



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- Processo:** nº 1.391/2019-e (b).
- Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF.
- Assunto:** Auditoria de Recursos Externos.
- Publicação:** Pauta dispensada (art. 116, § 5º, inciso V do Regimento Interno do TCDF)
- Ementa:** Auditoria Independente nas Demonstrações Financeiras de 2018, incluindo as justificações finais dos recursos do fundo rotativo, do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF, objeto do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, celebrado entre o Distrito Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Cumprimento de obrigação contratual. Atuação como Auditor Independente.
- . Decisão nº 1.410/2019. Fiscalização prejudicada. Encaminhamento do Relatório de Auditoria com negativa de opinião. Alerta ao Governador. Abertura de prazo, até **01/05/19**, para apresentação de elementos faltantes. Retorno dos autos à Unidade Técnica (Peça 18).
  - . Manifestação da Jurisdicionada. Remessa dos elementos faltantes (Peças 25/27 e Anexos, Peças 28/44). Fase de planejamento de auditoria.
  - . Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG submete à Corte, para fins de análise e aprovação, o Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria e o respectivo Plano de Auditoria a ser realizada nas demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2018 e de encerramento do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF (Peças 54 e 55).
  - . Voto convergente. Conhecimento. Aprovação.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria de recursos externos do **Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF** relativa às demonstrações financeiras de 2018, incluindo as justificações finais dos recursos do fundo rotativo, em razão do término do prazo para desembolsos dos recursos do financiamento.

Na última assentada, impossibilitada de manifestar-se sobre as demonstrações financeiras do **PTU/DF**, por meio da Decisão nº 1.410/2019, a Corte expediu Relatório de Auditoria com **abstenção de opinião**, bem como decidiu por:

" . . .



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*III - alertar o Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal para que envide esforços para o cumprimento da cláusula contratual de apresentação de demonstrações auditadas ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, de modo a evitar a devolução de vultosa quantia que, de outro modo, poderia ser revertida para o bem da sociedade do Distrito Federal;*

*IV - facultar ao Governo do Distrito Federal que, por intermédio da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB/DF e da Unidade Especial de Gerenciamento do PTU/DF, em havendo a notificação do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID sobre o não recebimento das demonstrações auditadas até a data de 01/05/2019, com abertura de novo prazo, apresente a esta Corte, até a referida data, as informações faltantes necessárias para o andamento da auditoria, de modo a possibilitar a elaboração, no prazo exíguo de 45 dias, de novo relatório;*

*V - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública - SEMAG, para as providências de sua alçada. (Grifo nosso).*

Atendendo ao disposto no item IV da decisão supra indicada, a **Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB**, por meio dos Ofícios SEI-GDF nºs 1, 3 e 4/2019 – SEMOB/GAB/AEGP, e anexos (Peças 25/44), apresenta à Corte Relatórios e Informações, relativas ao Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF, suficientes à retomada da auditoria de recursos externos em questão.

Nesta fase, portanto, a Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG, nos termos da Informação nº 05/2019 – Diaprex/Semag (Peça 54), apresenta, para fins de análise e aprovação, o Relatório de Levantamento Preliminar e o respectivo Plano da Auditoria de Recursos Externos a ser realizada (Peça 55), a seguir transcritos.

### **RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO PRELIMINAR DE AUDITORIA**

#### **1. Apresentação**

Tendo em vista a previsão no Plano Geral de Ação deste Tribunal para 2019, apresenta-se, a seguir, o levantamento preliminar de auditoria de recursos externos no Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal - PTU/DF, aprovado pelo Contrato de Empréstimo BID nº 1957/OC-BR. A fiscalização proposta abrange o exercício de 2018 e despesas realizadas nos primeiros meses de 2019, estas referentes ao encerramento do Programa.

2. Ressalte-se que, em 22.04.19, foi apresentado, nestes autos, o Relatório Final de Auditoria de e-DOC 8B5C4203-e, com abstenção de opinião. No citado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Relatório, restou consignado que a negativa de opinião decorreu de limitação imposta pela Administração, que não disponibilizou as demonstrações financeiras em tempo hábil e ainda deixou de apresentar elementos importantes para a formação de opinião.

