



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## AUDITORIA INTEGRADA

### RELATÓRIO FINAL

**Contratos de prestação de serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores.**

**(Processo nº 21576/2016-e)**



Brasília, 2016



## **RESUMO EXECUTIVO**

A presente auditoria integrada avaliou a regularidade da contratação e da execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF.

Nesse contexto, foram examinados os Contratos nº 28/2015, 38/2011 e 01/2011, celebrados com as empresas ECT, Valid Serviços e CTIS Tecnologia, respectivamente, bem como avaliados os controles adotados pela Autarquia, especialmente pela Central de Emissão de Documentos – CED, relativos à confecção de Carteira Nacional de Habilitação, Permissão Internacional para Dirigir, Certificados de Registros e Licenciamento de Veículos, notificações e documentos de arrecadação, além da guarda dos formulários utilizados na personalização de CRV e CRLV pelos Postos de Atendimentos da Autarquia.

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

A presente auditoria teve por objetivo avaliar a regularidade da contratação e da execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores. Para alcançar esse objetivo, foram propostas 2 (duas) questões de auditoria:

1. A contratação dos serviços de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores foi realizada de acordo com a legislação e o edital da licitação?
2. A execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores obedece aos termos pactuados, ao Termo de Referência aplicável e ao Princípio da Economicidade?

### **O que o Tribunal encontrou?**

Nos contratos examinados na presente fiscalização, foram encontradas falhas no Contrato n.º 38/2011 firmado entre o DETRAN/DF e a empresa VALID



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Serviços de Segurança e Meio de Pagamento e Identificação S/A. Apesar dos preços dos serviços resultarem da composição de diversos itens, não consta do processo administrativo da contratação uma planilha analítica detalhando os preços unitários dos respectivos custos. Além disso, quando da renovação da vigência do contrato, a análise pela viabilidade da contratação foi baseada em cotação de preços limitada a poucas empresas e sem consulta a preços efetivamente praticados por outros órgãos de trânsito.

Adicionalmente, foram observadas inconsistências nos procedimentos adotados pelos Postos de Atendimento do DETRAN/DF para a guarda, manuseio e impressão de Certificado de Registro de Veículo – CRV (DUT) e de Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV.

#### **Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?**

Entre as proposições formuladas ao DETRAN/DF, destacam-se:

- antes de contratar ou prorrogar a vigência de contratos de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores, efetue ampla pesquisa de preços no mercado, balizando-se pelos preços praticados no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 2º do Decreto n.º 36.220/2014;
- sempre que viável e economicamente vantajoso, promova a contratação dos serviços separada da aquisição da matéria-prima a ser utilizada na execução destes, apresentando as devidas justificativas, caso verificada a impossibilidade da contratação em separado;
- Adotar medidas para adequar os procedimentos de segurança e controle dos formulários de CRV e CRLV em suas unidades de atendimento às exigências do CONTRAN.

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

Espera-se com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal o aumento da eficiência nas contratações efetuadas pelo DETRAN/DF, bem como aprimoramento dos procedimentos relacionados à expedição e guarda de CRV e CRLV, com reflexos positivos para os usuários dos serviços.



## Sumário

1	Introdução .....	5
1.1	Apresentação .....	5
1.2	Identificação do Objeto.....	5
1.3	Contextualização.....	6
1.4	Objetivos .....	9
1.4.1	Objetivo Geral.....	9
1.4.2	Objetivos Específicos .....	9
1.5	Escopo .....	9
1.6	Montante Fiscalizado .....	10
1.7	Metodologia.....	10
1.8	Critérios de auditoria .....	10
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	11
2	Resultados da Auditoria .....	13
2.1	Questão de Auditoria nº 01 – A contratação dos serviços de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores foi realizada de acordo com a legislação e o edital da licitação? .....	13
2.1.1	Achado de Auditoria nº 01 – Celebração de ajuste sem demonstração analítica dos custos e renovação contratual baseada em pesquisa restrita.....	13
2.1.2	Achado de Auditoria nº 02 – Restrição à competição.....	23
2.2	Questão de Auditoria nº 02 – A execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores obedece aos termos pactuados, ao Termo de Referência aplicável e ao Princípio da Economicidade? .....	28
2.3	Outros achados.....	29
2.3.1	Achado de Auditoria nº 03 – Vulnerabilidade na guarda e emissão de CRV e CRLV.....	29



## **1 Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria Integrada realizada no Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2016, conforme aprovado na Decisão Administrativa nº 67/2015.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 01/09/2016 a 30/10/2016.

### **1.2 Identificação do Objeto**

3. O objeto da auditoria abrange a avaliação dos contratos de prestação de serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores de responsabilidade do DETRAN/DF, vigentes no período de 01/01/2015 a 30/06/2016.

4. O Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF é uma autarquia criada pelo Decreto-lei n.º 315, de 30 de março de 1967, vinculada à Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal e integrante do Sistema Nacional de Trânsito, nos termos do art. 7.º do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, Lei Federal n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997. Sua estrutura administrativa foi dada pela Lei n.º 1.991, de 2 de julho de 1998, com a respectiva regulamentação promovida pelo Decreto nº. 27.784, de 16 de março de 2007, que aprovou seu Regimento Interno.

5. Dentre as principais competências do DETRAN/DF está a de cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito; estabelecer as diretrizes para o policiamento de trânsito; executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas no CTB, no exercício regular no Poder de Polícia de Trânsito; aplicar as penalidades por infrações previstas no referido *Codex*, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito.

6. Nesse sentido, foram avaliados os controles adotados pela Autarquia, especialmente pela Central de Emissão de Documentos – CED, relativos à confecção de Carteira Nacional de Habilitação, Permissão Internacional para Dirigir, Certificados



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de Registros e Licenciamento de Veículos, notificações e documentos de arrecadação, além da guarda dos formulários utilizados na personalização de CRV e CRLV pelos Postos de Atendimentos da Autarquia, assim como a gestão adotada na postagem desses documentos pela ECT.

7. A seguir, elencam-se os gestores das principais unidades do DETRAN/DF relacionadas ao objeto da fiscalização durante o período de planejamento e execução da auditoria:

**Quadro 1 - Titulares das principais pastas e setores fiscalizados**

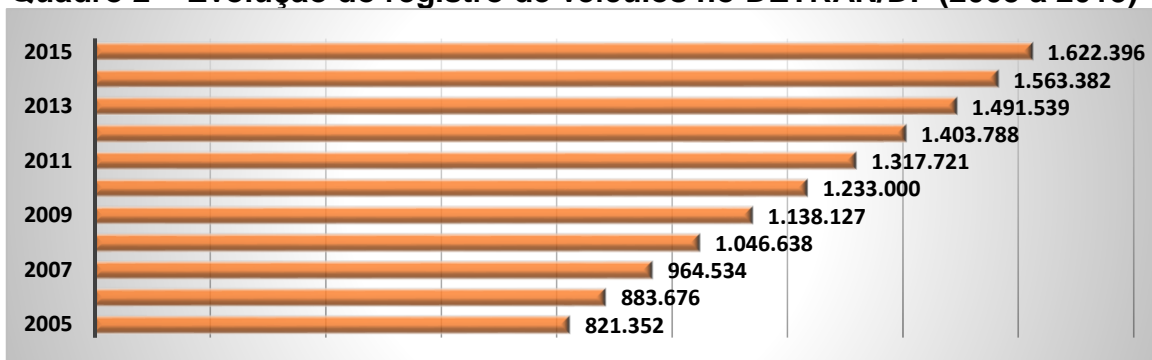
Gestor	Cargo/Função	Nomeação
Jayme Amorim de Sousa	Diretor-Geral	29/01/2015
José Antônio de Araújo	Diretor-Geral Adjunto	29/01/2015
Uelson Sousa Praseres	Diretor de Controle de Veículos e Condutores	29/01/2015

Fonte: sítio eletrônico do DETRAN/DF e DODF nºs 22/2015, de 29/01/2015 (Suplemento)

### 1.3 Contextualização

8. A frota de veículos registrada junto ao DETRAN/DF tem aumentado a cada ano<sup>1</sup>. Esse incremento tem-se traduzido em desafios para a Autarquia manter atualizada sua base de dados cadastrais e, conseqüentemente, manter controle do envio dos documentos de segurança e porte obrigatório a proprietários e condutores, como por exemplo, o Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos (CRLV), cuja emissão e entrega dá-se anualmente àqueles que estiverem quites com suas obrigações administrativas e tributárias.

**Quadro 2 – Evolução do registro de veículos no DETRAN/DF (2005 a 2015)**



Fonte: sítio eletrônico do DETRAN/DF

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.DETRAN.df.gov.br/images/07\\_julho\\_2016\\_frota.pdf](http://www.DETRAN.df.gov.br/images/07_julho_2016_frota.pdf), em 17/08/2016.



9. De acordo com o DETRAN/DF<sup>2</sup>, somente em 2016, cerca de 11.700 (onze mil e setecentos) Certificados de Registro de Licenciamento de Veículos foram devolvidos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, responsável pela entrega desses documentos no endereço dos proprietários, por impropriedades ou limitações cadastrais.

10. Segundo o art. 123, § 2º, do Código de Transito Brasileiro - CTB, o endereço do proprietário de veículo deverá ser atualizado no prazo de 30 (trinta) dias, quando se tratar de transferência de domicílio ou residência dentro do mesmo município. De acordo com o seu art. 241, aquele que deixar de atualizar o cadastro de registro do veículo ou de habilitação do condutor comete infração leve.

