



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

AUDITORIA INTEGRADA

RELATÓRIO FINAL

Avaliação da conformidade da execução dos contratos de prestação de serviços de manutenção do sistema de controle semafórico do Distrito Federal firmados pelo DETRAN/DF e pelo DER/DF.

(Processo 1669/2019-e)





Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Brasília 2019

RESUMO EXECUTIVO

A presente Auditoria de Regularidade foi realizada no Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN/DF) e no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER-DF) e teve como objeto a avaliação da conformidade da execução dos contratos de prestação de serviços de manutenção do sistema de controle semafórico do Distrito Federal firmados pelo DETRAN/DF e pelo DER/DF, vigentes no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.

O que o Tribunal avaliou?

O Tribunal avaliou a conformidade da execução dos contratos de serviços de manutenção do sistema de controle semafórico, firmados pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal e pelo Departamento de Estradas de Rodagem do DF.

Para alcançar esse objetivo foram propostas as 4 questões de auditoria a seguir:

1. As contratações emergenciais atenderam aos dispositivos legais aplicáveis e às decisões do TCDF?
2. A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao Projeto Básico e/ou ao Termo de Referência?
3. Os Acordos de Nível de Serviço estão sendo cumpridos pelas contratadas?
4. A liquidação das despesas de serviços e insumos adquiridos foi realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

O que o Tribunal constatou?

Em relação ao Achado 1, verificou-se que o Detran/DF celebrou contratos de manutenção do parque semafórico (contratos emergenciais 02/2018 e 01/2019) em desacordo com entendimento da Corte de Contas, consubstanciado na Decisão 3500/1999.

Quanto ao Achado 2, verificou-se que o acordo de nível de serviço previsto no ajuste firmado pelo DER com a empresa SITRAN (Contrato 2/2017) não serve para aferir se os serviços contratados são executados de forma célere e eficiente, uma vez que não há prazo para a conclusão dos reparos nos equipamentos submetidos à manutenção.

No Achado 3, observou-se que nos processos de pagamento dos serviços contratados pelo DETRAN não foi informado o valor mensal a ser glosado nas faturas da contratada, relativos ao tempo excedido nas execuções dos reparos, nem a avaliação do nível de serviços apurada em conformidade com o previsto nos contratos emergenciais de serviços de manutenção de semáforos analisados nesta auditoria.

Por fim, quanto ao Achado 4, apurou-se que o valor do material (insumos) aplicado nos serviços contemplados pelo Contrato 2/2017 (DER x SITRAN) é bastante inferior ao pago pelas peças fornecidas, o que evidencia uma superestimativa do custo dos insumos, que foram calculados pelo DER/DF com base no valor do imobilizado do parque semafórico.

Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

Entre as proposições formuladas, destacam-se as seguintes:

1. Determinar ao DETRAN/DF e à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, por força do disposto no Decreto Distrital 39.816/2019, art. 1º, que adotem medidas para que a contratação de serviços de manutenção semafórica seja precedida de licitação, sem a contínua celebração de contratos emergenciais, de modo a resguardar o interesse público. (*Achado 1*).
2. Determinar ao DETRAN/DF que promova, mensalmente, a avaliação do nível de serviços referente aos contratos de manutenção semafórica,



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

juntando aos autos de pagamento as respectivas memórias de cálculos.
(*Achado 3*).

3. Determinar ao DER/DF que revise a metodologia utilizada na projeção e na métrica de pagamento dos custos com a aquisição de insumos, peças e demais materiais de manutenção, aplicando-as em prorrogações e ou em contratações futuras, avaliando, por exemplo, a sistemática de pagamento pelo consumo real, de acordo com o tipo e quantitativo de material utilizado no serviço de manutenção. (*Achado 4*).

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que o DETRAN e DER promovam a racionalização de recursos públicos mediante a adoção de medidas que assegurem a fiel execução do objeto dos contratos e promovendo contratações mais vantajosas para o Distrito Federal.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Sumário

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Apresentação	7
1.2	Identificação do Objeto	7
1.3	DO DETRAN/DF	7
1.4	DO DER/DF	8
1.5	Contextualização	8
1.6	Objetivos	11
1.6.1	Objetivo Geral da Auditoria	11
1.6.2	Objetivos Específicos	11
1.7	Escopo	11
1.8	Montante Fiscalizado	13
1.9	Metodologia	14
1.10	Critérios de auditoria	15
1.11	Avaliação de Controle Interno	15
2	RESULTADOS DA AUDITORIA	17
2.1	QA 1 – As contratações emergenciais atenderam aos dispositivos legais aplicáveis e às decisões do TCDF?	17
2.1.1	Achado 1 – Celebração de contratos emergenciais pelo DETRAN em desacordo com dispositivo legal aplicável, em detrimento de entendimento jurisprudencial consubstanciado na Decisão nº 3500/1999 do TCDF.	18
2.2	QA 2 – A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao projeto básico e/ou Termo de Referência?	25
2.3	QA 3 – Os Acordos de Nível de Serviço estão sendo cumpridos pelas contratadas? 26	
2.3.1	Achado 2 – Acordo de nível de serviços previsto no Contrato 2/2017 (DER/DF x SITRAN) não estipula prazo para finalização de reparos.	26
2.4	QA 4 – A liquidação das despesas de serviços e insumos adquiridos foi realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?	36
2.4.1	Achado 3 – Processos de liquidação das despesas falhos, no que tange à mensuração dos acordos de nível de serviço dos contratos firmados pelo DETRAN/DF. 36	
2.5	Outros Achados	44



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

2.5.1	Achado 4 – Superestimativa de custo de materiais/insumos pelo DER/DF.....	44
3	Conclusão.....	54
4	Considerações Finais.....	56
5	Proposições	56



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada realizada no Departamento de Trânsito do Distrito Federal e no Departamento de Estradas de Rodagem do DF em cumprimento ao PGA/2019, aprovado pela Decisão Administrativa 64/2018.

2. Os trabalhos de fiscalização ocorreram no período de 21/01/2019 a 05/04/2019.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria abrangeu a avaliação da conformidade da execução dos contratos de prestação de serviços de manutenção do sistema de controle semaforizado do Distrito Federal, firmados pelo DETRAN/DF e pelo DER/DF, vigentes no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.

1.3 DO DETRAN/DF

4. O Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN/DF), entidade autárquica criada por meio do Decreto-Lei 4315, de 13 de março de 1967, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, integra o Sistema Nacional de Trânsito, nos termos do art. 124-A, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e do art. 7.º, inciso III, da Lei Federal 9.503/1997 (CTB), é órgão competente para exercer o poder de polícia administrativa de trânsito no âmbito do Distrito Federal¹.

5. A estrutura administrativa da autarquia foi dada pela Lei 1.991, de 2 de julho de 1998, com a respectiva regulamentação promovida pelo Decreto 27.784, de 16 de março de 2007, que aprovou seu Regimento Interno.

6. Entre as principais competências do DETRAN/DF, destacam-se as 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

¹ Conforme art. 124-A, Parágrafo 3º, da LODF.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas no CTB no exercício regular no Poder de Polícia de Trânsito; educar para o trânsito e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas.

1.4 DO DER/DF

7. O Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER-DF), entidade autárquica criada pelo Decreto 6, de 09 de junho de 1960, integra a estrutura administrativa do Distrito Federal, o Sistema Rodoviário Nacional (SRN) e o Sistema Nacional de Trânsito (SNT)², vinculado à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, nos termos do art. 1º do Decreto 33.481/2012 c/c o art. 2º, inciso VI, do Decreto 39.610/2019, é órgão executivo rodoviário de trânsito do Distrito Federal.

8. Entre as principais finalidades do DER-DF³ destacam-se as de proporcionar infraestrutura viária adequada, garantindo a sustentabilidade e eficiência, para o deslocamento de veículos, cargas, pessoas e animais no Sistema Rodoviário do Distrito Federal (SRDF); promover segurança, fluidez do trânsito, mobilidade e conforto aos usuários do SRDF; contribuir para a educação no trânsito; cumprir e fazer cumprir o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/1997 (CTB); e realizar estudos e pesquisas, confeccionar, implementar, coordenar as atividades relativas à sinalização de endereçamento, indicativa e de utilidade pública no âmbito do Distrito Federal.

1.5 Contextualização

9. O crescimento⁴ da frota de veículos nos centros urbanos impõe aos órgãos gestores do trânsito a necessidade de adequarem o sistema viário para

² Conforme Art. 1º do Anexo único ao Regimento Interno do DER, aprovado por meio do Decreto 37.949/2017.

³ Conforme o Regimento Interno do DER-DF, aprovado por meio do Decreto nº 37.949/2017.

⁴ No Distrito Federal, o número de veículos registrados alcançou a marca de 1.735.067 (um milhão setecentos e trinta e cinco mil e sessenta e sete), em abril de 2018, e representou um crescimento aproximado de 3% em relação a 2017. Informações disponíveis em: <http://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Frota-de-ve%C3%ADculos-registrados-no-DF-Abril-2018.pdf>. Acesso em 05/02/2019.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

absorver a demanda, garantir mais segurança e melhorar a fluidez do tráfego nas vias públicas.