3. Nesse cenário, o Tribunal editou a Decisão nº 1.410/19, em cujo item IV facultou ao Governo distrital, por intermédio da Semob e da atual Assessoria Especial de Gerenciamento do PTU/DF, apresentar, até 1º.05.19, as informações faltantes para a realização da auditoria e emissão de novo relatório no prazo de 45 dias.

4. Atendidas as condições estipuladas no referido item IV da Decisão nº 1.410/19, pelo recebimento dos documentos de e-DOC ED9820D1-c, 6088C48E-c e 75E35C49-c e anexos, foi designada nova equipe de auditoria, por meio do Despacho nº 41/2019 (e-DOC 4F05B8E9-e), para a retomada da auditoria de recursos externos em questão.

### **1.1. Elegibilidade do TCDF como Auditor Independente**

5. Esta auditoria foi motivada pelo Documento de Elegibilidade da Mensagem CBR nº 3530/2009 (e-DOC 06C03197-e), 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 Mensagem CBR nº 772/2012 (e-DOC ADD8D65B-e), de 13.03.12, 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 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.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**2. Identificação do Objeto**

**2.1. Objeto da Auditoria**

6.0 objeto desta auditoria de recursos externos são as demonstrações financeiras do Contrato de Empréstimo BID nº 1957/OC-BR, relativas ao exercício de 2018 e ao encerramento do Programa.

**2.2. Contextualização do Programa**

7.0 Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal - PTU/DF tem como objetivo geral melhorar as condições de mobilidade, acessibilidade e qualidade de vida da população do DF, principalmente aquela de menores recursos, aumentando a integração entre os núcleos urbanos da área metropolitana de Brasília.

8.0 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.

**2.3. Organização Administrativa do Programa - Executores e Coexecutores**

9.0 Mutuário responsável pela aplicação dos recursos do Contrato de Empréstimo perante o BID é o Distrito Federal, representado pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal - SEMOB, que conta com a Assessoria Especial de Gerenciamento do Programa - AEGP/PTU/DF, responsável pela gestão orçamentária, financeira, gerencial e operacional do Contrato. O Contrato também prevê mais três unidades coexecutoras do Programa, a saber: 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.

10. 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:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

(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 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).

11. A missão institucional da Assessoria Especial de Gerenciamento do Programa - AEGP/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.

12. A AEGP/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 ao 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.

13. 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.

**2.4. Prorrogações do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR**

14. O quadro adiante apresenta o histórico de modificações do prazo para último desembolso do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR.

HISTÓRICO DE PRORROGAÇÕES DO PRAZO PARA ÚLTIMO DESEMBOLSO DO PTU/DF				
PRORROGAÇÃO	DE	PARA	DOCUMENTO	DATA DO DOCUMENTO
1ª	30.01.13	30.07.14	Mensagem CBR nº 839/2012	19.03.12
2ª	30.07.14	30.07.15	Mensagem CBR nº 110/2014	17.01.14
3ª	30.07.15	30.04.16	1º Instrumento de Alteração Contratual	04.11.15
4ª	30.04.16	30.04.17	2º Instrumento de Alteração Contratual	09.09.16
5ª	30.04.17	30.12.18	3º Instrumento de Alteração Contratual	19.06.17

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

### **2.5. Instrumentos de Gestão Administrativa, Orçamentária, Contábil e Financeira**

15. O principal sistema adotado é o Sistema Integrado de Gestão Governamental - Siggo, onde as operações são processadas e, posteriormente, extraídas para tratamento em planilhas eletrônicas.

16. Para antecipação de recursos, a AEGP/PTU/DF solicita o desembolso ao Banco, via e-mail, e este informa a transferência dos recursos. Há controles contábeis e financeiros no Sistema de Informações Gerenciais - SIG, de propriedade da empresa de suporte ao gerenciamento, que é utilizado para elaboração de demonstrações financeiras ao BID.

### **2.6. Normas Específicas do BID Aplicáveis ao Contrato de Empréstimo**

17. O BID é um organismo internacional com personalidade de pessoa jurídica de direito público externo. Seu Convênio Constitutivo entrou em vigência em 30.12.59 e recebeu emendas em várias ocasiões. No Brasil, o Decreto Legislativo nº 18/59 aprovou o Convênio Constitutivo do BID e o Decreto nº 73.131/73 o promulgou.

