprio presidente da ASSEFIT à época, Sr. Ricardo Leite de Assis, quando ocupou o cargo de Diretor Operacional do DFTRANS, utilizava seu e-mail pessoal para encaminhamento da programação fiscal ao Diretor Geral da Autarquia.

81. Feitas essas considerações, cumpre examinar se a Instrução nº

²² Foi verificado o período de 28/03/2013 a 12/04/2013, tendo em vista a suposta data de edição da Instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



123/2013, ao estabelecer jornada de trabalho em regime de revezamento, contribuiu para a alegada restrição das atividades dos auditores fiscais.

82. No histórico elaborado pela SUFISA, é mencionada a substituição da jornada regular que era cumprida de 08:00 às 18:00, de segunda à sexta-feira, nos termos do Decreto nº 29.018/2008, pelo regime de revezamento. Ao responder a indagação do MPJTCDF acerca da atitude a ser adotada pelos auditores em regime de escala nas hipóteses em que os demais órgãos governamentais não estivessem funcionando, aquela Subsecretaria pondera que a ausência de programação aprovada naquela época afastava qualquer relação com o horário de expediente de outras unidades.

83. O Decreto nº 29.018/2008 dispõe sobre o horário de funcionamento dos órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional do DF e horário de trabalho dos servidores. O art. 5º dessa norma permite que, para os serviços que exigem atividades contínuas de 24 horas, seja adotado o regime de trabalho em escala de revezamento.

84. Um dos motivos elencados para a edição da Instrução nº 123/2013 foi a “*natureza essencial e ininterrupta da prestação do serviço público coletivo no âmbito do STPC/DF*”. Dessa maneira, não vislumbramos óbices ao estabelecimento da escala de revezamento.

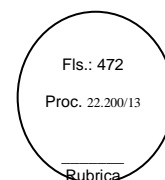
Do possível conflito de competência

85. 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.

86. Em face da questão apresentada pelo *Parquet* e em cumprimento ao Despacho Singular nº 676/2014-GC/PT, examinaremos a ocorrência de eventual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



conflito de competências entre as carreiras e os órgãos e entidades mencionados.

87. 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 MPJTCD de que haveria duas carreiras exercendo as mesmas atividades.

88. 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 industrial²³.

89. 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.

90. 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 2.706/2001²⁴.

91. De acordo com essa nova estrutura, os integrantes da carreira foram divididos em áreas de especialização²⁵, a saber:

- vigilância sanitária;
- obras, edificações e urbanismo;

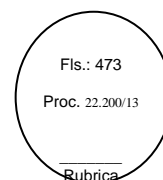
²³ Lei nº 1746/1997.

²⁴ 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.

²⁵ 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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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

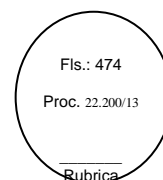
92. Especificamente quanto à matéria tratada nestes autos, a Lei nº 2.706/2001 define as seguintes competências privativas daqueles que compõem a **área de especialização “transportes”**, no exercício pleno do poder de polícia administrativa e para cumprimento das atribuições comuns a todos integrantes da “Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal”²⁶:

- 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;
- 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;

²⁶Previstas no art. 2º da Lei nº 2.706/2001.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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.

93. 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.

94. 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”²⁷, sendo mantidas as áreas de atuação e as atribuições.

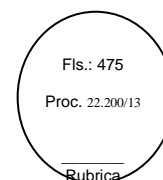
95. Feitas essas considerações, faz-se necessário traçar um histórico quanto à lotação e à subordinação dos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas do DF.

96. O Decreto nº 22.944/02 tratou da implantação da Secretaria Extraordinária de Fiscalização de Atividades Urbanas do DF, nos termos da Lei nº

²⁷ Sendo essa a denominação atual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



2.299/99²⁸. 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.

97. 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).

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

99. Assim, a Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, foi criada pela Lei nº 4.150/2008²⁹, 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”*.

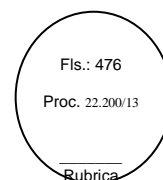
100. Dentre as competências da AGEFIS, destacamos a supervisão, o planejamento e a coordenação das ações de fiscalização desenvolvidas pelos integrantes da Carreira de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal.

²⁸ 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.

²⁹ Pela mesma norma, a Subsecretaria de Fiscalização foi extinta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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.

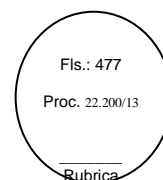
105. Em 02 de dezembro de 2013, foi editada a Lei nº 5.226³⁰, dispondo, dentre outras matérias, sobre a lotação e exercício dos servidores das diversas áreas de especialização da Carreira Auditoria de Atividades Urbanas do DF, nos seguintes termos:

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

³⁰ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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

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.