10. O controle do tráfego por meio de sinalização semafórica pode ser realizado⁵ basicamente por dois tipos: em tempo fixo e em controle atuado pelo tráfego, que possui respostas distintas conforme o fluxo.

11. As principais vantagens e desvantagens dos controles em tempo fixo e atuado são apresentadas na Tabela a seguir:

Tabela 1: Vantagens e Desvantagens dos Controles em Tempo Fixo e Atuado

TIPO DE CONTROLE	VANTAGENS	DESVANTAGENS
Tempo fixo	<ul style="list-style-type: none">- A elaboração da programação e sua implantação em campo são simples no caso da operação isolada e em redes pequenas.- Custo de implantação e operação inferior ao do controle atuado.- Quando bem programado, levando em conta a variação do tráfego ao longo do dia, tem desempenho satisfatório.	<ul style="list-style-type: none">- Planos semafóricos elaborados com dados de volume que não refletem a real situação do tráfego podem gerar excessivo atraso para veículos e pedestres.- Requer coleta periódica de dados de tráfego para assegurar a qualidade dos planos semafóricos, o que implica custos elevados.- Pouco eficiente para o controle em locais, ou períodos do dia, em que o volume de tráfego sofre muitas variações.- A determinação dos planos para a operação coordenada exige conhecimentos específicos.
Atuado	<ul style="list-style-type: none">- Desempenho favorável no controle do tráfego em situações de volume muito variável.	<p>O custo de implantação e manutenção do sistema atuado é mais elevado do que o de tempo fixo.</p>

⁵ Fonte: http://www.sinaldetransito.com.br/normas/manual_de_sinalizacao_semaforica_DENATRAM.pdf, item 5.2.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

TIPO DE CONTROLE	VANTAGENS	DESVANTAGENS
	<ul style="list-style-type: none">- Minimiza tempos de verde ociosos.- É o mais indicado para o controle de travessias de pedestres em meio de quadra, quando a sinalização semafórica for justificada.- O controle atuado permite a omissão de estágios⁶. Na situação de múltiplos estágios, o aspecto de segurança deve ser cuidadosamente observado.	<ul style="list-style-type: none">- Nem todos os controladores podem operar em modo totalmente atuado.- A instalação dos detectores é dispendiosa e requer inspeção e manutenção periódicas para sua adequada operação.- A definição dos parâmetros para a operação dos controladores atuados, especialmente no controle totalmente atuado, exige conhecimentos específicos.

Fonte: Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, volume V, p. 70, disponível em: http://www.sinaldetransito.com.br/normas/manual_de_sinalizacao_semaforica_DENATRAN.pdf.

12. No Distrito Federal, o DETRAN controla 471 (quatrocentos setenta e um) cruzamentos, dos quais aproximadamente 65% (sessenta e cinco por cento) são do tipo atuado e cerca de 35% (trinta e cinco por cento) do tipo fixo⁷.

13. Atualmente, o controle do *status* dos semáforos sob responsabilidade do DETRAN/DF e do DER/DF é feito pelas centrais de monitoramento, que são operacionalizadas pelas empresas contratadas para realizar a manutenção semafórica. Além desse controle, as contratadas realizam vistorias diárias nos equipamentos que estão fora do alcance das centrais.

⁶ Conforme o Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, volume V – Sinalização Semafórica, p. 64, estágio é o intervalo de tempo em que um ou mais grupos de movimentos recebem simultaneamente o direito de passagem, compreendendo o tempo de verde e o de entreverdes que o segue.

⁷ Conforme DA 37.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

14. Registre-se que a abertura dos chamados de manutenção é feita pela central de monitoramento, após a detecção da necessidade de revisão ou do recebimento de demandas de vistoriadores ou da população.

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo Geral da Auditoria

15. A presente auditoria tem por objetivo geral avaliar a conformidade da execução dos contratos de serviços de manutenção do sistema de controle semafórico, firmados pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal e pelo Departamento de Estradas de Rodagem do DF.

1.6.2 Objetivos Específicos

16. As questões de auditoria encontram-se assim definidas:

1. As contratações emergenciais atenderam aos dispositivos legais aplicáveis e às decisões do TCDF?
2. A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao Edital e/ou ao Termo de Referência?
3. Os Acordos de Nível de Serviço estão sendo cumpridos pelas contratadas?
4. A liquidação das despesas de serviços e insumos adquiridos foi realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?

1.7 Escopo

17. O escopo desta auditoria limitou-se, inicialmente, aos contratos de serviços de manutenção do sistema de controle semafórico celebrados pelo DETRAN/DF e DER/DF, cuja vigência alcançou o período entre 01/01/2018 e 31/12/2018, listados no quadro a seguir.

18. Contudo, diante da celebração do contrato emergencial 1/2019 (DETRAN x SITRAN) no curso desta auditoria, decidiu-se ampliar o escopo para incluir o referido ajuste, com vistas a examinar apenas a regularidade da contratação. Assim, o escopo da auditoria, em relação ao DETRAN/DF, passou a ser de 01/01/2018 a 18/09/2019.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Tabela 2 – Contratos de manutenção semafórica

JURISDICIONADO	CONTRATO	CONTRATADA	OBJETO	VALOR (R\$)	VIGÊNCIA
DETRAN/DF	01/2018 (Emergencial)	Sitran Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.	Serviço de manutenção do sistema semafórico do Distrito Federal (em regime de 24x7x365, 24h/d, 7 dias por semana, todos os dias do ano), incluindo equipamentos, materiais, peças de reposição e consumíveis de manutenção.	3.464.923,26	12/03/2018 a 08/09/2018
DETRAN/DF	02/2018 (Emergencial)	Sitran Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.	Serviço de manutenção do sistema semafórico do Distrito Federal (em regime de 24x7x365, 24h/d, 7 dias por semana, todos os dias do ano), incluindo equipamentos, materiais, peças de reposição e consumíveis de manutenção.	3.464.923,26	10/09/2018 a 09/03/2019
DETRAN/DF	1/2019 (Emergencial)	Sitran Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.	Serviço de manutenção do sistema semafórico do Distrito Federal (em regime de 24x7x365, 24h/d, 7 dias por semana,	3.434.067,78	22/03/2019 a 18/09/2019



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

JURISDICIONADO	CONTRATO	CONTRATADA	OBJETO	VALOR (R\$)	VIGÊNCIA
			todos os dias do ano), incluindo equipamentos, materiais, peças de reposição e consumíveis de manutenção.		
DER/DF	02/2017	Sitran Comércio e Indústria de Eletrônicos Ltda.	Serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos semafóricos do DER-DF, bem como remanejamento e/ou implantação de sinalização semafórica mediante demanda.	4.882.728,14	14/02/2017 a 14/08/2019

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base nos instrumentos de contratos listados na tabela.

19. Destaca-se que a vigência dos contratos examinados nesta auditoria já expirou, quando da elaboração do presente Relatório Final de Auditoria.

1.8 Montante Fiscalizado

20. Em relação ao DER/DF, considerou-se como montante fiscalizado o saldo total liquidado para os serviços de manutenção semafórica, para o exercício de 2018: R\$ 1.749.438,14 (um milhão, setecentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e trinta e oito reais e quatorze centavos).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

21. Quanto ao DETRAN/DF, não há Programa de Trabalho específico para os serviços de manutenção de semáforo. Consta, genericamente, '*Gestão das Atividades de Sinalização e Vertical*', para as diversas Regiões Administrativas do DF: Plano Piloto, Gama, Taguatinga, Brazlândia, etc., não discriminando especificamente o valor com serviços de manutenção.

22. Diante disso, considerou-se como montante fiscalizado, no âmbito do DETRAN, o valor total dos contratos emergenciais 01/2018 e 02/2018, constantes do Quadro 2, qual seja: R\$ 6.929.846,52 (seis milhões, novecentos e vinte e nove mil, oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta e dois centavos).

23. Em relação ao contrato 01/2019, no valor de R\$ 3.434.067,78 (três milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, sessenta e sete reais e setenta e oito centavos), apesar de constar da tabela 2, entende-se que não pode compor o montante fiscalizado, visto que a análise ficou restrita à regularidade da contratação e que até o final da presente auditoria a execução do ajuste ainda não havia sido iniciada.

1.9 Metodologia

24. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC AEE239AF), merecendo destaque o exame documental e a correlação de informações obtidas.

25. Durante a execução da auditoria, para aferir se as contratadas atenderam aos acordos de nível de serviços, foram solicitados, por meio de Notas de Auditoria, os registros dos serviços de manutenção dos meses de setembro e novembro de 2018 e feita a análise pertinente.

26. Em especial, nos registros referentes aos serviços de manutenção sob a fiscalização do DETRAN, adotou-se como critério que os prazos máximos de manutenção são os constantes dos semáforos localizados fora do 'corredor estratégico'⁸, ou seja, com prazo ligeiramente maior que os demais semáforos.