18. 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 AEGP/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: (...)*

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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*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: (...)*

20. 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 do 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 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.*

### **3. Recursos Envolvidos**

21. O PTU/DF estrutura-se por intervenções classificadas em categorias de investimento, 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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Contrato de Empréstimo, os investimentos acumulados até 31.12.18 e os valores que seriam realizados até o final do Programa.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**QUADRO 1 - Investimentos do Programa**

CATEGORIA DE INVESTIMENTO		ORÇAMENTO (ANEXO A CONTRATO 1957/OC-BR)			VALORES REALIZADOS ACUMULADOS ATÉ 31/12/18			VALORES A REALIZAR		
		BID 1957/OC-BR	LOCAL	TOTAL	BID 1957/OC-BR	LOCAL	TOTAL	BID 1957/OC-BR	LOCAL	TOTAL
<b>1</b>	<b>Engenharia e Administração</b>	<b>17.652.000,00</b>	<b>7.900.000,00</b>	<b>25.552.000,00</b>	<b>16.188.708,73</b>	<b>7.952.981,27</b>	<b>24.141.690,00</b>	<b>1.463.291,27</b>	<b>-52.981,27</b>	<b>1.410.310,00</b>
1.1	Estudos e Projetos	1.319.000,00	6.300.000,00	7.619.000,00	1.087.715,99	6.311.547,66	7.399.263,65	231.284,01	-11.547,66	219.736,35
1.2	Administração do Programa	16.333.000,00	1.600.000,00	17.933.000,00	15.100.992,74	1.641.433,61	16.742.426,35	1.232.007,26	-41.433,61	1.190.573,65
<b>2</b>	<b>Custos Diretos</b>	<b>151.341.000,00</b>	<b>84.313.000,00</b>	<b>235.654.000,00</b>	<b>146.659.456,44</b>	<b>95.029.947,94</b>	<b>241.689.404,38</b>	<b>4.681.543,56</b>	<b>-10.716.947,94</b>	<b>-6.035.404,38</b>
2.1	Melhoria e Integração do Transporte Público Coletivo	142.842.000,00	78.100.000,00	220.942.000,00	140.366.388,73	78.394.474,75	218.760.863,48	2.475.611,27	-294.474,75	2.181.136,52
2.2	Melhoria da Segurança Viária para o Transp Motoriz. e Não Motoriz.	2.689.000,00	5.713.000,00	8.402.000,00	850.274,14	16.155.537,81	17.005.811,95	1.838.725,86	-10.442.537,81	-8.603.811,95
2.3	Centro de Controle e Sistema de Semáforos									
2.4	Sistema de Gestão e Operação do Transporte Público Coletivo									
2.5	Supervisão de Obras	5.810.000,00	500.000,00	6.310.000,00	5.442.793,57	479.935,38	5.922.728,95	367.206,43	20.064,62	387.271,05
<b>3</b>	<b>Fortalecimento Institucional</b>	<b>1.107.000,00</b>	<b>47.000,00</b>	<b>1.154.000,00</b>	<b>973.301,75</b>	<b>95.091,41</b>	<b>1.068.393,16</b>	<b>133.698,25</b>	<b>-48.091,41</b>	<b>85.606,84</b>
3.1	Secretaria de Mobilidade	323.000,00	10.000,00	333.000,00	237.257,71	1.149,66	238.407,37	85.742,29	8.850,34	94.592,63
3.2	DFTrans	197.000,00	12.000,00	209.000,00	167.263,02	6.929,08	174.192,10	29.736,98	5.070,92	34.807,90
3.3	Secretaria de Meio Ambiente	587.000,00	25.000,00	612.000,00	568.781,02	87.012,67	655.793,69	18.218,98	-62.012,67	-43.793,69
<b>4</b>	<b>Custos Concorrentes</b>		<b>850.000,00</b>	<b>850.000,00</b>		<b>690.963,23</b>	<b>690.963,23</b>		<b>159.036,77</b>	<b>159.036,77</b>
4.1	Desapropriações									
4.2	Reassentamentos									
4.3	Compensação Sócio-Ambiental (Execução do Programa)		850.000,00	850.000,00		690.963,23	690.963,23		159.036,77	159.036,77
<b>5</b>	<b>Custos Financeiros</b>									
5.1	Inspeção e supervisão									
<b>TOTAL</b>		<b>170.100.000,00</b>	<b>93.110.000,00</b>	<b>263.210.000,00</b>	<b>163.821.466,92</b>	<b>103.768.983,85</b>	<b>267.590.450,77</b>	<b>6.278.533,08</b>	<b>-10.658.983,85</b>	<b>-4.380.450,77</b>

