



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

AUDITORIA INTEGRADA

RELATÓRIO FINAL

Contratos de prestação de serviços de monitoramento e gestão de tráfego



Brasília, 2017



RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, tendo como objeto a avaliação dos contratos de prestação de serviços destinados ao monitoramento e gestão de tráfego das vias públicas, vigentes de 01/01 a 31/12/2015.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Esta fiscalização teve por objetivo geral avaliar a regularidade e a execução dos contratos de monitoramento e gestão de tráfego das vias públicas do Distrito Federal, bem como a conformidade da aplicação dos recursos provenientes de multas de trânsito.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 3 (três) questões de auditoria:

1. Os contratos de monitoramento e gestão do tráfego foram firmados de acordo com a legislação aplicável e o edital de licitação?
2. A execução dos contratos de monitoramento e gestão do tráfego está de acordo com Termo de Referência da licitação?
3. Os recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito estão sendo aplicados de acordo com a legislação aplicável?

O que o Tribunal encontrou?

No âmbito do DETRAN/DF, constatou-se, em relação aos contratos n.ºs 29/2014 (avanço de sinal) e 36/2014 (pardal), que foram instalados equipamentos diferentes dos ofertados e com tecnologia diversa, desacompanhado de motivação legal e/ou técnica que justifique a alteração dos objetos licitados. Também se verificou que a alteração da tecnologia não foi acompanhada dos devidos ajustes nas planilhas de formação de preços.

No que tange ao faturamento dos contratos mantidos pelo DETRAN/DF, identificou-se pagamento em duplicidade por serviços prestados, bem como faturamento e cobrança por serviços não executados.



Apurou-se, também, indício de desvantajosidade econômica da nova tecnologia escolhida para os contratos analisados, cujos equipamentos se mostram ser mais onerosos que os utilizados em contratações anteriores. Nesse sentido, no que tange à disponibilidade e ao desempenho da tecnologia preterida, de custo mais barato, comparada à que foi contratada pelo DETRAN/DF, verificou-se que a performance dos equipamentos é equivalente, sendo que ambos permitem atingir a mesma finalidade no que concerne ao monitoramento e gestão eletrônica do tráfego nas vias públicas.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

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

- Adote medidas para fortalecer o controle sobre a execução dos contratos, nos termos do art. 66 da Lei nº 8.666/1993, em especial no tocante à observância rigorosa das especificações, prazos, valores e demais obrigações expressas em cláusulas contratuais, de modo a resguardar o erário e a evitar irregularidades similares às apontadas na presente auditoria;
- Elaborar estudo detalhado, abordando aspectos técnicos e econômicos, visando à permanência ou não dos equipamentos com tecnologia não intrusiva para a prestação dos serviços de monitoramento e fiscalização de trânsito mediante equipamentos tipo REIT II - PARDAL e REIT III - AVANÇO DE SINAR, uma vez que o custo dos equipamentos com tal tecnologia mostra-se mais oneroso em relação aos que utilizam laços indutivos, adotando, se for o caso, as medidas corretivas cabíveis;
- Avaliar o custo dos equipamentos com tecnologia intrusiva (laço indutivo) e fazer as devidas alterações nas planilhas de formação de preço, restabelecendo o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014.



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

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal o aumento da eficiência dos serviços de fiscalização, monitoramento e gestão eletrônica do tráfego nas vias urbanas do Distrito Federal, bem como a otimização na aplicação dos recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito.



Sumário

1. Introdução	6
1.1 Apresentação	6
1.2 Identificação do Objeto	6
1.3 Contextualização	7
1.4 Objetivos	122
1.4.1	Objetivo
Geral.....	122
1.4.2	Objetivos
Específicos.....	122
1.5 Escopo	122
1.6 Montante Fiscalizado	133
1.7 Metodologia.....	144
1.8 Critérios de auditoria	144
1.9 Avaliação de Controle Interno	155
2 Resultados da Auditoria	188
2.1 Questão de Auditoria nº 01 – Os contratos de monitoramento e gestão do tráfego foram firmados de acordo com a legislação aplicável e o edital de licitação?.....	18
2.2 Questão de Auditoria nº 02 – A execução dos contratos de monitoramento e gestão do tráfego está de acordo com Termo de Referência da licitação?	18
2.2.1 Achado de Auditoria nº 01 – Fornecimento de equipamentos com tecnologia diversa da inicialmente prevista no Edital de Licitação (DETRAN/DF).....	19
2.2.2 Achado de Auditoria nº 02 – Aplicação irregular dos critérios de glosas estabelecidos contratualmente (DETRAN/DF).....	47
2.2.3 Achado de Auditoria nº 03 – Pagamentos em duplicidade e por serviços não executados (DETRAN/DF)	55
2.3 Questão de Auditoria nº 03 – Os recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito estão sendo aplicados de acordo com a legislação aplicável?	69
2.4 Outros Achados	69
2.4.1 Achado de Auditoria nº 04 – Desvantajosidade econômica da detecção via tecnologia não intrusiva se comparada à utilização de laços indutivos.....	63
3 Conclusão	78
4 Considerações finais.....	79



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

5 Proposições.....79



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada realizada no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e 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 01/02/2016 a 31/05/2016.

1.2 Identificação do Objeto

2. O objeto da auditoria abrange a avaliação dos contratos de prestação de serviços destinados ao monitoramento e à gestão de tráfego das vias públicas, vigentes no período compreendido entre 01/01/2015 a 31/12/2015.

3. As entidades que desenvolvem atividades correlatas ao objeto da auditoria são o Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF.

4. O DER/DF, criado pelo Decreto nº 06 de 09 de junho de 1960, é uma entidade autárquica integrante da estrutura administrativa do Distrito Federal, do Sistema Rodoviário Nacional (SRN) e do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), como órgão executivo rodoviário de trânsito do DF, vinculada à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal. O Decreto nº 33.481, de 05 de janeiro de 2012¹, dispõe sobre sua atual estrutura administrativa, enquanto o seu Regimento Interno foi aprovado pelo Decreto nº 36.044, de 21 de novembro de 2014.

5. As principais finalidades do DER/DF são: proporcionar a infraestrutura viária adequada para o deslocamento de veículos, pessoas e animais no SRDF; construir, manter, conservar, operar e fiscalizar as vias do SRDF e respectivas faixas de domínio; promover segurança e fluidez do trânsito e conforto dos usuários do SRDF; contribuir para a educação no trânsito; e cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito.

¹ Alterado pelo Decreto nº 34.883, de 25 de novembro de 2013.



6. 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 da Paz Social do Distrito Federal e integrante do Sistema Nacional de Trânsito, nos termos do art. 7.º do 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 n.º 27.784, de 16 de março de 2007, que aprovou seu Regimento Interno.

7. Dentre as principais competências do DETRAN/DF estão 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 CTB, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar e coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas.

1.3 Contextualização

8. O crescente aumento da frota de veículos que trafegam pelos centros urbanos brasileiros tem trazido dificuldades para os órgãos gestores do trânsito em adequar o sistema viário para absorver essa demanda sem acarretar prejuízos ao nível de serviço do tráfego.

9. Os equipamentos e serviços eletrônicos que compõem os sistemas de controle de tráfego urbano facilitam essa gestão das vias pelos órgãos gestores, uma vez que permitem ampliar a área de cobertura da fiscalização de trânsito, sem que seja necessária a presença física de agentes fiscalizadores.

10. A legalidade quanto ao uso desses serviços de fiscalização e monitoramento do tráfego é garantida pelo disposto no § 2º do art. 280 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei 9.503/1997) ao estabelecer que:

Art. 280: (...) § 2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.



11. No mesmo sentido, a Resolução nº 396/2011 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) dispõe em seu art. 1º que:

Art.1º: A medição das velocidades desenvolvidas pelos veículos automotores, elétricos, reboques e semirreboques nas vias públicas deve ser efetuada por meio de instrumento ou equipamento que registre ou indique a velocidade medida, com ou sem dispositivo registrador de imagem (...)

12. O mesmo normativo classifica os equipamentos e instrumentos de monitoramento eletrônico do tráfego nos seguintes tipos:

- a) **Fixo**: medidor de velocidade com registro de imagens instalado em local definido e em caráter permanente;
- b) **Estático**: medidor de velocidade com registro de imagens instalado em veículo parado ou em suporte apropriado;
- c) **Móvel**: medidor de velocidade instalado em veículo em movimento, procedendo a medição ao longo da via;
- d) **Portátil**: medidor de velocidade direcionado manualmente para o veículo alvo.

13. A fiscalização eletrônica em funcionamento no Distrito Federal é formada basicamente por instrumentos do tipo fixo (“pardais”, avanço de sinal e barreiras).

14. A despesa com a fiscalização eletrônica é custeada pelos recursos advindos da arrecadação das multas previstas no CTB, cuja aplicação está restrita às hipóteses listadas no *caput do art. 320*:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Parágrafo único. O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

15. No início da implantação da fiscalização eletrônica de velocidade nas vias urbanas e nas rodovias, a remuneração das empresas contratadas com



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

esta finalidade estava vinculada a um percentual incidente sobre o montante das multas arrecadadas. Atualmente, a remuneração das contratadas tem por base os custos da estrutura disponibilizada e os serviços prestados, independente da arrecadação.

16. Os volumes de recursos arrecadados, considerado o triênio 2013/2015, foram superavitários em relação às despesas advindas da terceirização da fiscalização eletrônica, à exceção do contrato relativo a equipamentos do tipo barreira eletrônica, conforme detalhado no quadro a seguir, relativo ao orçamento do DETRAN/DF:

Tabela 1 - Volume de recursos arrecadados por tipo de instrumento utilizado.

Tipo de equipamento	Montante arrecadado com multas 2013/2015	Custo da fiscalização (valores empenhados) 2013/2015	Percentual gasto com terceirização
Avanço de Sinal	R\$ 129.019.668,37	R\$ 37.563.099,47	29%
Pardal	R\$ 58.424.519,46	R\$ 25.168.621,92	43%
Barreira Eletrônica	R\$ 50.592.863,81	R\$ 62.731.721,39	124%

Fonte: SIGGO

Fiscalizações anteriores

17. Relacionam-se, a seguir, os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores do TCDF relacionadas aos editais de licitações e aos contratos de prestação de serviços destinados ao monitoramento e gestão de tráfego das vias urbanas do Distrito Federal.

Processo nº 11695/2014: Edital de Pregão Eletrônico nº 14/2014, lançado pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF, tendo por objeto a contratação de prestação de serviços de monitoramento e gestão das informações de tráfego e fiscalização eletrônica nas vias urbanas do Distrito Federal com uso do Registrador Eletrônico de Infrações de Trânsito - REIT II – “PARDAL” e demais especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência.

Andamento: Arquivado.

DECISÃO Nº 2.244/2014

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento da Informação nº 151/2014, do Edital de Pregão Eletrônico nº 14/2014, do Ofício nº 044/GERLIC/DETRAN e dos documentos anexos; II – determinar ao DETRAN/DF e ao pregoeiro responsável que, tendo em conta o disposto no artigo 4º, inciso XI, da Lei nº 10.520/02, encaminhem ao Tribunal a ata e demais documentos



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

que suportem o resultado do certame, esclarecendo-lhes que esta Corte verificará se os preços ofertados pela licitante vencedora encontram-se compatíveis com os valores de mercado, diante das majorações identificadas no orçamento estimativo, conforme tabela 1 e §§ 11/14 da Informação nº 151/2014; [...]

Processo nº 3.443/2014: Edital do Pregão Eletrônico nº 13/2014 – DETRAN/DF, lançado pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, cujo objeto é a contratação de prestação de serviços de monitoramento e gestão das informações de tráfego e fiscalização eletrônica nas vias urbanas do Distrito Federal com o uso do registrador eletrônico de infrações de trânsito – REIT III – “AVANÇO DE SINAL” e REIT IV – “RADAR ESTÁTICO” e demais especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência.

Andamento: Arquivado.

DECISÃO Nº 1855/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos Ofícios nºs 937, 1.040 e 1.106/GAB e anexos, encaminhados pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF; II – considerar: a) cumpridas as Decisões nºs 1.389/2014 e 1.568/2014; b) no mérito, improcedentes as Representações formuladas pelas empresas ELISEU KOPP & CIA LTDA. e SPLICE INDÚSTRIA, COMÉRCIO e SERVIÇOS LTDA.; III – determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF que promova o devido ajuste redacional ao trecho “Será considerado aprovado o equipamento deverá classificar” do item 17.9.1 do Termo de Referência da nova versão do Pregão Eletrônico nº 13/2014 – DETRAN/DF; IV – autorizar: a) a continuidade do referido certame, após implementada a correção determinada no item III; [...]

Processo nº 11.216/2013: Contrato Emergencial nº 01/2012, fls. 221/230 – Anexo I, celebrado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a sociedade empresária SERGET Comércio, Construções e Serviços de Trânsito LTDA., por meio de dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Andamento: Recurso – Mérito.

DECISÃO Nº 1676/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 1675/GAB, fls. 28/29-v, juntamente com os anexos de fls. 30/47; b) do Processo nº 25930/2013 e seu Anexo I apensados aos autos; c) da Representação de fls. 83/94, com os anexos de fls. 95/189, conferindo-lhe admissibilidade em relação aos Contratos Emergenciais nºs 01/2012, 01/2013 e 01/2014 celebrados entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a sociedade empresária SERGET Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda.; II - considerar cumpridas as diligências determinadas por meio do item II da Decisão nº 2.547/2013; III - determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal –



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

DETRAN/DF que: a) adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei em relação à subcontratação irregular da empresa ENGEBRAS S/A – Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática pela empresa SERGET Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda. verificada no Contrato Emergencial nº 01/2013, bem como se abstenha de, em futuras contratações, permitir subcontratação de empresas que não possuem os requisitos legais para serem contratadas pela Administração Pública, informando ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas; b) preste os devidos esclarecimentos, no prazo de 30 (trinta) dias, em relação ao fato de que, no Processo nº 055.015.018/2013, após as propostas de preços, sem nenhum expediente de solicitação, constarem declarações da empresa SERGET Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda. à Autarquia, visando dar cumprimento às exigências da Lei de Licitações para a contratação, datadas de 10.06.2013, anteriores, portanto, à própria data de solicitação das propostas às empresas potencialmente interessadas em serem contratadas emergencialmente; IV - autorizar, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/94, a audiência do Senhor [...]

Processo nº 22.271/2014: Contrato Emergencial nº 01/2014, firmado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e a empresa SERGET – Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda., com fulcro no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, dispensa de licitação por emergência, para prestação de serviços de monitoramento e gestão das informações de tráfego e fiscalização eletrônica (Registrador Eletrônico de Infrações de Trânsito – REIT II – “Pardal”).

Andamento: Razões de justificativa/Defesa.

DECISÃO Nº 4.560/14

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da documentação de fls. 01/03 e do Anexo I (fls. 01/229); II – determinar ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF que, no prazo de 15 (quinze) dias: a) informe o resultado do Procedimento de Investigação Preliminar, instaurado em virtude do Despacho nº 382 da Direção- Geral, bem como as eventuais medidas adotadas e outros esclarecimentos que entender pertinentes, com o encaminhamento de cópia da documentação respectiva ao Tribunal; b) adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei ou apresente ao Tribunal as justificativas sobre a subcontratação irregular da empresa ENGEBRAS S/A – Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática pela empresa SERGET Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda. verificada no Contrato Emergencial nº 01/2014; c) esclareça o fato de que as propostas de preços apresentadas pelas empresas SERGET – Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda. TALENTECH – Tecnologia Ltda. e SITRAN – Sinalização de Trânsito Industrial Ltda. para contratação emergencial, são de datas anteriores à 06.01.2014, dia em que a autarquia encaminhou os expedientes solicitando-as; [...]



1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

18. A presente auditoria teve por objetivo geral avaliar a regularidade e a execução dos contratos de monitoramento e gestão de tráfego das vias públicas do Distrito Federal, bem como a conformidade da aplicação dos recursos provenientes de multas de trânsito.

1.4.2 Objetivos Específicos

19. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. Os contratos de monitoramento e gestão do tráfego foram firmados de acordo com a legislação aplicável e o edital de licitação?
2. A execução dos contratos de monitoramento e gestão do tráfego está de acordo com Termo de Referência da licitação?
3. Os recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito estão sendo aplicados de acordo com a legislação aplicável?

1.5 Escopo

20. O escopo desta auditoria abrange os contratos cuja vigência alcançou o período entre 01/01/2015 e 31/12/2015:

Tabela 2 – Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF

Processo GDF	Nº Edital de Licitação	Contrato	Credor	Objeto
055.037.638/08	Concorrência nº 04/2009	07/2012	SITRAN Com. Ind. Elet.Ltda	Serviços Integrados de Manutenção Continuada do Sistema de Controle Semafórico do Distrito Federal
055.035.657/12	Pregão Eletrônico nº 13/2014	29/2014	SITRAN Com.Ind. Eletr.Ltda	Serviços de Monitoramento e Gestão das Informações de Tráfego e Fiscalização Eletrônica nas Vias Urbanas do DF com Uso do Registrador Eletrônico de Infrações de Trânsito REIT III AVANÇO DE SINAL
055.035.655/12	Pregão Eletrônico nº 14/2014	36/2014	Consórcio MONITRAN*	Serviços de Monitoramento e Gestão das Informações de Tráfego e Fiscalização Eletrônica nas Vias Urbanas do DF com Uso do Registrador Eletrônico de Infrações de Trânsito REIT II PARDAL
055.029.097/07	Concorrência n.º 01/2008	26/2009	Consórcio Brasília Segura**	Serviço de gerenciamento de tráfego (locação) controle de velocidade pontual nas vias urbanas do Distrito Federal (Barreira eletrônica)

* Consórcio MONITRAN – Monitoramento de Trânsito é formado pelas empresas SERGET COMÉRCIO E SERV. DE ENG. DE TRANS. LTDA (Líder), GUARDA BEM PÁTIO DE



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

RECOLHIMENTO IMP. E EXP. LTDA. e GCT GERENCIAMENTO E CONTROLE DE TRÂNSITO S/A.

** Consórcio BRASÍLIA SEGURA é formado pelas empresas PERKONS S/A (Líder) e PANAVIDEO TECNOLOGIA E ELETRONICA LTDA.

Tabela 3 – Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF

Processo GDF	Nº Edital de Licitação	Contrato	Credor	Objeto
113.001.225/2008	Concorrência nº 01/2009	28/2011	ENGEBRAS IND. COM. TECN. DE INFORMATICA LTDA	Serviços de gerenciamento de trafego, consistindo em controle eletrônico de velocidade pontual (Pardal)
113.001.811/2009	Concorrência nº 08/2010	41/2014	ELISEU KOPP & CIA LTDA.	Serviços de gerenciamento de trafego, consistindo em controle eletrônico de velocidade pontual (Barreira eletrônica)
113.012.589/2015	Contratação emergencial	17/2015	SITRAN COM.E IND. DE ELETRONICA LTDA	Prestação de serviços de manutenção preventiva, e corretiva e assistência técnica dos equipamentos do sistema semafórico do DER-DF

1.6 Montante Fiscalizado

21. De acordo com informações do Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO, em 31/12/2015, o saldo total empenhado para custeio dos contratos que compõem o escopo de auditoria alcançou o montante de R\$ 58.490.509,94, distribuído conforme quadro a seguir:

Tabela 4 - Montante da despesa empenhada nos programas de trabalhos que envolvem o monitoramento e a gestão do tráfego das vias do DF.

Órgão	Contrato	Credor	Objeto	Valor empenhado em 2015
DETRAN	07/2012	SITRAN	Manutenção continuada do sistema semafórico do DF	R\$ 7.796.934,13
	29/2014	SITRAN	Monitoramento e gestão das informações de tráfego e fiscalização eletrônica nas vias urbanas do DF (Avanço de sinal)	R\$ 16.501.363,32
	36/2014	CONSÓRCIO MONITRAN	Monitoramento e gestão das informações de tráfego e fiscalização eletrônica nas vias urbanas do DF (Pardal)	R\$ 8.355.217,00
	26/2009	CONSÓRCIO BRASÍLIA SEGURA	Controle de velocidade pontual nas vias urbanas do DF (Locação de barreira eletrônica)	R\$ 12.173.713,38



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

Órgão	Contrato	Credor	Objeto	Valor empenhado em 2015
DER	28/2011	ENGEBRÁS	Monitoramento e gestão das informações de tráfego e fiscalização eletrônica nas rodovias do DF (Pardal)	R\$ 9.860.357,74
	41/2014	ELISEU KOPP	Monitoramento e gestão das informações de tráfego e fiscalização eletrônica nas rodovias do DF (Barreira eletrônica)	R\$ 2.544.982,67
	17/2015	SITRAN	Manutenção continuada do sistema semafórico do DF	R\$ 1.257.941,70
TOTAL DA DESPESA EM 2015				R\$ 58.490.509,94

Fonte: SIGGO. Consulta realizada em 11/3/2016.

1.7 Metodologia

22. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC A713B713), merecendo destaque: a verificação *in loco*, entrevistas com os executores dos contratos examinados e a análise documental dos processos de contratação e de pagamento

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

1.8 Critérios de auditoria

24. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos normativos aplicáveis aos contratos de monitoramento e gestão de tráfego das vias urbanas do Distrito Federal, bem como à aplicação dos recursos provenientes de multas de trânsito, a saber:


Tabela 5 – Critérios de auditoria

Norma	Objeto
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.
Lei n.º 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 9.503/1997	Institui o Código de Trânsito Brasileiro.
Decreto nº 32.598/2010	Dispõe sobre normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal.
Portaria DENATRAN nº 407/2011	Aprova a Cartilha de Aplicação de Recursos Arrecadados com a Cobrança de Multas de Trânsito.