11. Acrescente-se a necessidade de o DETRAN/DF utilizar-se de controles capazes de assegurar o não extravio e a inviolabilidade dos formulários utilizados na emissão dos Certificados de Registro e Licenciamentos de Veículos e da Carteira Nacional de Habilitação. Tão relevante é a matéria, que o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, mediante a Resolução nº 512, de 27/11/2014, estabeleceu diversos procedimentos relativos ao controle e expedição a serem realizados, por meio computadorizado, no âmbito dos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, obedecidas as diretrizes fixadas na referida norma<sup>3</sup>.

### ***Fiscalizações anteriores***

12. Com relação a fiscalizações anteriores do TCDF, identificou-se o Processo n.º 16.993/2008, relativo a Edital do Pregão Presencial nº 63/2008-CECOM/SUPRI/SEPLAG, tendo por objeto a prestação de serviços de emissão de documentos de veículos e condutores, entendidos como Carteira Nacional de Habilitação, Permissão Internacional para Dirigir, Certificado de Registro de Veículos e outros. Reproduz-se abaixo o inteiro teor da Decisão n.º 4819/2008, tomada naqueles autos:

---

<sup>2</sup> Informativo disponível no sítio do DETRAN/DF, em 17/08/2016, - <http://www.DETRAN.df.gov.br/noticias/item/2823-DETRAN-alerta-condutores-para-atualiza%C3%A7%C3%A3o-do-endere%C3%A7o.html>

<sup>3</sup> A vigência da Resolução CONTRAN nº 512/2014 encontra-se suspensa até que sejam concluídos os novos estudos para a atualização dos modelos e especificações técnicas do Certificado de Registro de Veículo –CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo –CRLV.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**- PROCESSO Nº 16.993/2008 (apensado ao de nº 7.349/2008)**

*EMENTA: Edital do Pregão Presencial nº 63/2008-CECOM/SUPRI/SEPLAG (fls. 136/189), tendo por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de implantação, operação e manutenção de solução integrada de produção de documentos de segurança (entendidos como Carteira Nacional de Habilitação, Autorização para Conduzir Veículo de Tração Animal, Permissão Internacional para Dirigir e Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos).*

**Andamento:** Arquivado.

**Decisão nº 4819/2008**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...) II – determinar ao DETRAN-DF e à SEPLAG que promovam as seguintes alterações no Edital do Pregão Presencial nº 63/2008-DETRAN: a) abrangência do objeto contratual, contemplando serviços de natureza distinta, como é o caso de serviços gráficos (confecção dos espelhos e livretos de CNH, CRLV e PID e sua respectiva emissão) com serviços de captura ao vivo de imagens, fato que compromete o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; b) inclusão de mobiliário (mesas e cadeiras) no objeto contratual, conforme o item “9. Obrigações da Contratada”, do Termo de Referência, em possível afronta ao princípio da economicidade, bem como o fato de a jurisdicionada não ter apresentado qualquer estudo de viabilidade técnica e econômica que comprove que a solução adotada é a melhor opção; c) locação de equipamentos de informática em detrimento à aquisição, sem apresentação de qualquer estudo técnico, no tocante aos princípios da eficiência e economicidade, conforme disposto na Decisão nº 2517/2002, reiterada pela Decisão nº 6146/2007; d) inexistência de especificação de infra-estrutura de segurança necessária na Central de Emissão de documentos (CED), de forma a assegurar a confidencialidade e segurança dos documentos, nos termos do art. 37, § 2º, da Resolução nº 168/2004, visto que é insuficiente a nova redação sugerida pela Autarquia, considerando que o sistema a ser contratado envolve não apenas o tratamento de informações, mas também a produção e o armazenamento de documentos de segurança; e) impossibilidade de identificação de forma precisa do objeto da licitação no preâmbulo do Edital e no extrato do seu resumo no DODF, em ofensa ao art. 4º, incisos I e II, da Lei nº 10.520/02, bem como afronta aos princípios da publicidade e competitividade da licitação; f) ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, como anexo do Edital, em inobservância ao art. 40, § 2º, II, da Lei de Licitações; g) indícios de que a implantação do sistema de captura de imagens ao vivo, posto no item 2.1.2 do Termo de Referência, já foi efetuada no âmbito do DETRAN-DF por meio de contrato firmado anteriormente; (...).”*





## 1.4 Objetivos

### 1.4.1 Objetivo Geral

13. A presente auditoria avaliou a regularidade da contratação e da execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores pelo DETRAN/DF.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

14. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. A contratação dos serviços de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores foi realizada de acordo com a legislação e o edital da licitação?
2. A execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores obedece aos termos pactuados, ao Termo de Referência aplicável e ao Princípio da Economicidade?

## 1.5 Escopo

15. O escopo desta auditoria se limita aos contratos cuja vigência alcançou o período entre 01/01/2015 e 30/06/2016, quais são:

**Quadro 3 – Contratos fiscalizados**

Processo	Contrato	Valor (R\$)	Credor	Objeto
055.028.169/2015	028/2015	20.954.021,23	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	Serviços de franquia especial de correspondência em âmbito nacional e internacional.
055.010.469/2011	038/2011	8.658.651,60	Valid - Serviços de Segurança e Meio de Pag. e Identificação	Serviços de confecção e emissão de Carteira Nacional de Habilitação, Permissão Internacional para Dirigir e outros.
055.027.593/2010	01/2011	297.000,00	CTIS Tecnologia S/A	Serviços de produção de documentos e impressão de Notificação de Autuação, Pontuação, Documento de Arrecadação de Serviço e Correspondências para efeitos postais.

Fonte: [http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/Convenio/contratos\\_siggo.aspx](http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/Convenio/contratos_siggo.aspx), em 16/08/2016



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

16. Para tanto, foram fiscalizadas as unidades diretamente vinculadas aos contratos, quais sejam, a Central de Emissão de Documentos (CED), a Gerência de Controle de Veículo (GERVEI), a Gerência de Habilitação e Controle de Condutor (GERHAB) e os Postos de Atendimento do DETRAN/DF no Shopping Popular, em Ceilândia, em Taguatinga, no Riacho Fundo, no Recanto das Emas, no Gama, no Na Hora da Rodoviária de Brasília, no Paranoá, em Sobradinho e em Planaltina.

### 1.6 Montante Fiscalizado

17. O montante do objeto fiscalizado corresponde ao valor total das despesas empenhadas, de acordo com os registros constantes do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, constante do quadro a seguir.

**Quadro 4 – Montante Fiscalizado**

<b>Exercício</b>	<b>Despesa Empenhada</b>
2015	R\$ 24.768.825,70
2016	R\$ 12.500.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 37.268.825,70</b>

Fonte: SISCOEX. Em 2016, o montante refere-se ao valor empenhado até 30/06/2016.

### 1.7 Metodologia

18. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC 1CEDBA09), merecendo destaque: a verificação *in loco* e a análise documental dos processos de contratação e de pagamento.

19. As técnicas de auditoria foram aplicadas nos contratos firmados pelo DETRAN/DF alcançados pelo escopo desta fiscalização. Após, os resultados foram consolidados nos documentos de auditoria e as irregularidades apuradas reunidas nos achados de auditoria indicados neste relatório.

### 1.8 Critérios de auditoria

20. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos normativos aplicáveis aos contratos de prestação de serviços ora fiscalizados, a saber:


**Quadro 5 - Critérios de auditoria**

Norma	Objeto
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil.
Lei n.º 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 10.520/2002	Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei n.º 4.320/1964	Dispõe sobre normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Resolução CONTRAN nº 21/1998	Dispõe sobre o controle, guarda e fiscalização dos formulários destinados à documentação de condutores e de veículos.
Resolução CONTRAN nº 192/2006	Regulamenta a expedição do documento único da Carteira Nacional de Habilitação.
Resolução CONTRAN n.º 512/2014	Altera os modelos e especificações do Certificado de Registro de Veículo e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo e sua produção e expedição.
Resolução CONTRAN n.º 599/2016	Altera os modelos e especificações do Certificado de Registro de Veículo e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo e sua produção e expedição.
Decreto nº 32.598/2010	Dispõe sobre normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal.
Decreto n.º 36.063/2014	Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Subsecretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
IN nº 02/2008 - MPOG	Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

### 1.9 Avaliação de Controle Interno

21. A Avaliação de Riscos objetiva delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes a serem realizados na auditoria.

22. Para aferir o Risco Inerente<sup>4</sup> ao objeto de auditoria, consideraram-se as

<sup>4</sup> Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

seguintes variáveis: gravidade<sup>5</sup>, urgência<sup>6</sup>, tendência<sup>7</sup>, criticidade<sup>8</sup>, relevância<sup>9</sup> e materialidade<sup>10</sup>, relativas à jurisdicionada e à matéria auditada, conforme a seguir:

**Quadro 6 – Avaliação de Risco**

<b>Matriz de Risco Inerente - DETRAN</b>		
	DETRAN	Emissão e postagem de documentos de segurança e notificações
<b>Gravidade</b>	●	●
<b>Urgência</b>	●	●
<b>Tendência</b>	●	●
<b>Complexidade</b>	●	●
<b>Relevância</b>	●	●
<b>Materialidade</b>		●
<b>TOTAL</b>		
<b>Média</b>		
<b>Risco inerente (percentual)</b>	17%	
<b>Legenda:</b>		
●	Baixa	
●	Média	
●	Alta	
●	N/A	

23. No tocante à aferição do Risco de Controle<sup>11</sup>, considerou-se o questionário de avaliação de controle interno<sup>12</sup>, o qual foi elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – que estimou o Risco de Controle como Médio (52,25%).