Fonte: resposta à Nota de Auditoria nº 04.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

22. Em 09.09.16, foi assinado Instrumento de Alteração Contratual entre o BID e o DF, com garantia da República Federativa do Brasil, que, entre outras modificações, alterou as Cláusulas 1.01 (Custo do Programa) e 1.02 (Valor do Financiamento) das Disposições Especiais do Contrato de Empréstimo 1957/OC-BR.

23. Em decorrência daquelas alterações, o custo total do Programa foi reduzido de US\$ 269,9 milhões para US\$ 263,2 milhões, e o valor financiado pelo BID passou de US\$ 176,8 milhões para US\$ 170,1 milhões. Por sua vez, os valores de contrapartida do Distrito Federal continuam fixados em US\$ 93,1 milhões, não tendo sido alterados desde o início do Programa.

24. Até dezembro de 2018, segundo informado no Relatório Semestral - Dezembro/2018 - AEGP/PTU/DF, foram pagas despesas de US\$ 163,8 milhões, com recursos oriundos do BID, e de US\$ 103,8 milhões, provenientes de contrapartida do Distrito Federal, representando aplicações da ordem de 96,3% e de 111,4% dos valores previstos, respectivamente.

25. Em 2019 ocorreram pagamentos a título de restos a pagar no valor residual de US\$ 165.491,70, sendo US\$ 147.221,15 com recursos oriundos do BID e US\$ 18.270,55 provenientes de contrapartida do Distrito Federal, segundo informado na Solicitação de Desembolso nº 133.

**4. Identificação das Áreas e Pontos Potencialmente Significantes**

26. As áreas e pontos definidos como importantes na auditoria são o sistema de controles internos, as transações financeiras e contábeis, as cláusulas contratuais e a documentação comprobatória referente aos processos de aquisição de bens e de contratação de obras e serviços, inclusive de seleção de consultores, financiados com recursos do projeto.

**5. Destinatários do Relatório de Auditoria**

27. 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, bem como em atenção ao Documento de Elegibilidade da Mensagem



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

CBR nº 3530/2009.

28. O relatório também se destina ao Plenário desta Corte, como fonte de informação para atuação do controle externo, e aos Gestores 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.

### **6. Conclusão**

29. Pelo exposto, sugere-se a realização de auditoria de recursos externos no Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, aprovado pelo Contrato de Empréstimo BID nº 1957/OC-BR.

30. O Plano de Auditoria, a seguir, apresenta a proposta de execução e o cronograma.

## **PLANO DE AUDITORIA**

### **1. Objetivo Geral**

O objetivo geral da auditoria é emitir parecer profissional de auditores independentes, relativo ao exercício de 2018 e encerramento do Programa, sobre as informações financeiras e operacionais exigidas pelo BID, os registros contábeis, a documentação de apoio relacionada a gastos, o exame dos processos de aquisições de bens e de contratação de obras e serviços, a avaliação do sistema de controle interno e a utilização dos recursos do Programa, em conformidade com os termos e condições do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR.

### **2. Objetivos Específicos**

A auditoria tem como objetivos específicos apresentar os seguintes relatórios, conforme o modelo do Instrutivo de Relatórios Financeiros Auditados e Gestão de Auditoria Externa do BID:

- **Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras Básicas:** incluindo a opinião sobre o exame integrado dos processos de aquisições de bens e contratação de obras e serviços de forma integrada, com a documentação comprobatória das solicitações de desembolso apresentadas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

ao Banco e da qualificação das despesas financiadas com recursos do Programa, tanto do aporte BID como do aporte da contrapartida local, que deverá ser acompanhado do Detalhamento das Despesas Revisadas e Notas, explicando: (i) as bases contábeis de registro dos comprovantes de pagamento na contabilidade do Projeto; e (ii) o escopo das provas de auditoria realizadas e o critério utilizado para determinar a amostra para revisão dos comprovantes correspondentes tanto dos recursos BID quanto à contrapartida local. Trata-se de trabalho de certificação com nível de asseguarção razoável; e