1.9 Avaliação de Controle Interno

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

26. Para aferir o Risco Inerente² ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade³, urgência⁴, tendência⁵, criticidade⁶, relevância⁷ e

² Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?"

⁶ 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.

⁷ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de



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

materialidade⁸, relativas às jurisdicionadas e à matéria a ser auditada, conforme quadros abaixo, que estimaram o Risco Inerente como moderado (35%)⁹:

Quadro 1 – Matriz de Risco Inerente

Matriz de Risco Inerente - DER		
	DER	Monitoramento e Gestão do tráfego
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL	■	■
Média	■	
Risco inerente (percentual)	■	33%
Legenda:		
●	Baixa	
●	Média	
●	Alta	
●	N/A	

buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

⁸ 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.

⁹ Média aritmética dos riscos apurados em cada entidade (DER e DETRAN)



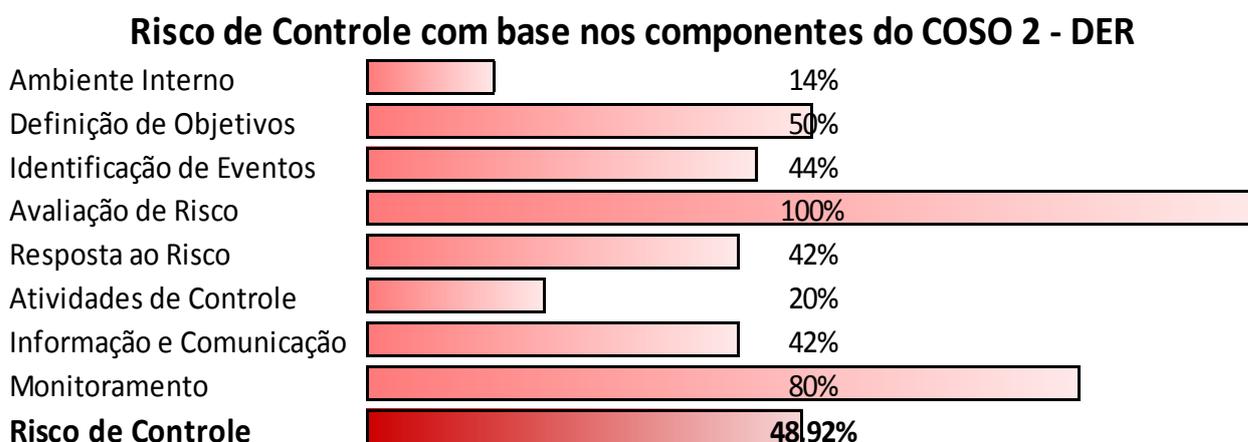
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 2 – Matriz de Risco Inerente

Matriz de Risco Inerente - DETRAN		
	DETRAN	Monitoramento e Gestão do tráfego
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL	■	■
Média	■	
Risco inerente (percentual)	■	37%
Legenda:		
●	Baixa	
●	Média	
●	Alta	
●	N/A	

27. No tocante à aferição do Risco de Controle¹⁰, considerou-se o questionário de avaliação de controle interno¹¹, 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 (**58,41%**).

Quadro 3 – Risco de Controle



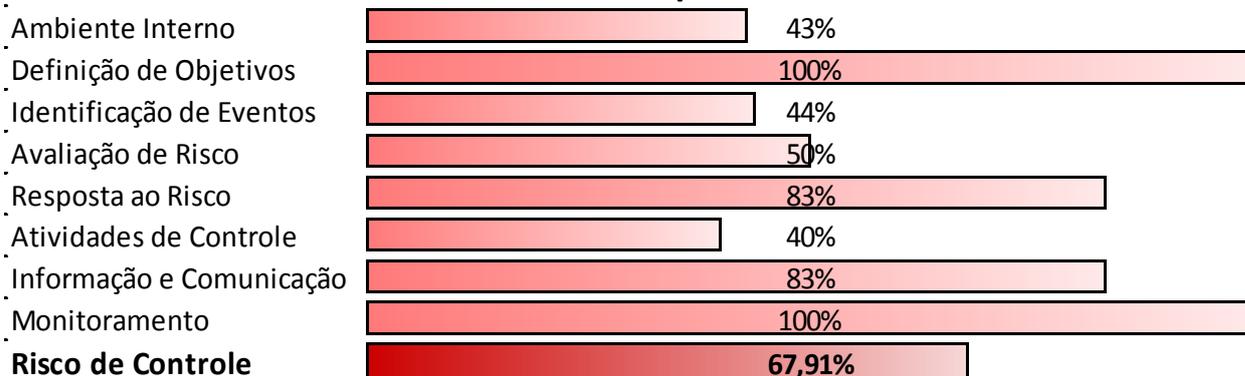
Quadro 4 – Risco de Controle

¹⁰ Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.

¹¹ Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF.



Risco de Controle com base nos componentes do COSO 2 - DETRAN



Resultados da Auditoria

2.1 Questão de Auditoria nº 01 – Os contratos de monitoramento e gestão do tráfego foram firmados de acordo com a legislação aplicável e o edital de licitação?

Sim. Verificou-se que os termos contratuais firmados pelo DER/DF e pelo DETRAN/DF seguiram as condições previstas nos instrumentos convocatórios e as normas aplicáveis.

2.2 Questão de Auditoria nº 02 – A execução dos contratos de monitoramento e gestão do tráfego está de acordo com Termo de Referência da licitação?

Não. No âmbito do DETRAN/DF, em análise à execução dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014, identificou-se que as empresas contratadas forneceram equipamentos com tecnologia diversa da prevista nos editais de licitação, sem explicitar a motivação técnica para a alteração e sem ajustar o preço dos serviços. Verificou-se, também, que os critérios de glosa estabelecidos pelos editais e contratos foram aplicados de forma indevida. No que tange ao Contrato nº 36/2014, foi constatado que as cobranças mensais por equipamentos inativos e para aqueles com funcionalidade “OCR” estão em desacordo com as regras estabelecidas para o faturamento dos serviços prestados.



2.2.1 Achado de Auditoria nº 01 – Fornecimento de equipamentos com tecnologia diversa da inicialmente prevista no Edital de Licitação (DETRAN/DF).

Critério

34. Os produtos entregues pelas contratadas devem atender aos requisitos estabelecidos no Termo de Referência.

35. Normas Aplicáveis: Lei nº 8.666/1993, arts. 54 e 55; Decreto nº 32.598/2010, arts. 43 e 44.

Análises e Evidências

36. Identificou-se nos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014, firmados pelo DETRAN/DF com a SITRAN e com o Consórcio MONITRAN, respectivamente, que foram instalados equipamentos de fiscalização eletrônica com tecnologia diversa da prevista nos termos dos editais de licitação.

37. O Contrato n.º 29/2014 (Avanço de Sinal) deriva do Pregão Eletrônico n.º 13/2014 e o Contrato n.º 36/2014 (Pardal) do Pregão Eletrônico n.º 14/2014, cujos termos foram analisados pela Corte nos Processos nºs 3.443/2014 e 11.695/2014, respectivamente.

38. Em ambos os certames, exige-se que a fiscalização dos veículos seja feita utilizando-se de tecnologia não intrusiva ao pavimento, ou seja, sem a necessidade de instalação de laços indutivos mediante cortes no asfalto, conforme ilustrado a seguir:

**Imagem 1 – Método intrusivo
(laço indutivo embutido na via)**



**Imagem 2 – Método não intrusivo
(sensor ótico instalado sobre a via)**





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

39. A indicação da tecnologia elegida pelo DETRAN/DF está claramente descrita em diversas passagens dos respectivos editais, conforme verifica-se nos excertos a seguir:

“PE n.º 13/2014 (Avanço de Sinal), Termo de Referência, Anexo A do Edital¹²:

2. DEFINIÇÕES

2.1. Equipamentos de Fiscalização Eletrônicos REIT III – “Avanço de Sinal”. [...]

TIPO I – REIT III sem a funcionalidade OCR e **utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento**, [...]

TIPO II – REIT III com a funcionalidade OCR **utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento**, [...]

4. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

4.2.1. Fornecer, instalar e operar Equipamentos de Fiscalização Eletrônica do tipo REIT III - "avanço de sinal", sem tecnologia **OCR utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento** operando de forma on-line (em rede digital);

4.2.2. Fornecer, instalar e operar Equipamentos de Fiscalização Eletrônica do tipo REIT III - "avanço de sinal", com tecnologia OCR **utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento** operando de forma on-line (em rede digital); (Grifou-se)

- PE n.º 14/2014 (Pardal), Termo de Referência, Anexo A do edital (fls. 1400/1465, vol VI do Processo 055.035655/2012):

2. DEFINIÇÕES

2.1. Equipamentos de Fiscalização Eletrônicos REIT II: Os Equipamentos de Fiscalização Eletrônicos do tipo REIT II, conhecidos por “pardais”, são equipamentos fixos e discretos, que não utilizam de display indicativo de velocidade. [...] Haverá dois modelos de equipamentos REIT II, ambos configurados para tomada de imagem panorâmica, a saber:

2.1.1. REIT II com a funcionalidade OCR, **utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento**.

2.1.2. REIT II sem a funcionalidade OCR, **utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento**. [...]

5. DESCRIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS EM CAMPO

5.1. Tipos de Equipamentos:

5.1.1. Equipamento de Fiscalização Eletrônica tipo REIT II – “pardal”, sem OCR, **utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento**;

5.1.2. Equipamento de Fiscalização Eletrônica tipo REIT II – “pardal”, com tecnologia OCR, **utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento**. (Grifou-se)

¹² e-Doc FF207E58-c, fls. 243 a 277.



40. A leitura dos termos de referência dos Pregões Eletrônicos n.º 13/2014 e 14/2014¹³ indica que a tecnologia de fiscalização eletrônica para detecção das infrações de trânsito exigida pelo DETRAN/DF e passível de contratação, conforme descrição dos objetos dos citados certames, é somente a que utiliza detecção de velocidade não intrusiva, ou seja, por método que não necessite embutir fios mediante cortes no asfalto (laços indutivos).

41. Não obstante tal exigência, verificou-se que tanto a SITRAN, como o Consórcio MONITRAN, instalaram diversos equipamentos que utilizam laços indutivos, portanto, em descompasso com os objetos licitados, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 6 – Equipamentos instalados Contrato nº 29/2014 – Avanço Sinal

	Quantidade			% (C/B)
	Edital do PE 13/2014 (A)	Instalada (B)	Intrusivo (C)	
Equipamentos	139	139	26	19%
Faixas de Trânsito	381	381	69	18%

Tabela 7 – Equipamentos instalados - Contrato nº 36/2014 - Pardal

	Quantidade			% (C/B)
	Edital do PE 14/2014 (A)	Instalada (B)	Intrusivo (C)	
Equipamentos	152	144	25	17%
Faixas de Trânsito	326	309	65	21%

42. Os quantitativos de equipamentos irregulares são equivalentes nas duas contratações, alcançando-se, percentuais de 19% e 17% em relação ao total de equipamentos em funcionamento e 18% e 21% em relação ao total de faixas fiscalizadas.

43. Vale lembrar que a tecnologia de detecção de velocidade por intermédio de fios embutidos no asfalto (laços indutivos) era amplamente utilizada nas vias do DF até início de 2014, tendo o DETRAN/DF optado por abandonar essa tecnologia para os novos contratos. Para melhor ilustrar a situação, apresenta-se, abaixo, relação de contratações anteriores:

¹³ PE nº 13/2014, (cláusulas: 2.1; 4.2.1 e 4.2.2) e E nº 14/2014, (cláusulas 2.1.1; 2.1.2; 5.1.1 e 5.1.2).


Tabela 8 – Relação de contratos – equipamentos com tecnologia intrusiva (laço indutivo)

Contrato	Contratado	Tipo de fiscalização	Tecnologia utilizada	Processo TCDF
01/2012	SERGET	REIT II - PARDAL	Laço indutivo	11.216/2013
01/2013	SERGET	REIT II - PARDAL	Laço indutivo	29.530/2013
01/2014	SERGET	REIT II - PARDAL	Laço indutivo	22.271/2014
02/2012	Consórcio SDF	REIT III - AVANÇO DE SINAL	Laço indutivo	11.259/2013
02/2013	Consórcio SDF	REIT III - AVANÇO DE SINAL	Laço indutivo	29.450/2013

44. Interessa observar que, no caso dos equipamentos tipo REIT II - Pardal, a empresa SERGET, antiga contratada do DETRAN/DF, continua à frente dos serviços, agora como líder do Consórcio MONITRAN. Da mesma maneira, a empresa SITRAN, atual contratada para a fiscalização mediante equipamentos REIT III – Avanço de Sinal, era líder do Consórcio SDF, formado com as empresas DATAPROM Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. e Fiscal Tecnologia e Representações Comerciais Ltda.

45. Por imposição contratual, cabia ao DETRAN/DF, antes do início da execução dos serviços de monitoramento e fiscalização eletrônica, verificar a conformidade dos equipamentos instalados. A disposição consta do item 4.4.12 do Termo de Referência dos Pregões Eletrônicos n.ºs 13/2014¹⁴ e 14/2014¹⁵:

4.4.12. Todos os equipamentos de fiscalização eletrônica de excesso de velocidade deverão ser homologados posteriormente pelo DETRAN/DF, após a assinatura do Contrato, e somente serão efetivamente considerados prontos para o funcionamento após o atendimento dos critérios constantes neste Termo de Referência.

46. Apesar de prevista nos editais, não há nos respectivos autos documento que demonstre a realização da fase de homologação, configurando possível omissão por parte do DETRAN/DF na fase de verificação de conformidade dos equipamentos instalados.

Irregularidade 1: Equipamento em desacordo com Edital - Contrato n.º 29/2014 – Avanço de Sinal (SITRAN)

47. Conforme consta de sua proposta, a empresa SITRAN ofertou na licitação o equipamento FISCAL SPEED CONTROL, aprovado pelas portarias do INMETRO n.ºs 135/1999, 134/2002, 079/2005, 325/2008 e 193/2012, bem assim anexou

¹⁴ e-Doc FF207E58-c, fl. 34.

¹⁵ e-Doc D85A2D06-c, fl. 32.



Manual/Descritivo Técnico do equipamento e Manual de Implantação¹⁶.

48. O equipamento Fiscal Speed Control (Avanço de Sinal) tem como características principais a detecção de veículos baseada em sensor ótico laser instalado junto à câmera de vídeo digital, formando um módulo que fica posicionado sobre a via fiscalizada por meio de um braço projetado.

49. Não obstante, durante a fase de implantação dos equipamentos, a SITRAN encaminhou ao DETRAN/DF a Carta Expedida n.º 108/DOC/DCM/DTO¹⁷, de 30/12/2014, dando conhecimento dos locais que entendia necessária a instalação de equipamentos intrusivos (laço indutivo) nas vias S1 e N1 (Eixo Monumental).

50. Nesse ponto, verifica-se que o Edital do PE n.º 13/2014 (Avanço de Sinal) continha disposição que, em caráter excepcional, permitiria a utilização de laços indutivos. A referida exceção consta do final da tabela que trouxe a indicação dos locais dos 139 equipamentos a serem instalados, Anexo I do Termo de Referência¹⁸, há a seguinte anotação:

NOTA: Caso haja alguma dificuldade técnica para a instalação da detecção por meio não intrusivo, a Contratada deverá solicitar sua substituição por detecção por laço indutivo, justificando tecnicamente a impossibilidade. Tal substituição só poderá ser feita após anuência formal da fiscalização.

51. Apesar de possível, a situação prevista no PE n.º 13/2014 é excepcional e está condicionada à efetiva demonstração dos eventuais fatos impeditivos, uma vez que diverge da solução definida para a contratação.

52. Acerca da utilização de laços indutivos, percebe-se que a justificativa trazida pela SITRAN na mencionada Carta Expedida n.º 108/DOC/DCM/DTO¹⁹ foi superficial e sem fundamentação técnica, não sendo capaz de justificar a completa alteração do Termo de Referência:

Equipamentos em estoque aguardando autorização do Diretor de Engenharia do Detran, conforme carta enviada em 27 de novembro de 2014, para serem implantados no Eixo Monumental, no modelo de laços indutivos, **devido as dificuldades técnicas das vias não**

¹⁶ e-Doc 9B0C6FAC-c, fls. 214 a 304.

¹⁷ e-Doc F537EDA5-c, fls. 248 a 258.

¹⁸ e-Doc FF207E58-c, fl. 283.

¹⁹ e-Doc F537EDA5-c, fls. 248 a 258.



permitirem a instalação pelo Método Não Intrusivo: (Grifou-se)

53. Em resposta à solicitação manifestada pela SITRAN, identificou-se, por parte do DETRAN/DF, a expedição da Carta Ofício n.º 26/2015 DIREN²⁰, de 17/03/2015, assinada pelo servidor Dante Ferreira de Melo, Diretor de Engenharia e executor do contrato à época, autorizando a utilização de laços indutivos em 24 (vinte e quatro) dos 26 (vinte e seis) locais requeridos pela Contratada. Importa observar que não constou do citado expediente a motivação técnica que induziu o ex-diretor a manifestar sua concordância com a alteração da tecnologia de detecção.

Prejuízo Contrato n.º 29/2014 – Avanço de Sinal (SITRAN)

54. A aceitação de equipamentos intrusivos, independentemente das justificativas, traz repercussão econômica à execução do Contrato n.º 29/2014. Conforme disposição da Cláusula 8.3 do Contrato n.º 29/2014²¹, as alterações qualitativas do objeto devem ser precedidas de um realinhamento dos valores contratuais:

8.3. No curso da execução do Contrato, verificada a possibilidade técnica de redução quantitativa e/ou qualitativa dos serviços, **deverá o DETRAN-DF tomar as providências cabíveis para o realinhamento do objeto e dos valores contratuais.**

8.3.1. Deverá o executor do Ajuste, por meio de Nota Técnica, se manifestar sobre a possibilidade técnica de redução quantitativa e/ou qualitativa dos serviços, solicitando à Diretoria de Engenharia do DETRAN-DF os encaminhamentos que julgar necessários. (Grifou-se)

55. No caso, a substituição da tecnologia baseada em sensor ótico laser pela que utiliza laços indutivos acarretou a diminuição qualitativa do objeto, haja vista o custo da primeira, adotada irrestritamente no PE n.º 13/2014, ser mais onerosa que a tecnologia intrusiva (laços), empregada em contratações anteriores.

56. Em resposta à Nota de Auditoria n.º 5/5650/2016-e²², o atual gestor do Contrato n.º 29/2014 encaminhou cópia de Notas de Remessa de Equipamento²³,

²⁰ e-Doc 30C92CE1-c, fl. 1192.

²¹ e-Doc 2C11AEA8-c, fl. 353.

²² e-Doc 1FA6E16C-e.

²³ e-Doc 30C92CE1-c, fls. 38 a 58.



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

emitidas pela FISCAL Tecnologia e Automação Ltda, fabricante dos radares, a fim de comprovar a procedência dos bens aplicados na avença.

57. Nas notas de remessa constam a descrição/código dos equipamentos e os valores declarados para os fins legais, conforme tabelas a seguir:

Tabela 9 – Descrição/código dos equipamentos não intrusivos

	Equipamento A	Equipamento B	Equipamento C
Descrição	RADAR FIXO 2 FX NÃO INTRUSIVO	RADAR FIXO 3 FX NÃO INTRUSIVO	RADAR FIXO 4 FX NÃO INTRUSIVO
Código Produto	RF2FXNI	RF3FXNI	RF4FXNI
Tecnologia	LASER	LASER	LASER
N.º de faixas	2	3	4
Valor declarado	R\$ 79.572,46	R\$ 115.673,77	R\$ 149.905,07

Tabela 10 – Descrição/código dos equipamentos intrusivos (laços indutivos)

	Equipamento D	Equipamento E	Equipamento F	Equipamento G
Descrição	RADAR FIXO 1 FAIXAS LAÇO	RADAR FIXO 2 FAIXAS LAÇO	RADAR FIXO 3 FAIXAS LAÇO	RADAR FIXO 4 FAIXAS LAÇO
Código Produto	RF1FX	RF2FX	RF3FX	RF4FX
Tecnologia	LAÇO INDUTIVO	LAÇO INDUTIVO	LAÇO INDUTIVO	LAÇO INDUTIVO
N.º de faixas	1	2	3	4
Valor declarado	R\$ 29.867,05	R\$ 34.139,80	R\$ 48.674,75	R\$ 50.671,65

58. Comparando os valores dos equipamentos equivalentes em relação ao número de faixas fiscalizadas, obteve-se os seguintes percentuais:

Tabela 11 - Comparativo Laser (não intrusivo) x Laço Indutivo (intrusivo)

N.º DE FAIXAS	TECNOLOGIA		DIFERENÇA	
	LASER (A)	LAÇO (B)	R\$ (A-B)	% (B/A)
1	N/D	R\$ 29.867,05	-	-
2	R\$ 79.572,46	R\$ 34.139,80	R\$ 45.432,66	133%
3	R\$ 115.673,77	R\$ 48.674,75	R\$ 66.999,02	138%
4	R\$ 149.905,07	R\$ 50.671,65	R\$ 99.233,42	196%

59. A partir do comparativo acima, evidencia-se que o custo da contratação foi afetado com a substituição de 26 equipamentos modelo RF3FXNI (não intrusivos - laser) pelos do tipo RF3FX (intrusivo – laço indutivo), cujo valor representa menos da metade daqueles.

60. No caso do equipamento não intrusivo de 3 faixas (RF3FXNI), o valor



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

unitário lançado na planilha de formação de preços pela SITRAN foi R\$ 5.309,73/mês, o que representa 4,60% do valor unitário indicado nas Notas de Remessa de Equipamento (R\$ 115.673,77).