106. O Decreto nº 35.253/2014, fls. 331/334, criou a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle no âmbito da Secretaria de Transportes do DF, atual Secretaria de Mobilidade do DF – SEMOB³¹. 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.

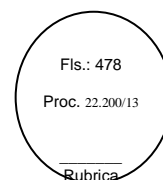
107. Quanto aos integrantes da Carreira de Auditoria de Atividades Urbanas, na área de especialização Transportes, o Decreto nº 35.253/2014 definiu que sua lotação e exercício seriam exclusivos na Secretaria de Mobilidade, transferindo os auditores que estivessem lotados no DFTRANS para aquela Pasta.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

108. A transferência das atribuições alcançou também os bens patrimoniais, recursos orçamentários, recursos operacionais, extraorçamentários e financeiros do

³¹ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



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.

109. 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.

110. 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.

111. 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.

Da Consulta

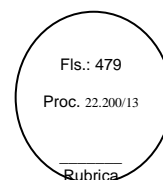
112. No Ofício nº 528/2016 – GAB/DFTRANS, fls. 447, além de se manifestar acerca do Relatório Preliminar de Inspeção nº 009/2015, a jurisdicionada formulou consulta a esta Casa acerca de quais seriam as atribuições mínimas dos órgãos gestores do Distrito Federal incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana.

113. As consultas formuladas a este Tribunal, nos termos previstos no art. 1º, XV, da Lei Complementar nº 1/94³², estão disciplinadas no art. 194 do Regimento

³² Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Interno – RI/TCDF, *verbis*:

“Art. 194. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal conhecerá das consultas que lhe forem formuladas pelo Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas, não, do fato ou caso concreto.”

114. Acerca dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 194 do RITCDF acima transcrito, verificamos que a consulta foi formulada pelo Diretor-Geral do DFTRANS, autoridade competente e legitimada para tanto, houve indicação precisa do objeto e versa sobre direito em tese.

115. Entretanto, a jurisdicionada não encaminhou parecer técnico-jurídico e o objeto da consulta não está inserido nas competências desta Casa. Vejamos.

116. A definição das atribuições de cada um dos órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta insere-se na discricionariedade do Poder Executivo e constitui competência privativa do Governador, nos termos, do art. 100, X, da LODF³³.

117. Nesse sentido, importa destacar que o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Transporte do Distrito Federal, atual Secretaria de Estado de Mobilidade do DF, foi aprovado por meio do Decreto nº 35.748/2014 e elenca as atribuições do referido órgão. Ao seu turno, as competências do DFTRANS

(...)

XV – decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.”

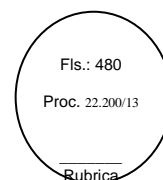
³³ Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



encontram-se relacionadas no Decreto nº 27.660/2007.

118. Dessa maneira, entendemos que a consulta não atende aos requisitos dispostos no RITCDF para ser conhecida.

119. Por fim, o Diretor-Geral do DFTRANS manifesta seu interesse de apresentar sustentação oral quando do julgamento dos autos. A esse respeito, o art. 60 do Regimento Interno deste Tribunal³⁴ estabelece que os interessados podem manifestar-se, pessoalmente ou por procurador devidamente credenciado, nas diversas fases de julgamento. Portanto, não se vislumbra óbice ao deferimento desse pleito.

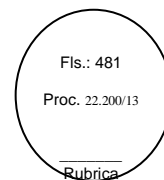
Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Tribunal que:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício nº 528/2016 – GAB/DFTRANS, 431/447, relevando o atraso verificado;
 - b) da Matriz de Responsabilização de fl. 451 e do presente Relatório Final de Inspeção;
- II. considere parcialmente procedente a Representação nº 16/2013-CF, no que concerne à restrição indevida das atividades dos integrantes da Carreira de Atividades Urbanas do DF, área de especialização Transportes;
- III. não conheça da Consulta formulada pelo Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, fl. 447, haja vista o desatendimento aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 194, *caput* e § 1º, do RITCDF;
- IV. delibere sobre o pedido de sustentação oral formulado pelo Diretor-Geral do DFTRANS;
- V. autorize:

³⁴Art. 60. Em todos os processos de controle externo e de natureza administrativa, os interessados poderão, em todas as etapas do processo de julgamento, expressar a intenção de, pessoalmente ou por procurador credenciado, fazer sustentação oral, quando do respectivo julgamento.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



- a) a audiência dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização de fl. 451 para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem suas razões de justificativa em função das irregularidades ali apontadas, por estarem sujeitos à penalidade prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 01/94;
- b) dar ciência da decisão que for proferida aos interessados no processo;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

À superior consideração,
DIACOMP1, em 01/07/2016.

ELIANE LEITE DE SOUSA RODRIGUES
ACE - 553-3