- **Relatório dos Auditores Independentes sobre o Sistema de Controle Interno Associado à Auditoria das Demonstrações financeiras:** além do relatório padrão, os auditores deverão (a) proporcionar comentários e observações sobre os registros contábeis, sistemas e controles que foram examinadas no decurso da auditoria; (b) identificar deficiências específicas e áreas de fragilidade nos sistemas e controles e formular recomendações para sua melhoria, de acordo com os seguintes parâmetros (i) critério: o que deveria ser; (ii) condição: situação encontrada; (iii) causa: o que provocou o desvio do critério; (iv) efeito: risco envolvido; (v) recomendação, se pertinente; e (vi) pontos de vista da gerência do executor; (c) informar casos de não cumprimento dos termos do acordo financeiro; (d) quantificar e informar despesas consideradas inelegíveis e pagas a débito de contas designadas, ou cujos pagamentos tenham sido reivindicados pelo Mutuário ao BID ; (e) comunicar assuntos que tenham chegado ao seu conhecimento durante a auditoria, que possam ter um impacto significativo na implementação do Projeto; (f) fazer trabalho de asseguarção limitada<sup>1</sup> sobre o Cumprimento das Cláusulas Contratuais e Financeiras e (g) levar ao conhecimento do Mutuário quaisquer outros assuntos que os

---

<sup>1</sup> Para a conceituação dos trabalhos de certificação e de relatório direto, bem como dos níveis de asseguarção razoável e limitada, remete-se o leitor aos parágrafos 29 e 33, nesta ordem, da ISSAI 100, adotada como norma nacional nos termos das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP Nível 2. Disponível em <https://irbcontas.org.br/produto/nbasp-2/>. Acesso em 14.05.19, às 18h.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

auditores considerem pertinentes. Trata-se de relatório com nível de asseguração limitada.

### **3. Escopo**

Quanto ao escopo da presente auditoria, consideram-se aplicáveis as Guias de Relatórios Financeiros e Auditoria Externa do BID e os requisitos do Contrato.

Importante ressaltar que, em relação aos demais aspectos da auditoria, alheias ao escopo, como por exemplo modelo previsto para a elaboração e apresentação dos relatórios financeiros, aplicam-se como parâmetro as normas internacionais de auditoria, em consonância com as cláusulas do Contrato de Empréstimo e as Guias Financeiras emitidas pelo BID.

Dessa forma, o escopo dos trabalhos de auditoria do exercício de 2018 e encerramento compreende:

- 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 of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)";
- o exame das transações financeiras e dos registros contábeis para opinar se as informações financeiras (demonstrações financeiras básicas e informações financeiras complementares) do Programa são apresentadas de forma razoável e se foram elaborados de acordo com as normas internacionais de auditoria externa emitidas pela INTOSAI e com as Políticas e Guias emitidas pelo BID;
- o exame do cumprimento de cláusulas contratuais de caráter contábil-financeiro, regulamento operacional, de crédito e/ou convênios interinstitucionais, em nível de asseguração limitada;
- o 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;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- o exame, por amostragem, da aplicação dos procedimentos para registro, controle e manutenção de bens adquiridos com os recursos do projeto;
- o exame da situação do fundo rotativo, incluindo a conciliação de contas bancárias;
- o exame das providências eventualmente adotadas para saneamento das fragilidades do sistema de controle interno e das pendências de períodos anteriores; e
- a análise do grau de atingimento das metas e objetivos do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal.

**Procedimentos**

a) Para a revisão de processos de pagamentos:

Os pagamentos serão agrupados por notas fiscais. As notas a serem revisadas serão selecionadas de acordo com o método da amostragem por unidades monetárias - AUM.

b) Guarda e Manutenção de Bens:

A equipe de auditoria solicitará à Semob a lista atualizada dos bens adquiridos com recursos do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, incluindo informações acerca da sua localização, utilização e estado de conservação.