⁸ Definição de corredores estratégicos: Avenida Hélio Prates; Avenida W3; Avenida das Araucárias; Eixo Monumental; Setor Policial Sul e Centro de Taguatinga.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Portanto, trata-se de uma análise conservadora (favorável à contratada) ao se analisar se para determinado reparo foi obedecido o prazo estabelecido.

1.10 Critérios de auditoria

27. Os principais critérios utilizados na presente fiscalização foram extraídos, entre outros, dos seguintes normativos:

Tabela 3 – Legislação aplicável

CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil.
Lei nº 8.666/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Decreto nº 32.598/2010	Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal.
Decisão nº 3.500/1999	Tribunal de Contas do Distrito Federal.

1.11 Avaliação de Controle Interno

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

29. Para aferir o Risco Inerente⁹ ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade¹⁰, urgência¹¹, tendência¹², criticidade¹³, relevância¹⁴

⁹ Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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?".

¹³ 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.

¹⁴ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

e materialidade¹⁵, relativas à jurisdicionada e à matéria a ser auditada, conforme tabelas a seguir.

Figura 1 – Risco de Inerente – DETRAN

Matriz de Risco Inerente		
	DETRAN-DF	Contratos de serviços de manutenção de semáforos.
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		29%

Figura 2 – Risco de Inerente – DER

Matriz de Risco Inerente		
	DER/DF	Contratos de serviços de manutenção de semáforos.
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		29%

30. No tocante à aferição do Risco de Controle¹⁶, considerou-se o questionário de avaliação de controle interno¹⁷, o qual foi elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do *COSO II – Committee of Sponsoring*

¹⁵ 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.

¹⁶ Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.

¹⁷ Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Organizations of the Treadway Commission, que estimou o Risco de Controle como Baixo¹⁸ 31% (trinta e um por cento).

Figura 3 – Risco de Controle – DETRAN

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2 - DETRAN/DF		
Ambiente Interno		33%
Definição de Objetivos		0%
Identificação de Eventos		50%
Avaliação de Risco		100%
Resposta ao Risco		30%
Atividades de Controle		0%
Informação e Comunicação		0%
Monitoramento		0%
Risco de Controle		27%

Figura 4 – Risco de Controle – DER

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2 - DER/DF		
Ambiente Interno		33%
Definição de Objetivos		0%
Identificação de Eventos		75%
Avaliação de Risco		100%
Resposta ao Risco		30%
Atividades de Controle		0%
Informação e Comunicação		8%
Monitoramento		30%
Risco de Controle		35%

2 RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 QA 1 – As contratações emergenciais atenderam aos dispositivos legais aplicáveis e às decisões do TCDF?

Parcialmente. O DETRAN/DF firmou três contratos emergenciais¹⁹ de serviços de manutenção do sistema semafórico com a empresa SITRAN Comércio e Indústria de

¹⁸ Média dos valores $(27+35)/2=31\%$ dos riscos de controle do DETRAN/DF e DER/DF.

¹⁹ Trata-se do Contrato 01/2018, assinado eletronicamente em 12/03/2018, e do Contrato 02/2018, assinado eletronicamente em 10/09/2018. (DA 41, páginas 2 a 20).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Eletrônicos Ltda. O primeiro foi justificado pela suspensão cautelar do Pregão Eletrônico 02/2018, por meio da Decisão 195/2018 desta Corte de Contas. Esse certame foi revogado pela Autarquia em 14/06/2018, por entender que a continuidade do certame não se apresentava conveniente e oportuna. O segundo ajuste teve como justificativa “a não finalização do processo ordinário de contratação da Manutenção Semafórica”, diante da suspensão cautelar do Pregão Eletrônico 18/2018, por meio da Decisão 4265/2018, em que o Tribunal determinou ao DETRAN a adoção de medidas com vistas à correção de falhas no edital e ao atendimento do disposto no Decreto 36.220/2014. Em que pese o Tribunal ter autorizado a continuidade desse procedimento, por meio da Decisão 5979/2018, após o DETRAN corrigir a pesquisa de preços estimados, a Pasta firmou o terceiro contrato emergencial, Contrato 01/2019, sob a justificativa de o processo de contratação ordinária não ter sido concluído, em detrimento do disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e do entendimento desta Corte constante da Decisão 3500/1999, alínea “a”.

2.1.1 Achado 1 – Celebração de contratos emergenciais pelo DETRAN em desacordo com dispositivo legal aplicável, em detrimento de entendimento jurisprudencial consubstanciado na Decisão 3500/1999 do TCDF.

Critério

31. As contratações emergenciais devem obedecer às disposições legais e normativas aplicáveis. Lei 8.666/1993, art. 24, inciso IV. Decreto 34466/2013, art. 1º ao 6º; Decisão 3500/1999, TCDF.

Análises e Evidências

32. O Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN/DF) firmou 02 (dois) contratos emergenciais durante o exercício de 2018 para assegurar a continuidade da manutenção do sistema semafórico sob o seu controle. O primeiro



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

contrato²⁰ vigorou até 08 de setembro de 2018 e o segundo²¹ expirou em 09 de março de 2019.

33. O primeiro ajuste teve como justificativa a suspensão do procedimento²² licitatório pela Corte de Contas, por meio da Decisão 195/2018, em que o Tribunal determinou a correção de falhas identificadas no edital PE 02/2018 ou a apresentação de justificativas, na forma a seguir.

DECISÃO Nº 195/2018

[...] II – determinar ao DETRAN que, nos termos do estabelecido no art. 113, § 2º, da Lei 8.666/93 c/c o art. 277 do RI/TCDF, suspenda cautelarmente o Pregão Eletrônico 02/2018 até ulterior deliberação plenária, com vistas à correção das falhas abaixo apontadas ou à apresentação à Corte dos esclarecimentos pertinentes: a) adote as medidas necessárias ao cumprimento da lei, retirando a irregular conjugação, no mesmo contrato, dos serviços de manutenção semafórica com o fornecimento de materiais de consumo, disponibilização de peças de reposição novas ou reparo de peças usadas; b) refaça a pesquisa de preços estimados do certame, utilizando as premissas constantes do Decreto 36.220/2014, especialmente no que diz respeito à utilização de preços públicos e principalmente incluindo os preços praticados no contrato anterior; [...].

34. Destaca-se que em vez de o DETRAN/DF corrigir as falhas apontadas pela Corte ou apresentar os esclarecimentos pertinentes, optou pela revogação²³ do procedimento licitatório, publicando, na data de 28 de agosto de 2018, o Pregão

²⁰ Contrato 01/2018, valor global de R\$ 3.464.923,26 (três milhões, quatrocentos sessenta e quatro mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos). – DA 41, páginas 2/7.

²¹ Contrato 02/2018, valor global de R\$ 3.464.923,26 (três milhões, quatrocentos sessenta e quatro mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos). – DA 41, páginas 8/13.

²² Processo licitatório (origem) nº 055.025.015/2016 foi suspenso pela Decisão 195/2018. Processo licitatório 055.012.587/2018-92, suspenso pela Decisão 4265/2018.

²³ Conforme DA 39, DODF 112, página 51, o Pregão Eletrônico 02/2018 foi revogado na data de 14 de junho de 2018.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Eletrônico 18/2018, quando restavam aproximadamente 11 (onze) dias de vigência do primeiro contrato emergencial²⁴.

35. Diante do prazo exíguo para concluir a contratação²⁵ regulada pelo novo edital (PE 18/2018), surgiu a situação emergencial em que a autarquia de trânsito justificou a celebração do contrato emergencial 02/2018, conforme DA 38.

36. Registre-se que o DETRAN/DF manteve no edital do PE 18/2018 as mesmas falhas constantes do edital do Pregão Eletrônico 02/2018 (revogado), o que levou o Tribunal a determinar a suspensão desse novo certame, conforme se verifica do excerto da Decisão 4265/2018, a seguir.

DECISÃO 4265/2018

[...] II – determinar ao DETRAN que, nos termos do estabelecido no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 277 do RITCDF, suspenda cautelarmente o Pregão Eletrônico 18/2018, até ulterior decisão desta Corte, com vistas à correção das falhas identificadas no edital com as seguintes diligências: a) adote as medidas necessárias ao cumprimento da lei retirando a irregular conjugação, no mesmo contrato, dos serviços de manutenção semafórica com o fornecimento de materiais de consumo, disponibilização de peças de reposição novas ou reparo de peças usadas, anteriormente determinado no item II, “a”, da Decisão 195/2018; b) refaça a pesquisa de preços estimados do certame, utilizando as premissas constantes do Decreto 36.220/2014, especialmente no que diz respeito à utilização de preços públicos, em consonância com o item II, “b”, da Decisão 195/2018; [...].

37. Após justificativas apresentadas, o Tribunal autorizou²⁶ a continuidade do certame, devendo, para tanto, o DETRAN adotar as medidas para

²⁴ Contrato 01/2018 foi assinado eletronicamente em 12/03/2018 e teve vigência até 08/09/2018.