<sup>5</sup> Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

<sup>6</sup> Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

<sup>7</sup> Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não for resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

<sup>8</sup> Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

<sup>9</sup> A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

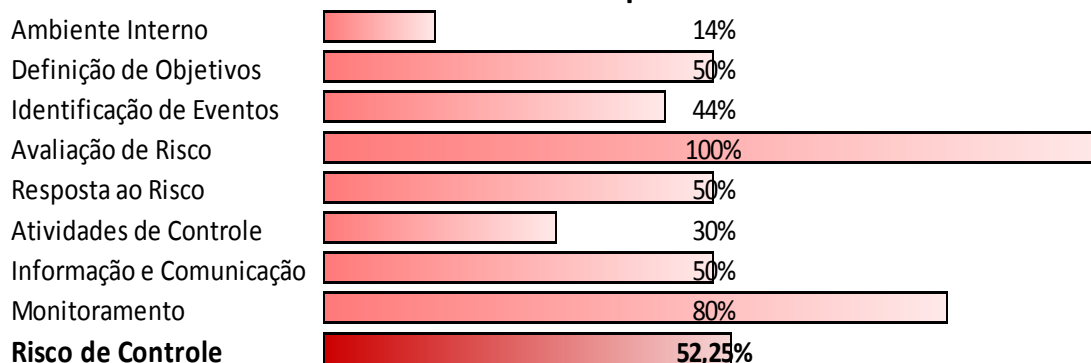
<sup>10</sup> A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

<sup>11</sup> Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.

<sup>12</sup> Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF.



### Risco de Controle com base nos componentes do COSO 2 - DER



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 Questão de Auditoria nº 01 – A contratação dos serviços de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores foi realizada de acordo com a legislação e o edital da licitação?

*Não. A contratação dos serviços de emissão de documentos de segurança (CNH, PID e CRLV) não teve seus custos detalhados em Planilha de Custo e Formação de Preço. As prorrogações contratuais foram balizadas apenas em cotação de preços realizadas junto às empresas do ramo, incluindo aquelas do mesmo grupo econômico da licitante vencedora. Além disso, houve restrição à competição devido à não decomposição dos serviços contratados.*

#### 2.1.1 Achado de Auditoria nº 01 – Celebração de ajuste sem demonstração analítica dos custos e renovação contratual baseada em pesquisa restrita.

##### **Critério**

24. Os contratos formalizados devem guardar conformidade com os termos do edital da licitação e/ou do ato de dispensa ou inexigibilidade e com a proposta a que se vinculam.

25. Normas Aplicáveis: Lei nº 10.520/2002, arts. 3º, inciso III; e 15, inciso V, Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, *caput*, 7º, § 2º, inciso II; IN n.º 02/2008 do MPOG; e Decreto n.º 36.220/2014.

##### **Análises e Evidências**

26. Verificou-se que não consta do Processo n.º 055.010.469/2011, atinente ao Contrato n.º 38/2011, firmado com a empresa VALID Soluções e Serviços em Meios



de Pagamento e Identificação S/A, planilha detalhando os custos dos serviços de emissão de CNH, PID e CRLV. Ademais, detectou-se que a prorrogação da vigência daquele ajuste foi embasada em pesquisa de preços deficiente, em face da amplitude restrita e por ter sido considerada proposta da empresa atualmente contratada.

***Irregularidade 1: Inexistência de detalhamento dos custos dos serviços contratados***

27. Apesar de formalmente alertado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, conforme Parecer n.º 342/2011 – PROCAD/PGDF<sup>13</sup>, quando da análise prévia do Termo de Referência, e, em momento posterior, pela então Central de Licitações, conforme Parecer Técnico n.º 75/2011/O – ATL/CELIC<sup>14</sup>, o DETRAN/DF absteve-se de anexar ao Edital de Pregão Eletrônico nº 137/2011 o detalhamento da composição de todos os custos unitários dos serviços licitados.

28. A tabela apresentada pelo órgão de trânsito, como Planilha de Formação de Preço, anexo I-A do edital<sup>15</sup> (e-DOC 0AE4386E), apresentou tão-somente espaços relativos aos valores unitários, mensal e anual a serem preenchidos pelos participantes do certame, conforme demonstrado no quadro abaixo.

**Quadro 7 – Planilha de Formação de Preço**

<i>Descrição</i>	<i>PERÍODO</i>	<i>Quantidade Estimada mensal</i>	<i>Quantidade Estimada anual</i>	<i>Valor unitário</i>	<i>Total mensal</i>
CNH	12 meses	29.660	355.920		
CRLV	12 meses	68.800	825.600		
PID	12 meses	197	2.364		
<b><i>Total mensal</i></b>					
<b><i>Total anual</i></b>					

Fonte: Anexo I-A, edital de licitação – PE nº 137/2011-Pregão/SEPLAN

29. Assim, o órgão de trânsito distrital não incorporou ao texto final do edital a devida demonstração da formação dos custos dos serviços, em desacordo com o art.

<sup>13</sup> Processo n.º 055.010.469/2011, volume 1, e-DOC E964F19B, PDF 80/101, páginas 82/104.

<sup>14</sup> Processo n.º 055.010.469/2011, volume 1, e-DOC E964F19B, PDF 174/179, páginas 179/184.

<sup>15</sup> Processo n.º 055.010.469/2011, volume 2, e-DOC 0AE4386E, PDF 137, página 387.



7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos<sup>16</sup>.

30. Neste ponto, destaca-se o entendimento do titular da DIRCONV/DETRAN/DF acerca do detalhamento dos custos, conforme se verifica do teor do expediente dirigido à então Central de Compras, a seguir reproduzido<sup>17</sup>:

*“Em atendimento ao Parecer nº 342/2011 – PROCAD/PGDF, referente a composição dos insumos de cada item do objeto do pregão nº 137/2011, informo que estes estão de conformidade com a pesquisa de mercado realizada pelas empresas homologadas pelo Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, sendo assim não há possibilidade de decompor ainda mais os valores unitários”.*

31. Em que pese a justificativa apresentada à época pelo DETRAN/DF, cabia àquele órgão, na função de promotor do certame, adotar medidas para que fosse disponibilizada a composição detalhada dos custos dos serviços licitados.

32. Uma breve leitura do Anexo I – Termo de Referência do edital<sup>18</sup> já denotaria a necessidade de cotação/estimação pelo menos das seguintes parcelas de custos dos serviços:

- Adaptação das instalações e montagem da infraestrutura da Central de Emissão de Documentos (CED) (Item 3.2 do TR);
- Dispositivos de segurança e vigilância 24h da CED (Item 2.2 do TR);
- Link de comunicação (Item 3 do TR)
- Confecção dos espelhos de CNH e PID (Item 2.2 do TR);
- Equipamentos, softwares e insumos para produção dos documentos (Itens 3.3, 3.4 e 3.5 do TR);
- Mão-de-obra para gerência e execução dos serviços (Itens 5 e 7, alíneas “f”, “g”, “h”, “i” e “n” do TR)

---

<sup>16</sup> Lei n.º 8.666/1993:

Art. 7º [...] § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...] II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

<sup>17</sup> Processo n.º 055.010.469/2011, volume 2, e-DOC 0AE4386E, PDF 9, página 257.

<sup>18</sup> Processo n.º 055.010.469/2011, volume 2, e-DOC 0AE4386E, PDF 28/34, páginas 277/283.



33. Ausente do edital a planilha analítica de custos, a empresa vencedora do Pregão apresentou proposta seguindo o modelo sintético sugerido pelo órgão de trânsito. Entretanto, o documento não permite concluir, com a exatidão que se faz necessária, se os itens que compõem o preço final foram devidamente orçados pela contratada.

34. A aludida dificuldade manifestada pelo DETRAN/DF para a não inclusão da planilha de composição detalhada de custos no edital do PE n.º 137/2011 não se faz presente atualmente. Isso porque, com o contrato em plena execução, a partir de uma vistoria nos serviços é possível enumerar os itens de custo que compõem a despesa.

35. Nesse sentido, foi realizada visita ao ambiente de produção<sup>19</sup> da VALID Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A, oportunidade em que foram identificados vários grupos de despesa possíveis de se precificar:

- Infraestrutura de segurança: câmeras de monitoramento, sistema de acesso por biometria, portas blindadas, porta giratória com travamento, divisórias, alarme, entre outros;
- Infraestrutura de informática: cabeamento elétrico, rede lógica, servidores de rede e de dados (em redundância), computadores, impressoras, scanners, link de dados, entre outros;
- Insumos: material de expediente, *tonner* de impressora, itens de personalização dos documentos (fitas de segurança e papel filme), formulários de CNH e PID, entre outros;
- Pessoal: gerentes, técnicos e vigilantes.

36. Identificou-se, também, a existência de planilha de composição de custos em outros editais com objetos análogos, à exemplo do Edital de Pregão Presencial n.º 003/2012, do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro, tendo por objeto a *“Produção da Carteira Nacional de Habilitação – CNH e da Permissão Internacional para Dirigir – PID”*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Atualmente os serviços são prestados no prédio do BRB localizado na SEPN 507.

<sup>20</sup> Edital do Pregão Presencial – PP003/2012, disponível no sítido do DETRAN/RJ, no link: [http://www.DETRAN.rj.gov.br/\\_monta\\_aplicacoes.asp?cod=14&tipo=cadastro\\_edital&ano=2012&mod](http://www.DETRAN.rj.gov.br/_monta_aplicacoes.asp?cod=14&tipo=cadastro_edital&ano=2012&mod)





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

37. A necessidade de decomposição dos custos, na forma exigida no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, ganhou reforço com a incorporação da Instrução Normativa n.º 02/2008<sup>21</sup> do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, cujo texto foi recepcionado no Distrito Federal pelo Decreto n.º 36.063/2014.