**4. Normas de Auditoria Aplicáveis**

**Controle de Qualidade da Auditoria de Demonstrações Financeiras**

Para atender aos requisitos de controle de qualidade previstos na ISSAI 1220 da INTOSAI, em especial os itens 12 e 13, ficou definido que em cada tarefa e atividade um dos auditores executa, outro revisa e o Diretor da Divisão, em conjunto com a Secretária de Macroavaliação da Gestão Pública, fazem a supervisão do trabalho, exercendo funções equivalentes aos sócios de empresa de auditoria independente com responsabilidade técnica sobre o trabalho.

**Responsabilidade pela prevenção e detecção de fraudes**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

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.

**Requisitos de Independência**

Como forma de registrar a observância dos auditores ao critério de independência preconizado nas normas internacionais ISSAIs 10, 30 e 100, emitidas pela INTOSAI, todos os auditores designados para este trabalho preencheram "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. Referidos Termos foram devidamente assinados pelos auditores e juntados a estes autos (e-DOC F026CCE5-e e 42B26CBC-e).

**Requisitos de estruturas aceitáveis de relatórios financeiros**

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).

Para efeito do cumprimento da ISSAI 1210, 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 como Demonstrativos Financeiros do Programa aqueles que forem apresentados em atendimento a Nota de Auditoria, que integrarão o relatório do auditor, conforme normas e diretrizes do BID.

**Carta de Compromisso/Carta de Representação**

Para atender às condições prévias de concordância e reconhecimento da Administração sob sua responsabilidade no processo de auditoria,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

previstas pela ISSAI 1210, foi solicitada por meio de Nota de Auditoria a apresentação de Carta de Compromisso firmada pelo Chefe da AEGP/PTU/DF. A carta assinada pelos auditores e pelo Mutuário, concordando com os termos da auditoria, foi associada aos autos do processo (e-DOC 56403C43-c).

Ainda em cumprimento às exigências da ISSAI 1210, da 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 Chefe da Assessoria Especial de Gerenciamento do Programa - AEGP/PTU/DF, 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.

**Identificação do risco de distorções relevantes de auditoria**

Em cumprimento às normas internacionais de auditoria, ISSAIs 1315, 1320 e 1330, o procedimento de avaliação de riscos foi estabelecido com base na matriz analítica de revisão dos controles internos do Programa (e-DOC B39077F3-e). 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 discussão de temas que possam afetar a auditoria;
- evidência do compromisso da administração no desenho, implementação e manutenção de controles internos sólidos, inclusive evidência de documentação apropriada desses controles internos;
- volume de operações, que pode determinar se é mais eficiente para o auditor confiar nos controles internos;
- importância dada aos controles internos na entidade para o êxito no atingimento dos objetivos do programa;
- desenvolvimento de ações e atividades significativas que afetem a entidade, tais



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

como mudanças na tecnologia da informação e nos processos de negócio, troca de diretores-chave e aquisições, fusões e alienações;

- desenvolvimentos setoriais significativos, tais como mudanças na regulamentação setorial e exigência de novos requisitos;
- mudanças significativas na estrutura de relatórios financeiros, tais como mudanças nas normas contábeis; e
- outras mudanças significativas relevantes, tais como alterações no ambiente jurídico que afetem a entidade.

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

- consideração das falhas e irregularidades (ressalvas e pendências) ocorridas em exercícios anteriores; e
- consideração do resultado da avaliação de controle interno das auditorias anteriores para fins de definição do risco de auditoria.

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.

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.

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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**Utilização de evidência de auditoria obtida em auditorias anteriores**

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 aquelas 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**

A equipe apresentou-se ao Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (e-DOC [FFB83E45-c](#)) e, ao longo da auditoria, realizará reuniões e contatos com o Coordenador-Executivo do PTU/DF e com representantes da empresa contratada para a prestação de serviços de apoio e gerenciamento.

**Outras comunicações com terceiros (circularizações)**

A depender das circunstâncias, pode ser necessária a comunicação da equipe de auditoria com terceiros, como por exemplo sobre obrigações financeiras contratuais com fornecedores que podem ser confirmadas por meio de circularização.

**5. Avaliação de Controles Internos**

A avaliação de controles internos foi elaborada em conformidade com o modelo COSO estruturando-se com os seguintes grupos de 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,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

comentários do gestor e recomendação); e

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).

Parte desse trabalho foi desenvolvido para orientar os trabalhos de execução da auditoria e encontra-se consubstanciado na matriz analítica de revisão dos controles internos do Programa (e-DOC B39077F3-e). Apresenta-se, a seguir, o quadro-síntese respectivo.