²⁵ Trata-se do processo ordinário de contratação 055.012.587/2018-92 (conforme Decisão 4265/2018) e, quanto à justificativa, esta pode ser verificada no Documento de Oficialização de Demanda, item 1, DA 26, página 108.

²⁶ Conforme Decisão 5979/2018.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

atender o disposto no Decreto 36.220/2014, em atenção ao deliberado no item II, alínea “b”, da Decisão 4265/2018.

38. A autarquia de trânsito foi informada dessa deliberação na data de 13 de dezembro de 2018²⁷, contudo não adotou as medidas determinadas pela Corte, surgindo, por conseguinte, a terceira contratação emergencial, conforme Contrato 01/2019, sob a justificativa a seguir.

Documento de Oficialização de Demanda²⁸

Tendo em vista a não finalização do processo ordinário de contratação da Manutenção Semafórica e a abertura da licitação ainda sem previsão faz-se necessário a contratação em regime emergencial do serviço de manutenção semafórica para que não pare o serviço. (sic)

39. Diante disso, verifica-se que as contratações emergenciais objeto dos contratos emergenciais 02/2018 e 01/2019 não se harmonizam com o entendimento desta Corte, constante da Decisão 3500/1999, item II, alíneas “a” e “b”, a seguir.

Decisão 3500/1999

(...)

II) informar ao ilustre consulente que, sem prejuízo do cumprimento das formalidades previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/93, é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio: a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame; b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à

²⁷ Conforme e-DOC FC6D5C34-e do Processo 2678/2018.

²⁸ DA 40, página 1 do Processo 00055-00009727/2019-53, SEI/GDF.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s); c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial; f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial; g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata; (grifamos)

(...)

40. Cumpre observar que, em regra, as situações emergenciais advêm da existência de imprevisibilidade, o que inexistiu no presente caso, conforme relatado nos parágrafos antecedentes. Trata-se de situações emergenciais fundadas em falhas constantes dos editais reguladores dos Pregões Eletrônicos 02/2018 e 18/2018, que deveriam ter sido sanadas pelo DETRAN/DF, a fim de evitar contratações emergenciais²⁹ para serviços de natureza continuada.

41. Diante do disposto no art. 1º do Decreto distrital nº 39.816/2019³⁰, entende-se que a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal deve conhecer, se for o caso, da proposição originada do presente achado de auditoria, para que adote medidas com vistas a mitigar a ocorrência contínua de contratações emergenciais de serviços de manutenção do sistema semafórico do Distrito Federal.

Causas

42. Morosidade do DETRAN/DF em dar continuidade na contratação dos serviços de manutenção semafórica por meio de licitação.

²⁹ Conforme DA 41 (Contratos 02/2018 e 01/2019).

³⁰ Art. 1º do Decreto distrital delegou ao Secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal a competência para realizar o processo licitatório de modernização e prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos semáforos sob jurisdição do DETRAN/DF.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Efeitos

43. Possibilidade de contratar manutenção semafórica de qualidade inferior à desejável e contratações em desacordo com a legislação e com entendimentos desta Corte.

Considerações do auditado DETRAN/DF.

44. O DETRAN/DF³¹ informou que, tendo em vista o término da vigência do contrato emergencial 01/2019, priorizou o andamento do Processo Administrativo 00055-00120587/2018-92 com o objetivo de efetuar a contratação ordinária dos serviços de manutenção semafórica.

45. Destacou que apesar de ter recebido inúmeras impugnações ao edital, a licitação foi realizada na data de 07/10/2019, obtendo proposta da empresa considerada inicialmente vencedora no montante de R\$ 10.140.000,00 (dez milhões, cento e quarenta mil reais).

46. Registra que após o julgamento dos recursos interpostos pelas empresas participantes do certame, a autarquia teve que suspender os procedimentos de contratação para atender o disposto na Decisão 3496/2019 (TCDF), por meio da qual foi determinado que a autarquia se abstinhasse de homologar o Pregão Eletrônico 018/2018 até ulterior deliberação plenária do egrégio Tribunal de Contas.

47. Ademais, assinalou que por meio da Decisão 4243/2019, o TCDF manteve o entendimento de que o DETRAN deveria permanecer sem homologar o citado certame até decisão futura, razão pela a autarquia celebrou novo ajuste emergencial, Contrato 03/2020, firmado com a empresa CLD Construtora e Laços Detetores e Eletrônica Ltda, na data de 16/03/2020, por valor inferior aos contratados por meio de ajustes emergenciais anteriores.

48. Noticiou, ainda, que o TCDF, por meio da Decisão 2062/2020, deliberou pela continuidade do processo contratação ordinária, desde que observado

³¹ Despacho – DETRAN/DG/DIREN – e-DOC 34D6645B, págs.6/7.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

o enquadramento como microempresa da empresa SSAT Sinalização e Adesivos EIRELI EPP, nos limites previstos na Lei 4611/2011 c/c a Lei Complementar 123/2006.

49. Por fim, assinalou que a empresa SSAT apresentou seus balanços patrimoniais de 2018 e 2019 e que a Diretoria de Engenharia do Detran/DF aguarda o encaminhamento dos balanços patrimoniais da empresa SINACOM Indústria e Comércio de Sinalização Viária, para que a homologação do objeto licitado seja feita a quem de direito, observadas as recomendações desta Corte.

Posicionamento da equipe de auditoria

50. As alegações apresentadas pelo DETRAN/DF elidem, em parte, o atraso verificado na condução dos certames licitatórios. Não obstante, entende-se que deva ser mantida a proposição formulada acerca do presente Achado, pelas razões a seguir.

51. É sabido que a Lei 8.666/1993 assegura a qualquer licitante, contratado ou pessoa física o direito de representar ao Tribunal de Contas ou órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação da norma³². Assim, a Pasta de Trânsito deve, quando da elaboração do instrumento convocatório, mitigar falhas que possam tornar morosa a contratação regular.

52. No caso presente, como relatado alhures, no novo edital, Pregão Eletrônico 18/2018, o DETRAN/DF incorreu em falhas semelhantes às já anteriormente apontadas por esta Corte de Contas³³ em relação ao Pregão Eletrônico 02/2018³⁴, situação que contribuiu para demora na conclusão da contratação pela via ordinária, em razão de impugnações interpostas por licitantes.

53. Caso o DETRAN/DF tivesse imprimido mais empenho na correção das imperfeições do PE 02/2018, possivelmente teria firmado contrato regular em um

³² Art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

³³ Conforme Decisões 195/2018 e 4265/2018.

³⁴ Revogado - conforme DA 39, DODF nº 112, página 51, de 14 de julho de 2018.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

prazo menor, evitando as consecutivas contratações emergenciais de serviços de manutenção do parque semafórico sob o seu controle.

Proposições

54. Ante ao exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar ao DETRAN/DF e à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, por força do contido no Decreto Distrital 39.816/2019, que adotem medidas para que a contratação de serviços de manutenção semafórica seja precedida de licitação, sem a contínua celebração de contratos emergenciais, de modo a resguardar o interesse público.

Benefícios Esperados

55. Proporcionar contratações mais vantajosas à Administração Pública distrital.

2.2 QA 2 – A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao projeto básico e/ou Termo de Referência?

Sim. Em análise aos relatórios de acompanhamento da execução dos contratos 01/2018 e 02/2018 firmados pelo DETRAN, acostados ao processo de liquidação das despesas, não foram detectadas irregularidades na execução dos serviços objeto dos referidos ajustes³⁵. Quanto ao contrato 02/2017, celebrado pelo DER com a SITRAN, não foram encontradas irregularidades na execução do objeto que sustentem um achado de auditoria. Ressalte-se, porém, que o parâmetro utilizado para aferir o nível de serviço previsto no ajuste é inadequado, mas o tema foi tratado na Questão 3, Achado 2, a seguir.

³⁵ Conforme DA 26.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

2.3 QA 3 – Os Acordos de Nível de Serviço estão sendo cumpridos pelas contratadas?

Parcialmente. Em análise aos relatórios de avaliação do acordo de nível de serviços relativos aos contratos 01/2018 e 02/2018 firmados pelo DETRAN, acostados ao processo de liquidação das despesas, verificou-se que o cálculo do nível de serviço realizado pelo jurisdicionado apresenta valor nulo, embora fosse possível apurar valor diferente a partir das informações encaminhadas pela contratada. Tal situação impacta o valor devido à SITRAN, conforme demonstrado no Achado 03, deste relatório. Quanto ao contrato celebrado pelo DER com a SITRAN, verificou-se que o parâmetro utilizado para aferir o acordo de nível de serviço é inadequado, visto que não se presta a mensurar se o serviço foi executado de forma célere e eficiente, porquanto não foi estabelecido prazo (tempo) para a contratada concluir os reparos nos equipamentos submetidos à manutenção, conforme apontado no Documento de Auditoria 30.