38. Destaca-se da IN n.º 02/2008 os seguintes dispositivos relacionados aos serviços de confecção e emissão de CNH, PID e CRLV, objeto do Contrato n.º 38/2011, firmado entre o DETRAN/DF e a VALID Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A:

*Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:*

*[...]*

*XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:*

*a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e*

*[...]*

*XIV - a produtividade de referência, quando cabível, ou seja, aquela considerada aceitável para a execução do serviço, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço na unidade de medida adotada, levando-se em consideração, entre outras, as seguintes informações:*

*a) rotinas de execução dos serviços;*

*b) quantidade e qualificação da mão-de-obra estimada para execução dos serviços;*

*c) relação do material adequado para a execução dos serviços com a respectiva especificação, admitindo-se, excepcionalmente, desde que devidamente justificado, a indicação da marca nos casos em que essa exigência for imprescindível ou a padronização for necessária, recomendando-se que a indicação seja acompanhada da expressão "ou similar", sempre que possível;*

*d) relação de máquinas, equipamentos e utensílios a serem utilizados; e*

*e) condições do local onde o serviço será realizado.*

*[...]*

*Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:*

*[...]*

---

o=realizadas.

<sup>21</sup> Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*III - o modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme Anexo III desta Instrução Normativa, o qual constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes;*

*Art. 21. As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva, em conformidade com o instrumento convocatório, devendo conter todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:*

*[...]*

*II - os custos decorrentes da execução contratual, mediante o preenchimento do modelo de planilha de custos e formação de preços estabelecido no instrumento convocatório;*

*[...]*

*V - a quantidade de pessoal que será alocado na execução contratual; e*

*VI - a relação dos materiais e equipamentos que serão utilizados na execução dos serviços, indicando o quantitativo e sua especificação.*

*[...]*

*Art. 24. Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.*

*[...]*

*Art. 29-A A análise da exequibilidade de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra do prestador deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final de preço.*

*§ 1º O modelo de Planilha de custos e formação de preços previsto no anexo III desta Instrução Normativa deverá ser adaptado às especificidades do serviço e às necessidades do órgão ou entidade contratante, de modo a permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço.*

39. Assim, verifica-se que a contratação realizada pelo DETRAN/DF não observa satisfatoriamente os dispositivos constantes da Lei n.º 8.666/1993 e da IN nº 02/2008<sup>22</sup>, devendo as falhas, em razão da proximidade do fim da vigência do Contrato

<sup>22</sup> A IN 02/2008, assim dispõe:

Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

Anexo I da IN 02/2008:

VII - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS é o documento a ser utilizado para detalhar os



n.º 38/2011, serem sanadas quando da elaboração do próximo edital de licitação dos aludidos serviços.

***Irregularidade 2: pesquisa de preços insuficiente para prorrogação contratual.***

40. No tocante ao Contrato nº 38/2011 (emissão de documentos de segurança – CNH, PID e CRLV), na instrução processual relativa à prorrogação do ajuste, que resultou na celebração do 4º Termo Aditivo, foram juntadas 3 (três) cotações de preços<sup>23</sup>, colhidas entre empresas do ramo: ICE Cartões Especiais Ltda.; Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda.; e Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A.

41. Após análise da Procuradoria Jurídica do DETRAN/DF, foi verificada deficiência na pesquisa de preços, em face da amplitude restrita e por ter sido considerada a proposta da empresa atualmente contratada.

42. A fim de sanear a falha, foi juntada ao processo administrativo da contratação uma cotação da empresa Interprint Ltda.. Contudo, em despacho<sup>24</sup> dirigido à Diretoria de Condutores e Veículos – DIRCONV, a Gerência de Habilitação e Controle de Condutores – GERHAB informou que a Interprint Ltda. pertence ao mesmo grupo empresarial da Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A, bem como que o mercado dispõe de apenas 4 (quatro) empresas homologadas pelo DENATRAN para a emissão de CNH: Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda.; ICE Cartões Especiais Ltda.; Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A; e Interprint Ltda..

43. Para aprofundar as informações trazidas pela GERHAB, manteve-se contato com o DENATRAN, tendo esse órgão máximo de trânsito informado que existem 02 (duas) empresas autorizadas a produção de formulários de CNH, PID, CRV e CRLV, 02 (duas) autorizadas a produzir formulários de CNH e PID, e 01 (uma) autorizada a produzir formulários de CRV e CRLV, conforme quadro a seguir:

***Quadro 8 – Empresas Homologadas pelo Denatran para***

---

componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, conforme modelo constante do Anexo I, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados;

<sup>23</sup> Processo n.º 055.010.469/2011, Vol. 3, pg. 49/53.

<sup>24</sup> e-Doc E964F19B, Processo n.º 055.010.469/2011, Vol. 3, pg. 64


***Produção/Expedição de Documentos de Segurança<sup>25</sup>***

<b>Empresa</b>	<b>Origem</b>	<b>Autorizadas a Produção</b>
ICE Cartões Especiais Ltda.	SP	CNH, PID, CRV e CRLV
Valid Soluções S.A	RJ	CNH, PID, CRV e CRLV
Thomas Greg & Sons	SP	CNH e PID
Interprint Ltda.	SP	CNH e PID
Printech do Brasil Ltda.	RJ	CRV e CRLV

44. O objeto do Contrato n.º 38/2011 exige que a contratada produza e forneça os formulários de CNH e PID, de forma que tal requisito limitou o objeto apenas às quatro primeiras empresas listadas acima, ou seja, àquelas homologadas pelo DENATRAN para a emissão de CNH.

45. Em que pese a consulta implementada no decorrer da instrução processual, que resultou na prorrogação da vigência do Contrato n.º 38/2011, ter abarcado empresas capazes de cumprir com o objeto do citado ajuste, verificou-se que o DETRAN/DF não adota medidas adicionais para certificar se os preços cotados são compatíveis com os praticados no mercado nacional.

46. Por se tratar de um universo restrito de empresas, a Autarquia deveria ampliar sua base de dados fazendo constar da análise de viabilidade econômica os preços praticados em contratações firmadas com outros órgãos de trânsito para idêntico objeto. Isso porque, apesar de existirem poucas empresas certificadas, todos os órgãos de trânsito estaduais necessitam contratar serviços de produção de CNH e PID, de forma que há uma ampla base de dados de preços públicos disponível, mas não aproveitada pelo DETRAN/DF.

47. Acerca da pesquisa de preços, verifica-se que os procedimentos adotados pelo DETRAN/DF não satisfazem os parâmetros contidos no art. 2º do Decreto n.º 36.220/2014<sup>26</sup>:

*Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:*

<sup>25</sup> Informação obtida com base na Lei nº 12.527/2011, por meio do Sistema de Acesso à Informação, conforme protocolo nº 80200000814201601, em 06/10/2016, do Ministério das Cidades.

<sup>26</sup> Decreto n.º 36.220/2014: Dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*I - preços públicos referentes a contratações similares obtidas no sistema de compras da Subsecretaria de Licitações e Compras da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal ou Portal de Compras Governamentais do Governo Federal ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br));*

*II - contratações efetivadas por outros entes públicos, finalizadas durante os 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa, ou em execução;*

*III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítio eletrônico especializado ou de domínio amplo, desde que contenha a indicação do domínio consultado, data e hora de acesso;*

*IV - pesquisa junto a fornecedores, por meio de proposta escrita, com a indicação da razão social e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da empresa consultada, assinada por seu representante legal.*

48. A pesquisa implementada pela Autarquia para a perpetuação do Contrato n.º 38/2011 limitou-se apenas ao parâmetro listado no item IV do art. 2º do Decreto nº 36.220/2014, tendo sido desconsiderados os demais itens, em especial o parâmetro contido no item II da referida norma.

### **Causas**

49. Inobservância das disposições constantes do arts. 7º, § 2º, inciso II, e 15, inciso V, da Lei n.º 8.666/1993 e da IN nº 02/2008 - MPOG e da metodologia de pesquisa de preços contida no art. 2º do Decreto n.º 36.220/2014.

### **Efeitos**

50. Possibilidade de pagamento pelo DETRAN/DF de valores superiores aos praticados no mercado nacional.

### **Considerações do Auditado**

51. O DETRAN/DF manifestou-se por meio do Ofício nº 351/GAB, em 27 de janeiro de 2017<sup>27</sup>. Esclareceu que a planilha que permite aos licitantes o detalhamento dos custos dos serviços de confecção e emissão de Carteira Nacional de Habilitação, Permissão Internacional para Dirigir e outros, consta do Edital do Pregão Eletrônico nº 22/2016, Processo nº 055.028112/2015, que trata da contratação de novos serviços correlatos.

52. Em relação à ampla pesquisa de preços no mercado para subsidiar a

---

<sup>27</sup> e-DOC C3AE95BF-c.



contratação ou prorrogação da vigência de contratos de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores, esclareceu que a partir das próximas renovações contratuais adotará a recomendação desta Corte.

### ***Posicionamento da Equipe de Auditoria***

53. Em sua manifestação o DETRAN/DF noticiou que a prestação de serviço em tela compõe o objeto do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2016, sendo que constariam do dito edital planilhas contendo o detalhamento dos custos dos serviços de confecção e emissão de documentos de identificação de pessoas.

54. Apesar das informações prestadas, em consulta ao sítio eletrônico do DETRAN/DF<sup>28</sup> verificou-se que a planilha indicada pela Autarquia não possibilitaria aos interessados em participar do certame detalhar os custos dos serviços objeto do mencionado pregão, na forma estabelecida pela IN SLTI/MPOG nº 02/2008.

55. Importa frisar que os termos do edital do PE nº 22/2016 já está sendo objeto de análise pelo Tribunal no Processo nº 38.070/2016. Nesse sentido, destaca-se que a ausência de tal planilha no instrumento convocatório ou no respectivo Termo de Referência ensejou a suspensão do procedimento licitatório, conforme Decisão desta Corte, a seguir.