Área	Risco		Fatores utilizados para avaliação do		Risco inerente (A x B)	Média do risco de controle	Risco residual
	Cod.	Descrição	Probabilidade (A)	Impacto (B)			
GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS	R01	Não atingimento dos objetivos de um sistema de controle interno (divulgação das demonstrações, conformidade às normas aplicáveis ao Contrato de Empréstimo e eficiência/eficácia).	0,80	1,00	0,80	0,93	74%
MANUTENÇÃO DE OBRAS	R02	Obras se deteriorarem durante a vigência do Contrato de Empréstimo e por mais 5 anos.	0,80	0,80	0,64	0,90	58%
PROCESSOS DE AQUISIÇÃO E PAGAMENTO	R03	Pagamentos em desacordo com os contratos de aquisição de bens, realização de obras e prestação de consultorias.	0,80	0,20	0,16	0,70	11%
CONTROLE, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DE BENS	R04	Bens apresentarem problemas de guarda e conservação.	0,80	0,20	0,16	0,80	13%
	R05	Bens não serem utilizados na finalidade do programa.	0,60	0,20	0,12	0,80	10%
ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	R06	Efetivação de registros contábeis não confiáveis e elaboração de demonstrações financeiras relevantemente distorcidas ou não apresentação das demonstrações financeiras.	0,80	1,00	0,80	0,80	64%
Legenda	Risco Residual Muito Baixo						
	Risco Residual Baixo						
	Risco Residual Médio						
	Risco Residual Alto						
	Risco Residual Muito Alto						

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

## 6. Definição do perfil da equipe necessária para a fase de execução

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 dos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

dois membros da equipe de auditoria em tempo integral, para que o prazo de envio ao BID das demonstrações financeiras devidamente auditadas do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR seja cumprido até o dia 14 de junho de 2019.

**Necessidade de Especialização**

No que concerne a obras e serviços de engenharia, constatou-se execução físico-financeira nos seguintes contratos:

CONTRATO Nº	DESCRIÇÃO	INÍCIO DA EXECUÇÃO	DESPESA PAGA EM 2018
009/2017	Alargamento das pontes sobre o Córrego Samambaia e sobre o Córrego Vicente Pires e também dos Viadutos sobre a "FCA- Ferrovia Centro-Atlântica" na EPTG.	18/12/2017	R\$ 6.980.397,69
008/2016	Elaboração de projeto executivo e construção das passarelas de nºs 6 e 7 na DF-095 (EPCL) e da passarela nº 4 na DF-003 (EPIA).	29/12/2016	R\$ 3.401.929,23
011/2017	Reforma do terminal de Sobradinho Centro.	18/12/2017	R\$ 2.380.460,29
019/2014	Reforma do terminal de Planaltina.	16/12/2014	R\$ 240.038,32
001/2015	Fornecimento, plantio, manutenção e monitoramento de mudas de espécies nativas do bioma do Cerrado do Distrito Federal (compensação ambiental).	22/05/2015	R\$ 223.547,37

Fonte: resposta à Nota de Auditoria nº 04.

Quanto aos bens de tecnologia da informação adquiridos, listam-se, abaixo, os contratos celebrados no âmbito do PTU/DF em 2018:

EDITAL Nº	MODALIDADE	OBJETO	VALOR TOTAL
54/2018-SCG/Seplag	Pregão eletrônico	Fornecimento de solução de simulação multimodal de transportes, contendo licenças perpétuas de software de modelagem de transportes.	R\$ 427.500,00
44/2018-SCG/Seplag	Pregão eletrônico	Aquisição de 240 licenças do software MS-OFFICE 2016 PT-BR STANDARD, 64 bits.	R\$ 264.000,00
-	Inexigibilidade (8.666/93: art. 26 c/c art. 25, caput)	Aquisição de quatro licenças de solução de ARCGIS DESKTOP BASIC e quatro licenças da extensão ARCGIS DESKTOP NETWORK ANALYST.	R\$ 126.358,62
040/2018-SCG/Seplag	Pregão eletrônico	Prestação de serviços de treinamento ARCGIS para doze servidores da Semob/DF.	R\$ 30.090,00
-	Inexigibilidade (8.666/93: art. 26 c/c art. 25, caput)	Aquisição de licença perpétua do sistema TRANSYS 3 MÓDULOS (PLACA + SINAL + GIRO).	R\$ 10.500,00
44/2018-SCG/Seplag	Pregão eletrônico	Aquisição de licença perpétua de uso do software COREL DRAW GRAPHICS 2017, FULL.	R\$ 2.100,00

Fontes: resposta à Nota de Auditoria nº 04, Diário Oficial do Distrito Federal e Siseditais.