2.3.1 Achado 2 – Acordo de nível de serviços previsto no Contrato 2/2017 (DER/DF x SITRAN) não estipula prazo para finalização de reparos.

Critério

56. O acordo de nível de serviço previsto contratualmente deve mensurar a celeridade e eficiência dos serviços de manutenção. Legislação aplicável: Lei 8666/1993, arts. 57, 58, 66, 67 e 87.

Análises e Evidências

57. Um acordo de nível de serviço³⁶ é estabelecido entre duas ou mais partes para definir níveis específicos de desempenho relacionados a determinadas funções ou atividades.

58. Assim, descreve os níveis de desempenho a serem alcançados e a forma de medição desse desempenho, incluindo o momento e a periodicidade da

³⁶ Fonte: <https://www.heflo.com/pt-br/definicoes/acordo-de-nivel-de-servico/>



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

medição acordados entre as partes, bem como a definição clara do processo de atendimento e resolução de problemas a ser adotado pelas partes envolvidas.

59. Logo, um dos requisitos para a elaboração do Acordo de Níveis de Serviço é a definição do tempo de execução do serviço.

60. O Contrato³⁷ 2/2017, celebrado entre o DER/DF e a empresa SITRAN, estabelece acordo³⁸ de níveis de serviço para execução dos serviços, sendo que o prazo estabelecido entre a abertura do chamado e o início do reparo é de 1 (uma) hora.

61. Contudo, destaca-se que não foi fixado prazo máximo para a execução dos serviços (início e fim de reparo), tornando-se, sob o ponto de vista financeiro, indiferente se o serviço é executado de forma célere/eficiente ou não.

62. Obviamente, tal situação pode ter impactado negativamente na fluidez e na segurança do trânsito. Neste sentido, o acordo estipulado com a contratada era frágil, uma vez que não atendia ao propósito de mensurar se os atributos da celeridade e da eficiência foram atingidos.

63. Vale ressaltar que, diferentemente do ajuste firmado pela mesma contratada (SITRAN) com o DETRAN, em que se estipulou uma penalidade (glosa) que varia conforme o total de horas mensais de manutenção corretiva, acima do prazo estipulado individualmente para cada atendimento, isto não ocorre no contrato celebrado com o DER.

64. Tomemos a situação hipotética em que são abertos diversos chamados em locais distintos e a equipe de manutenção vai até o local do 1º chamado no prazo inferior a 1 hora e não realiza o serviço. Logo em seguida, vai a outro local, no prazo inferior a 1 hora e tampouco realiza o serviço e, assim, sucessivamente.

³⁷ DA 30, páginas 2/57.

³⁸ DA 30, página 61.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

65. Nesta hipotética situação, a contratada atenderia ao critério fixado no 'acordo de níveis de serviço', mas, sem, de fato, atingir a finalidade almejada pela Administração Pública.

66. Este simples exemplo assinala que o acordo de nível de serviços não se presta a garantir o objeto do contrato, qual seja, manter os semáforos em pleno funcionamento. Isto apenas assinala a fragilidade dos seus termos.

67. Evidentemente, a métrica utilizada (tempo de chegada ao local) é inadequada, pois o que se busca é a execução do serviço em tempo hábil.

68. Ademais, vale ressaltar, que a sanção em caso de não cumprir os acordos de níveis de serviço é de 2% do valor da fatura mensal, em caso de o percentual de chamados (Q) que cumpriram o prazo estabelecido (chegada ao local em até 1 hora) for inferior a 80%, conforme se assinala na figura³⁹ a seguir.

Figura 5 – Acordo de Nível de Serviços (DER x SITRAN)

³⁹ DA 30, página 61.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Nº 02 – ATENDIMENTO DE CHAMADAS DE MANUTENÇÃO	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o bom funcionamento contínuo dos cruzamentos semafóricos.
Meta a cumprir	Registrar em relatório próprio, os registros de atendimento com a hora de abertura do chamado, a hora do contato com a equipe de manutenção, a hora do início e fim do atendimento e a descrição dos serviços. O prazo estabelecido entre a abertura do chamado e o início do atendimento deverá ser de até 1 hora.
Instrumento de medição	Relatório mensal com a ficha individual das ocorrências
Forma de acompanhamento	Pelo executor do contrato, através da análise dos relatórios apresentados.
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Cada comunicação será registrada e valorada individualmente. O prazo admissível decorrido entre a abertura do chamado e o início do atendimento é de 1 hora Tempo decorrido entre a abertura de chamado e o início de atendimento = X hora Cálculo individual do índice: $I = X \text{ hora} \div 1 \text{ hora}$ N = número total de índices I calculados n = número de ocorrências observadas para o índice $I \leq 1$ $Q = n \div N$
Início da Vigência	Data do recebimento da Ordem de Serviço do contrato
Faixas de ajuste no pagamento	$Q \geq 0,90$: 100% do valor da fatura mensal $0,80 \leq Q < 0,90$: 100% da fatura mensal e advertência $I < 0,80$: Considerado como reincidência
Sanções	Primeira ocorrência no mês: advertência Reincidência: 2% de glosa no valor da fatura mensal

69. Assim, como previsto no Termo de Referência, para valores de $Q \geq 80\%$ não há qualquer penalidade financeira. Em síntese, há uma margem de 20% de chamados atendidos fora do prazo que, mesmo assim, a contratada receberá o valor total da fatura:

- $Q \geq 90\%$: Recebe 100% da fatura mensal;
- $80\% \leq Q < 90\%$: Recebe 100% da fatura e advertência;
- $Q < 80\%$: Considera-se reincidência e recebe multa de 2%, recebendo 98% da fatura.

70. Tal situação em que a contratada recebe o valor total da fatura, mesmo tendo iniciado 20% dos chamados fora do prazo previsto (até 1 hora) e sem prazo para finalizar a manutenção/conserto, não se presta a avaliar o desempenho desejado pelo interesse público.

71. A título de ilustração, a figura a seguir assinala 'acordo de nível de serviço para serviços de segurança perimetral (Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região)' e o valor da fatura varia conforme o atingimento das metas estipuladas (faixas 1, 2 ou 3) e com redução no valor da fatura de até 20%.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Figura 6 - Acordo de Nível de Serviços celebrado pelo TRT



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO

Anexo II
Acordo de Nível de Serviço
Manutenção Corretiva

Nº 01 - Prazo de atendimento do serviço de manutenção corretiva do Sistema de Segurança Perimetral	
Item	Descrição
Finalidade	Garantir o regular funcionamento do Sistema discriminado acima
Meta a cumprir	Assistência Técnica Corretiva - realizar atendimento para diagnóstico no prazo máximo de 24h a partir do chamado e realizar o serviço de manutenção corretiva no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, a contar do diagnóstico.
Instrumento de medição	Controle físico através de Ordem de Serviço emitida pelo Fiscalização
F o r m a d e acompanhamento	Relatórios emitidos pela fiscalização
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de Cálculo	Cada relatório será verificado e valorado individualmente, segundo a natureza da manutenção: Assistência Técnica Corretiva - Prazo máximo (48 horas) para regularizar o funcionamento do Sistema menos N° de horas utilizadas para manutenção do Sistema = x.
Início da vigência	Data da assinatura do contrato
Faixas de ajuste no pagamento	Assistência Técnica Corretiva Faixa 1 - X < ou = 48 horas = 100% da fatura Faixa 2 - X > 48 horas e < ou = 96 horas = 90% da fatura Faixa 3 - X > 96 horas e < ou = 120 horas = 80% da fatura
Sanções	Relatórios na Faixa 2 - Multa de 10% sobre o valor do contrato. Relatório na Faixa 3 - Multa de 20% sobre o valor do contrato + rescisão contratual

72. Contudo, como apontado, no caso do Contrato 2/2017, o DER celebrou um acordo com multa de 2% sobre o valor da fatura mensal.

73. Vale registrar que os dados⁴⁰ referentes aos serviços de manutenção corretiva de setembro e outubro/2018 totalizaram 129 atendimentos:

⁴⁰ DA 30, fls. 76 e 93.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Tabela 4 – Dados de manutenção corretiva de setembro e outubro de 2018

Mês	Total de chamados de manutenção corretiva	0,8* Q	Diferença
Setembro	65	52	13
Outubro	64	52	12

74. Assim, nos meses de setembro e de outubro/2018 do total de chamados (65 e 64, respectivamente), bastaria atender 52 chamados no prazo (80%) para que não incidisse penalidade (glosa) sobre o valor da fatura mensal.

75. Tal situação mostra-se inapropriada, pois foge ao razoável o mecanismo adotado que estipula o prazo de 1 hora para iniciar o serviço (tempo de chegada ao local) e desconsidera o tempo do próprio reparo.

76. Em setembro, 63 dos 65 chamados (96%) foram atendidos conforme o pactuado: tempo para início do reparo de até 1 hora. Similarmente, em outubro, 95% dos chamados foram atendidos no prazo⁴¹.