61. Para estabelecer o valor unitário mensal do equipamento com laços indutivos de 3 faixas (RF3FX), aplicou-se, para fins de equivalência, o fator 0,046 ao valor unitário indicado nas Notas de Remessa de Equipamento (R\$ 48.674,75) tendo sido obtido o custo de R\$ 2.234,30/mês.

62. De posse do custo mensal do equipamento RF3FX, procedeu-se às adequações nas planilhas de formação de custos da contratação, conforme tabelas apresentadas a seguir.

63. A Tabela 12 demonstra a composição de custos detalhada da proposta vencedora referente ao Item C - Utilização de veículos/equipamentos/outros. Já a Tabela 13 aponta o custo mensal geral, por faixa, da proposta vencedora.

Tabela 12 - Composição de Custos – Item C - Proposta vencedora SITRAN

Item C da Composição Geral de Custos - Utilização de veículos/equipamentos/outros			
Veículos			
		Valor	Total
Veículos		R\$ 639.592,20	R\$ 639.592,20
Equipamentos ativos			
	Qtde	Valor	Total
REIT III 1 Faixa	1	R\$ 3.694,07	R\$ 44.328,84
REIT III 2 Faixas	35	R\$ 4.538,34	R\$ 1.906.102,80
REIT III 3 Faixas	102	R\$ 5.309,73	R\$ 6.499.109,52
REIT III 4 Faixas	1	R\$ 6.431,33	R\$ 77.175,96
OCR	50	R\$ 1.354,55	R\$ 812.730,00
Monitor 55"	1	R\$ 170,51	R\$ 2.046,12
Nobreak	1	R\$ 75,86	R\$ 910,32
Monitor 20"	2	R\$ 35,44	R\$ 850,56
Servidor	1	R\$ 896,28	R\$ 10.755,36
Computador	2	R\$ 154,57	R\$ 3.709,68
Estação de trabalho	2	R\$ 63,07	R\$ 1.513,68
Outros			
		Valor	Total
Outros (softwares, sistemas, etc)		R\$ 1.044.576,12	R\$ 1.044.576,12
TOTAL ITEM C			\$ 11.043.401,16



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

Tabela 13 - Composição Geral de Custos – Proposta vencedora

Contrato n.º 29/2014 - REIT III - SITRAN			
Equipe técnica do projeto	A	R\$	1.255.360,92
Encargos Sociais	B	R\$	1.478.752,40
Utilização de veículos/equipamentos/outros	C	R\$	11.043.401,16
Serviços Gráficos	D	R\$	406.220,00
Instalação e Manutenção de Equipamentos Ativos	E	R\$	670.784,87
	(A+B+C+D+E)	R\$	14.854.519,35
	(A+B+C+D+E)*1,2589 (BDI)	R\$	18.700.354,41
VALOR MENSAL (TOTAL COM BDI/12 MESER\$\$)	H	R\$	1.558.362,87
	I	R\$	4.090,19

64. Já as Tabelas 14 e 15 apresentam as adequações feitas nas planilhas originais, levando em conta os quantitativos e os custos²⁴ dos equipamentos atualmente instalados.

65. Assim, o quantitativo do equipamento REIT III 3 Faixas (RF3FXNI) foi reduzido de 102 para 76, mantido o custo original de R\$ 5.309,73/mês, seguido da inclusão de 26 equipamentos REIT III 3 (RF3FX) (laço) ao custo apurado de R\$ 2.234,30/mês.

Tabela 14 - Composição de Custos – Item C - Proposta AJUSTADA

Utilização de veículos/equipamentos/outros – Item C			
Veículos			
		Valor	Total (12 meses)
Veículos		R\$ 639.592,20	R\$ 639.592,20
Equipamentos ativos			
	Qtde	Valor	Total (12 meses)
REIT III 1 Faixa	1	R\$ 3.694,07	R\$ 44.328,84
REIT III 2 Faixas	35	R\$ 4.538,34	R\$ 1.906.102,80
REIT III 3 Faixas*	76	R\$ 5.309,73	R\$ 4.842.473,76
REIT III 4 Faixas	1	R\$ 6.431,33	R\$ 77.175,96
REIT III 3 RF3FX (laço)**	26	R\$ 2.234,30	R\$ 697.101,60
OCR	50	R\$ 1.354,55	R\$ 812.730,00
Monitor 55"	1	R\$ 170,51	R\$ 2.046,12
Nobreak	1	R\$ 75,86	R\$ 910,32
Monitor 20"	2	R\$ 35,44	R\$ 850,56
Servidor	1	R\$ 896,28	R\$ 10.755,36
Computador	2	R\$ 154,57	R\$ 3.709,68
Estação de trabalho	2	R\$ 63,07	R\$ 1.513,68
Outros			
		Valor	Total (12 meses)

²⁴ Cálculo de equivalência mencionado nos §§ 60 e 61 (valor do equipamento x 0,046)



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

Outros (softwares, sistemas, etc)	R\$ 1.044.576,12	R\$ 1.044.576,12
TOTAL ITEM C (ajustado)		R\$ 10.083.867,00

* Quantidade ajustada (102 - 26 = 76)

** Item acrescido à planilha de custos

Tabela 15 - Composição Geral de Custos - Proposta AJUSTADA

Contrato n.º 29/2014 - REIT III – SITRAN		
Equipe técnica do projeto	A	R\$ 1.255.360,92
Encargos Sociais	B	R\$ 1.478.752,40
Utilização de veículos/equipamentos/outros	C	R\$ 10.083.867,00
Serviços Gráficos	D	R\$ 406.220,00
Instalação e Manutenção de Equipamentos Ativos	E	R\$ 670.784,87
(A+B+C+D+E)		R\$ 13.894.985,19
(A+B+C+D+E)*1,2589 (BDI)	G	R\$ 17.492.396,86
VALOR MENSAL (TOTAL COM BDI/12 MESES)	H	R\$ 1.457.699,74
VALOR POR FAIXA (MENSAL/381) (AJUSTADO)	I	R\$ 3.825,98

66. Pelo cálculo acima, o valor referencial da faixa fiscalizada ficou reduzido de R\$ 4.090,19/mês para R\$ 3.825,98/mês, ou seja, uma diferença à menor de R\$ 264,21 por faixa fiscalizada. Levando-se em conta que o contrato abarca 381 faixas, estaria havendo um superfaturamento mensal de R\$ 100.664,01²⁵.

67. Esse possível superfaturamento, contudo, não é exato, pois, a substituição dos equipamentos originalmente previstos na planilha poderá demandar a alteração do valor de outros itens de custo, como, por exemplo, o relativo à instalação e à manutenção, item “E” da tabela 15.

Irregularidade 2: Equipamento em desacordo com Edital - Contrato n.º 36/2014 – PARDAL (Consórcio MONITRAN)

68. No tocante ao Contrato n.º 36/2014, firmado com o Consórcio MONITRAN, verifica-se, primeiramente, que o Edital do PE n.º 14/2014²⁶ não contemplou expressamente a possibilidade de instalação de equipamentos intrusivos (laço indutivo).

69. Conforme consta de sua proposta, o Consórcio MONITRAN ofertou o equipamento RIT M 300, aprovado pelas portarias do INMETRO/DIMEL n.ºs 007/2000 e 0265/2013²⁷. O equipamento RIT M 300 (Pardal) tem como características principais a detecção de veículos baseada em sensor ótico laser

²⁵ Valor por faixa x quantidade de faixas (R\$ 264,21 x 381 = R\$ 100.664,01)

²⁶ e-Doc D85A2D06-c, fls. 2 a 132.

²⁷ e-Doc 9BBB726D-c, fls. 117 a 122 e fls. 131 a 151.



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

posicionado acima da faixa fiscalizada por meio de um “braço” projetado sobre a via.

70. Não obstante, o Consórcio MONITRAN encaminhou carta²⁸, datada de 11/03/2015, solicitando manifestação do DETRAN/DF²⁹ acerca de pontos de fiscalização considerados críticos que, sob a ótica da contratada, impossibilitariam a instalação do equipamento não intrusivo ofertado na licitação:

Com relação ao assunto em referência, CONSÓRCIO MONITRAN – Monitoramento Eletrônico de Trânsito, cadastrado no CNPJ 21.611.768/0001/71, Cadastro /Fiscal do DF 07.705.838/001-79, situada à SAA, Lote 566, Parte A – Asa Norte, vem à presença de Vossa Senhoria encaminhar em anexo planilha com a descrição dos pontos críticos e fotos dos mesmos referentes ao contrato de Nº14/2014.

Solicitamos que nos seja indicado uma determinação do órgão a respeito desses pontos, visto que a empresa possui prazo para concluir essas instalações.

71. Anexo a seu expediente, o consórcio MONITRAN encaminhou a “Planilha Oficial do Contrato DETRAN/DF” contendo os campos “ITEM”, “PONTO”, “QTD. DE FAIXAS”, “ENDEREÇO” e “PROBLEMA” relativos a 29 pontos de fiscalização, totalizando 77 faixas monitoradas³⁰.

72. As razões técnicas constam do campo “PROBLEMA”, nos quais é colocado de forma sucinta os motivos impeditivos à instalação dos equipamentos ofertados na licitação - modelo RIT M 300, conforme exemplos a seguir:

Equipamento RFM010, Av. Elmo Serejo altura da QNN 26:

PROBLEMA
Não é possível colocar o equipamento na via devido as 03 faixas serem muito largas e a rede elétrica ficar localizada do lado direito de alta e baixa tensão. FAIXA 01: 3,40m / FAIXA 2: 3,40m / FAIXA 3: 3,40m; Total da metragem: 10,20m. Para a instalação é necessário dois postes, um de cada lado da via.

Equipamento RFM224, Via JK entrada da Ponte JK:

PROBLEMA
Não é possível colocar o equipamento na via devido a um acostamento muito largo, possui uma proteção de concreto dividindo as duas pistas. FAIXA 01: 2,70m / FAIXA 2: 2,70m / FAIXA 3: 2,70m /

²⁸ e-Doc F580F064-c, fl 137 a 142.

²⁹ Ao contrário do ocorrido no Contrato nº 29/2014 (Irregularidade 1 do presente Achado), não foi identificado nos autos manifestação do DETRAN/DF respondendo a solicitação feita pela empresa contratada, seja anuindo, seja discordando da utilização de equipamentos com laços indutivos nos locais considerados como “pontos críticos”.

³⁰ e-Doc F580F064-c, fl 138.



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

Acostamento: 4,10m; Total da metragem: 12,20m. Para a instalação é necessário dois postes um de cada lado da via.

Equipamento RFM247, Via N1 Eixo Monumental próx. Pavilhão das Metas:

PROBLEMA
Não é possível colocar o equipamento na via devido há 3 faixas muito largas, possui uma faixa zebraada entre as duas vias com a metragem de 2,48m impossibilitando a instalação. FAIXA 01: 3,20m / FAIXA 2: 3,20m / FAIXA 3: 3,20m; Total da metragem: 9,60m. Para a instalação é necessário dois postes um de cada lado da via, porém não há possibilidade de colocação de dois postes devido à ausência de canteiro central

Equipamento RFM324, Av. Sandu QSD 45:

PROBLEMA
Não é possível colocar o equipamento na via devido a rede elétrica dos dois lados da via e fios de telefone. Faixa: 5.10m

73. Quanto aos demais locais, os problemas técnicos a eles relacionados seguiram o mesmo padrão dos acima reproduzidos. Em suma, o Consórcio MONITRAN atribui o óbice à largura das vias, existência de muro de concreto, acostamento largo, ausência de canteiro central e proximidade da rede elétrica e de telefonia. O contratado alega que, em razão da largura limitada do “braço” projetado do equipamento RIT M 300 (5,80m), é necessária a instalação de dois postes, o que não seria possível em face dos mencionados óbices.

74. Tomando por base os dados constantes da “Planilha de Acompanhamento da Implantação do Contrato”³¹, verificou-se que a cobrança de serviços mediante a utilização de equipamentos modelo RIT 200 (laço indutivo) começou a partir do mês de junho/2015, momento em que passaram a ser monitoradas 37 faixas de rolamento mediante tecnologia de laços indutivos.

Prejuízo Contrato n.º 36/2014 – Pardal (MONITRAN)

75. Dos 29 pontos de fiscalização considerados “críticos” pela empresa³², o DETRAN/DF realizou pagamentos para 25 deles, quantidade que correspondente a 65 faixas monitoradas. A tabela a seguir apresenta o extrato dos valores pagos para os pontos em que estão sendo utilizados equipamentos do modelo RIT 200 (laços

³¹ e-Doc 134A4080-c, fol. 7.

³² e-Doc F580F064-c, fl 138.



indutivos)³³:

Tabela 16 - Valores pagos por equipamentos RIT 200 (laço indutivo) – Contrato nº 36/2014

Mês	Quantidade de dias no mês	Valor faixa/dia*	Quantidade de dias de funcionamento	Valor pago/mês
jun/15	30	R\$ 118,23	470,66	R\$ 55.646,13
jul/15	31	R\$ 114,41	1298,48	R\$ 148.559,10
ago/15	31	R\$ 114,41	1701,47	R\$ 194.665,18
set/15	30	R\$ 118,23	1805,52	R\$ 213.466,63
out/15	31	R\$ 114,41	1966,21	R\$ 224.954,09
nov/15	30	R\$ 118,23	1839,99	R\$ 217.542,02
dez/15	31	R\$ 114,41	1933,74	R\$ 221.239,19
TOTAL PAGO 2015				R\$ 1.276.072,34

* O valor por faixa/dia monitorada corresponde ao valor de R\$ 3.546,80/mês dividido pela quantidade de dias do mês em referência.

76. Conforme indicado, o DETRAN/DF pagou, em 2015, o montante de R\$ 1.276.072,34 (um milhão, duzentos e setenta e seis mil, setenta e dois reais e trinta e quatro centavos) por pontos de fiscalização que utilizam laços indutivos.

77. Contudo, deve-se considerar que os equipamentos, apesar de serem de modelo diverso do permitido pelo edital do PE n.º 14/2014, efetivamente realizaram a tarefa de monitorar e fiscalizar veículos infratores.

78. O fornecimento de equipamentos com tecnologia de laços indutivos, além de apresentar desconformidade com o edital, configura possível superfaturamento, à exemplo do cálculo apresentado em relação ao Contrato n.º 29/2014.

79. Para esse contrato, contudo, não foram identificadas notas fiscais, ou documentos equivalentes, que possibilitassem levantar a estimativa dos valores possivelmente pagos à maior ao Consórcio MONITRAN.

Causas

80. Fragilidade no acompanhamento e fiscalização da execução contratual, ante a ausência de justificativa técnica para o enquadramento da exceção prevista no Anexo I do TR do PE n.º 13/2014 (Contrato nº 29/2014 - SITRAN), e a não observância da fase de homologação dos equipamentos, prevista no item 4.4.12 do TR do PE n.º 14/2014 (Contrato nº 36/2014 – Monitran), fato que permitiu a instalação de equipamento com tecnologia em desacordo com o edital de licitação,

³³ A utilização de equipamentos intrusivos só ocorreu a partir do mês de junho de 2015.



bem assim, pela ausência de adequação do custo dos serviços em face da redução qualitativa dos objetos.

Efeitos

81. Possível comprometimento da performance definida pelo DETRAN para as contratações, em razão da aceitação de equipamentos qualitativamente inferiores ao previsto no objeto licitado.

82. Faturamento dos serviços com base em valor referencial superior aos reais custos das contratações, gerando possível prejuízo aos cofres da autarquia.

Considerações do Auditado³⁴

- DETRAN/DF³⁵

83. Em sua breve manifestação, o Diretor-Geral da autarquia informou que irá adotar as medidas cabíveis no sentido de resguardar o interesse público. Para tal desiderato, informou que *“procederá à precificação dos equipamentos não intrusivos (sic), de modo a proceder com as glosas aos contratos e correções nos pagamentos”*.

84. Também informou que irá verificar a conveniência e oportunidade com vistas à continuidade do contrato, adiantando que, no entendimento daquela autarquia, o serviço de monitoramento de vias é de *“extrema relevância para a continuidade na redução dos índices de acidentes com vítimas”*.

- SITRAN^{36 e 37}

85. Quanto à instalação de equipamentos com detecção de velocidade por laços indutivos, alega que o edital do PE n.º 13/2014 permitiu expressamente a utilização de tal tecnologia para a prestação dos serviços. Somado a isso, discorda

³⁴ Por força dos itens “a”, “b.1” e “b.2” do Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM, foram convidados a se manifestar acerca do Achado de Auditoria n.º 3 o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, o consórcio MONITRAN - Monitoramento Eletrônico de Trânsito e a empresa SITRAN Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.

³⁵ O DETRAN/DF encaminhou seus esclarecimentos por intermédio do Ofício n.º 2035/GAB (e-DOC E14CC74A-c).

³⁶ A SITRAN manifestou-se por intermédio de peça elaborada por seus advogados formalmente constituídos (e-DOC C42DFDA1-c).

³⁷ A questão envolvendo a empresa SITRAN encontra-se descrita no tópico “Irregularidade 1: Equipamento em desacordo com Edital - Contrato n.º 29/2014 – Avanço de Sinal (SITRAN)”.



de que a troca da tecnologia não intrusiva pela intrusiva careceria de superveniente alteração das características das vias, bastando para tanto, conforme afirmado, ficar configurada “*eventual dificuldade técnica*”.

86. A interessada também discorda de que haja valores a serem ressarcidos em face da troca dos equipamentos. Para tanto, alegou que a substituição da tecnologia de detecção empregada “*já havia sido prevista nas propostas dos licitantes, que deixaram de embutir em seus preços os custos extras decorrentes de eventuais dificuldades técnicas para a instalação de equipamentos não intrusivos, pois havia a expressa possibilidade da substituição daqueles equipamentos por laços indutivos*”.

- Consórcio MONITRAN^{38 e 39}

87. Com relação à necessidade de instalação de pontos de fiscalização com tecnologia intrusiva, alega que havia impedimentos técnico e legal, bem assim que fora dado conhecimento de tal fato ao DETRAN/DF.

88. Em síntese, os impedimentos técnicos citados seriam “*largura da via, existência de muro de concreto, acostamento largo, ausência de canteiro central, interferência com postes e cabeamentos da rede elétrica e telefonia*”.

89. O Consórcio também menciona a existência de vedação por parte do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, trazendo à baila a Portaria n.º 314/1992, complementada pela Portaria n.º 166/2016, que no seu bojo trouxe limitações para o uso do espaço aéreo na área tombada, em especial no que tange ao “*uso de rede de distribuição aérea para implantação de infraestrutura e serviços públicos*”.

90. Quanto ao preço cobrado pelos serviços, alega que não há diferenças significativas entre o valor dos equipamentos intrusivos e não intrusivos. Para demonstrar sua afirmativa, citou um edital e duas contratações efetuadas por outras Unidades da Federação, cujos valores por faixa fiscalizada ficaram acima do valor

³⁸ O Consórcio MONITRAN manifestou-se na data de 14/02/2017, portanto fora do prazo estabelecido no Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM. Não obstante a demora verificada, tendo em vista que a presente fase presta-se a privilegiar o contraditório e a ampla defesa, entende-se que o atraso possa ser relevado (e-DOC D2C2BA7F-c).

³⁹ A questão envolvendo o Consórcio MONITRAN encontra-se descrita no tópico “Irregularidade 2: Equipamento em desacordo com Edital - Contrato n.º 36/2014 – PARDAL (Consórcio MONITRAN)”.



contratado pelo DETRAN/DF.

91. Sobre a fonte de valores utilizada pela Equipe de Auditoria, alega que os equipamentos utilizados no Contrato Emergencial n.º 01/2014 eram antigos, estando no final de sua vida útil e contábil. Por esse motivo, não poderiam tais equipamentos serem comparados com os utilizados no Contrato n.º 36/2014, uma vez que nesse último foram aplicados equipamentos novos e tecnologicamente mais avançados.

92. Anexou à sua manifestação carta enviada ao DETRAN/DF, na data de 29/11/2016, versando sobre os custos dos equipamentos intrusivos e não intrusivos. Conforme consta da Relação de Preços por Equipamentos, a composição dos custos seria a seguinte:

Tabela 17

Tipo de equipamento	Custo do equipamento	Instalação / manutenção	TOTAL
Radar fixo 1 faixa	R\$ 1.296,36	R\$ 1.301,33	R\$ 2.597,69
Radar fixo 2 faixas	R\$ 1.523,61	R\$ 1.536,84	R\$ 3.060,45
Radar fixo 3 faixas	R\$ 1.859,08	R\$ 1.707,34	R\$ 3.566,42
Radar não intrusivo 1 faixa	R\$ 1.690,19	R\$ 725,72	R\$ 2.415,91
Radar não intrusivo 2 faixas	R\$ 1.990,12	R\$ 903,84	R\$ 2.893,96
Radar não intrusivo 3 faixas	R\$ 2.163,70	R\$ 1.141,43	R\$ 3.305,13

93. A partir desses valores, alega que há equivalência no custo dos equipamentos, não havendo, por esse motivo, valores a ressarcir.

94. Por fim, afirma que a utilização de radares intrusivos em apenas 17% do total de equipamentos não desvirtuou a finalidade da contratação, bem assim possibilitou atingir a plena execução do contrato.

95. Sugere, no tocante à legalidade, que a questão aqui debatida se amolda à situação prevista no art. 65, inciso II, alínea "b", da Lei n.º 8.666/1993. Em que pese a utilização dessa faculdade carecer de manifestação de ambas as partes contratantes, entende que, na prática, houve anuência tácita por parte do DETRAN/DF, na medida em que foi feita solicitação prévia por parte da contratada e os equipamentos foram vistoriados, homologados, cadastrados e autorizados a funcionar pelo DETRAN/DF.