### **DECISÃO Nº 6370/2016**

*(...) II – determinar ao DETRAN/DF que: a) inclua no Edital do Pregão Eletrônico nº 22/2016 e respectivo Termo de Referência planilha de custos e formação de preços, nos moldes previstos no Anexo III da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/08, a ser preenchida pelos proponentes, que contemple a descrição e o quantitativo de cada perfil de profissional a ser utilizado, a remuneração dos mesmos e demais insumos necessários e custos atribuídos à prestação dos serviços contratados, com o fito de demonstrar a economicidade dos valores praticados e a compatibilidade dos mesmos aos custos e margem de lucro das empresas, em observância aos arts. 19, inciso III, e 21, incisos II, III e V, da referida IN, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 36.063/14, e ao art. 38 da IN SLTI/MPOG nº 04/14, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 37.667/16; (...) III – autorizar: a) o prosseguimento do certame, após o cumprimento da determinação contida*

---

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.detran.df.gov.br/licitacoes-e-contratos/licitacoes/item/2913.html>, acessado em 04/05/2017.



no item II; (...).

56. No que tange à ampla pesquisa de preços, a Autarquia informou que adotará as recomendações deste Tribunal a partir das futuras renovações contratuais.

57. Os esclarecimentos apresentados pelo DETRAN/DF demonstram concordância com as medidas sugeridas pela equipe de auditoria. Outrossim, tendo em vista que o Pregão Eletrônico n.º 22/2016 está sendo analisado em processo específico nesta Corte, serão suprimidas da presente auditoria as considerações diretamente relacionadas ao objeto daquele certame, em atenção ao princípio *ne bis in idem*, a fim de se evitar a sobreposição de decisões sobre a mesma matéria.

### **Proposições**

58. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar ao DETRAN/DF que, doravante antes de contratar ou prorrogar a vigência de contratos de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores, efetue ampla pesquisa de preços no mercado, balizando-se pelos preços praticados no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 2º do Decreto n.º 36.220/2014.

### **Benefícios Esperados**

59. Melhoria na eficiência das contratações, garantindo que a despesa reflita os parâmetros de mercado.

## **2.1.2 Achado de Auditoria nº 02 – Restrição à competição.**

### **Critério**

60. Os serviços devem ser divididos em quantas parcelas forem economicamente viáveis.

61. Norma aplicável: art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

### **Análises e Evidências**

62. O objeto do Pregão Eletrônico n.º 137/2011 aglutinou os serviços de produção de formulários de CNH e PID e os de expedição e impressão de documentos (CNH, PID e CRLV), os quais poderiam ser prestados por empresas distintas.



63. Via de regra, os serviços deverão, sempre que possível, ser licitados em itens ou lotes, conforme disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993:

*§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.*

64. Apesar de em algumas situações ser justificável a junção de dois ou mais tipos de serviços, constatou-se a ausência de estudo de vantajosidade para a formatação do objeto em lote único no Pregão Eletrônico nº 137/2011.

65. A questão mostra-se relevante, pois a opção escolhida pelo DETRAN/DF<sup>29</sup> limita a competição a 4 (quatro) empresas homologadas pelo DENATRAN para produção de CNH e PID: Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda.; ICE Cartões Especiais Ltda.; Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A; e Interprint Ltda., sendo as duas últimas pertencentes ao mesmo grupo empresarial.

66. Pode-se verificar da decomposição dos serviços do Contrato n.º 38/2011, que a parte relacionada à compilação de dados e fotos de condutores e/ou veículos, conferência eletrônica via RENARCH e RENAVAM, digitalização de documentos e fotos, personalização, impressão dos documentos finalizados e envelopamento, pode ser realizada por empresa distinta daquelas supra indicadas.

67. Atualmente, os formulários de CRLV utilizados na consecução do Contrato n.º 38/2011, impressos e finalizados pela Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A são produzidos pela Printech do Brasil Ltda., mediante contrato firmado entre essa empresa e o DENATRAN. Tal fato demonstra, na prática, que a produção/fabricação dos formulários é distinta dos serviços de impressão/personalização dos documentos.

68. Ademais, o centro de impressão instalado na SEPN Quadra 507 presta-se exclusivamente aos serviços de impressão e finalização dos documentos, sendo que

---

<sup>29</sup> Conforme e-DOC D206679D.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

a produção dos formulários de CNH e PID é realizada pela Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A em sua gráfica situada em outra Unidade da Federação, qual seja, no estado do Rio de Janeiro/RJ.

69. Assim, a formatação licitatória hoje adotada pelo DETRAN/DF impede que outras empresas interessadas em participar do certame, que não as homologadas pelo DENATRAN, possam executar a impressão e a finalização os documentos de CNH, PID e CRLV, serviços esses diversos do de produção de formulários e que representam parte significativa dos custos do contrato decorrente do Pregão Eletrônico n.º 137/2011.

### **Causas**

70. Inobservância do disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

### **Efeitos**

71. Cerceamento à competição com risco de não obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

### **Considerações do Auditado**

72. Não há manifestação do DETRAN/DF acerca do presente Achado de Auditoria.

### **Posicionamento da Equipe de Auditoria**

73. Verifica-se que o fornecimento de formulários de CRLV não faz parte do objeto do Pregão Eletrônico n.º 22/2016, contudo, o fornecimento de formulários de CNH e PID foram mantidos nos serviços ali licitados.

74. Não obstante, verifica-se que, em relação à opção do DETRAN/DF de licitar o objeto em lote único, consta do Item 6 do Termo de Referência os motivos adotados como razão de decidir:

#### **6. JUSTIFICATIVA PARA AQUISIÇÃO INTERGRADA EM LOTE ÚNICO.**

*O fornecimento dos serviços e produtos deve ser executado por uma única empresa ou consórcio de empresas, em que a líder atenda as condições de credenciamento ao DENATRAN, tendo em vista não ser conveniente o fracionamento do mesmo, pois a prestação dos serviços de suporte técnico*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*desvinculado do fornecimento dos serviços em contratos diversos, cada qual atribuindo responsabilidade a um particular distinto, poderá tornar improvável a obtenção de um resultado proveitoso, podendo vir a causar prejuízos incalculáveis ao cumprimento da futura prestação pretendida pelo DETRAN/DF.*

*Caso o objeto seja contratado de forma fracionado, o resultado prático será o desembolso de recursos sem utilidade com contratações distintas, cujo somatório não irá trazer um resultado único para satisfazer as pretensões do DETRAN/DF com a referida contratação.*

*Ressalta-se que inicialmente pela limitação de mercado imposta pelo credenciamento do serviço especializado no processamento, controle e emissão da Carteira Nacional de Habilitação (incluindo-se Permissão para dirigir e Permissão Internacional para Dirigir), pretendia-se a contratação solução para esse controle ser separada em lote dos demais produtos, a fim de permitir maior concorrência para os outros lotes.*

*Porém, a PID, a Autorização para Dirigir Veículos de Tração Animal, A Credencial de Instrutores, têm características distintas de Segurança da CNH, apesar de terem que ser emitidas no mesmo regime de segurança dela, para aproveitar a estrutura montada para emissão, foram incluídas no mesmo lote, mas, em itens separados.*

*Os Crachás e Carteiras Funcionais são produtos distintos dos demais, inicialmente seriam separados em lote distinto por não necessitar seguir a normatização do Denatran, mas foi incluído no grupo de emissão de documentos com o intuito de economia na implantação de estrutura de captura de imagens e aproveitamento da logística para emissão dos documentos próprios da atividade fim do Departamento de Trânsito, dividido por itens, tendo em vista a peculiaridade de cada documento.*

*Pelos estudos realizados, a verificação de que a maioria dos Detrans optou por contratação em lote único ao invés de divisão em lotes distintos, foi realizada pesquisa de mercado com a possibilidade de cotação pelos dois modelos para verificar qual seria menos oneroso para o DETRAN/DF.*

*As empresas pesquisadas apresentaram propostas em que a contratação em lote único teria uma deságio médio 15 % .*

*Como o produto contratado pelas outras Unidades da Federação segue o padrão de lote único com preços maiores do que o apresentado pelas empresas*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*pesquisada, na resposta das empresas essa opção é mais vantajosa, decidiu-se pela adoção desta forma de contratação.*

*Ressalta-se que, além do exposto, o objeto guarda uma estreita relação entre os itens que pretende contratar, considerando que a personalização será feita a partir dos dados e imagens coletadas; está previsto um controle em todo o processo de habilitação, inclusive com envio de mensagens para o cidadão quando do cadastramento, emissão, vencimento; abertura de processos a criação de um aplicativo e a manutenção pela contratada com a utilização de dados e solicitação de serviços pelo cidadão em qualquer ponto do processo; há a previsão ainda de geração de processo digital que se iniciará no Cadastramento biográfico e biométrico e se encerrará somente com a entrega do documento ao cidadão.*

75. Importa observar que além da exposição de motivos acima reproduzida, o Item 2.1 do Edital admite a participação de empresas na forma de consórcio, medida que permite, em tese, a ampliação da competitividade:

**2.1. Devido à complexidade e vulto da contratação, será admitida a participação de empresas em consórcio para apresentação de proposta, que atenda o objeto desta licitação nas condições previstas no subitem 16.1 do Termo de Referência, Anexo A deste Edital.**

76. O conteúdo do Edital de Pregão Eletrônico n.º 22/2016 aponta que foram adotadas as medidas sugeridas no Relatório Prévio de Auditoria. Além disso, conforme relatado no § 57 deste relatório, as questões envolvendo o objeto do Pregão Eletrônico n.º 22/2016 não serão objeto de proposição nesta versão final.

77. Isso posto, por ser de caráter geral, será mantida a parte final da sugestão oferecida no Relatório Prévio de Auditoria.

### **Proposições**

78. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar ao DETRAN/DF que, doravante, sempre que viável e economicamente vantajoso, promova a contratação dos serviços separada da aquisição da matéria-prima a ser utilizada na execução destes, apresentando as devidas justificativas, caso verificada a impossibilidade da contratação em separado.