77. Como exposto, tal critério não afere a rapidez do atendimento, dada a fragilidade do acordo de nível de serviços firmado.

Causas

78. Falha no estabelecimento do critério adotado para a medição do Acordo de Nível de Serviço relativo à gestão dos prazos para atendimento dos serviços de manutenção semafórica.

Efeitos

79. Possibilidade de maior tempo de inoperância dos semáforos, com prejuízo à segurança e à fluidez do trânsito.

⁴¹ DA 30, páginas 99/102.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

80. Possibilidade de remuneração integral de serviços realizados sem a observância do princípio da eficiência.

Considerações do auditado - DER/DF⁴².

81. De acordo com o DER, o Acordo de Nível de Serviços constante do Contrato 2/2017 foi replicado de outro processo licitatório de serviços de manutenção semaforica, em atendimento ao disposto no item II-e, da Decisão Liminar 12/2014 – P/AT, Processo 32.358/2014 – TCDF⁴³. Entretanto, concorda que a métrica utilizada é ineficaz, conforme comentários constantes do e-DOC B73212C9, página 3, nos termos a seguir.

‘Concorda o DER-DF que a métrica utilizada na Acordo de Nível de Serviço do Contrato nº 2/17 é ineficaz.’

82. Quanto à alteração do Acordo de Nível de Serviços, observou a Pasta que qualquer alteração depende de seu controle direto sobre o mau funcionamento dos equipamentos, visto que o horário de constatação da anormalidade é crucial para controlar o tempo de atendimento pela contratada, considerando o atual estágio tecnológico dos equipamentos semaforicos, *verbis*.

No atual estágio da tecnologia dos equipamentos existentes no DER/DF, que não conta com comunicação direta dos semáforos com uma central automatizada, é indispensável que haja constatação do mau funcionamento por meio das vistorias da empresa contratada, ou de avisos provenientes dos agentes de trânsito rodoviários, dos policiais rodoviários, ou da sociedade. Para tornar viável qualquer alteração no acordo de nível de serviço será necessário que todas as ocorrências de mau funcionamento dos semáforos sejam controladas diretamente pelo DER/DF haja vista que, no caso em pauta, o horário em que foi constatada a anormalidade é crucial para verificação do tempo de atendimento da contratada. Atualmente não há uma rotina estabelecida que concentre os avisos de ocorrência em um só local, ficando a disponibilidade da sociedade apenas o telefone da empresa

⁴² Conforme e-DOC B73212C9.

⁴³ Processo 32358/2014, Decisão Liminar 12/2014, e-DOC 18D681DD, peça 6.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

contratada inseridos nos semáforos e nas páginas do sítio eletrônico do DER/DF⁴⁴. (*Sublinhamos*).

84. Ademais, apresentou o quadro 02 – Atendimento de Chamadas e Execução do Serviço de Manutenção, como proposta de melhoria do Acordo de Nível de Serviço, considerando o disposto no item 3.2.4 do Termo de Referência⁴⁵, a seguir.

Nº 02 – ATENDIMENTO DE CHAMADAS E EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE MANUTENÇÃO	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir o funcionamento contínuo dos cruzamentos semaforicos.
Meta a cumprir	Registrar em relatório próprio, os atendimentos com a hora de abertura do chamado, a hora do contato com a equipe de manutenção, a hora do início e fim do atendimento e a descrição dos serviços. O prazo estabelecido entre a abertura do chamado e a finalização da execução dos serviços relacionados ao atendimento deverá ser de até 3 horas.
Instrumento de medição	Relatório mensal com a ficha individual das ocorrências.
Mecanismo de Cálculo	Cada atendimento será registrado e valorado individualmente. O prazo admissível decorrido entre o início do atendimento e a execução dos serviços de manutenção e/ou reparo deverá ser de, no máximo, 3 horas Tempo decorrido entre a abertura de chamado e o término da execução dos serviços = X hora Cálculo individual do índice: $I = X \text{ hora} \div 3 \text{ horas}$ N = número total de índices I calculados

44 e-DOC B73212C9 e -DOC B73212C9

⁴⁵ Termo de Referência, item 3.2.4: “No caso de postes e semáforos acidentados, a contratada deverá providenciar a substituição dos mesmos **num prazo máximo de três horas**, a partir da comunicação do fato e liberação da perícia, exceto em acidentes noturnos”.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

	$n = \text{número de ocorrências observadas para o índice } I \leq 1$ $Q = n \div N$
Início da Vigência	Data do recebimento da Ordem de Serviço do Contrato.
Faixas de ajuste no pagamento	$Q \geq 0,90$: 100% do valor da fatura mensal $0,80 \leq Q < 0,90$: 100% da fatura mensal e advertência $Q < 0,80$: Considerado como reincidência
Sanções	Primeira ocorrência no mês: advertência Reincidência: 2% de glosa no valor da fatura mensal

Posicionamento da equipe de auditoria

85. A partir das informações acostadas ao presente verifica-se que o DER/DF assentiu com o posicionamento da equipe técnica acerca do Achado de Auditoria 2, uma vez que concorda que o critério aplicado para aferir o nível de serviço era ineficaz.

86. No que tange à inclusão do acordo de nível de serviço constante do Contrato n.º 02/2017 ter sido motivada para atender o disposto no item II-e da Decisão Liminar 12/2014 – P/AT, Processo 32.358/2014 – TCDF, verifica-se que o DER não cumpriu plenamente a referida deliberação, visto que não fez constar do referido acordo o tempo para a contratada concluir o reparo demandado, impossibilitando, assim, a aferição do resultado alcançado e do nível de eficiência alcançados pela contratada.

87. A seguir, excerto da deliberação referida pelo DER.

Decisão Liminar 12/2014 – P/AT

II – determine ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal que, com fulcro no art. 113, § 2º da Lei nº 8666/93, c/c o art. 198 do RITCDF, suspenda o edital da concorrência nº 12/2014, adotando as medidas corretivas apontadas a seguir, ou apresente as justificativas pertinentes, encaminhando cópia da documentação comprobatória a esta Corte:

(...)



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

e) ausência de previsão no instrumento editalício de acordo de nível de serviços, com indicação de possíveis atrasos no atendimento a ocorrências de naturezas diversas, com a descrição minuciosa de cada tipo de ocorrência e indicação explícita das correspondentes penalidades, para fim de controle e avaliação dos resultados e nível de eficiência da contratada, afigurando-se insuficiente a previsão inserta no item 2.2.4 do Termo de Referência para as intervenções da empresas que vier a ser contratada para postes e semáforos acidentados; (*Sublinhamos*).

88. Quanto à proposta⁴⁶ de alteração do Acordo de Nível de Serviços, entende-se que a limitação do tempo para a contratada concluir a manutenção dos equipamentos poderá permitir a avaliação da eficácia na execução do ajuste. Entretanto, a confiabilidade da métrica pode ser mais efetiva se os registros das informações forem feitos pelos executores, desvinculados da empresa contratada para realizar os reparos.

89. Assim, o DER deveria ter disponibilizado aos executores do Contrato n.º 02/2017, durante a fiscalização e acompanhamento da execução contratual, meios capazes de permitir a certificação dos resultados alcançados pela contratada, por meio da aplicação dos critérios constantes do instrumento convocatório, procedendo aos ajustes pertinentes no acordo de nível de serviços.

90. Acerca da insuficiência tecnológica dos equipamentos semaforicos, entende-se que não obsta a implementação de mecanismos de gestão para subsidiarem o acompanhamento da execução do contrato. Cabe consignar que o instrumento para aferir a eficácia na execução dos serviços, embora falho, foi previamente estabelecido pelo contratante, não servindo, para deixar de aplicar o acordo de nível de serviço, a justificativa de que não existe comunicação direta dos equipamentos semaforicos com uma central automatizada para registro das inconsistências.

⁴⁶ Conforme e-DOC B73212C9 e peça 27 dos presentes autos.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Proposições

91. Diante de todo o exposto, sugere-se ao Tribunal:
- I. Determinar ao DER/DF que, doravante, em suas contratações, inclua prazo para que a contratada execute os reparos necessários ao pleno funcionamento dos equipamentos.

Benefícios Esperados

92. Possível economia de recursos públicos e maior fluidez e segurança no trânsito.

2.4 QA 4 – A liquidação das despesas de serviços e insumos adquiridos foi realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?

Em parte. Em relação aos procedimentos de liquidação e pagamento das despesas com manutenção do parque semaforico administrado pelo DER/DF, objeto do contrato 02/2017, não foram encontradas irregularidades que sustentassem um achado de auditoria. Quanto aos processos de pagamentos relativos aos contratos 01/2018 e 02/2018 firmados pelo DETRAN/DF, não constam os cálculos das horas que excederam o tempo previsto para a conclusão da manutenção dos equipamentos, conforme Acordos de Nível de Serviço previsto nos ajustes nem as razões pelas quais não se aplicariam as glosas. Destaque-se que as faturas relativas aos meses de setembro a novembro de 2018 foram pagas integralmente à contratada, embora o Fator de Agilidade (FA) desse período indicasse a aplicação de descontos pelos atrasos na execução dos reparos.