Por terem ocorrido obras e serviços de engenharia e aquisição de bens de tecnologia da informação, no período em exame, com possíveis reflexos no juízo a ser formulado sobre a elegibilidade das despesas pagas, solicitou-se o apoio técnico da Secretaria de Fiscalização Especializada - Sespe desta Corte por meio do Memorando nº 01/19 - DIAPREX/SEMAG (e-DOC 73732BDB-e).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

### 7. Estimativa de Recursos

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.

### 8. Cronograma

Apresenta-se, a seguir, o cronograma das atividades a serem realizadas por esta Divisão para a execução dos trabalhos da Auditoria, de forma que o Tribunal possa encaminhar o Relatório à AEGP/PTU/DF, para envio ao BID, até 14 de junho do ano corrente.

Cronograma das Atividades			
Atividade	Nº de Dias Úteis	Início	Conclusão
Execução dos Trabalhos de Campo	13	16.05.2019	03.06.2019
Elaboração do Relatório Final	2	04.06.2019	05.06.2019
Conclusão do Relatório Final	1	06.06.2019	06.06.2019
Revisão do Relatório Final pelo Diretor	1	07.06.2019	07.06.2019

É o relatório.

## VOTO

Como vem de ser relatado, nesta fase, a Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG apresenta, para fins de análise e aprovação, o Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria e o respectivo Plano de Auditoria a ser realizada nas demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2018 e de encerramento do **Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF**, prevista na Cláusula 5.02 das Disposições Especiais do Contrato de Empréstimo nº 1957/OC-BR, bem como em atenção ao Documento de Elegibilidade da Mensagem CBR nº 3530/2009.

Resta, portanto, superada a limitação imposta pela Administração, que não disponibilizou as demonstrações financeiras em tempo hábil e ainda deixou de apresentar elementos importantes para a formação de opinião dos auditores destacados para a fiscalização em tela, resultando na emissão de Relatório de Auditoria com abstenção de opinião, apreciado na última fase processual.

A Unidade Técnica atesta terem sido enviados à Corte, por meio dos Ofícios SEI-GDF nºs 1, 3 e 4/2019 – SEMOB/GAB/AEGP, e anexos (Peças 25/44), elementos suficientes à retomada da auditoria de recursos externos em questão (item IV da Decisão nº 1.410/2019).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Ao compulsar os autos, verifico restarem documentados os fundamentos para que esta Corte atue como auditor independente nos contratos de empréstimo celebrados entre o **Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID** e o **Governo do Distrito Federal – GDF**, bem assim suficientemente detalhados os compromissos e tarefas desta Corte resultantes dessa condição.

Tratando a presente fase de planejamento visando ao cumprimento de obrigação contratual com data limite fixada, desta feita, para o dia **14.06.2019** para apresentação do Relatório dos Auditores Independentes, juntamente com as Demonstrações Financeiras auditadas, e considerando, ainda, que a Unidade Técnica, para elaboração dessa documentação, atesta observância às Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sua sigla em inglês), as quais são convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria (NIAs), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), não vislumbro óbice à aprovação do Relatório de Levantamento Preliminar e o respectivo Plano da Auditoria de Recursos Externos ora apresentados.

Assim, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:

- I – tome conhecimento da Informação nº 05/2019 – Diaprex/Semag e do Relatório de Levantamento Preliminar e respectivo Plano da Auditoria de Recursos Externos no **Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF**, Peças 54 e 55;
- II – aprove o Relatório de Levantamento Preliminar e respectivo Plano da Auditoria de Recursos Externos de que trata o **item I** anterior;
- III – autorize o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG para os devidos fins

Sala das Sessões, em 21 de maio de 2019.

**ANTONIO RENATO ALVES RAINHA**  
Conselheiro-Relator