### ***Benefícios Esperados***

79. Melhoria na eficiência das contratações, garantindo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

### **2.2 Questão de Auditoria nº 02 – A execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores obedece aos termos pactuados, ao Termo de Referência aplicável e ao Princípio da Economicidade?**

*Sim. A execução desses serviços é realizada mediante demanda do DETRAN/DF, registrada em sistemas próprios, nos casos da emissão de CNH, PID, CRLV e notificações de multa de trânsito, que permite ao contratante fiscalizar os quantitativos de documentos expedidos pelas contratadas, colacionando-os com as informações registradas nos sistemas da Autarquia. Em relação às remessas desses documentos pela ECT, os relatórios das postagens realizadas emitidos pela contratada e pelo DETRAN/DF permitem concluir que os serviços são executados na forma pactuada.*

80. Em relação ao Contrato nº 38/2011, a emissão de CNH, PID e CRLV pela empresa Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A (contratada) é realizada à medida que o DETRAN/DF encaminha os arquivos com os dados dos usuários por meio do link de comunicação disponibilizado pelo contratada.

81. De posse dos dados encaminhados pelo DETRAN/DF, a contratada os valida nas bases de dados do DENATRAN e demais órgãos pertinentes e não havendo divergências nas informações recebidas, expede o documento requerido.

82. As solicitações de emissões são controladas pela Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação – DIRTEC/DETRAN/DF e informadas ao executor do contrato no final de cada mês, quando a contratada encaminha a respectiva fatura. A Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A encaminha à Autarquia, juntamente com a fatura mensal, o Relatório de Faturamento Sintético, informando a data e o nome do arquivo, o número do pedido e a quantidade de documentos produzidos.

83. Destaca-se que pode ocorrer divergência entre a quantidade de emissões solicitadas e a efetivamente executada, tendo em vista que a contratada só emite o documento se todos os dados informados pelo DETRAN/DF forem compatíveis com os constantes das demais bases de dados públicas disponíveis, como por exemplo, do DENATRAN, da Receita Federal e outros.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

84. Assim, havendo divergências, a quantidade de emissões informada pela contratada será menor que a solicitada pelo DETRAN/DF, conforme informado no Despacho da GERHAB, a seguir reproduzido:

**Despacho do Gerente de Habilitação - GERHAB<sup>30</sup>**

*Solicitamos a Vossa Senhoria providências quanto ao pagamento das faturas nºs 94 e 95, referente a confecção de CNHs, PIDs e CRLVs do período de 01/06 a 30/06/2016, com ressalva de que nossa DIRTEC informou-nos 4 (quatro) CNHs a mais, quando na verdade a produção real dada pela gráfica não contabilizou esse número de CNHs.*

*Quanto ao quantitativo de CRLVs não houve divergência, (...)  
(Grifou-se)*

85. Quanto ao Contrato nº 28/2015 (serviços de remessa postal), observa-se que o DETRAN/DF emite relatório<sup>31</sup> das postagens realizadas pelos Correios S/A em cada mês. Embora o documento emitido pelo órgão de trânsito distrital não esclareça se a execução dos serviços ocorreu na forma pactuada, essa informação não prejudica os controles adotados, tendo em vista a natureza dos serviços e demais documentos juntados nos autos.

86. No tange ao Contrato nº 01/2011 (impressão de notificações de infração de trânsito), os documentos são impressos depois que o DETRAN/DF disponibiliza as informações necessárias à empresa contratada, que os emite na forma pactuada.

## **2.3 Outros achados**

### **2.3.1 Achado de Auditoria nº 03 – Vulnerabilidade na guarda e emissão de CRV e CRLV.**

#### ***Critério***

87. O ambiente de expedição de CRV e CRLV deverá ser dotado de mecanismos de segurança que garantam a integridade das atividades e procedimentos realizados, de forma a coibir extravios e tentativas de roubo ou furto.

88. Os formulários de CRV e CRLV, sob custódia de cada DETRAN/DF,

<sup>30</sup> Processo nº 055.002.822/2016, e-DOC 02D2EB7C, PDF 26, pg. 278.

<sup>31</sup> Processo nº 055.000.816/2016, e-DOC BFD8B985, PDF 5, pg. 3.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

deverão ser armazenados em local seguro, com controle de utilização, em termos de números de personalizados, inutilizados, cancelados e extraviados.

89. Normas aplicáveis: Resoluções CONTRAN n.ºs 21/1998, 512/2014 e 599/2016.

### **Análises e Evidências**

90. A expedição de Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos - CRLV no Distrito Federal é feita por duas vias. As impressões de grande volume são realizadas por intermédio do Contrato n.º 38/2011, firmado com a empresa Valid Soluções e Serviços em Meios de Pagamento e Identificação S/A. Já as impressões avulsas, produzidas sob demanda dos proprietários de veículos, ficam a cargo dos 19 postos de atendimento do DETRAN/DF distribuídos em várias regiões administrativas do Distrito Federal, nos quais também são expedidos o Certificado de Registro de Veículos – CRV (DUT).

91. Em ambas as situações, os formulários de CRLV e de CRV utilizados pelo DETRAN/DF são fornecidos diretamente pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, tendo em vista que esse órgão máximo de trânsito centraliza a produção e a distribuição dos formulários de CRLV e CRV que são destinados a todos os órgãos de trânsito brasileiros sob sua jurisdição.

92. Com relação ao material estocado nas unidades do DETRAN/DF, os procedimentos relativos ao controle, guarda e fiscalização dos formulários, devem observar o disposto na Resolução n.º 21/1998, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN:

*O Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, usando da competência que lhe confere o art. 12, inciso I, da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, e conforme Decreto nº 2.327, de 23 de setembro de 1997, que trata da coordenação do Sistema Nacional de Trânsito;*

*CONSIDERANDO a possibilidade de extravio de formulários de Certificado de Registro de Veículos, Certificado de Registro e Licenciamento e da Carteira Nacional de Habilitação, nas diversas repartições de trânsito do território nacional;*

**R E S O L V E:**

**Art.1º. Os Departamentos Estaduais de Trânsito, devem possuir em sua sede e nas suas subdivisões, locais apropriados para a guarda de documentos, com os meios que proporcionem efetivo controle e segurança.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*Art.2º. A repartição de trânsito sob cuja jurisdição ocorrer o extravio ficará impossibilitada de receber novos formulários, até que seja regularizada a ocorrência. (Grifou-se)*

93. A ênfase na preservação da segurança e da integridade dos formulários de CRLV e CRV também foi abarcada pela Resolução n.º 512/2014<sup>32</sup> do CONTRAN, que define as diretrizes para o controle e expedição do CRLV e CRV:

*Art. 5º Os procedimentos relativos ao controle e expedição do CRV e CRLV devem ser realizados, por meio computadorizado, no âmbito dos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, obedecidas as seguintes diretrizes:*

*[...]*

*V – O ambiente de expedição deverá ser dotado de mecanismos de segurança que garantam a integridade das atividades e procedimentos realizados, relativos à personalização dos documentos, de forma a coibir tentativas de roubo ou furto;*

*VI – Os formulários de CRV e CRLV, sob custódia de cada DETRAN/DF, deverão ser armazenados em local seguro, com o registro dos específicos relativos ao controle e uso em cada DETRAN/DF, em termos de números dos espelhos personalizados e inutilizados;*

*VII – Todos os dados relativos aos procedimentos de controle e uso dos formulários deverão ser submetidos à Base Índice Nacional do sistema RENAAM do DENATRAN, por meio de transações eletrônicas específicas. (Grifou-se)*

94. Além dos normativos acima citados, foi editada a Resolução CONTRAN n.º 599/2016, que altera os modelos e especificações do CRLV e CRV e sua produção e expedição. A norma entra em vigor em 1º de janeiro de 2017, trazendo diretrizes mais rígidas para o controle por parte dos órgãos executivos de trânsito. Com relação aos incisos VI e VII da Resolução CONTRAN n.º 512/2014, acima reproduzidos, a nova resolução traz a seguinte redação:

*Art. 4º [...]*

*VI – Os formulários de CRV e CRLV, sob custódia de cada DETRAN/DF, deverão ser armazenados em local seguro, com controle de utilização, em termos de números de personalizados, inutilizados, cancelados e extraviados;*

*VII – Para controle da distribuição dos formulários a serem personalizados, todos os dados relativos aos procedimentos de controle e uso deverão ser, trimestralmente ou a pedido do DENATRAN, submetidos à Coordenação Geral de Informatização e Estatística do DENATRAN, por meio eletrônico, contendo as*

<sup>32</sup> **Resolução n.º 512/2014 – CONTRAN:** Altera os modelos e especificações do Certificado de Registro de Veículo – CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV e sua produção e expedição.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*informações tratadas no inciso anterior.*

*VIII – O não atendimento ao inciso anterior, inviabilizará a liberação de novos formulários ao Estado.*

95. A fim de aferir a aderência às diretrizes contidas nas Resoluções do CONTRAN n.ºs 21/1998, 512/2014 e 599/2016, efetuou-se uma análise dos processos de trabalho desenvolvidos pelas unidades do DETRAN/DF para a requisição, controle, guarda e distribuição dos formulários de CRLV e CRV (DUT).

96. Em relação à apresentação do material, verificou-se que os formulários distribuídos pelo DENATRAN são originalmente acondicionados em caixas lacradas contendo 3.600 unidades de CRLV (três pacotes com 1.200 itens cada) ou 1.800 unidades de CRV (três pacotes com 600 itens cada).

97. Os pedidos de solicitação de material, encaminhados pelo DETRAN/DF ao DENATRAN, são processados trimestralmente, com base na estimativa de consumo definida pelo Núcleo de Restrição e de Expedição de Documento de Veículo – NUREV, unidade vinculada à Diretoria de Controle de Veículos e Condutores - DIRCONV.