2.4.1 Achado 3 – Processos de liquidação das despesas falhos, no que tange à mensuração dos acordos de nível de serviço dos contratos firmados pelo DETRAN/DF.

Critério

93. Os pagamentos efetuados devem corresponder aos serviços prestados e aos produtos/insumos adquiridos e só devem ocorrer após a regular



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

liquidação da despesa. Legislação aplicável: Lei 4.320/1964, art. 63, § 1º, inciso II e § 2º, incisos I e III. Decreto distrital 32.598/2010, art. 41, inciso II e § 5º, inciso III, “a”.

Análises e Evidências

I – Contratos emergenciais 1/2018 e 2/2018 firmados entre o DETRAN e a SITRAN

94. Os contratos emergenciais 1 e 2/2018 celebrados entre o DETRAN/DF e a empresa SITRAN estabelecem acordos de níveis de serviços, estipulando o tempo máximo para a execução do reparo⁴⁷. Os tempos variam conforme o tipo de serviço e a localização do semáforo⁴⁸.

95. A título de ilustração, os serviços⁴⁹ de reparo de lâmpadas apagadas ou queimadas deve ser feita no prazo máximo de 45 minutos (em caso de corredores estratégicos) ou 1 hora, nos demais semáforos da malha.

96. Como previsto nos Projetos Básicos dos Contratos 1 e 2/2018, em caso de descumprimento do tempo máximo⁵⁰, será aplicada multa (glosa) e, por conseguinte, reduz-se o valor da fatura a ser paga. Destaca-se que o tempo de atendimento é contado da abertura do chamado até o fim do reparo.

97. O valor da medição mensal a ser pago para a contratada é dado pela seguinte expressão⁵¹:

Figura 2 – Cálculo da medição mensal

⁴⁷ DA 29 (páginas 8/10 e 85/86).

⁴⁸ DA 29 (páginas 8/10 e 85/86). Definição de corredores estratégicos: Avenida Hélio Prates; Avenida W3; Avenida das Araucárias; Avenida das Castanheiras; Eixo Monumental; Setor Policial Sul e Centro de Taguatinga.

⁴⁹ DA 29, páginas 9 e 85, Serviço 3.

⁵⁰ DA 29 (páginas 12 e 87).

⁵¹ DA 26 (páginas 39 e 114 - Termo Referência-DETRAN).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

a.4) Cálculo final da medição mensal:

$$VR = (N \times VS - VD) + VM \text{ onde;}$$

VR = valor real (valor final); **N** = número de semáforos do conjunto existente; **VS** = valor fixo por semáforo; **FA** = fator de agilidade (atendimento fora do prazo) e **VM** = valor dos materiais (manutenção).

VM (Valor dos materiais) = É um valor variável, que será apurado conforme o material empregado no serviço de manutenção.

98. A variável VD é o valor do desconto e está diretamente relacionada à observância dos prazos previstos e o Fator de Agilidade (FA) representa o somatório de horas que extrapolarem o tempo máximo de atendimento, conforme expressão a seguir:

a.1) Fator de Agilidade (FA):

Mede a ausência do atendimento pela CONTRATADA, onde a CONTRATANTE, através deste fator, objetiva que o faturamento seja função direta da agilidade do atendimento dos serviços prestados. Sendo calculado conforme a seguinte regra:

FA = Somatório mensal das horas que EXCEDAM O TEMPO MÁXIMO DE ATENDIMENTO.

a.2) O Tempo Máximo de Atendimento (TMA) é obtido através da Tabela I

a.3) O valor do desconto (VD) é definido como:

VD = Valor fixo mensal proposto por semáforo (VS) dividido por 30, vezes a quantidade de horas de atendimento fora do previsto na tabela I (FA) multiplicado por 5.

$$VD = \{[(VS \div 30) \times FA] \times 5\}$$

99. Da expressão acima, temos que o valor do desconto (VD) é diretamente proporcional ao total de horas mensais (FA) que excederem o prazo de atendimento durante a execução dos serviços.

100. Em que pese o regramento para apuração dos valores devidos à contratada, não consta nos processos de pagamento referentes aos meses de setembro a novembro de 2018 o cálculo do somatório de horas mensal (FA), conforme sintetizado, abaixo:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Tabela 5 – Síntese dos processos de pagamento no período de 12/08/2018 a 09/12/2018.

Contrato	Processo SEI-GDF	Período	Valor da Fatura	Total de Chamados	Fator (FA) calculado e constante dos autos?
1/2018	0005.500.147.535/2018-63	12/08/2018 a 07/09/2018	519.406,38	159	Não
2/2018	0005.500.153.040/2018-73	10/09/2018 a 09/10/2018	519.406,38	171	Não
2/2018	0005.500.160.534/2018-12	10/10/2018 a 09/11/2018	519.406,38	337	Não
2/2018	0005.500.166.840/2018-54	10/11/2018 a 09/12/2018	519.406,38	319	Não
Total de chamados:				986	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria (DA 29, p.133/157 - Achado 2).

101. Assim, no período de 12/08/2018 a 09/12/2018, os processos de pagamento assinalam um total de 986 intervenções corretivas pela empresa SITRAN e, tendo em conta que não foi aplicado qualquer desconto no valor da fatura, implica que o valor do fator de agilidade (FA) foi considerado nulo. Ressalta-se que não consta o cálculo do fator de agilidade nos referidos processos.

102. Com o fito de obter mais informações a respeito, por intermédio da Nota de Auditoria 4, foram solicitados os registros dos chamados de manutenção corretiva dos meses de setembro e outubro de 2018, com informações de hora da abertura do chamado e hora de fim de atendimento.

103. Em resposta⁵², foram encaminhados os dados de setembro de 2018 e de 10/10 a 09/11/2018. Para o cálculo das horas que excederam o prazo estipulado

⁵² e-Doc (75FCF2E7-c).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

foram selecionados somente os chamados cujos tempos de atendimento têm que ser de até 50 minutos⁵³, correspondentes aos itens 1 a 5, 7, 8 e 17, dos corredores estratégicos (semáforos veiculares), da Tabela 1 do acordo de níveis de serviço.

104. A síntese dos resultados segue abaixo:

Tabela 6 – Chamados⁵⁴ de setembro/2018 e 10/10 a 09/11/2008

	Setembro/2018	10/10 a 09/11/2018
Quantidade de atendimentos:	305 (a)	547(b)
Tempo estimado acima do nível de serviço (horas) ⁵⁵	4,01 (c)	2,73(d)

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base no DA 29.

(a) e-Doc (75FCF2E7-c).

(b) e-Doc (75FCF2E7-c).

(c) e-Doc, página 203.

(d) DA 29, página 202.

105. O exame das informações aponta que há chamados cujo prazo de atendimento foi superior ao estipulado, impondo ao DETRAN o dever de calcular a glosa a ser efetuada nas faturas da contratada ou apresentar as razões pelas quais os descontos não poderiam ser feitos. Entretanto, nenhuma das medidas foi adotada.

106. Com base na amostra analisada verificou-se que o valor a ser glosado, em princípio, não é materialmente relevante, tendo em conta o valor da parcela paga e que o total de horas para a execução dos serviços fora do prazo foi inferior a 7 horas.

⁵³ DA 26, páginas 9/10. Os itens 1 a 8 e 17 têm prazos de atendimento de 45 minutos (corredor estratégico) ou de 50 minutos. Como não se pode determinar onde foi feito reparo (corredor estratégico ou não estratégico), considerou-se, conservadoramente, o prazo máximo de 50 minutos.

⁵⁴ DA 29, página 182.

⁵⁵ Semáforos localizados fora do corredor estratégico.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

107. Assim, por exemplo, no período de 10/10 a 09/11/2018 teria que ter sido efetuada glosa correspondente às horas excedentes ao tempo estipulado no acordo de nível de serviços. Entretanto, foi pago⁵⁶, sem glosa, o montante de R\$ 519.406,38⁵⁷.

108. Na tabela abaixo, apresentam-se os chamados cujo tempo de atendimento extrapolaram ao permitido.

Tabela 7 – Chamados cujo tempo de atendimento excede o acordo de nível de serviço (Período: 10/10 a 09/11/2018)

Nº DO CHAMADO	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	HORÁRIO DE ABERTURA DO CHAMADO (A)	HORÁRIO DE INÍCIO DO REPARO (B)	HORA DO FIM DO REPARO (C)	TEMPO TOTAL GASTO NO ATENDIMENTO (hora/min) (D)	TEMPO ACIMA DO NÍVEL DE ATENDIMENTO ESTIPULADO (minutos)
4202	SEMAFORO APAGADO DEMORA NO ATENDIMENTO EXCESSO CHUVA	08:26	08:30	10:11	01:45	55
4203	SEMAFORO APAGADO DEMORA NO ATENDIMENTO EXCESSO CHUVA	08:26	08:28	10:11	01:45	55
4471	FIXO NO AMARELO	10:21	10:44	11:55	01:34	44
4472	VERIFICAR SINCRONISMO	11:00	11:07	12:00	01:00	10
TOTAL						164 minutos (2,73 hs)

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Ofício SEI-GDF 85/2019-DETRAN/DG, e-DOC 75FCF2E7 (Síntese no DA29, fl. 180)

109. Em caso de os serviços terem sido realizados em locais não situados nos corredores estratégicos, para o período de 10/10 a 09/11/2018, na execução dos serviços de manutenção preventiva, há um total de 164 minutos que excederam o prazo estipulado, ou seja, 2,73 horas, que representa o Fator de Agilidade (FA).