Posicionamento da Unidade Técnica

96. As informações trazidas pelo DETRAN/DF, dando notícia das medidas que serão adotadas por aquela autarquia, demonstra aderência às sugestões contidas no presente achado de auditoria. Todavia, o órgão absteve-se de enviar maiores esclarecimentos acerca dos resultados obtidos até o momento.

97. No caso da Irregularidade 1, relativa ao Contrato n.º 29/2014, os argumentos trazidos pela empresa SITRAN apenas traduzem seu desacordo em ressarcir espontaneamente os valores porventura recebidos à maior.

98. Apesar da discordância, a SITRAN não apontou razões técnicas para a troca dos equipamentos licitados por meio do PE n.º 13/2014, bem assim não logrou demonstrar em que medida os custos da alteração da tecnologia empregada já estariam embutidos na planilha de formação de preços, a ponto de descaracterizar o recebimento de valores à maior por aquela empresa.

99. No caso da SITRAN, importa destacar ainda que a estimativa de prejuízo foi calculada com base em notas fiscais emitidas pela fabricante dos equipamentos aplicados no Contrato n.º 29/2014, o que não deixa dúvidas acerca da expressiva diferença existente entre os custos dos equipamentos intrusivos (modelo RF3FX) e dos não intrusivos (modelo RF3FXNI), hoje instalados nas vias do Distrito Federal.

100. Quanto à Irregularidade 2, relativa ao Contrato n.º 36/2014, os argumentos trazidos pelo Consórcio MONITRAN podem ser parcialmente aceitos.

101. Ao contrário do caso da SITRAN, o prejuízo atinente ao Contrato n.º 36/2014 foi calculado tomando por base outro contrato firmado pelo DETRAN/DF, no caso o emergencial de n.º 01/2014, cujos equipamentos eram remanescentes de contratações anteriores. Por outro lado, durante a fase de levantamento de dados da presente auditoria foram aferidas as documentações dos equipamentos utilizados no Contrato n.º 36/2014, tomando por base os respectivos números de série e registros do INMETRO, ficando confirmado que em todos os pontos fiscalizados foram instalados equipamentos novos e sem uso. Nesse sentido, cabe acolhida o argumento de que os equipamentos aplicados na citada contratação emergencial já se encontravam depreciados e que os atuais são equipamentos novos (sem uso) e tecnologicamente mais avançados.



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

102. Além da questão qualitativa acima apontada, observamos que o Consórcio MONITRAN já manifestou junto ao DETRAN/DF a composição de custos dos equipamentos, conforme reproduzido no § 93, segundo a qual os equipamentos intrusivos apresentariam um custo equivalente ao dos não intrusivos.

103. Em que pese a citada tabela de preços carecer de comprovação documental, como as respectivas notas fiscais, por exemplo, impende anuir que há diferenciação no custo de instalação/manutenção, sendo o dos equipamentos intrusivos mais oneroso, conforme composição apresentada pela contratada, dada a necessidade de interrupção das vias e de mão de obra e materiais para executar a intrusão dos sensores no asfalto.

104. Tal situação se verifica tomando por base a mesma fonte utilizada no comparativo apresentado no Relatório Prévio. Consultando a planilha de formação de preços do Contrato Emergencial n.º 01/2014 identifica-se que o valor da parcela relativa à instalação/remanejamento dos equipamentos foi orçada em R\$ 5.206,56. Tal valor mostra-se superior ao que consta da planilha do Contrato n.º 36/2014, que era de R\$ 3.663,50.

105. Seguindo esse entendimento, acrescentou-se ao custo dos equipamentos do Contrato Emergencial n.º 01/2014 e do Contrato n.º 36/2014 a parcela de custo relativa à instalação/remanejamento, conforme abaixo:

Tabela 18

	Custo por equipamento (1 faixa)	Custo de instalação / remanejamento	TOTAL
Contrato 36/2014	R\$ 2.415,90	R\$ 3.663,50	R\$ 6.079,40
Emergencial n.º 01/2014	R\$ 1.521,77	R\$ 5.206,56	R\$ 6.728,33

106. Impende esclarecer que nas tabelas de cálculo constantes do Relatório Prévio não foi considerada essa diferenciação de custos existente na parcela relativa à instalação/remanejamento entre o Contrato Emergencial n.º 01/2014 e o Contrato n.º 36/2014.

107. Por esses motivos, as tabelas de cálculo contendo o prejuízo estimado para o Contrato n.º 36/2014, antes apresentadas no Relatório Prévio, foram



excluídas nesta versão final.

108. De qualquer forma, caberá ao DETRAN/DF levantar os custos a serem considerados no reequilíbrio dos contratos, instruindo os respectivos processos administrativos com a documentação probatória e realizando eventuais glosas se cabível.

109. No tocante à utilização de equipamentos com tecnologia diferente da exigida no edital, merece acolhida o argumento de que o quantitativo substituído, em torno de 17% no caso do Contrato n.º 36/2014, não desnatura o objeto da licitação, sendo aceitável que seja formalizada alteração contratual pertinente. Nesse ponto, o argumento também pode ser aproveitado para a situação encontrada no Contrato n.º 29/2014 (avanço de sinal), cujo quantitativo de equipamentos intrusivos representa 19% do total.

110. Para Marçal Justen Filho⁴⁰, as alterações contratuais devem respeitar certos limites, conforme a seguir:

3) Limites da Modificação Contratual

Como princípio geral, não se admite que a modificação do contrato, ainda que por acordo entre as partes, importe alteração radical ou acarrete frustração aos princípios da obrigatoriedade da licitação e isonomia.

111. A troca de parte dos equipamentos, por outros que realizam a mesma função, encontra-se dentro de limites aceitáveis, lembrando que o produto final acordado nos Pregões n.ºs 13/2014 e 14/2014 não era o fornecimento deste ou daquele equipamento para uso do DETRAN/DF, mas a prestação de serviços de monitoramento de vias, voltado para a inibição de excessos por parte de motoristas infratores. Portanto, devem ser levadas em conta as considerações contidas no Achado de Auditoria n.º 4, cujos indícios apontam para uma possível falha na prevalência da tecnologia não intrusiva, tendo em vista seu alto custo.

112. Já quanto à disposição contida no art. 65, inciso II, alínea “b”, da Lei n.º 8.666/1993⁴¹, citado pelo Consórcio MONITRAN, esta trata de alteração relativa ao

⁴⁰ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 11ª ed., p. 538.

⁴¹ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...); II - por acordo das partes: (...), b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; (...).



regime de execução da obra ou serviço ou do modo de fornecimento, ou seja, refere-se à forma que se dará a concretização do objeto. Não ao seu objeto.

113. No tocante a serviços, a Lei de Licitações e Contratações traz no art. 6º, inciso VIII, definição de quatro tipos de regime de execução indireta: empreitada por preço global (alínea “a”); empreitada por preço unitário (alínea “b”); tarefa (alínea “c”); e empreitada integral (alínea “d”).

114. Vê-se, portanto, que a questão aqui debatida não se trata de alteração do regime de execução, mas sim de especificações do objeto, de forma que a incidência do art. 65, inciso II, alínea “b”, da Lei n.º 8.666/1993 não se amolda ao caso aqui analisado.

115. Por outro lado, pode-se considerar a incidência do art. 65, inciso I, alínea “a”, do citado diploma legal⁴², segundo o qual a Administração contratante pode promover alteração contratual devido a modificações do projeto ou das especificações, visando uma melhor adequação técnica aos objetivos da contratação.

116. Ao discorrer sobre a interpretação desse dispositivo, Marçal Justen Filho faz as seguintes considerações⁴³:

A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada na fase interna da licitação não se revelou, posteriormente, como a mais adequada. Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato e de direito e exigem um tratamento distinto daquele adotado. [...]

Na alteração unilateral, a Administração Pública promove a modificação por ato próprio. Isso não significa ausência de consulta ao contratado, o que ofenderia o princípio da ampla defesa (CFR/88, art. 5º, inc. LV). [...]

A melhor adequação técnica supõe a descoberta ou a revelação de circunstância desconhecida acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era a mais adequada. Os contratos de longo prazo ou de grande especialização são mais suscetíveis a essa modalidade de alteração.

⁴² Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: I - unilateralmente pela Administração: a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

⁴³ in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 11ª ed., p. 537/539



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

[...]

A hipótese da al. “a” compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, a partir da qual se promovera a contratação. [...]

Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados.

117. Em que pese o dispositivo tratar de alteração unilateral por parte da Administração, a modificação do tipo de tecnologia empregada em parte dos equipamentos pode ser ratificada por ato próprio do DETRAN/DF, independentemente de expressa previsão contratual, por derivar diretamente da Lei. Por certo, a alteração deve ser devidamente justificada e ratificada pela área técnica da autarquia, demonstrando que se deu visando a melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, conforme exegese do art. 65, inciso I, alínea “a”, da LLC.

118. Assim, em apertada síntese, a iniciativa da alteração contratual, mesmo nos casos previstos no inciso I do art. 65 da LLC, pode partir da contratada, contudo carece de análise e aprovação expressa da Administração contratante, que dentro de sua esfera discricionária irá decidir pela conveniência e oportunidade da alteração perante o interesse público.

119. Outrossim, diante das considerações contidas no Achado de Auditoria n.º 4, a questão acerca da conveniência técnica na utilização de radares intrusivos fica em parte resolvida, tendo em vista que, pelos elementos levantados na presente fiscalização, ambas as tecnologias, intrusiva e não intrusiva, têm performances equivalentes, mitigando a presente questão à incidência dos custos de cada solução no preço contratado.

120. Assim entendendo, resta patente que o DETRAN/DF, além de aferir os impedimentos técnicos alegados pelas contratadas para a alteração, deve proceder ao imediato reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, com espeque no art. 65, inciso II, alínea “b”, da Lei n.º 8.666/1993, alteração essa de caráter obrigatório, conforme entendimento de Marçal Justen Filho⁴⁴:

A distinção entre alterações unilaterais e consensuais pode conduzir

⁴⁴ Idem, p. 538.



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

a uma conclusão incorreta. Não significa que a alteração convencional seria facultativa, enquanto a unilateral seria compulsória. É certo que a alteração unilateral imposta pela Administração tem de ser acatada pelo particular. Mas não é correto que a alteração convencional seja, em todos os casos, meramente facultativa (podendo ser ou não aceitas pelas partes). Há casos em que a alteração faz-se por acordo entre as partes mas é obrigatória, na acepção de que a Lei determina que não pode deixar de ser realizado sempre que ocorrerem certos pressupostos. O conteúdo da modificação dependerá do acordo entre as partes, mas sua produção será obrigatória, na acepção de que a Lei determina seus pressupostos. Uma vez verificados, deverá produzir-se seu aperfeiçoamento.

121. No tocante à responsabilização pelo dano aos cofres da autarquia, no caso do Contrato n.º 29/2014 (avanço de sinal), a utilização dos equipamentos com tecnologia intrusiva foi autorizada pelo servidor Dante Ferreira de Melo, executor do contrato à época, a quem incumbia enquadrar o pedido formulado pela SITRAN à situação fática e avaliar o impacto das alterações no preço contratado.

122. O ato omissivo do dito servidor permitiu a cobrança de valores mensais com base na planilha de custos original, que contemplava 100% dos equipamentos do tipo não intrusivo (mais onerosos), contribuindo diretamente para a ocorrência do dano aos cofres da autarquia. Assim, havendo a possibilidade da realização de glosas nos futuros pagamentos para a recomposição dos eventuais valores pagos à maior à contratada, no presente, deve o servidor apenas ser chamado aos autos ante a possibilidade de que lhe seja aplicada a penalidade prevista no art. 272, inciso III, do RI/TCDF.

123. Em relação ao Contrato n.º 36/2014 (pardal), não consta dos autos documento expedido pelo DETRAN/DF autorizando a instalação e a operação dos equipamentos do tipo intrusivo. Por outro lado, a documentação encaminhada em resposta à Nota de Auditoria n.º 3/5650/2016-e⁴⁵ indica que a instalação dos equipamentos RIT M200 (intrusivos) ocorreu no período de abril a maio de 2015, época em que o servidor Dante Ferreira de Melo, ocupante do cargo de Diretor de Engenharia, era o executor responsável pela fiscalização dos serviços. Assim, deve o servidor ser chamado em audiência também em relação ao contrato firmado com o Consórcio MONITRAN.

⁴⁵ e-DOC 2FBE621C-e (documento associado ao processo)



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

124. Com relação aos impedimentos decorrentes das normas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, verifica-se que a atualização da Portaria n.º 314/1992, trazida pela Portaria n.º 166/2016, incluiu dispositivo que, em tese, pode impactar na colocação de braços projetados sobre as vias, nos quais são instalados os sensores a laser.

125. A reportagem citada na manifestação do Consórcio MONITRAN⁴⁶, divulgadas no início de 2015, já denotava a possível inadequação da solução contratada, pois, segundo o IPHAN, estariam poluindo visualmente o perfil estético da cidade.

126. Não obstante, a citada vedação foi editada em momento posterior, de forma que não pode ser invocada para justificar a fatos ocorridos na fase de instalação. Nesse ponto, sugere-se que o DETRAN/DF diligencie junto ao IPHAN acerca da aplicação da novel vedação, que passou a vigorar a partir de maio/2016, adotando as providências administrativas e contratuais adequadas ao caso.

Responsabilização

Tabela 19

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Utilização de equipamentos de custo inferior e com tecnologia diversa da prevista nos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014 sem promover ajustes na planilha de custo originais, contribuindo para a ocorrência de pagamentos mensais em valor superior ao necessário para a remuneração dos serviços prestados.	01/01/2015 a 31/12/2015	Valor a ser quantificado pelo DETRAN/DF

Responsáveis indicados

127. Aponta-se como responsável pela ocorrência dessa irregularidade:

⁴⁶ e-DOC D2C2BA7F-c, p. 349/350


Tabela 20

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Dante Ferreira de Melo	Diretor de Engenharia e executor dos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014	30/01/2015 a 10/02/2016	Omissão culposa na modalidade negligência ao permitir a utilização de equipamentos com tecnologia diversa da prevista nos Contratos n.ºs 29/2017 e 36/2014 sem promover ajustes nas planilhas de custos, contribuindo diretamente para a ocorrência de pagamentos superiores ao efetivamente devido.	Enquanto foi chefe da área responsável pelo acompanhamento dos serviços e executor dos ajustes, autorizou, sem a devida motivação, no âmbito do Contrato n.º 29/2014, a instalação de equipamentos intrusivos, bem assim atestou, sem ressalvas, as faturas dos Contratos n.ºs 29/2004 e 36/2014	Não aplicável

Considerações dos auditados em face da Decisão n.º 3080/2017:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu abrir prazo de 15 (quinze) dias para que o DETRAN, o DER e as empresas Sitran e Monitran se manifestem sobre o Relatório Final de Auditoria.

- DETRAN/DF⁴⁷

128. Em sua breve manifestação, o Diretor-Geral da autarquia informou que irá atender às recomendações constantes do Relatório Final de Auditoria e encaminhará cópia da documentação comprobatória das medidas que vierem a ser adotadas pela autarquia.

- SITRAN⁴⁸

129. Com relação à sistemática de contabilização das glosas em razão da inoperância dos equipamentos, a SITRAN não teceu comentários sobre o tema.

130. Quanto à instalação de equipamentos com detecção de velocidade por laços indutivos, a interessada reafirma sua discordância de que haja valores a serem ressarcidos em decorrência da troca dos equipamentos.

131. Alega que a substituição da tecnologia de detecção empregada *“já havia sido prevista nas propostas dos licitantes, que deixaram de embutir em seus preços*

⁴⁷ Os esclarecimentos do DETRAN/DF constam do Ofício n.º 1028/GAB (e-DOC B1CD0BB9-c).

⁴⁸ Manifestação SITRAN consta do e-DOC 686911DD-c).



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

os custos extras decorrentes de eventuais dificuldades técnicas para a instalação de equipamentos não intrusivos, pois havia a expressa possibilidade da substituição daqueles equipamentos por laços indutivos”.

132. Alega que os custos de manutenção e implantação são distintos em razão dos “*equipamentos de laço indutivo ficam afixados no asfalto, enquanto os equipamentos de tecnologia não intrusiva são aéreos*”. Para demonstrar a diferença existente, apresentou quadro comparativo com os materiais e quantitativos necessários para a instalação dos dois tipos de equipamentos, intrusivo e não intrusivo.

133. A fim de mitigar o indício de superfaturamento no valor dos serviços, alega que os custos de instalação e manutenção dos equipamentos intrusivos (laços indutivos) são superiores aos dos equipamentos não intrusivos:

Além disso, a manutenção do equipamento com tecnologia de laços indutivos, implica na manutenção do asfalto, que não poderá sofrer desgastes em razão da instalação dos equipamentos, gastos esses não computados na manutenção dos equipamentos com tecnologia não intrusiva.

Assim, o cálculo procedido pela 1ª DIAUD para apontar um suposto prejuízo ao erário mostra-se absolutamente equivocado, pois aponta um suposto prejuízo utilizando como fundamento apenas e tão somente um comparativo linear dos custos dos equipamentos, sem considerar as diferenças no custo de implantação e manutenção dos equipamentos de laço indutivo que são superiores aos custos de implantação e manutenção do equipamento não intrusivos.

134. Nesse sentido, alega que a metodologia de cálculo apresentada no Achado de Auditoria n.º 1 não estaria correta em razão de não terem sido consideradas outras variáveis:

Assim, a sugestão da Unidade Técnica de que o DETRAN promova o imediato reequilíbrio dos valores do Contrato n.º 29/2014, tomando por parâmetro a metodologia de cálculo apresentada no achado de auditoria no 01, não merece prevalecer, pois essa metodologia é inconsistente e incompleta, e não leva em consideração Os demais custos de implantação e manutenção dos equipamentos de laços indutivos, que são distintos dos equipamentos com tecnologia não intrusiva.

135. Ao final de sua manifestação, a SITRAN requer que seja afastado qualquer prejuízo decorrente da substituição dos equipamentos:

Ante todo o exposto, requer sejam as presentes razões de justificativa julgadas PROCEDENTES, para se **AFASTAR qualquer**



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

imputação de prejuízo ao erário decorrente da substituição dos equipamentos não intrusivos por laços indutivos, tomando por parâmetro a metodologia de cálculo apresentada no achado de auditoria n.º 01, (I) seja porque a instalação de equipamentos por laços indutivos, já havia sido prevista nas propostas dos licitantes, que deixaram de embutir em seus preços os custos extras decorrentes de eventuais dificuldades técnicas para a instalação de equipamentos não intrusivos, pois havia a expressa possibilidade da substituição daqueles equipamentos por laços indutivos no edital; (ii) seja porque, caso superada a primeira hipótese, o cálculo de um suposto e alegado prejuízo ao erário não deve considerar apenas e tão somente o custo do equipamento, devendo contemplar também os custos diferenciados de sua instalação e manutenção.

- Consórcio MONITRAN⁴⁹

136. Com relação à instalação de pontos de fiscalização com tecnologia intrusiva, alega que a substituição teve anuência do DETRAN e que não houve prejuízo ou dano decorrente dessa alteração:

9. Como se observou, não apenas em reiteradas oportunidades o Consórcio justificou tecnicamente a necessidade de troca dos equipamentos não intrusivos por intrusivos, mas também não houve qualquer prejuízo ou dano trazido pela referida alteração.

10. Pode se constatar, de toda sorte, que apesar de não ter se manifestado positivamente pela possibilidade de troca, o Contratante anuiu expressamente com a mudança, na medida em que aferiu e aprovou todas as instalações dos equipamentos, inclusive daqueles intrusivos.

Posicionamento da Unidade Técnica com relação às manifestações trazidas em face da Decisão n.º 3080/2017

137. No caso da Irregularidade 1 do Achado de Auditoria n.º 1, relativa ao Contrato n.º 29/2014, os argumentos trazidos pela empresa SITRAN repetem, em parte, aqueles já apreciados na fase anterior.

138. Na presente assentada, a SITRAN questiona a metodologia utilizada pela auditoria para o levantamento do prejuízo decorrente da substituição de parte dos equipamentos não intrusivos (detecção por laser) por intrusivos (detecção por laços indutivos).

139. Segundo afirmado, a metodologia é falha por não considerar os custos diferenciados de instalação e de manutenção. Nesse ponto merece acolhida os argumentos ora trazidos. Importa notar, outrossim, que o comparativo apresentado

⁴⁹ Manifestação do MONITRAN consta do e-DOC 89C23C3B-c



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

pela SITRAN, em relação aos itens de custo de instalação e manutenção dos equipamentos intrusivos e os não intrusivos, não há indicação dos valores dos itens, fato que impede ajustar a estimativa constante do relatório prévio.

140. Assim, acolhendo em parte os argumentos da SITRAN, no caso da Tabela 16, que apontava uma estimativa de prejuízo advindo dos pagamentos efetuados no período de janeiro a dezembro de 2015, essa planilha de cálculo foi excluída da presente versão final do relatório auditoria.

141. Com efeito, os valor do prejuízo apontado pela auditoria não é exato, vez que, conforme informado no § 108, caberá ao DETRAN/DF identificar os custos que serão considerados no reequilíbrio dos contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, instruindo os respectivos processos administrativos com a documentação probatória e realizando eventuais glosas, se cabível.

142. Com relação ao Contrato n.º 36/2014, o Consórcio MONITRAN não trouxe elementos novos, de forma que permanece inalterado o conteúdo da Irregularidade 2 do Achado de Auditoria n.º 1.