98. Segundo dados colhidos junto ao NUREV, nos meses de julho a setembro de 2016 o consumo de formulários totalizou 105.930 unidades de CRLV e 98.213 unidades de CRV, conforme quadro abaixo:

**Quadro 9 – Consumo de Formulário de CRLV e CRV**

Mês	CRLV		CRV	
	Emitidos	Cancelados	Emitidos	Cancelados
<b>Julho</b>	31.143	891	29.464	2.290
<b>Agosto</b>	26.297	866	32.460	2.865
<b>Setembro</b>	45.594	1.139	28.727	2.407
<b>TOTAL</b>	103.034	2.896	90.651	7.562
<b>TOTAL GERAL</b>	105.930		98.213	

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base no e-DOC E7502447.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

99. Quando recebidas pelo DETRAN/DF, as caixas contendo formulários de CRLV e CRV são acondicionados de forma centralizada no almoxarifado do Núcleo de Patrimônio e Material - NUPAN, localizado nas dependências do depósito de veículos, próximo ao Autódromo de Brasília. Após serem disponibilizados para uso, também é formado um estoque nos Postos de Atendimento (PA's).

100. Em visita ao NUPAN, constou-se que se encontravam estocados na sala cofre daquela unidade 100 caixas de formulários de CRLV e 140 caixas de formulários de CRV, conforme registro fotográfico a seguir.

**Figura 1 - Caixas de CRV (DUT)**



**Figura 2 - Caixas de CRLV**



101. Considerando que as caixas de CRLV contêm 3.600 unidades e que as caixas de CRV contêm 1.800 unidades, o quantitativo existente no almoxarifado era de 360.000 formulários de CRLV e de 252.000 formulários de CRV.

102. A par desses quantitativos e tendo por base os volumes de formulários consumidos nos meses de julho a setembro/2016 (vide Quadro 10, § 87), a expectativa de duração do material estocado no cofre do NUPAN seria de aproximadamente 10 meses para CRLV e de 8 meses para CRV<sup>33</sup>.

103. Durante a visita ao almoxarifado, além do volume já estocado, observou-se que havia um elevado quantitativo de caixas recém-chegadas, aproximadamente 100 unidades, cujo volume extrapolava a capacidade de armazenamento da sala cofre.

---

<sup>33</sup> CRLV (360.000 / (105.930 / 3) = 10,19 meses; CRV (252.000 / (98.213 / 3) = 7,65 meses



**Figura 3 - CRLV e CRV estocados fora da sala cofre**



104. Sobre esse fato, a Chefe do NUPAN informou tratar-se de situação atípica, tendo em vista que normalmente o espaço da sala cofre é suficiente para o estoque existente. Informações suplementares, colhidas junto à Diretoria de Controle de Veículos e Condutores – DIRCONV, esclareceram que o elevado volume de caixas estocadas se deve às mudanças implementadas nos formulários de CRLV e CRV, cujas novas versões passarão a ser impressas a partir de janeiro de 2017, com a entrada em vigor da Resolução n.º 599/2016 do CONTRAN.

105. Em que pese as explicações fornecidas pelas unidades do DETRAN/DF, o fato denota que houve falha no planejamento da demanda, pois, faltando 2 meses para o encerramento do exercício de 2016, os estoques dos modelos de CRLV e CRV, que serão descontinuados a partir de 2017, seriam suficientes para 10 e 8 meses de consumo, respectivamente. Essa falha no planejamento também é ressaltada pelo fato de que há estoque de formulários nos postos de atendimento, em quantidade suficiente, em média, para 30 dias.

106. Quanto ao fluxo de trabalho, verificou-se que o controle da demanda e da destinação das caixas de CRLV e CRV aos postos de atendimento está a cargo do Núcleo de Restrição e de Expedição de Documento de Veículo – NUREV, cabendo ao NUPAN preservar a segurança física do material sob sua custódia.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

107. Ocorre que os controles existentes nesses setores são feitos de forma manual e despadronizada, sem auxílio de sistema informatizado. Essa situação explica, em parte, o excesso observado nos quantitativos de formulários estocados no NUPAN.

108. Ao dar entrada no almoxarifado, um servidor do NUPAN elabora, em editor de texto, documento relacionando o número da caixa acompanhado do respectivo sequencial dos formulários enviados pelo DENATRAN e encaminha uma cópia ao NUREV. Após o registro da entrada, para garantir e facilitar a conferência física do estoque, as caixas são acondicionadas na sala cofre e empilhadas por ordem de antiguidade de recebimento.

109. O NUREV efetua o controle do estoque manualmente, por meio de anotações feitas no documento impresso, conforme a rotina a seguir descrita:

- I. o Posto de Atendimento encaminha memorando ao NUREV indicando as quantidades necessárias de cada tipo de documento (CRLV e CRV)
- II. o NUREV registra o número sequencial da caixa que será destinada ao Posto de Atendimento requisitante no sistema PROFORM<sup>34</sup> e no respectivo memorando;
- III. feitos os registros, o original do memorando é enviado ao NUPAN para conferência e liberação do material;
- IV. servidores lotados no Posto de Atendimento requisitante retiram e transportam as caixas de formulários destinadas à sua unidade;
- V. ao dar entrada nas dependências do Posto de Atendimento é efetuado o registro do aceite do material no sistema PROFORM.

110. Feitos esses procedimentos os códigos dos formulários estarão aptos para validação eletrônica na Base Índice Nacional do sistema RENAVAM do DENATRAN, requisito exigido para a expedição de documentos pelo DETRAN/DF.

---

<sup>34</sup> Sistema informatizado utilizado pelo DETRAN/DF para a gestão de documentos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

111. Importa observar que o mencionado sistema PROFORM não é utilizado para gerir os estoques de formulários existentes no almoxarifado do NUPAN e nos PA's, sendo apenas uma ferramenta utilizada para a validação dos formulários emitidos mediante registro na base do RENAAM.

112. Além do almoxarifado central, também procedeu-se à fiscalização *in loco*, nos seguintes locais:

- Posto de Atendimento do Shopping Popular;
- Posto de Atendimento de Sobradinho;
- Posto de Atendimento de Planaltina;
- Posto de Atendimento do Paranoá;
- Posto de Atendimento do Recanto das Emas;
- Posto de Atendimento do Gama;
- Posto de Atendimento de Taguatinga;
- Posto de Atendimento do Na Hora da Rodoviária;
- Posto de Atendimento do Na Hora de Sobradinho;
- Posto de Atendimento do Na Hora do Riacho Fundo;
- Posto de Atendimento do Na Hora da Ceilândia.

113. No decorrer das visitas foram inspecionados o armazenamento do material, o ambiente de produção e os procedimentos de controle adotados pelas unidades.

114. Com relação à situação encontrada, merece destacar o fato de que entre nos PA's não há procedimentos padronizados, ficando sob a responsabilidade da chefia de cada unidade definir a forma de controle e utilização dos formulários de CRV e CRLV sob sua guarda.

115. Entre os diversos procedimentos adotados, pode-se citar que no posto de atendimento do Paranoá os formulários não utilizados permanecem nas impressoras, enquanto nos demais PA's são guardados em cofre ou armário ao final do expediente.

116. Contudo, apesar de parecer inadequada a permanência dos formulários na impressora, no PA do Paranoá esse equipamento está instalado num ambiente



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

isolado por divisórias, separado do ambiente de atendimento ao público por uma porta com chave, sendo que nos PA's do Shopping Popular, do Recanto das Emas, do Gama e de Planaltina e do Na Hora da Rodoviária, do Riacho Fundo, da Ceilândia e de Sobradinho as impressoras ficam no mesmo ambiente de atendimento ao público.

**Figuras 4 e 5 – Impressão de CRV e CRLV no PA do Paranoá**



117. Outra diferença observada foi que no PA's do Paranoá, de Planaltina, do Gama, de Taguatinga e do Recanto das Emas a cada impressão realizada, o atendente faz uma anotação em livro próprio, de forma que ficam registrados o sequencial do formulário, a placa do veículo e o nome e a assinatura do responsável pela impressão ou do requerente. Nos postos localizados no "Na Hora" há um procedimento assemelhado, no qual o atendente risca ou anota a placa do veículo numa relação contendo o sequencial do formulário utilizado. Nos PA's de Sobradinho e do Shopping Popular não há registro em livro/protocolo das impressões realizadas.

118. Com relação à estrutura física dos locais de armazenamento dos estoques de formulários, apenas nos PA's do Shopping Popular e do Gama há cofre em condições de armazenar com segurança os formulários de CRV e CRLV sob sua guarda. No PA do Paranoá há um cofre antigo que não comporta o volume necessário, cujo segredo está danificado e encontra-se deitado no chão, dentro do ambiente de atendimento ao público. Para contornar a situação, a Chefe do Posto informou que armazena o material remanescente num armário comum. No PA de Sobradinho o cofre comporta apenas os formulários que estão em utilização nas impressoras, os demais ficam em armário de aço trancado. No Posto do Na Hora da Rodoviária o cofre está com o segredo danificado e a chave pernoita na fechadura. No Posto do Na Hora



do Riacho Fundo há um cofre em boas condições, mas os formulários ficam guardados num armário comum, tendo em vista que os atendentes desconhecem a senha numérica do cofre e o paradeiro da chave da fechadura.

**Figuras 6 e 7 – Cofre do PA do Paranoá**



**Figura 8 – Cofre do PA do Na Hora da Rodoviária**

**Figura 9 – Armário cofre do PA do Shopping Popular**



119. Em relação ao sistema informatizado PROFORM, utilizado no controle e emissão de documentos, após entrevistas com os titulares dos PA's e do NUREV, verificou-se que o programa não emite relatórios de acompanhamento, bem como não possui rotinas ou críticas que inibam o eventual extravio de formulários ou que facilitem o controle por parte dos operadores desse sistema.

120. Dentre as deficiências do sistema PROFORM é possível citar que as informações acerca dos formulários inutilizados, previsto no art. 5º, inciso VI, da Resolução n.º 512/2014 – CONTRAN, apesar de estarem registradas na base do sistema, atualmente são compiladas manualmente por servidores dos PA's e encaminhadas por memorando ao NUREV.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

121. Com efeito, a partir da vigência da Resolução n.º 599/2016 – CONTRAN, prevista para janeiro de 2017, o controle ficará mais rígido, devendo também serem informados os formulários cancelados e extraviados, assim como os dados, trimestralmente ou a pedido do DENATRAN, serem submetidos à Coordenação Geral de Informatização e Estatística, sob pena de ser vetada a liberação de novos formulários ao DETRAN/DF, conforme art. 4º, incisos VII e VIII, da novel resolução.

122. Em resumo, verificou-se a seguinte situação:

- a) a interface entre o NUREV e o NUPAN, para a gestão do estoque acondicionado no almoxarifado central, é baseada em registros escritos, sem auxílio de sistema informatizado;
- b) os Postos de Atendimento do DETRAN/DF não seguem procedimentos padronizados para a guarda, manuseio e produção de CRV e CRLV, favorecendo o descontrole do estoque e eventuais extravios, furtos ou roubos de formulários;
- c) as instalações são precárias e não oferecem nível adequado de segurança física para o material armazenado na maioria dos Postos de Atendimento do DETRAN/DF;
- d) o sistema informatizado PROFORM utiliza plataforma desatualizada e não oferece dispositivos voltados para o controle e segurança do material por parte das unidades envolvidas;
- e) inexistem normas internas do DETRAN/DF dispendo sobre procedimentos de segurança voltados para a gestão, guarda e manuseio dos formulários de CRLV e CRV sob sua custódia.

### **Causas**

123. Ausência de norma interna do DETRAN/DF dispendo sobre a guarda, manuseio e impressão de CRV e CRLV pelos postos de atendimento.

124. Falta de treinamento para os gestores e chefes dos postos de atendimento sobre o controle e guarda dos formulários de CRV e CRLV.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

125. Fragilidade ou ausência de infraestrutura física para a guarda dos formulários (cofres, layout e sistemas de vigilância eletrônica).

126. Sistema informatizado inexistente ou desatualizado para controle dos formulários de CRV e CRLV.

### ***Efeitos***

127. Possibilidade de extravio, furtos e roubos no almoxarifado central, durante o transporte para os Postos de Atendimento do DETRAN/DF e no ambiente de impressão de documentos (CRV e CRLV) em tais locais.

128. Risco de descontinuidade dos serviços de emissão de CRV e CRLV pelo DETRAN/DF, caso haja o desatendimento da Resolução n.º 599/2016 – CONTRAN, a partir de janeiro de 2017.

### ***Considerações do Auditado***

129. O DETRAN/DF<sup>35</sup> informou que adotará os procedimentos de segurança e controle dos formulários de CRV e CRLV em suas unidades de atendimento em conformidade com as exigências constantes da Resolução do CONTRAN n.º 599/2016.

### ***Posicionamento da Equipe de Auditoria***

130. A manifestação da autarquia não afasta ou altera as evidências consignadas no Relatório Prévio de Auditoria, uma vez que limitou-se a informar que adotará as providências relativas à segurança e ao controle dos formulários de CRV e CRLV na forma prevista em norma aplicável. Assim, mantém-se integralmente o seu conteúdo e as proposições a seguir.

### ***Proposições***

131. Sugere-se ao egrégio Plenário:

I. determinar ao DETRAN/DF que:

a) em consonância com as diretrizes de segurança estabelecidas pelo

---

<sup>35</sup> Conforme consta do Ofício n.º 351/GAB, de 27 de janeiro de 2017, e-DOC C3AE95BF-c.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**CONTRAN:**

- a.1) estabeleça normas padronizadas para o controle e expedição do CRLV e CRV dentro de suas unidades operacionais, realizando treinamento dos servidores envolvidos;
- a.2) instale cofres adequados e promova as melhorias de infraestrutura necessárias para garantir a integridade dos formulários de CRLV e CRV estocados nos Postos de Atendimento;
- a.3) adote sistema informatizado que favoreça o controle e a segurança na guarda e expedição de CRLV e CRV.

***Benefícios Esperados***

132. Melhoria no controle e na segurança do procedimento de expedição de CRLV e CRV pelo DETRAN/DF, favorecendo atendimento mais eficiente das demandas dos usuários de veículos.

**3 Conclusão**

133. Na presente auditoria avaliou-se a regularidade da contratação e da execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF. O alcance do objeto desta auditoria se deu por meio de 2 (duas) questões de auditoria.

134. Na primeira questão, verificou-se que os custos dos serviços não foram detalhados em Planilha de Custo e Formação de Preço e que os ajustes firmados foram revalidados com base em pesquisas de preços realizadas em empresa pertencente à licitante contratada. Além disso, concluiu-se que houve restrição à competição diante da ausência de decomposição dos serviços licitados em diferentes lotes, com vistas à ampliação do número de interessados em participar do certame.

135. Em relação à segunda questão, observou-se que a execução dos serviços contratados é realizada mediante demanda do contrante, registrada em sistemas próprios, que o permite fiscalizar os quantitativos de documentos expedidos pelas



contratadas, na ocasião em que essas apresentam suas faturas. Quanto à remessa de documentos, a contratada encaminha ao DETRAN/DF relatórios das postagens realizadas que possibilitam aferir a execução dos serviços contratados.

136. Dessa forma, conclui-se pela existência de irregularidades na contratação dos serviços de emissão de documentos de segurança (CNH, PID e CRLV), bem como pela existência de falha nos controles e segurança na guarda dos formulários de impressão de tais documentos em Postos de Atendimento do DETRAN/DF.

#### **4 Proposições**

137. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
  - a. do presente Relatório de Auditoria;
  - b. do Ofício nº 351/GAB, e-DOC C3AE95BF-c.
- II) Determinar ao DETRAN/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, em consonância com as diretrizes de segurança estabelecidas pelo CONTRAN:
  - a.1) estabeleça normas com vistas à padronização, controle e expedição do CRLV e CRV dentro de suas unidades operacionais, realizando treinamento dos servidores envolvidos; (Achado nº 03)
  - a.2) instale cofres adequados e promova as melhorias de infraestrutura necessárias para garantir a integridade dos formulários de CRLV e CRV estocados nos Postos de Atendimento; (Achado nº 03)
  - a.3) adote sistema informatizado que favoreça o controle e a segurança na guarda e expedição de CRLV e CRV; (Achado nº 03)
- III) Determinar ao DETRAN/DF que, doravante:
  - a. antes de contratar ou prorrogar a vigência de contratos de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores, efetue ampla pesquisa de preços no mercado, balizando-se pelos preços praticados



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 2º do Decreto n.º 36.220/2014; (Achado nº 01)

- b. sempre que viável e economicamente vantajoso, promova a contratação dos serviços separada da aquisição da matéria-prima a ser utilizada na execução destes, apresentando as devidas justificativas, caso verificada a impossibilidade da contratação em separado. (Achado nº 02)

Brasília, 18 de maio de 2017.

**JOSÉ VITOR AKEGAWA PIERRE**  
Auditor de Controle Externo

**ANTONIO PEREIRA LIMA**  
Auditor de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4968, de 13/07/2017

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: **21576/2016-e**  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº **21576/2016-e**

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

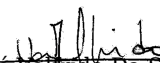
EMENTA : Auditoria Integrada realizada no âmbito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - Detran/DF, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2016, aprovado pela Decisão Administrativa n.º 67/2015, com o objetivo de avaliar a regularidade da contratação e da execução dos serviços de confecção, emissão e postagem de documentos de veículos e condutores.

### DECISÃO Nº 3323/2017

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 351/GAB (e-DOC C3AE95BF-e); b) da Informação n.º 15/2017-SEAUD/DIAUD1 (e-DOC CB0FBD6E-e); c) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC A5ED1924-e); d) dos demais documentos carreados ao feito; II - determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - Detran/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias: a) instale cofres adequados e promova as melhorias de infraestrutura necessárias para garantir a integridade dos formulários de CRLV e CRV estocados nos Postos de Atendimento; (Achado n.º 03); b) adote sistema informatizado que favoreça o controle e a segurança na guarda e expedição de CRLV e CRV (Achado n.º 03); III - determinar ao Detran/DF que, doravante: a) antes de contratar ou prorrogar a vigência de contratos de emissão e postagem de documentos de veículos e condutores, efetue ampla pesquisa de preços no mercado, balizando-se pelos preços praticados no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 15, inciso V, da Lei n.º 8.666/1993 e do art. 2º do Decreto n.º 36.220/2014 (Achado n.º 01); b) sempre que viável e economicamente vantajoso, promova a contratação dos serviços separada da aquisição da matéria-prima a ser utilizada na execução destes, apresentando as devidas justificativas, caso verificada a impossibilidade da contratação em separado (Achado n.º 02); IV - alertar o Detran/DF acerca da necessidade de planejamento na elaboração de pedidos de formulários de CRLV e CRV/DUT ao Denatran/MCID, de forma a evitar o superdimensionamento de estoque dos mencionados formulários conforme evidenciado nos parágrafos 96 a 105 do Relatório Final de Auditoria; V - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria - Seaud/TCDF, para as providências devidas.

Presidiu a sessão, durante o julgamento deste processo, o Vice-Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF, Procuradora MÁRCIA FARIAS. Ausentes a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, e os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE e RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 13 de Julho de 2017

  
José Valdirio Da Silva  
Secretário das Sessões

  
Paulo Tadeu Vale Da Silva  
Vice Presidente