Proposições

143. Sugere-se ao egrégio Plenário:

1) Determinar ao DETRAN/DF que:

- a) se ainda não fez, adote medidas para fortalecer o controle sobre a execução dos contratos, nos termos do art. 66 da Lei nº 8.666/1993, em especial no tocante à observância rigorosa das especificações, prazos, valores e demais obrigações expressas em cláusulas contratuais, de modo a resguardar o erário e a evitar irregularidades similares às apontadas na presente auditoria. (Sugestão II.a)
- b) formalize, com espeque no art. 65, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 8.666/1993, as devidas alterações nos termos dos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, de maneira que fique formalmente justificada nos respectivos processos administrativos a utilização de parte dos equipamentos com método de detecção intrusiva ao pavimento; (Sugestão II.a.1)



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

- c) promova, com espeque no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei n.º 8.666/1993, o imediato reequilíbrio dos valores dos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, apoiando-se em documentação comprobatória dos custos de tais equipamentos, à exemplo de notas fiscais ou documentos equivalentes; (Sugestão II.a.2)
- d) após promover o reequilíbrio dos contratos, caso necessário, efetue as glosas nos futuros pagamentos para a recomposição dos eventuais valores pagos à maior às contratadas; (Sugestão II.a.3)
- 2) recomendar ao DETRAN/DF que promova diligência junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, tendo em vista a disposição contida na Portaria n.º 166/2016, que veda o uso de rede de distribuição aérea para a implantação de infraestrutura e serviços públicos na área tombada do Distrito Federal, a fim de esclarecer possível interferência no objeto dos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, promovendo as alterações pertinentes em seus futuros editais de licitação para contratação de objeto análogo. (Sugestão IV.a)
- 3) autorizar a audiência do responsável indicado na Tabela 21, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, e no art. 248, IV, da Resolução nº 296/2016, para que apresente, no prazo de 30 dias, razões de justificativa em razão de ter permitido a utilização de equipamentos de custo inferior e com tecnologia diversa da inicialmente prevista nos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, sem promover ajustes nas planilhas de custo originais, contribuindo para a ocorrência de pagamentos mensais em valor superior ao necessário para a remuneração dos serviços, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 272, inciso III, da Resolução nº 296/2016. (Sugestão V)

Benefícios Esperados

144. Utilização de equipamentos compatíveis com a necessidade existente e com qualidade suficiente para a efetiva fiscalização, monitoramento e gestão do tráfego nas vias urbanas do Distrito Federal.

145. Recomposição de valores porventura pagos a maior às contratadas e



aperfeiçoamento do acompanhamento da execução dos contratos firmados pelo DETRAN/DF.

2.2.2 Achado de Auditoria nº 02 – Aplicação irregular dos critérios de glosas estabelecidos contratualmente (DETRAN/DF)

Critério

146. Os pagamentos efetuados nos contratos de monitoramento e gestão do tráfego das vias públicas devem corresponder aos serviços prestados e só devem ocorrer após a regular liquidação da despesa.

147. Normas aplicáveis: Lei nº 4.320/1964, arts. 62 e 63; Decreto nº 32.598/2010, arts. 41 e 58.

Análises e Evidências

148. As planilhas de composição de preços⁵⁰ vinculadas ao Contrato nº 29/2014 (“Avanço Sinal”⁵¹), firmado com a SITRAN – Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda., e ao Contrato nº 36/2014 (“Pardal”⁵²), firmado Consórcio MONITRAN, trazem discriminados todos os itens que compõem o valor global contratado para o período de 12 (doze) meses. Para o faturamento mensal dos serviços, o custo total apurado é distribuído pela quantidade de faixas monitoradas, chegando-se a um valor referencial por faixa/mês, como segue:

Tabela 21 – Valores dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014

	Contrato nº 29/2014	Contrato nº 36/2014⁵³
Valor total do contrato (R\$)	R\$ 18.700.354,40	R\$ 13.875.064,59
Custo mensal do contrato (R\$)	R\$ 1.558.362,87	R\$ 1.156.255,38

⁵⁰ e-Doc 9BBB726D-c, fls. 195 a 204 (“Pardal”) e e-Doc 9B0C6FAC-c, fls. 16 a 26 (“Avanço”).

⁵¹ O Contrato nº 36/2014 tem como objeto os Serviços de Monitoramento e Gestão das Informações de Tráfego e Fiscalização Eletrônica nas Vias Urbanas do Distrito Federal com Uso do Registrador Eletrônico de Infrações de Trânsito.

⁵² O Contrato nº 29/2014: “O presente contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada para Prestação de Serviços de Monitoramento e Gestão das informações de Tráfego e Fiscalização Eletrônica nas Vias Urbanas do distrito Federal com Uso do Registrador Eletrônico de infrações de Trânsito – REIT III – “AVANÇO SINAL”.

⁵³ O Contrato nº 36/2014 corresponde ao monitoramento de 326 faixas de tráfego, número esse equivalente a 152 equipamentos de fiscalização ativos. Os valores constantes da tabela são referentes somente aos equipamentos ativos, não considerando os custos dos 54 equipamentos inativos previstos no contrato.



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

Nº de equipamentos	139	152
Nº de faixas monitoradas	381	326
Custo mensal por faixa (R\$)	R\$ 4.090,19	R\$ 3.546,80

149. Vale ressaltar que, para o pagamento integral do valor por faixa, esta deverá estar em pleno funcionamento no período a que se refere, de modo a não ser identificado qualquer tipo de ocorrência que gere glosa em sua fatura mensal. Nessa esteira, dentre as especificações e condições estabelecidas nos editais de ambas as licitações, cita-se o item referente aos critérios de glosa a serem aplicados no contrato:

Da Glosa:

Nos casos de interrupção do funcionamento do equipamento, será glosado da fatura correspondente o valor por faixa, na forma do item i do Anexo II do Termo de Referência deste Edital, dividindo-se o valor equivalente por faixa por '24hx30dias' e multiplicando-se pela quantidade de horas de interrupção que ultrapassarem o limite de tolerância de 12 horas.

A tolerância à que se refere o item 20.1 é válida para o caso de **primeira** interrupção. A partir da segunda interrupção do **mesmo equipamento**, dentro do mesmo mês, a glosa será feita por todo quantitativo de horas paradas, não se admitindo mais a tolerância de 12 horas. (Grifou-se)

150. Em análise aos processos de pagamento dos contratos em comento, foi realizado um levantamento acerca da aplicação do critério de tolerância. Identificou-se que, em alguns casos, o referido parâmetro fora aplicado erroneamente, gerando a necessidade de se proceder ao ajuste de valores referentes às interrupções que não se submetiam à tolerância de 12 (doze) horas⁵⁴.

151. A este respeito, cabe relacionar preliminarmente os documentos que são gerados e os demais procedimentos adotados pelo DETRAN/DF visando ao acompanhamento da execução mensal dos serviços analisados.

152. Conforme informado pelo jurisdicionado⁵⁵, a empresa contratada envia, mensalmente, dados extraídos do equipamento instalado, a fim de comprovar os dias de funcionamento do mesmo e as horas de paralisação. Tais informações são submetidas à apreciação dos servidores do DETRAN/DF que, ao final, geram, para cada equipamento, dentre outros documentos, um relatório chamado "*Fiscalização*

⁵⁴ Com o fito de elucidar as constatações identificadas pela equipe de auditoria, as evidências constantes deste Achado referem-se ao Contrato nº 29/2014 ("Avanço Sinal"). Vale lembrar que as mesmas falhas também foram verificadas no Contrato nº 36/2014 ("Pardal").

⁵⁵ e-Doc 30C92CE1-c, fl. 66 e e-Doc 134A4080-c, fl. 3.



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

Eletrônica – Tempo de Paralisação”.

153. O documento a seguir⁵⁶ constitui o Relatório de Fiscalização Eletrônica do equipamento RSI019, pertencente ao Contrato nº 29/2014 (“Avanço Sinal” – SITRAN), onde estão contidas, dentre outras informações, a descrição do aparato instalado, seu local de instalação, o detalhamento dos instantes em que cada faixa monitorada do equipamento não se encontrava em pleno funcionamento, a quantia total de horas paradas e, por fim, a quantidade de horas total a ser glosada após a aplicação da tolerância de 12 (doze) horas.

Imagem 3 – Relatório de Fiscalização eletrônica – equipamento RSI019.

Faixa	Parada (Dia - hora)	Reinício (Dia - hora)	Horas Paradas	Acima da tolerância
1	31/12 - 12:00	05/01 - 10:45	119	107
	22/01 - 00:15	26/01 - 20:00	116	104
	27/01 - 07:00	27/01 - 19:30	13	1
	TOTAL DE HORAS PARADAS DA FAIXA:			212
			TOTAL DE DIAS A GLOSAR DA FAIXA:	8,83
2	31/12 - 12:00	05/01 - 10:45	119	107
	22/01 - 00:15	26/01 - 20:00	116	104
	27/01 - 07:00	27/01 - 19:30	13	1
	TOTAL DE HORAS PARADAS DA FAIXA:			212
			TOTAL DE DIAS A GLOSAR DA FAIXA:	8,83
3	31/12 - 12:00	05/01 - 10:45	119	107
	22/01 - 00:15	26/01 - 20:00	116	104
	27/01 - 07:00	27/01 - 19:30	13	1
	TOTAL DE HORAS PARADAS DA FAIXA:			212
			TOTAL DE DIAS A GLOSAR DA FAIXA:	8,83
TOTAL DE HORAS PARADAS DO PONTO:			636	
			TOTAL DE DIAS A GLOSAR DO PONTO:	8,83

154. O expediente revela que, após identificada a primeira interrupção do equipamento (momento da primeira interrupção: 31/12 – 12:00 até 05/01 – 10:45), foi apurada a quantidade total de horas em que cada faixa ficou inoperante.

⁵⁶ e-Doc 21A8234C-c, fl. 42.



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

155. Por seguinte, aplicou-se a tolerância estabelecida, trazendo o valor líquido de horas sem funcionamento para efeito de glosa. Neste ponto, insta registrar que a atuação do executor foi apropriada no que tange à primeira interrupção, uma vez que a utilização da quantidade de horas referente à tolerância obedeceu aos ditames estabelecidos nas cláusulas editalícias.

156. De outra sorte, a partir da segunda interrupção do radar/faixa, verificou-se que a metodologia não foi aplicada adequadamente, tendo em vista que o critério fixado somente é válido para a **primeira** interrupção ocorrida no mês, devendo as demais interrupções serem glosadas por todo o quantitativo de horas paradas.

157. No caso em tela, a interrupção ocorrida entre o período de 22/01/2015 (00:15) a 26/01/2015 (20:00) e a verificada na data de 27/01/2016 (07:00 a 19:30) corresponderam ao total de 116 e 13 horas, respectivamente. Em ambas as ocorrências, o total de horas sem funcionamento de cada radar/faixa teve seu quantitativo subtraído em 12 (doze) horas, evidenciando que o critério foi utilizado de forma indevida.

158. Situações semelhantes à supra foram identificadas nas medições realizadas entre os meses de janeiro a julho de 2015⁵⁷, gerando assim um subdimensionamento do total de horas a serem glosados de cada faixa⁵⁸.

159. Diante da situação descrita, surge a necessidade de proceder a um ajuste em relação ao período em que a falha foi verificada, de modo que todas as interrupções ocorridas após a primeira parada do radar/faixa sejam glosadas pelo total do quantitativo de horas paradas.

160. Nesse sentido, em 05/04/2016, foi enviada a Carta ofício DETRAN nº 54/2016 – DIREN⁵⁹ à empresa contratada, a fim de cientificá-la a respeito do fato, e que assim seria procedida à glosa referente aos meses de dezembro de 2014 a

⁵⁷ Como exemplo, cita-se o equipamento RSI073 (E-doc 21A8234C-c, fl. 234) referente ao mês de fevereiro de 2015.

⁵⁸ Ressalta-se que, a partir do mês de agosto de 2015, o executor atuou no sentido de aplicar a tolerância somente nas situações em que ocorrem a primeira interrupção. Porém, conforme identificado nos autos (exemplo: E-doc 244F7993-c, fl. 232), tais ajustes estão sendo feitos manualmente, o que representa uma fragilidade no momento do cálculo da glosa.

⁵⁹ E-doc 30C92CE1-c, fl. 259.



julho de 2015, no valor de R\$ 42.593,62⁶⁰.

161. Tal ação, por parte do DETRAN/DF, demonstra que os executores dos contratos já se atentaram para a falha. Contudo, como o sistema informatizado não contabiliza as paradas com base na metodologia correta, os ajustes estão sendo feitos de forma manual, prática que não se mostra adequada.

Causas

162. Divergência no cálculo efetuado pelo sistema informatizado em relação às cláusulas dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014 que tratam das glosas decorrentes da interrupção do funcionamento dos equipamentos contratados.

Efeitos

163. Pagamento a maior que o devido, com prejuízo aos cofres da autarquia.

Considerações do Auditado ⁶¹

- DETRAN/DF⁶²

164. Em sua breve manifestação, o Diretor-Geral da autarquia informou que já foram adotadas as medidas cabíveis para a recomposição dos valores pagos à maior às contratadas e que a área de informática está desenvolvendo sistema para que o cálculo das glosas seja feito de forma automática, conforme as regras definidas nos contratos vigentes.

- SITRAN⁶³

165. A SITRAN alegou que cabe ao DETRAN/DF efetuar as glosas, sendo que eventual manifestação daquela empresa somente será oferecida após o cálculo dos valores devidos.

⁶⁰ O valor de R\$ 42.596,62 foi glosado na fatura para pagamento referente ao mês de março de 2016. No caso do Contrato nº 36/2014 ("Pardal"), foi enviada a Carta-Ofício nº 55/2016-DIREN, solicitando a glosa no valor de R\$ 53.635,05 (E-doc F580F064-c, fl. 135).

⁶¹ Por força dos itens "a", "b.1" e "b.2" do Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM, foram convidados a se manifestar acerca do Achado de Auditoria n.º 3 o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, o consórcio MONITRAN - Monitoramento Eletrônico de Trânsito e a empresa SITRAN Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.

⁶² O DETRAN/DF encaminhou seus esclarecimentos por intermédio do Ofício n.º 2035/GAB (e-DOC E14CC74A-c).

⁶³ A SITRAN manifestou-se por intermédio de peça elaborada por seus advogados formalmente constituídos (e-DOC C42DFDA1-c).



- Consórcio MONITRAN⁶⁴

166. O Consórcio MONITRAN manifestou sua concordância em relação aos pontos contidos no presente Achado de Auditoria, assinalando que os cálculos das glosas devem respeitar a fórmula prevista em contrato.

Posicionamento da Unidade Técnica

167. A falha identificada no presente achado de auditoria é residual e de pequena materialidade, tendo em vista que o DETRAN/DF já estava adotando medidas saneadoras no decorrer da presente auditoria.

168. Outrossim, por se tratar de questão de cunho operacional, pertinente a manifestação do DETRAN/DF no sentido de que os controles serão aperfeiçoados a partir de melhorias no sistema informatizado.

169. Portanto, como houve anuência do DETRAN/DF com o conteúdo deste Achado de Auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra.

Considerações dos auditados em face da Decisão n.º 3080/2017:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu abrir prazo de 15 (quinze) dias para que o DETRAN, o DER e as empresas Sitran e Monitran se manifestem sobre o Relatório Final de Auditoria.

- Consórcio MONITRAN

170. Em sua manifestação, o Consórcio MONITRAN argumenta que o DETRAN/DF já vem aplicando corretamente a regra prevista no item 21.1.2 do edital de Pregão Eletrônico n.º 14/2014, de forma que a Equipe de Auditoria estaria dando tratamento diferente do previsto ao termo “equipamento”.

171. A interessada alega que os requisitos técnicos dos radares impõem que os mesmos devam ser tratados com independência:

20. Do que se pode constatar, o edital menciona que a glosa será feita considerando-se o valor por faixa correspondente ao equipamento. Não há palavras vazias na regra acordada, sendo que o desconto é por faixa e não pelo total de faixas que compõe o ponto fiscalizado.

⁶⁴ O Consórcio MONITRAN manifestou-se na data de 14/02/2017, portanto fora do prazo estabelecido no Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM. Não obstante a demora verificada, tendo em vista que a presente fase presta-se a privilegiar o contraditório e a ampla defesa, entende-se que o atraso possa ser relevado (e-DOC D2C2BA7F-c).



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

21. Cada faixa de rolamento da via é fiscalizada por um radar específico, composto por câmeras e módulos sensores de velocidade independentes com relação ao seu funcionamento.

22. Comprova tal assertiva o fato de ser necessária a aferição individual de cada faixa pelo INMETRO, de forma que pode haver datas de aferição diferentes para radares que fiscalizam faixas distintas de um mesmo ponto da Via.

23. Quer se dizer com isso que o termo "equipamento" refere-se não ao todo, mas a cada radar específico, cujo funcionamento é distinto dos demais, sendo por isso pago individualmente e aferido também de forma individualizada pelo INMETRO.

24. É importante que se diga que para registro no INMETRO são atribuídos números de série distintos para Os módulos processadores de cada um dos radares. Essa diferenciação está demonstrada no material já apresentado perante essa E. Corte.

25. Na manifestação antes encaminhada foram anexados relatórios de ensaios do ponto fiscalizado RFM 015, composto por duas faixas, localizado na Av. das Araucárias próximo ao cruzamento com a rua 35 frente ao residencial Sevilha.

26. Para cada um dos equipamentos/faixas o INMETRO emite relatório distinto, composto por quatro itens de identificação: Série, Processador, no do Selo e no do INMETRO.

27. Na documentação encaminhada resta claro que, apesar de estarem num mesmo local fiscalizado (RFM 015), os radares são compostos por partes e rnodulos próprios, motivo pelo qual recebem números de identificação também distintos:

PONTO RFM 015

LOCAL	SERIE	PROCESSADOR	SELO MOD	N. INMETRO
FAIXA 1	0321129519	D6/026	G20234037	1841205
FAIXA 2	0321129522	D6/027	G20289485	1841208

172. Além das questões técnicas acima transcritas, o Consórcio MONITRAN entende que a leitura acurada dos termos do edital induzem presumir que cada radar/faixa deve ser interpretado como um equipamento independente:

28. Para elucidar esse ponto, merece ser feita urna leitura mais acurada do dispositivo editalício.

29. No trecho "A partir da segunda interrupção do mesmo equipamento" o termo "mesmo" não está ali por acaso.

30. Resta claro que na elaboração do edital houve a intenção de diferenciar os radares pela faixa fiscalizada. Ou seja, por "mesmo equipamento" entende-se mesmo radar/faixa e não a estrutura do ponto fiscalizado como um todo.



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

31. Se assim não fosse, o termo "mesmo" seria dispensável, bastando a expressão "A partir da segunda interrupção do equipamento".

32. Portanto, no caso de pontos compostos por mais de uma faixa fiscalizada, quis o edital distinguir os radares, cabendo, portanto, o critério de franquia para a primeira parada de cada um dos equipamentos/radares.

173. Por fim, como terceiro argumento, o Consórcio MONITRAN atenta para o fato de que a regra a ser aplicada às glosas não pode trazer vantagem desarrazoada para uma das partes contratadas:

33. Também se chega a tal conclusão aplicando-se a discutida não pode trazer efeitos diferenciados, seja para a DETRAN, seja para o Consórcio Monitran, de forma que há de haver equilíbrio nas diversas hipóteses possíveis.

34. Veja-se, por exemplo, um caso em que o ponto fiscalizado "A" seja composto por 3 (três) radares. Caso um problema técnico acarrete a parada simultânea dos três radares, a franquia de 12 horas será aplicada a cada um deles. Caso ocorra uma nova parada, seja em 1 (um) radar, ou em todos novamente, a franquia não mais será aplicada. Ou seja, no ponto fiscalizado "A" serão abonadas 36 horas (12h x 3) naquele mês.

35. Aproveitando o caso acima, digamos que no ponto fiscalizado "B", também composto por 3 (três) radares, tenha havido a parada de apenas 1 (um) radar/faixa em um dia, e que noutro dia tenha havido a parada dos 2 (dois) outros radares. Seguindo a interpretação do TCDF, no ponto fiscalizado "B" serão abonadas apenas 12 horas naquele mês, conclusão que levaria a um desequilíbrio injustificado ao contrato.

36. A hipótese acima demonstra que a interpretação correta do termo "equipamento" é no sentido de considerar cada um dos radares como um elemento distinto, individual e singular, como de fato o são, pois, seguindo esse entendimento, no exemplo do ponto fiscalizado "B" também haveria a abono de 36 horas, em estrito respeito ao princípio da isonomia.

Posicionamento da Unidade Técnica com relação às manifestações trazidas em face da Decisão n.º 3080/2017

174. Os argumentos trazidos pelo Consórcio MONITRAN merecem acolhida.

175. Apesar de o edital do PE n.º 14/2014 ser falho ao não definir o termo "equipamento", o interessado logrou demonstrar que a melhor interpretação para o dispositivo 21.1.1 é no sentido de que a incidência da tolerância de 12 horas, a partir da primeira parada do equipamento, seja por faixa/radar.

176. Verifica-se que a SITRAN não abordou esse tema em sua manifestação,



contudo, a conclusão aqui exposta também deve ser estendida ao Contrato n.º 29/2014, tendo em vista que a contabilização das glosas se faz de forma idêntica.

177. Assim, o conteúdo do Achado de Auditoria n.º 2 foi parcialmente modificado.

Proposições

178. Sugere-se ao egrégio Plenário recomendar ao DETRAN/DF que aperfeiçoe os mecanismos adotados para a contabilização dos serviços efetivamente prestados no âmbito dos contratos de prestação de serviços de monitoramento e gestão de tráfego (Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014), inclusive reprogramando o cálculo do sistema informatizado, para que o relatório de interrupções contemple a tolerância de 12 horas apenas para a primeira parada da faixa/radar no mês correspondente. (Sugestão IV.b)

Benefícios Esperados

179. Aprimoramento da sistemática de liquidação e pagamento das despesas relacionadas aos Contratos n.º 29/2014 e 36/2014 do DETRAN/DF.

2.2.3 Achado de Auditoria n.º 03 – Pagamentos em duplicidade e por serviços não executados (DETRAN/DF)

Critério

180. A contratada faz jus à remuneração pela instalação dos equipamentos inativos, uma única vez, em valor fixo previsto na proposta vencedora do certame, salvo quando há intervenção justificada no equipamento contratado.

181. Os pagamentos efetuados nos contratos de monitoramento e gestão do tráfego das vias públicas devem corresponder aos serviços prestados, e só devem ocorrer após a regular liquidação da despesa.

182. Normas Aplicáveis: Lei n.º 4.320/1964, arts. 62 e 63; Decreto n.º 32.598/2010, arts. 41 e 58; Itens 5.3 e 16.2 do Anexo I – Termo de Referência do edital do PE n.º 14/2014.



Análises e Evidências

183. No âmbito do Contrato n.º 36/2014, o faturamento mensal encaminhado ao DETRAN/DF pelo Consórcio MONITRAN é composto por três planilhas.

184. A primeira contabiliza a frequência de funcionamento dos equipamentos ativos. O valor devido é obtido multiplicando-se o quantitativo líquido de dias pelo valor referencial faixa/dia, tendo por base o valor mensal de **R\$ 3.546,80**. A seguir apresenta-se, como exemplo, o faturamento do mês de dezembro de 2015⁶⁵:

Tabela 22 – Faturamento referente ao mês de dezembro de 2015.

ATIVOS						
Equipamento	Nº de faixas	Dias de funcionamento	Valor unitário mensal dividido por 31	Valor total	Observações	
1	RFM007	1(001/D6)	31	114,41	3.546,71	EIXO W SUL ALT SQS 110 PROXIMO AO BLOCO J SENTIDO NORTE/SUL.
		2(002/D6)	31	114,41	3.546,71	
2	RFM008	1(004/D6)	30,37	114,41	3.474,63	EIXO W SUL ALT SQS 110 PROXIMO AO BLOCO J SENTIDO SUL/NORTE.
		2(005/D6)	30,37	114,41	3.474,63	
3	RFM010	1(007/D6)	27,37	114,41	3.131,48	AV, ELMO SEREJO ALT QNN26 (SENT TAG/CEIL)
		2(008/D6)	31	114,41	3.546,80	
		3(009/D6)	31	114,41	3.546,80	
...	
144	RFM347	1(700/D6)	30,17	114,41	3.451,75	AV. W3 NORTE ALT. DA SCLRN 716 SENT SUL
Total a pagar pela Medição de DEZEMBRO dos equipamentos Ativos:				1.065.248,79	Um milhão sessenta e cinco mil duzentos e quarenta e oito reais e setenta e nove centavos	

185. A segunda planilha de faturamento refere-se aos equipamentos inativos, que são estruturas montadas de forma idêntica aos dos equipamentos funcionais/ativos (poste, caixa de câmeras e de iluminador, etc), porém isentos da parte eletrônica que permite a efetiva fiscalização.

186. Para cada ponto inativo, o Consórcio MONITRAN cobra mensalmente o valor de **R\$ 1.108,98**, conforme exemplo a seguir, relativo ao mês de dezembro de 2015⁶⁶:

Tabela 23 – Faturamento referente ao mês de dezembro de 2015 – equipamentos inativos.

⁶⁵ E-doc F88E6041-c, fl. 135.

⁶⁶ e-Doc F88E6041-c, fl. 143.



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

INATIVOS						
Equipamento		Nº de Faixas	Situação	Valor unitário	Valor total	Observações ⁶⁷
1	RFM017	3	inativo	31,00	1.108,98	
2	RFM018	3	inativo	31,00	1.108,98	
...
60	RFM349	1	inativo	31,00	1.108,98	
Total a pagar pela Medição de DEZEMBRO dos equipamentos Inativos:					66.538,80	Sessenta e seis mil quinhentos e trinta e oito reais e oitenta centavos

187. Além dos valores constantes das duas planilhas acima, a contratada também cobra o valor unitário de **R\$ 1.000,54** pela funcionalidade *Optical Character Recognition - OCR* (Reconhecimento de Caracteres Ópticos), presente em 53 pontos ativos fiscalizados, que permite a leitura automática das placas dos veículos em circulação. A seguir reproduz-se parte da planilha “OCR” relativa ao mês de dezembro de 2015⁶⁸:

Tabela 24 – Faturamento referente ao mês de dezembro de 2015 - OCR

OCR						
Item	Equipamento	Nº de Faixas	Dias de Funcionamento	Valor unitário	Valor total	Observações
1	RFM008	2	31,00	1.000,54	1.000,54	EIXO W SUL ALT SQS 110 PROXTMO AO BLOCO J SENTTDO SUL/NORTE
2	RFM010	3	31,00	1.000,54	1.000,54	AV, ELMO SEREJO ALT QNN26 (SENT TAG/CEIL)
...
53	RFM347	1	31,00	1.000,54	1.000,54	AV W.3 NORTE ALT DA SCLRN 716 SENT SUL
Total a pagar pela Medição de DEZEMBRO OCR:					53.028,62	Cinquenta e três mil, vinte e oito reais e sessenta e dois centavos
Total geral a pagar pela medição de dezembro - OCR					1.184.816,21	Um milhão cento e oitenta e quatro mil, oitocentos e dezesseis reais e vinte e um centavos

188. Sobre os faturamentos acima ilustrados, após detida leitura do Edital de

⁶⁷ Local de instalação não identificado para preservar a fiscalização de trânsito.

⁶⁸ e-Doc F88E6041-c, fls. 145 a 147.



Pregão Eletrônico n.º 14/2014, constatou-se que as cobranças mensais por equipamentos inativos e pela funcionalidade OCR estão em desacordo com as bases estabelecidas para a contratação.

Irregularidade 1: Pagamento mensal por equipamentos inativos.

189. Em relação aos equipamentos inativos, sua remuneração se dá pelo disposto nos itens 5.3 e 16.2 do *Anexo I – Termo de Referência* do edital do PE n.º 14/2014⁶⁹:

5.3. Será remunerada a instalação do ponto inativo na forma descrita nas tabelas de composição de custo. A instalação do ponto inativo deve ser feita de forma a permitir o rodízio sempre que solicitado. Será remunerada a substituição do equipamento no caso de acidentes que comprometam a estrutura física do equipamento inativo de acordo com os serviços executados.
[...]

16.2. A CONTRATADA somente poderá pleitear o pagamento por serviços prestados pelos equipamentos eletrônicos de fiscalização efetivamente instalados e em operação e faz jus ainda pelo pagamento da instalação dos equipamentos inativos, uma única vez, em valor fixo, pago pelo equipamento inativo e não pelo número de faixas. (Grifou-se)

190. Logo, os dispositivos editalícios acima reproduzidos deixam claro que a remuneração pela instalação dos equipamentos inativos deve ser feita apenas uma vez, em valor fixo.

191. Isto posto, apresentamos, a seguir, a planilha de composição geral de custos elaborada pelo Consórcio MONITRAN discriminando os custos de instalação e manutenção dos equipamentos inativos, merecendo especial atenção as disposições contidas na nota de rodapé⁷⁰:

Tabela 25 - Custo médio para licitação - instalação e manutenção de equipamentos inativos⁷¹

Discriminação	Unit	Mês	Total	Valor unit.	Média total
Serviço previsto de substituição de poste de câmeras ¹	54	12	648	R\$ 213,20	R\$ 138.153,60
Serviço previsto de substituição de poste de câmeras ¹	54	12	648	R\$ 166,32	R\$ 107.775,36
Serviço previsto de substituição de	54	12	648	R\$ 285,71	R\$ 185.140,08

⁶⁹ e-Doc D85A2D06-c, fls. 33 e 61.

⁷⁰ e-Doc 9BBB726D-c, fl. 201 .

⁷¹ Transcrição literal da planilha de composição geral de custos.



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

caixas de micro ¹					
Serviço previsto de pintura de poste de câmara ¹	54	12	648	R\$ 201,27	R\$ 130.422,96
Serviço previsto de pintura de caixas de micro ¹	54	12	648	R\$ 199,87	R\$ 129.515,76
Serviço de instalação de inativos ²	54	1	54	R\$ 515,23	R\$ 27.822,42
				TOTAL	R\$ 718.830,18

¹ A manutenção dos equipamentos inativos será paga quando da efetiva realização de manutenção e no quantitativo de serviço feito.

² O valor pago, quando da efetiva instalação do equipamento, **em uma única vez**. O pagamento se dará por equipamento e não por faixa.

192. Portanto, após a instalação dos equipamentos inativos pela empresa contratada, a esta seria devido, por uma única vez, ao soma dos valores correspondentes aos itens listados na Tabela 25, no total de **R\$ 1.991,08⁷²** (já acrescido de BDI). Somado a esses, também é devido o valor correspondente à sinalização vertical⁷³, orçado em **R\$ 2.119,10** (já acrescido de BDI) para cada ponto fiscalizado. Demais valores relacionados na tabela referencial somente seriam devidos na medida “*da efetiva realização de manutenção e no quantitativo de serviço feito*”, cabendo assim, por parte da contratada, comprovar as intervenções porventura realizadas nesses simulacros de equipamentos.

193. A fim de esclarecer a questão, solicitou-se dos executores do contrato, por intermédio da Nota de Auditoria nº 3/5650/2016-e⁷⁴, o envio de relatório mensal contendo as ocorrências das manutenções efetuadas (preventivas/corretivas) nos equipamentos inativos. Em resposta, esclareceram que a contratada não comunicou nenhuma ocorrência relativa à manutenção em equipamentos inativos em 2015. Esclarece-se, em relação a esse ponto, que a negativa do DETRAN não retira da empresa o direito ao ressarcimento por serviços de manutenção eventualmente prestados, contudo, para o reconhecimento de tais eventos é imprescindível a juntada de material comprobatório por parte da interessada.

194. Conclui-se, em estrita consonância às regras contratuais, ser devido à contratada o valor de **R\$ 220.462,58**, resultado da multiplicação dos valores

⁷² Somatório dos itens/partes listados na Tabela 25 (R\$ 213,20 + R\$ 166,32 + R\$ 285,71 + R\$ 201,27 + R\$ 199,87 + R\$ 515,23) * 1,2589 (BDI) = R\$ 1.991,08

⁷³ e-DOC 9BBB726D-c, pág. 198. R\$ 1.683,30 * 1,2589 (BDI) = R\$ 2.119,10

⁷⁴ e-Doc 719D6365-e.



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

unitários de instalação (**R\$ 1.991,08**) e de sinalização (**R\$ 2.119,10**) pela quantidade instalada de **60 pontos inativos**.

195. De outra maneira, verificamos que o Consórcio MONITRAM vem cobrando mensalmente o valor fixo de **R\$ 1.108,98⁷⁵** por equipamento inativo, totalizando **R\$ 66.538,80** mensais, sem a devida comprovação da origem desse custo, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 26 – Cobrança indevida por equipamentos inativos¹

Mês	INATIVOS				Valor do prejuízo
	Qtde	Valor faturado	Valor devido		
			Qtde	Valor instalação	
fev/15	0	R\$ -	0	R\$ -	R\$ -
mar/15	0	R\$ -	0	R\$ -	R\$ -
abr/15	43	R\$ 26.319,63	43	R\$ 176.737,85	-R\$ 150.418,22
mai/15	60	R\$ 57.416,55	17	R\$ 69.873,10	-R\$ 12.456,55
jun/15	60	R\$ 64.392,39	0	R\$ -	R\$ 64.392,39
jul/15	60	R\$ 66.538,80	0	R\$ -	R\$ 66.538,80
ago/15	60	R\$ 66.538,80	0	R\$ -	R\$ 66.538,80
set/15	60	R\$ 66.538,80	0	R\$ -	R\$ 66.538,80
out/15	60	R\$ 66.538,80	0	R\$ -	R\$ 66.538,80
nov/15	60	R\$ 66.538,80	0	R\$ -	R\$ 66.538,80
dez/15	60	R\$ 66.538,80	0	R\$ -	R\$ 66.538,80
TOTAL		R\$ 547.361,37	60	R\$ 246.610,95	R\$ 300.750,42

1- Cálculo não considerou eventuais manutenções realizadas no período.

196. Em face da cobrança indevida, identificou-se que o DETRAN/DF, ao longo do ano de 2015, possivelmente pagou a maior a importância de **R\$ 300.750,42** (trezentos mil, setecentos e cinquenta reais e quarenta e dois centavos), resguardados os valores relativos à eventual realização de serviços de manutenção, desde que devidamente comprovados.

Irregularidade 2: Pagamento em duplicidade por OCR.

197. No caso da cobrança mensal pela funcionalidade *Optical Character Recognition* – OCR, não se identifica nenhuma cláusula no edital de Pregão Eletrônico n.º 14/2014 que permita o faturamento em separado para esse item do

⁷⁵ Citam-se, como exemplo, os pagamentos realizados nos meses de agosto (e-Doc 93E5A556-c, fl. 21), setembro (e-Doc 93E5A556-c, fl. 433) e outubro (e-Doc 24F86452-c, fl. 329).



serviço. Outrossim, conforme definições do Termo de Referência, a funcionalidade OCR está incorporada aos equipamentos de fiscalização, não sendo, portanto, um serviço apartado dos demais:

2. DEFINIÇÕES

2.1. Equipamentos de Fiscalização Eletrônicos REIT II: Os Equipamentos de Fiscalização Eletrônicos do tipo REIT II, conhecidos por "pardais", são equipamentos fixos e discretos, que não utilizam de display indicativo de velocidade. Podem ser instalados com função de monitoramento e serão dispostos de forma a gerar a captura de imagens em vídeo ou fotografia. Haverá dois modelos de equipamentos REIT II, ambos configurados para tomada de imagem panorâmica, a saber:

2.1.1. REIT II com a funcionalidade OCR, utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento.

2.1.2. REIT II sem a funcionalidade OCR, utilizando sensores baseados em tecnologia não intrusiva ao pavimento.

198. Por ser parte integrante dos equipamentos REIT II – “Parda” ativos, seu custo encontra-se incorporado à planilha denominada “*Composição De Custos – Veículos/Equipamentos/Outros*” (planilha original consta do ANEXO VII do Edital⁷⁶). A seguir, apresentam-se, de forma resumida e com alterações na formatação, as planilhas de formação de preços elaboradas pelo Consórcio MONITRAN⁷⁷:

Tabela 27 – Planilha de formação de preços – Contrato nº 36/2014 - MONITRAN

COMPOSIÇÃO DE CUSTOS ITEM C - VEÍCULOS/EQUIPAMENTOS/OUTROS			
Veículos			
		Valor	Total
Veículos		R\$ 381.650,76	R\$ 381.650,76
Equipamentos ativos			
	Qtde	Valor (R\$)	Total (RS)
REIT II 1 faixa - M 300	240	2.415,90	579.816,00
REIT II 2 faixa - M 300	1080	2.893,95	3.125.466,00
REIT II 3 faixa - M 300	504	3.305,14	1.665.790,56
ACESSÓRIO – REIT II – Ponto ativo através do dispositivo de identificação automática de placas de veículos – OCR/Optical Character Recognition	600	1.000,54	600.324,00
Monitor 55"	12	101,96	1.223,52
Nobreak	12	45,16	541,92
Monitor 20"	24	21,76	522,24
Servidor	12	533,34	6.400,08

⁷⁶ e-Doc D85A2D06-c, fl. 101.

⁷⁷ e-Doc 29F6F477-c, fls. 24 a 42.



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

Computador	24	92,57	2.221,68
Estação de trabalho	24	39,34	944,16
TOTAL EQUIPAMENTOS			R\$ 5.983.250,16
Outros			
Outros		R\$ 624.455,76	R\$ 624.455,76
TOTAL GLOBAL - VEÍCULOS/EQUIPAMENTOS/OUTROS			R\$ 6.989.356,68

Tabela 28 – Planilha de formação de preços – Contrato nº 36/2014 - MONITRAN

COMPOSIÇÃO GERAL			
Equipe técnica do projeto	A	R\$	1.287.024,00
Encargos Sociais	B	R\$	1.535.074,56
Utilização de veículos/equipamentos/outros	C	R\$	6.989.356,68
Serviços Gráficos	D	R\$	267.335,00
Instalação e aferições/Equipamentos Ativos	E	R\$	942.787,60
Instalação e manutenção de equipamentos inativos	F	R\$	718.830,18
BDI (25,89%)	G	R\$	3.039.591,69
VALOR GLOBAL (A+B+C+D+E+F+G)		R\$	14.779.999,71
TOTAL DOS SERVIÇOS - ATIVOS (A+B+C+D+E)*1,2589 (BDI)		H	R\$ 13.875.064,34
TOTAL MENSAL - ATIVOS (H/12)		I	R\$ 1.156.255,36
CUSTO MENSAL DO SERVIÇO POR FAIXA (I/326)		J	R\$ 3.546,80

199. Constata-se que o valor de **R\$ 1.000,54**, atinente ao “Acessório – REIT II – Ponto ativo através do dispositivo de identificação automática de placas de veículos – OCR/Optical Character Recognition”, está no grupo dos “Equipamentos Ativos” da planilha denominada “Veículos/Equipamentos/Outros”. O valor total dos itens que compõem o grupo “Veículos/Equipamentos/Outros” é transportado para o item “C” da planilha denominada “Composição Geral”, que condensa todos os demais custos vinculados ao objeto. Por sua vez, a partir das parcelas de custo relativas aos equipamentos ATIVOS (itens “A”, “B”, “C”, “D” e “E”), acrescidas do percentual de BDI, chega-se ao “CUSTO MENSAL DO SERVIÇO POR FAIXA” de **R\$ 3.546,80**.

200. Portanto, resta evidenciado que o item de custo relativo à funcionalidade OCR, orçado pela contratada em **R\$ 1.000,54**, já está incorporado ao custo dos equipamentos ATIVOS, de forma que o faturamento mensal do OCR em planilha apartada representa cobrança em duplicidade, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 29 – Cobrança indevida - OCR

OCR		
Mês	Qtde	Valor
fev/15	13	R\$ 7.504,05



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

mar/15	13	R\$ 13.440,59
abr/15	25	R\$ 16.775,72
mai/15	43	R\$ 36.503,57
jun/15	53	R\$ 48.059,27
jul/15	52	R\$ 50.349,75
ago/15	56	R\$ 56.030,24
set/15	55	R\$ 53.195,38
out/15	55	R\$ 53.195,38
nov/15	53	R\$ 53.028,62
dez/15	53	R\$ 53.028,62
TOTAL GERAL		R\$ 441.111,19

201. Em face do faturamento em duplicidade, foi identificado que o DETRAN/DF pagou a maior ao Consórcio MONITRAM, no ano de 2015, o valor líquido de **R\$ 441.111,19** (quatrocentos e quarenta e um mil, cento e onze reais e dezenove centavos),

Causas

202. Falha na interpretação e aplicação das cláusulas do Contrato nº 36/2014 que tratam do pagamento de instalação/manutenção de equipamentos inativos e pela funcionalidade *Optical Character Recognition – OCR*;

203. Fragilidade dos mecanismos de controle na liquidação de despesa no âmbito do Contrato nº 36/2014.

Efeitos

204. Pagamento a maior a favor do Consórcio MONITRAM, em desacordo com as regras estabelecidas no Contrato nº 36/2014, com prejuízo aos cofres da autarquia.

Considerações do Auditado⁷⁸

- DETRAN/DF⁷⁹

205. O Diretor-Geral da autarquia informou que já foram glosados os valores

⁷⁸ Por força dos itens “a” e “b.1” do Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM, foram convidados a se manifestar acerca do Achado de Auditoria n.º 3 o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF e o consórcio MONITRAM - Monitoramento Eletrônico de Trânsito.

⁷⁹ O DETRAN/DF encaminhou seus esclarecimentos por intermédio do Ofício n.º 2035/GAB (e-DOC E14CC74A-c).



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

pagos à maior em relação aos equipamentos inativos, bem assim que atualmente encontra-se suspenso tal pagamento.

206. Com relação aos valores pagos em duplicidade, referentes à funcionalidade OCR, o DETRAN informa que o faturamento dos serviços já está regularizado e que os valores pagos à maior já foram calculados. Também informou que a restituição dos valores devidos pelo Consórcio MONITRAN será amortizada da diferença advinda do reajuste do contrato.

- Consórcio MONITRAN⁸⁰

207. O Consórcio MONITRAN informa que foram glosados os valores de **R\$ 404.131,49**, relativo ao ano de 2015, e **R\$ 316.070,54**, relativo ao ano de 2016, somando um montante devolvido de **R\$ 757.015,02**.

208. A interessada anexou cópia da Carta – Ofício n.º 05/2016 – Comissão⁸¹, datada em 11/11/2016, enviada pelos executores do Contrato n.º 36/2014 ao representante do Consórcio MONITRAN, informando o cálculo do valor a ser ressarcido em função das cobranças irregulares pela funcionalidade OCR, no importe de **R\$ 757.015,02**.

209. Em resposta à citada carta, o Consórcio MONITRAN encaminhou ao DETRAN/DF expediente no qual manifestou sua concordância com o cálculo dos valores a ressarcir, com pequeno reparo no montante relativo ao reajuste devido no período de janeiro a julho de 2016, o qual seria R\$ 792.799,13, ao invés de R\$ 785.606,09, informado pelo DETRAN/DF.

Posicionamento da Unidade Técnica

210. O DETRAN/DF reconheceu a falha e comunicou que já foram adotadas medidas corretivas para recompor os cofres da autarquia e para regularizar o pagamento dos serviços.

211. No tocante aos valores relativos aos OCR, o DETRAN/DF informou que o ressarcimento dos valores pagos a maior se dará quando sobrevier o próximo

⁸⁰ O Consórcio MONITRAN manifestou-se na data de 14/02/2017, portanto fora do prazo estabelecido no Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM. Não obstante a demora verificada, tendo em vista que a presente fase presta-se a privilegiar o contraditório e a ampla defesa, entende-se que o atraso possa ser relevado (e-DOC D2C2BA7F-c).

⁸¹ e-DOC D2C2BA7F-c, p. 354/355.



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

reajuste do Contrato n.º 36/2014. Tal medida encontra-se materializada na documentação anexada à manifestação do Consórcio MONITRAN, cujo cálculo gerou o importe de **R\$ 757.015,02** a ser devolvido pelo contratado.

212. Em relação aos valores pagos a título de equipamentos inativos, apesar de o DETRAN/DF informar que os valores já teriam sido glosados e que os pagamentos foram suspensos, as planilhas de cálculo anexadas à resposta do Consórcio MONITRAN apresentam elementos que devem ser melhor esclarecidos.

213. Pela documentação pode-se observar que foram suprimidos os valores cobrados por equipamentos inativos a partir da 17ª medição, correspondente ao mês de julho de 2016. Não obstante, foi atribuído valor à crédito da contratada, no montante de R\$ 210.766,61, advindo de ajuste à maior nos valores cobrados por equipamentos inativos, relativo à 1ª até a 16ª medição (período de fevereiro/2015 a maio/2016).

214. Conforme apontamentos feitos acerca do indevido pagamento por equipamentos inativos, apenas o valor relativo ao item “Serviço de instalação de inativos” (orçado em R\$ 515,23 por simulacro instalado) deveria ter sido pago, por uma única vez, à contratada. Ou seja, todas as demais cobranças deveriam ser consideradas indevidas. Contudo, além de não haver indício de que tenham sido ressarcidos os valores pagos à maior em relação à 1ª até a 16ª medição, os cálculos apresentados denotam existir crédito a favor da contratada.

215. Portanto, como houve anuência do DETRAN/DF com o conteúdo deste Achado de Auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra.

Considerações dos auditados em face da Decisão n.º 3080/2017:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu abrir prazo de 15 (quinze) dias para que o DETRAN, o DER e as empresas Sitran e Monitran se manifestem sobre o Relatório Final de Auditoria.

- Consórcio MONITRAN

216. O Consórcio MONITRAN discorda da fundamentação que gerou a “Irregularidade 1: Pagamento mensal por equipamentos inativos”.

217. No entender do consórcio, os pagamentos mensais respeitaram a forma prevista na planilha de formação de preços do Edital do PE n.º 14/2014:



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

44. Ocorre que a despeito do contido no item 16.2 do Termo de Referência, imperioso observar o disposto no Anexo II do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico no 14/2014 acerca do faturamento de equipamentos. Confira-se:

EDITAL DE LICITAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO N.º 14/2014 DETRAN/DF

I – CUSTO DO SERVIÇO PÔR MÊS (EQUIPAMENTOS ATIVOS) = (H/12)		R\$ 1.834.253,92
J – CUSTO MENSAL DO SERVIÇO POR FAIXA (EQUIPAMENTOS ATIVOS) – (I/326)		R\$ 5.626,55
K – CUSTO TOTAL DE INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS INATIVOS = (Fx1.2589)		R\$ 1.615.400,34
L – PREVISÃO DE CUSTO DO SERVIÇO MÊS (EQUIPAMENTOS INATIVOS) = (K/12)		R\$ 134.616,69
M – PREVISÃO DE CUSTO POR EQUIPAMENTO INATIVO	(L/54)	R\$ 2.492,90
VALOR PARA LICITAÇÃO		R\$ 23.626.447,34

Valor pago somente quando da efetiva instalação do equipamento ou quando da efetiva manutenção.

45. Observa-se que no item "L", referente a "Previsão de custo do serviço por mês (Equipamentos Inativos) = (K/12)", previu-se o valor total de R\$ 134.616,69, bem como, que o índice "K" a ser rateado mensalmente se refere ao "Custo Total de Instalação e Manutenção de Equipamentos Inativos=Fx1,2589", disposto no item anterior com valor total de R\$ 1.615.400,34.

46. Ou seja, o Edital previu a realização de pagamentos mensais pelos equipamentos inativos, tendo a Contratada elaborado sua proposta comercial de acordo com o Anexo II do Termo de Referência acima tratado.

47. O Anexo II do Termo de Referência trouxe a Planilha de Preço que norteou a elaboração das propostas pelas licitantes, sendo inequívoca a sua aplicabilidade para a composição de preços dos serviços licitados conforme previsto no item 5.3 do Edital, in verbis:

5.3. Será remunerada a instalação do ponto inativo **na forma descrita nas tabelas de composição de custo**. A instalação do ponto inativo deve ser feita de forma a permitir o rodízio sempre que solicitado. Será remunerada a substituição do equipamento no caso de acidentes que comprometam a estrutura física do equipamento inativo de acordo com os serviços executados.

48. Há desacerto entre o exposto na Planilha de Preço - Anexo II e no item 16.2 do Termo de Referência, uma vez que suas disposições conflitam diretamente. Possivelmente, o item 16.2 está eivado de erro, que deveria ter sido corrigido após a elaboração da Planilha de Preços, momento em que ficou estabelecida a necessidade de realização de pagamento mensal pelos equipamentos inativos.

49. Entretanto, imperioso que prevaleça a disposto no Anexo II do Termo de Referência, por se tratar justamente da Planilha de Preço.



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

em que é exposto modelo referência para a composição de propostas pelos licitantes claramente possui conteúdo mais especializado do que disposição "genérica" prevista no item 16.2 do Termo de Referência.

218. Quanto ao montante dos valores pagos à maior calculado pela Equipe de Auditoria, o Consórcio MONITRAN argumenta que o valor de R\$ 515,23 por equipamento inativo não cobriria os reais custos de instalação:

52. Ademais, considerando a necessidade de instalação de pastes tanto para equipamentos ativos e inativos, não se mostra razoável a afirmação no Relatório Final de que a Contratada faria jus somente ao valor de R\$ 515,23 (quinhentos e quinze reais e vinte e três centavos) por equipamento inativo instalado, vista que tal importância sequer cobre os custos com a sua instalação.

53. Para a instalação dos equipamentos de inativos foi previsto no Anexo VII do Termo de Referência do Edital (fis. 102) o custo médio de R\$ 918,67 (novecentos e dezoito reais e sessenta e sete centavos):

[...]

Entretanto, veja-se que somente para a aquisição dos postes para instalação de equipamentos inativos, a Contratada pagou a empresa de engenharia parceira responsável a valor de R\$ 934,00 (novecentos e trinta e quatro reais) por unidade (DOC.X).

219. Com tais argumentos, o Consórcio MONITRAN requer que seja afastada a conclusão do Relatório Final de Auditoria referente ao Achando no 03 no que tange a suposta cobrança irregular pelos equipamentos inativos.

Posicionamento da Unidade Técnica com relação às manifestações trazidas em face da Decisão n.º 3080/2017

220. Como primeiro argumento, o Consórcio MONITRAN alega que haveria supremacia da planilha de formação de preço global sobre as planilhas auxiliares, de forma a garantir/justificar o pagamento mensal por equipamentos inativos.

221. Em que pese tal entendimento, as planilhas trazidas no PE n.º 14/2014 devem ser interpretadas em conjunto. Nesse sentido, deve ser observado que mesmo na planilha global trazida pelo Consórcio MONITRAN há indicação no rodapé no sentido de esclarecer que a previsão de pagamento mensal refere-se a "valor pago somente quando da efetiva instalação do equipamento ou quando da efetiva manutenção".

222. Além disso, o valor atribuído ao item K- CUSTO TOTAL DE INSTALAÇÃO



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

E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS INATIVOS = (Fx1.2589) representa justamente o transpasse do valor constante da tabela relativa aos custos de instalação e manutenção de equipamentos inativos, com o acréscimo do percentual do BDI.

223. Portanto, a leitura sistemática das regras e das planilhas que compõem o edital e seu termo de referência não deixam outra interpretação, senão no sentido de que os pagamentos mensais fixos estão em desacordo com o contratado.

224. Não obstante, em relação ao valor, há reparos que devem ser ajustados na presente assentada. Assim, acatando o argumento de que o valor de R\$ 515,23 não cobriria os custos de instalação de inativos, esse valor devido foi revisto.

225. No caso, a instalação de um equipamento inativo abarca todos os itens de custo previstos na Tabela 26, constante do § 190 deste relatório. Além disso, observamos que também não foi computado no cálculo o valor da sinalização vertical, tendo em vista que mesmo no ponto inativo existe sinalização. Feitos os ajustes, o Consórcio MONITRAN teria direito ao valor total de **R\$ 4.110,18** por equipamento inativo.

226. Diante da diferença aqui identificada, cabe ao DETRAN/DF equalizar a situação, fazendo retornar aos cofres da autarquia os valores pagos sem a devida comprovação dos serviços de manutenção executados nos pontos inativos.

Proposições

227. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar ao DETRAN/DF que encaminhe ao Tribunal cópia da documentação comprovando as medidas adotadas para regularizar o faturamento mensal do Contrato n.º 36/2014, firmado com o Consórcio MONITRAN, em face das cobranças por equipamentos inativos sem a devida comprovação dos serviços de manutenção eventualmente realizados, em especial quanto aos valores pagos à maior no período de fevereiro/2015 a maio/2016. (Sugestão II.b)

Benefícios Esperados

228. Aprimoramento da sistemática de liquidação e pagamento das despesas relacionadas ao Contrato n.º 36/2014, em especial aqueles relacionados à instalação de equipamentos inativos e à utilização da funcionalidade OCR.



229. Recomposição dos cofres da autarquia.

2.3 Questão de Auditoria nº 03 – Os recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito estão sendo aplicados de acordo com a legislação aplicável?

Sim. Os recursos arrecadados na fiscalização de trânsito estão sendo aplicados em consonância com o Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997 e a Portaria DENATRAN nº 407/2011.

2.4 Outros Achados

2.4.1 Achado de Auditoria nº 04 – Desvantajosidade financeira da detecção via tecnologia não intrusiva se comparada à utilização de laços indutivos.

Critério

230. Constituição Federal/1988, art. 37 – Princípio da Eficiência da Administração Pública.

Análises e Evidências

231. Conforme já mencionado no Achado de Auditoria nº 01, nos editais do Pregão Eletrônico n.º 13/2014 (Avanço de sinal) e do Pregão Eletrônico n.º 14/2014 (Pardal), o DETRAN/DF optou pela tecnologia de detecção de veículos baseada em método não intrusivo (sem a necessidade de efetuar cortes no asfalto). Apesar disso, verificou-se que atualmente encontram-se em funcionamento diversos equipamentos com tecnologia intrusiva (laço indutivo), quando os equipamentos deveriam utilizar sensores a laser.

232. Deixando de lado as razões alegadas pela empresa SITRAN e pelo Consórcio MONITRAN para o fornecimento de equipamento diverso do previsto no edital de licitação e termo de referência a ele vinculado, fato é que o custo dos equipamentos que utilizam laço indutivo mostra-se inferior aos do que utilizam sensores a laser, conforme tabelas constantes do Achado de Auditoria nº 01.

233. No Contrato n.º 29/2014, firmado com a SITRAN, identifica-se que, no que tange aos equipamentos do tipo REIT III – Avanço de Sinal, o custo do modelo RF3FXNI (R\$ 115.673,77), equipado com detector a laser, é **138%** superior ao custo



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

do modelo RF3FX (R\$ 48.674,75), que utiliza laço indutivo.

234. O comparativo acima denota uma significativa diferença de custo em favor dos equipamentos que utilizam tecnologia não intrusiva do tipo REIT III – AVANÇO DE SINAL.

235. A fim de obtermos uma real dimensão econômica envolvendo as duas opções, readequou-se a planilha de formação de preços do Contrato n.º 29/2014, substituindo a totalidade dos equipamentos que utilizam detecção a laser pelos que utilizam laços indutivos, tendo sido obtidos novos valores referenciais por faixa fiscalizada, conforme tabelas a seguir:

**Tabela 30 - Correspondência Laser x Laço
Contrato n.º 29/2014 - SITRAN**

N.º DE FAIXAS	TECNOLOGIA LASER		DIFERENÇA (B/A)	
	Valor NF (A)	UNIT/MÊS* (B)	FATOR	%
1	N/D	R\$ 3.694,07	0,060**	-
2	R\$ 79.572,46	R\$ 4.538,34	0,057	5,70%
3	R\$ 115.673,77	R\$ 5.309,73	0,046	4,59%
4	R\$ 149.905,07	R\$ 6.431,33	0,043	4,29%

Obs: *Valor mensal indicado na Planilha de Formação de Preço vencedora da licitação

** Fator arbitrado (ausente NF com valor de radar laser de 1 faixa)

Tabela 31 - Correspondência Laser x Laço - Contrato n.º 29/2014 - SITRAN

N.º DE FAIXAS	TECNOLOGIA LAÇO INDUTIVO		
	Valor NF	FATOR*	UNIT/MÊS
1	R\$ 29.867,05	0,060	R\$ 1.792,02
2	R\$ 34.139,80	0,057	R\$ 1.947,13
3	R\$ 48.674,75	0,046	R\$ 2.234,30
4	R\$ 50.671,65	0,043	R\$ 2.173,95

Obs: *Fator obtido da Tabela 45

Tabela 32 - Contrato n.º 29/2014 - REIT III - AVANÇO DE SINAL

Composição de Custos - Veículos / Equipamentos / Outros (AJUSTADO)			
Veículos			
		Valor	Total
Veículos		R\$ 639.592,20	R\$ 639.592,20
Equipamentos ativos			
	Qtde	Valor	Total
REIT III 1 Faixa – laço indutivo	1	R\$ 1.792,02	R\$ 21.504,24
REIT III 2 Faixas – laço indutivo	35	R\$ 1.947,13	R\$ 817.794,60
REIT III 3 Faixas – laço indutivo	102	R\$ 2.234,30	R\$ 2.734.783,20



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

REIT III 4 Faixas – laço indutivo	1	R\$ 2.173,95	R\$ 26.087,40
OCR	50	R\$ 1.354,55	R\$ 812.730,00
Monitor 55"	1	R\$ 170,51	R\$ 2.046,12
Nobreak	1	R\$ 75,86	R\$ 910,32
Monitor 20"	2	R\$ 35,44	R\$ 850,56
Servidor	1	R\$ 896,28	R\$ 10.755,36
Computador	2	R\$ 154,57	R\$ 3.709,68
Estação de trabalho	2	R\$ 63,07	R\$ 1.513,68
Outros			
		Valor	Total
Outros		R\$ 1.044.576,12	R\$ 1.044.576,12
TOTAL			R\$ 6.116.853,48

Tabela 33 - Contrato n.º 29/2014 - REIT III - SITRAN

COMPOSIÇÃO GERAL AJUSTADA - LAÇOS INDUTIVOS			
Equipe técnica do projeto	A	R\$ 1.255.360,92	
Encargos Sociais	B	R\$ 1.478.752,40	
Utilização de veículos/equipamentos/outros	C	R\$ 6.116.853,48	
Serviços Gráficos	D	R\$ 406.220,00	
Instalação e Manutenção de Equipamentos Ativos	E	R\$ 670.784,87	
(A+B+C+D+E)		R\$ 9.927.971,67	
(A+B+C+D+E)*1,2589 (BDI)	G	R\$ 12.498.323,53	
VALOR MENSAL (TOTAL COM BDI/12 MESES)	H	R\$ 1.041.526,96	
VALOR POR FAIXA (MENSAL/381)	I	R\$ 2.733,67	

236. Na hipótese de a totalidade dos equipamentos possuírem detector com laços indutivos, o custo mensal por faixa ficaria enormemente reduzido, conforme a seguir:

Tabela 34 – Custo mensal considerando equipamentos com tecnologia intrusiva

VALOR CONTRATADO LASER				VALOR AJUSTADO LAÇO INDUTIVO		DIFERENÇA	
CONTRATO	QDE FAIXAS	UNITÁRIO (R\$)	TOTAL CONTRATO 12 MESES (R\$)	UNITÁRIO (R\$)	TOTAL CONTRATO AJUSTADO 12 MESES (R\$)	R\$	%
29/2014	381	4.090,19	18.700.348,68	2.733,67	12.498.339,24	6.202.009,44	33,17

237. Conforme estudo comparativo acima, caso venham a ser utilizados equipamentos com laços indutivos ao invés de sensores a laser, haveria uma economia estimada de **R\$ 6.202.009,44** ao ano. Extrapolando esse valor para o limite máximo de 60 meses, chega-se à expressiva economia de **R\$ 31.010.047,20**.

238. Denota-se, portanto, que a utilização de equipamentos com tecnologia a



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

laser está sendo financeiramente desvantajosa quando comparada à utilização de equipamentos com laços indutivos.

239. No tocante à efetividade das duas tecnologias, merece relevo esclarecer que tanto no Contrato n.º 29/2014, quanto no Contrato n.º 36/2014, o faturamento mensal é obtido com base no cômputo total de dias de funcionamento de cada equipamento. Assim, a partir dos registros individuais, é possível saber o grau de disponibilidade mês a mês de cada faixa fiscalizada.

240. A seguir, apresentam-se as tabelas comparativas com o percentual de disponibilidade dos equipamentos, segregado por tipo de tecnologia utilizada (laser ou laço indutivo), nos meses de outubro a dezembro de 2015, conforme dados de faturamento elaborados pela SITRAN e pelo Consórcio MONITRAN para o período.

Tabela 35 - Percentual de disponibilidade equipamentos REIT III - AVANÇO DE SINAL

DISPONIBILIDADE	out/15		nov/15		dez/15		Acumulado	
	LASER	LAÇO	LASER	LAÇO	LASER	LAÇO	LASER	LAÇO
Equipamento funcionou sem interrupção	84,89%	95,45%	72,67%	54,55%	68,49%	80,30%	75,35%	76,77%
Equipamento necessitou de manutenção corretiva/preventiva	15,11%	4,55%	27,33%	45,45%	31,51%	19,70%	24,65%	23,23%

Tabela 36 - Percentual de disponibilidade equipamentos REIT II - PARDAL

DISPONIBILIDADE	out/15		nov/15		dez/15		Acumulado	
	LASER	LAÇO	LASER	LAÇO	LASER	LAÇO	LASER	LAÇO
Equipamento funcionou sem interrupção	60,25%	50,77%	49,59%	55,38%	49,59%	61,54%	53,14%	55,90%
Equipamento necessitou de manutenção corretiva/preventiva	39,75%	49,23%	50,41%	44,62%	50,41%	38,46%	46,86%	44,10%

241. As tabelas acima demonstram que a performance dos equipamentos mais tradicionais, que utilizam laços indutivos, foi superior aos de tecnologia mais recente, que utilizam sensores a laser. Outro ponto a ser considerado é que os equipamentos com detecção a laser têm limitações para sua utilização, uma vez que tanto a SITRAN como o Consórcio MONITRAN acabaram utilizando-se da tecnologia intrusiva em diversos locais, sob a alegação de não ser possível instalar detectores a laser.



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

242. As justificativas do DETRAN/DF para a massificação da tecnologia não intrusiva nos editais de Pregão Eletrônico n.ºs 13/2014 – Avanço de Sinal e 14/2014 – Pardal, estão expostas no bojo do Processo n.º 055.035657/2012, que tratou do primeiro edital citado. Consta daqueles autos impugnação administrativa⁸² encaminhada pela empresa Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda. acerca da escolha do método não intrusivo, afirmando, em suma, que:

- a) *A tecnologia não havia sido aferida e testada em larga escala, existindo dúvidas acerca de sua eficácia técnica;*
- b) *Opção economicamente mais onerosa em comparação com a tecnologia intrusiva;*
- c) *Possível direcionamento do objeto em favor de equipamento fabricado pela empresa FISCAL Tecnologia, permitindo a manutenção do Consórcio SDF, formado pelas empresas SITRAN, DATAPROM e FISCAL, responsável pelos contratos anteriores firmados pelo DETRAN/DF para tais serviços.*

243. A resposta à impugnação consta do Despacho n.º 789 do Diretor de Engenharia,⁸³ ao qual foi anexado o Despacho n.º 168 da Diretora de Engenharia Substituta,⁸⁴ que contém as explicações encaminhadas por aquele setor à Direção-Geral do DETRAN/DF⁸⁵:

- Despacho n.º 789 DA DIRETORIA DE ENGENHARIA:

Quanto à escolha da tecnologia não intrusiva para a detecção, anexamos a justificativa técnica oferecida pela Diretoria de Engenharia no processo.

Esta justificativa é suficiente para esclarecer quanto a adoção da tecnologia não intrusiva para a detecção.

Acrescentamos apenas que em uma metrópole de 1,5 milhão de veículos, com índice de motorização de 1,7 veículo/habitante, faz-se necessário utilizar as tecnologias mais atuais e adaptadas à situação.

Não é mais concebível intervir no trânsito para a execução desses laços e nem cortar o asfalto para sua instalação.

O corte de asfalto toma-se um ponto de fragilidade no pavimento, levando à infiltração de água e à destruição da base.

Disponibilizada a tecnologia não intrusiva, esta deve ser utilizada e cada vez mais contratada.

Apesar de saber que não se pode escolher a melhor proposta apenas por ser de baixo valor, no caso presente conforme nossas estimativas não há diferenças relevantes entre as tecnologias empregadas.

Aliás, qualquer licitante poderá reduzir os valores de sua proposta também neste item, obtendo vantagem competitiva.

A própria impugnante reconhece que a tecnologia já é disponível no

⁸² e-Doc FF207E58-c, fls. 148 a 163.

⁸³ O Sr. José Lima Simões.

⁸⁴ A Sra. Yara da Silva Geraldini.

⁸⁵ e-Doc FF207E58-c, fls. 143 a 147.



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

mercado e vem sendo utilizada cada vez mais pelas grandes cidades. Neste caso não há qualquer favorecimento à licitantes.

Ousamos sugerir que a impugnante procure se adequar às atualizações tecnológicas e também apresente a solução considerada mais adequada pela Administração.

Não se pode admitir a obsolência e a precariedade quanto existe solução mais adequada.

- Despacho n.º 789 DA DIRETORIA DE ENGENHARIA:

c) Do aspecto intrusivo ou não intrusivo: ao contrário do que é colocado a Fls. 2137 quando se diz "sem que se tenha entrado nos aspectos técnicos", a tecnologia escolhida foi decidida baseada em questões exclusivamente técnicas. A eleição pela tecnologia não intrusiva apresenta diversas vantagens em relação à tecnologia intrusiva e têm sido objeto de licitação em outras cidades tais como São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba. Segundo Walter Porto Júnior, em "Sistema Especialista para Monitoramento da Operação Equipamentos de Fiscalização Eletrônica de Velocidade", os radares intrusivos como os laços indutivos requerem cortes no pavimento, os cabos que formam o laço se deterioram por causa do tráfego intenso e pela variação de temperatura e a acuridade da detecção depende da instalação de vários sensores em conjunto. A ausência de corte no asfalto deixa o equipamento mais discreto aumentando a sua efetividade. O deslocamento do equipamento tem um custo menor, visto a menor necessidade de infraestrutura (não há a necessidade de instalação de laços). Em compensação, a tecnologia não intrusiva permite monitorar múltiplas faixas de tráfego simultaneamente, apresentam maior facilidade para alterar as zonas de detecção. Uma importante vantagem da tecnologia não intrusiva é a melhor fiscalização de motociclistas. A tecnologia intrusiva denuncia a localização dos sensores e motociclistas tentam desviar por entre faixas criando situação de risco de acidentes. Segue em anexo notícias correlatas ao uso de tecnologia não intrusiva em outras cidades.

244. Apesar das explicações oferecidas em contraposição aos argumentos da empresa Splice, tem-se que, na prática, na execução dos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014 acabou sendo mitigada a opção então defendida pela área de engenharia do DETRAN/DF.

245. Quanto à suposta danificação do asfalto, que, a priori, mostra-se razoável, não há estudo que permita mensurar o benefício da escolha da tecnologia não intrusiva, impossibilitando comparações objetivas.

246. Perante a presente análise, que procurou avaliar o custo e a performance dos dois tipos de tecnologia, conclui-se que a utilização de equipamentos com detecção a laser (não intrusiva) foi adotado sem a realização de estudo técnico-econômico, indicando que não deveria ter sido adotada como regra pelo DETRAN/DF, por sua desvantajosidade financeira, bem assim em razão de sua



performance/disponibilidade ser equivalente ou inferior aos equipamentos que utilizam laços indutivos.

Causas

247. Ausência de estudo prévio detalhado acerca das vantagens e desvantagens dos equipamentos com sensores não intrusivos ao pavimento em comparação aos que utilizam laços indutivos.

248. Adoção e implantação não gradual e não progressiva de nova tecnologia, impossibilitando o monitoramento e avaliação de sua adaptação operacional e técnica à realidade das rodovias do DF, bem como de sua efetividade e eficiência.

249. Elaboração dos termos de referência dos Pregões Eletrônicos n.ºs 13/2014 e 14/2014 com prevalência de equipamentos de tecnologia que se mostra mais onerosa, cujo desempenho é igual ou inferior aos que utilizam laços indutivos.

Efeitos

250. Maior dispêndio de recursos financeiros com monitoramento e fiscalização das vias públicas do Distrito Federal, sem contrapartida superior em qualidade que justifique o acréscimo no gasto público com esses serviços.

Considerações do Auditado⁸⁶

- DETRAN/DF⁸⁷

251. O DETRAN/DF argumenta que as tecnologias de detecção intrusiva e não intrusiva apresentam pontos negativos e positivos. O equipamento não intrusivo não requer aferições por ocasião de recapeamento ou de condições do asfalto. Por outro lado, o intrusivo é mais econômico financeiramente, mas o tempo inoperante é maior, pois qualquer alteração na pavimentação pode interromper os serviços e demandar nova aferição do Inmetro.

252. A par dessas diferenças, o DETRAN/DF noticia que irá reavaliar a

⁸⁶ Por força dos itens “a”, “b.1” e “b.2” do Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM, foram convidados a se manifestar acerca do Achado de Auditoria n.º 8 do Relatório Prévio o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, o consórcio MONITRAN - Monitoramento Eletrônico de Trânsito e a empresa SITRAN Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.

⁸⁷ O DETRAN/DF encaminhou seus esclarecimentos por intermédio do Ofício n.º 2035/GAB (e-DOC E14CC74A-c).



composição dos objetos, a fim de verificar a que melhor se enquadra às necessidades técnicas da autarquia.

- SITRAN⁸⁸

253. A SITRAN não se posicionou sobre a questão, limitando-se a destacar que a opção pela tecnologia do edital foi de livre escolha do DETRAN/DF.

- Consórcio MONITRAN⁸⁹

254. O Consórcio MONITRAN assevera que não há diferença significativa entre o custo das duas tecnologias (intrusiva x não intrusiva).

255. Apresentou comparativo entre os valores cotados no Contrato n.º 35/2006 e os do Contrato n.º 36/2014. A partir da atualização do valor contratado em 2006, de **R\$ 2.280,00** por faixa monitorada, entende que em valores atuais o custo de radares intrusivos representaria **R\$ 3.661,29**. Tal valor é superior ao preço por faixa estabelecido para o Contrato n.º 36/2014, que originalmente era de **R\$ 3.546,80**.

256. Reforçando seu entendimento, mencionou que o preço atualmente cobrado do DETRAN/DF é equivalente aos praticados por outras unidades da federação em contratos que utilizam equipamentos intrusivos.

Posicionamento da Unidade Técnica

257. A escolha da tecnologia e os custos envolvidos carecem de estudos por parte do DETRAN/DF, tendo em vista a provável diferenciação de custos entre os equipamentos e que, na prática, a adoção integral da tecnologia não intrusiva acabou sendo mitigada na execução dos Contratos n.º 29/2014 e 36/2014.

258. Por certo, o fato de ser tecnologia nova demandaria a adaptação gradual dos contratos, antes de sua massificação conforme ocorrido. Por outro lado, o elevado quantitativo de radares a laser hoje em funcionamento no Distrito Federal indica que a tecnologia é viável, com limitações em algumas áreas, restando, contudo, sopesar o aspecto econômico-financeiro envolvido para esse tipo de

⁸⁸ A SITRAN manifestou-se por intermédio de peça elaborada por seus advogados formalmente constituídos (e-DOC C42DFDA1-c).

⁸⁹ O Consórcio MONITRAN manifestou-se na data de 14/02/2017, portanto fora do prazo estabelecido no Despacho Singular n.º 407/2016 – GCPM. Não obstante a demora verificada, tendo em vista que a presente fase presta-se a privilegiar o contraditório e a ampla defesa, entende-se que o atraso possa ser relevado (e-DOC D2C2BA7F-c).



objeto.

259. Quanto ao argumento trazido pelo Consórcio MONITRAN para demonstrar equivalência de valores entre os dois tipos de tecnologia, a atualização de valores do Contrato n.º 35/2006 não se mostra adequada para tal desiderato. Isso porque artefatos tecnológicos tendem a depreciar com rapidez, sendo que os mais atuais, no geral, apresentam maior valor agregado. Ademais, o fator adotado no comparativo está relacionado ao preço dos serviços, cuja composição abarca diversos outros itens de custo, além dos radares em si.

260. Inobstante, como a presente questão está diretamente relacionada aos apontamentos feitos para o Achado de Auditoria n.º 01, assim como naquele, os termos do presente achado foram ajustados para incorporar os argumentos considerados procedentes.

Proposições

261. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar ao DETRAN/DF que:

- a) realize estudo no intuito de verificar a viabilidade técnica-econômica da utilização de equipamentos com tecnologia de detecção não intrusiva ao pavimento, em detrimento dos que utilizam detecção por laços indutivos, por se mostrar, a priori, financeiramente desvantajosa; (Sugestão II.c)
- b) quando da renovação da vigência dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014, firmados com a empresa SITRAN - Sinalização de Trânsito Industrial Ltda e com o Consórcio MONITRAN – Monitoramento Eletrônico de Trânsito, avalie, com base no estudo indicado na alínea “a”, a conveniência e a oportunidade para a manutenção da tecnologia não intrusiva; (Sugestão III.b)
- c) doravante, quando da implementação de modelo inovador de monitoramento e gerenciamento de tráfego, ou projeto de natureza similar: i) realize estudos preliminares de viabilidade técnica, operacional e financeira-econômica, considerando, dentre outros aspectos: a) o custo-benefício da implantação; b) a compatibilidade técnica da tecnologia escolhida frente às características das vias do Distrito Federal; ii) defina metodologia para avaliação dos resultados



(principalmente a fixação de metas e de indicadores técnicos para aferição); iii) planeje estratégia para implantação gradual e vinculada ao atingimento de resultados que comprovem sua vantajosidade. (Sugestão III.c)

Benefícios Esperados

262. Aumento da eficiência dos serviços de monitoramento e gestão do tráfego.
263. Otimização da aplicação dos recursos provenientes da arrecadação de multas de trânsito, uma vez que estes são utilizados para o pagamento de contratos de monitoramento e gestão do tráfego.

Conclusão

264. A presente auditoria visou avaliar a regularidade e a execução dos contratos de monitoramento e gestão de tráfego das vias públicas do Distrito Federal, bem como a conformidade da aplicação dos recursos provenientes de multas de trânsito, havendo o trabalho se desdobrado em 3 (três) questões de auditoria.
265. Na primeira questão, entendeu-se que os termos contratuais firmados pelo DER/DF e pelo DETRAN/DF estavam adequados, uma vez que seguiram as condições previstas nos instrumentos convocatórios e as normas aplicáveis;
266. Em relação à segunda questão, entendeu-se que, no âmbito dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014, firmados pelo DETRAN/DF, as empresas contratadas forneceram equipamentos com tecnologia diversa da prevista inicialmente nos editais de licitação, sem explicitar a motivação técnica para a alteração e sem ajustar o preço dos serviços. Verificou-se, também, que os critérios de glosa estabelecidos pelos editais e contratos foram aplicados de forma indevida. No que tange ao Contrato nº 36/2014, foi constatado que as cobranças mensais por equipamentos inativos e para aqueles com funcionalidade “OCR” estão em desacordo com as regras estabelecidas para o faturamento dos serviços prestados.
267. Em relação à terceira questão, entendeu-se que os recursos arrecadados na fiscalização de trânsito estão sendo aplicados em consonância com o Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997 e a Portaria DENATRAN nº 407/2011.
268. Adicionalmente, no tópico “Outros Achados”, verificou-se a necessidade



de realização de estudos, por parte do DETRAN/DF, em relação à viabilidade financeira da massificação do uso de equipamentos com tecnologia de detecção não intrusiva ao pavimento, em comparação aos que utilizam tecnologia de detecção por laços indutivos.

269. Conclui-se, portanto, que os objetivos da presente fiscalização foram alcançados, principalmente em razão de que as falhas detectadas estão sendo ou serão regularizadas concomitantemente à execução dos ajustes.

Considerações Finais

270. No presente Relatório de Auditoria foi proposta responsabilização conforme a tabela a seguir:

TABELA 37 - RESPONSÁVEIS

Nº	Nome Completo	CPF	Sanção	Ref. (§§)
1	Dante Ferreira de Melo	032.716.501-44	Multa, art. 272, inciso III, da Resolução nº 296/2016	122/124

Proposições

34. Ante o exposto sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Tomar conhecimento do Relatório Final de Auditoria;
- II. Determinar ao DETRAN/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias:
 - a) com relação à utilização de parte dos equipamentos com método de detecção intrusiva ao pavimento nos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014: (Achado de Auditoria n.º 01)
 - a.1) formalize, com espeque no art. 65, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 8.666/1993, as devidas alterações nos termos dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014, de maneira que fique formalmente justificada nos respectivos processos administrativos a utilização de parte dos equipamentos com método de detecção intrusiva ao pavimento;
 - a.2) promova, com espeque no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei n.º 8.666/1993, o imediato reequilíbrio dos valores



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

dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014, apoiando-se em documentação comprobatória dos custos de tais equipamentos, à exemplo de notas fiscais ou documentos equivalentes;

a.3) após a adoção da medida determinada no item I."a".2, caso necessário, efetue as glosas nos futuros pagamentos para a recomposição dos eventuais valores pagos à maior às contratadas;

- b) encaminhe ao Tribunal cópia da documentação comprovando as medidas adotadas para regularizar o faturamento mensal do Contrato n.º 36/2014, firmado com o Consórcio MONITRAN, em face das cobranças por equipamentos inativos sem a devida comprovação dos serviços de manutenção eventualmente realizados, em especial quanto ao valores pagos à maior no período de fevereiro/2015 a maio/2016 (Achado de Auditoria n.º 03);
- c) realize estudo no intuito de verificar a viabilidade da utilização de equipamentos com tecnologia de detecção não intrusiva ao pavimento, em detrimento aos que utilizam detecção por laços indutivos, por se mostrar, a priori, financeiramente desvantajosa (Achado de Auditoria n.º 04);

III. Determinar ao DETRAN/DF que, doravante:

- a. adote medidas para fortalecer o controle sobre a execução dos contratos, nos termos do art. 66 da Lei nº 8.666/1993, em especial no tocante à observância rigorosa das especificações, prazos, valores e demais obrigações expressas em cláusulas contratuais, de modo a resguardar o erário e a evitar irregularidades similares às apontadas na presente auditoria; (Achado de Auditoria n.º 01)
- b. quando da renovação da vigência dos Contratos nºs 29/2014 e 36/2014, firmados com a empresa SITRAN - Sinalização de



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

Trânsito Industrial Ltda e com o Consórcio MONITRAN – Monitoramento Eletrônico de Trânsito, avalie, com base no estudo indicado na alínea “a”, a conveniência e a oportunidade para a manutenção da tecnologia não intrusiva; (Achado de Auditoria n.º 04)

- c. quando da implementação de modelo inovador de monitoramento e gerenciamento de tráfego, ou projeto de natureza similar: i) realize estudos preliminares de viabilidade técnica, operacional e financeira-econômica, considerando, dentre outros aspectos: a) o custo-benefício da implantação; b) a compatibilidade técnica da tecnologia escolhida frente às características das vias do Distrito Federal; ii) defina metodologia para avaliação dos resultados (principalmente a fixação de metas e de indicadores técnicos para aferição); iii) planeje estratégia para implantação gradual e vinculada ao atingimento de resultados que comprovem sua vantajosidade (Achado de Auditoria n.º 04)

IV. Recomendar ao DETRAN/DF que:

- a) promova diligência junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, tendo em vista a disposição contida na Portaria n.º 166/2016, que veda o uso de rede de distribuição aérea para a implantação de infraestrutura e serviços públicos na área tombada do Distrito Federal, a fim de esclarecer possível interferência no objeto dos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, promovendo as alterações pertinentes em seus futuros editais de licitação para contratação de objeto análogo (Achado de Auditoria n.º 01);
- b) aperfeiçoe os mecanismos adotados para a contabilização dos serviços efetivamente prestados no âmbito dos contratos de prestação de serviços de monitoramento e gestão de tráfego (Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014), inclusive reprogramando o cálculo do sistema informatizado, para que o relatório de



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

interrupções contemple a tolerância de 12 horas apenas para a primeira parada da faixa/radar no mês correspondente (Achado de Auditoria n.º 2).

- V. autorizar a audiência do responsável indicado na Tabela 37, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, e no art. 248, IV, da Resolução nº 296/2016, para que apresente, no prazo de 30 dias, razões de justificativa em razão de ter permitido a utilização de equipamentos de custo inferior e com tecnologia diversa da inicialmente prevista nos Contratos n.ºs 29/2014 e 36/2014, sem promover ajustes nas planilhas de custo originais, contribuindo para a ocorrência de pagamentos mensais em valor superior ao necessário para a remuneração dos serviços, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 272, inciso III, da Resolução nº 296/2016; (Achado de Auditoria n.º 01)

Brasília, 19 de outubro de 2017.

JOSÉ VITOR AKEGAWA PIERRE
Auditor de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5014, de 06/02/2018

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **5650/2016-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 5650/2016-e

RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

EMENTA : Auditoria integrada realizada no âmbito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal-DETRAN/DF e do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, em atendimento ao PGA/2016, com o objetivo de avaliar a regularidade e a execução dos contratos de monitoramento e gestão de tráfego das vias públicas do Distrito Federal, bem como a conformidade da aplicação dos recursos provenientes de multas de trânsito.

DECISÃO Nº 277/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento do Relatório Final de Auditoria; II. determinar ao Detran/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias: a) com relação à utilização de parte dos equipamentos com método de detecção intrusiva ao pavimento nos Contratos nºs 29/14 e 36/14: 1) formalize, com espeque no art. 65, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666/93, as devidas alterações nos termos dos Contratos nºs 29/14 e 36/14, de maneira que fique formalmente justificada nos respectivos processos administrativos a utilização de parte dos equipamentos com método de detecção intrusiva ao pavimento; 2) promova, com espeque no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei nº 8.666/93, o imediato reequilíbrio dos valores dos Contratos nºs 29/14 e 36/14, apoiando-se em documentação comprobatória dos custos de tais equipamentos; 3) após a adoção da medida determinada no item anterior, caso necessário, efetue as glosas nos futuros pagamentos para a recomposição dos eventuais valores pagos à mais às contratadas; b) encaminhe ao Tribunal cópia da documentação comprovando as medidas adotadas para regularizar o faturamento mensal do Contrato nº 36/14, firmado com o Consórcio MONITRAN, em face das cobranças por equipamentos inativos sem a devida comprovação dos serviços de manutenção eventualmente realizados, em especial quanto aos valores pagos à mais no período de fevereiro/2015 a maio/2016 (Achado nº 3); c) realize estudo no intuito de verificar a viabilidade da utilização de equipamentos com tecnologia de detecção não intrusiva ao pavimento, em detrimento aos que utilizam detecção por laços indutivos, por se mostrar, a priori, financeiramente desvantajosa (Achado nº 4); III. determinar ao Detran/DF que, doravante: a) adote medidas para fortalecer o controle sobre a execução dos contratos, nos termos do art. 66 da Lei nº 8.666/93, em especial no tocante à observância rigorosa das especificações, prazos, valores e demais obrigações expressas em cláusulas contratuais, de modo a resguardar o erário e a evitar irregularidades similares às apontadas na auditoria; b) quando da renovação da vigência dos Contratos nºs 29/14 e 36/14, firmados com a empresa SITRAN - Sinalização de Trânsito Industrial Ltda. e com o Consórcio MONITRAN - Monitoramento Eletrônico de Trânsito, avalie, com base no estudo indicado na alínea "a", a conveniência e a oportunidade para a manutenção da tecnologia não intrusiva; c) quando da implementação de modelo inovador de monitoramento e gerenciamento de tráfego, ou projeto de natureza similar: 1) realize estudos preliminares de viabilidade técnica, operacional e financeira-econômica, considerando, dentre outros aspectos: 1.1) o custo-benefício da implantação; 1.2) a compatibilidade técnica da tecnologia escolhida frente às características das vias do Distrito Federal; 2) defina metodologia para avaliação dos

resultados (principalmente a fixação de metas e de indicadores técnicos para aferição); 3) planeje estratégia para implantação gradual e vinculada ao atingimento de resultados que comprovem sua vantajosidade; IV. recomendar ao Detran/DF que: a) promova diligência junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, tendo em vista a disposição contida na Portaria nº 166/16, que veda o uso de rede de distribuição aérea para a implantação de infraestrutura e serviços públicos na área tombada do Distrito Federal, a fim de esclarecer possível interferência no objeto dos Contratos nºs 29/14 e 36/14, promovendo as alterações pertinentes em seus futuros editais de licitação para contratação de objeto análogo; b) aperfeiçoe os mecanismos adotados para a contabilização dos serviços efetivamente prestados no âmbito dos contratos de prestação de serviços de monitoramento e gestão de tráfego (Contratos nºs 29/14 e 36/14), inclusive reprogramando o cálculo do sistema informatizado, para que o relatório de interrupções contemple a tolerância de 12 horas apenas para a primeira parada da faixa/radar no mês correspondente; V. autorizar a audiência do responsável indicado na Tabela 37, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, e no art. 248, inciso IV, do Regimento Interno do TCDF, para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa em virtude de ter permitido a utilização de equipamentos de custo inferior e com tecnologia diversa da inicialmente prevista nos Contratos nºs 29/14 e 36/14, sem promover ajustes nas planilhas de custo originais, contribuindo para a ocorrência de pagamentos mensais em valor superior ao necessário para a remuneração dos serviços, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 272, inciso III, da Regimento Interno do TCDF.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 06 de Fevereiro de 2018


~~José Valdirio Da Silva~~
Secretário das Sessões


Anilcéia Luzia Machado
Presidente