⁵⁶ DA 29, páginas 155/158.

⁵⁷ DA 29, página 151.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

110. Ressalta-se, porém, que este é um 'valor aproximado', pois os dados encaminhados não permitem aferir, de forma clara, se o serviço foi executado em corredor estratégico ou não, daí decorre a impossibilidade de se calcular o tempo exato que excedeu ao estipulado no acordo de níveis de serviço, pois os prazos para a execução dos serviços variam conforme a localização. Nos processos de pagamento não se menciona a apuração do valor do Fator de Agilidade (FA) e a fatura é paga em sua integralidade, sem qualquer glosa, se pertinente.

112. Conforme apontado na Tabela 5 deste Relatório, a partir da planilha encaminhada que sintetiza os dados mensais e, ainda, com os registros individuais das ocorrências de manutenção, verifica-se que no mínimo 4 horas mensais excederam o acordo de níveis de serviço no mês de setembro, divergindo, portanto, dos cálculos do DETRAN/DF⁵⁸.

Causas

113. Fiscalização insuficiente na execução do contrato. Falha na realização dos cálculos das medições mensais pelo DETRAN/DF.

Efeitos

114. Ocorrência de pagamentos sem as glosas devidas no valor das faturas, gerando pagamento superior ao acordado pelo DETRAN/DF.

Considerações do auditado DETRAN/DF.

115. O DETRAN/DF apresentou manifestação sobre o presente achado de auditoria, na qual informa não ter encontrado tempos excedentes que justificassem a aplicação de glosa nas faturas da contratada⁵⁹.

116. Apresentou cálculos relacionados às faturas dos meses de agosto/setembro de 2018, setembro/outubro de 2018 e outubro/novembro de 2018, em que afirma não haver valores a serem descontados no período.

⁵⁸ DA29 fls. 180

⁵⁹ Despacho – DETRAN/DG/DIRPOL/COPOL M/DVA M, e-DOC 34D6645B, fl. 9 (SEI/GDF 42167431).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

117. Informou, ainda, que os tempos excedentes para conclusão dos atendimentos pela contratada se referem a fatores supervenientes, previstos no edital (Projeto Básico), a exemplo de falhas causadas em decorrência do fornecimento de energia elétrica ou decorrentes de desastres naturais, que demandaram a execução de obras no local.

118. Por último, retificou o período de abrangência dos relatórios encaminhados, noticiando que a cobertura das análises compreende os meses de fevereiro a dezembro de 2018, conforme Despacho – DETRAN/DG/DIRPOL (SEI-GDF – 42376958)⁶⁰.

Posicionamento da equipe de auditoria

119. Na manifestação apresentada, o DETRAN informou que os tempos excedentes nos atendimentos realizados pela contratada não justificariam a aplicação de glosa nas faturas de serviços, uma vez que se encontravam amparados nas exceções previstas no instrumento regulador da contratação.

120. A Autarquia, porém, não apresentou comprovação de que o atraso na manutenção dos equipamentos teve como causa uma das exceções previstas no instrumento convocatório. Observa-se que no processo de pagamento não foi encontrado registro de que não seriam aplicadas glosas à contratada em função de os atrasos terem sido motivados por fenômenos alheios à vontade das partes. Além disso, não foram encontrados cálculos dos níveis de serviços previstos no ajuste.

121. Registre-se que a aferição do nível de serviço, acompanhado das justificativas pela não aplicabilidade de descontos (glosas) nas faturas, quando fosse o caso, era um dos instrumentos de fiscalização do contrato, a qual, não sendo elaborada no momento oportuno, revela fragilidades no acompanhamento da execução contratual pelos executores.

122. Nessa linha, entende-se que o presente achado de auditoria deve ser mantido, visto que seus efeitos poderão estimular a autarquia a implementar controles

⁶⁰ Despacho – DETRAN/DG/DIRPOL (SEI-GDF – 42376958), e-DOC 34D6645B, fl. 12.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

eficazes para acompanhar a execução de contratos de serviços de manutenção do parque semafórico submetido à sua gestão.

Proposições

123. Diante de todo o exposto, sugere-se ao Tribunal:

1. Determinar ao DETRAN/DF que promova, mensalmente, a avaliação do nível de serviços referente aos contratos de manutenção semafórica, juntando aos autos de pagamento as respectivas memórias de cálculos.

Benefícios Esperados

124. Economia de recursos públicos e fiel execução do contrato.

2.5 Outros Achados

2.5.1 Achado 4 – Superestimativa de custo de materiais/insumos pelo DER/DF.

Critério

125. A Administração deve atender os Princípios da Vantajosidade e Economicidade em suas contratações. Legislação aplicável: art. 3º da Lei 8.666/1993; Art. 70, *caput*, da CF/88.

Análises e Evidências

I – Contrato 02/2017 DER/DF

126. O Contrato 02/2017, firmado pelo DER/DF com a empresa SITRAN Comércio e Indústria de Eletrônicos Ltda., tem como objeto a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva com assistência técnica dos equipamentos



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

semafóricos⁶¹ instalados em diversos pontos do Distrito Federal, bem como o remanejamento e/ou implantação de sinalização semafórica mediante demanda⁶².

127. O valor global da contratação inicial dos serviços de implantação, remanejamento e alteração de semáforos foi de R\$ 4.882.728,14 (quatro milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, setecentos e vinte e oito reais e quatorze centavos). O ajuste foi firmado em 14 de fevereiro de 2017, com vigência de 30 (trinta) meses.

128. O referido contrato foi celebrado na modalidade de empreitada por preço global, no qual inclui o montante de R\$ 584.520,00 - R\$ 19.484,00 mensal - referente ao gasto estimado de insumos aplicados nos serviços de manutenção.

129. No Termo de Referência⁶³ do Pregão Eletrônico 047/2016, o DER/DF estimou o valor das aquisições de insumos aplicados nos serviços de manutenção semafórica. No documento consta a metodologia aplicada para a obtenção dos preços unitários dos materiais a serem fornecidos durante a vigência contratual.

130. A estimativa dos custos dos insumos foi feita com base no valor do imobilizado de equipamentos semafóricos, conforme demonstrado a seguir.

131. O Termo de Referência (TR) do Pregão Eletrônico 047/2016 dispõe, no item 5, que o montante aplicado na aquisição de material de manutenção corresponde a aproximadamente 0,45% (quarenta e cinco décimos por cento) do valor imobilizado⁶⁴ de equipamentos semafóricos instalados. Na época da contratação, o

⁶¹ O Termo de Referência (Anexo I do edital do Pregão Eletrônico 047/2016), no item 3, dispõe que os serviços a serem executados consistem na implementação de rotina diária de vistoria e manutenção dos equipamentos que compõem os diversos cruzamentos semafóricos operados pelo DER-DF, com a consequente substituição dos elementos defeituosos e/ou inoperantes, programação e adequação dos planos de funcionamento. (DA 31, página 17).

⁶² Contrato 02/2017, Cláusulas: segunda, quarta e quinta. (DA 31, páginas 5 a 12).

⁶³ Anexo I-A, do Termo de Referência do edital do Pregão Eletrônico 047/2016, DER/DF (DA 31, páginas 2 a 4).

⁶⁴ Conforme Anexo I-A do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 047/2016 – composição de custos - Despesas Gerais, alínea “B”. O valor do imobilizado é de R\$ 4.315.285,76 (DA 31, página 4).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

imobilizado era de R\$ 4.315.285,76 (quatro milhões, trezentos e quinze mil, duzentos e oitenta e cinco reais e setenta e seis centavos).

132. Assim, inicialmente o valor despendido na aquisição de insumos aproximava-se de R\$ 19.500,00 (dezenove mil e quinhentos reais), por mês, conforme tabela a seguir.

Tabela 8 - Composição de custos – Despesas Gerais, Alínea B

B – Fornecimento de Materiais e Serviços de Manutenção	
B1 – Valor imobilizado do equipamento instalado	4.315.285,76
B2 – Percentual ⁶⁵ médio mensal incidente sobre o valor do equipamento instalado correspondente à manutenção dos equipamentos	0,451520%
Valor Estimado mensal	R\$ 19.484,38

Fonte: Anexo I-A do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 047/2016 – DER/DF (Composição de custos). DA 31, página 4.

133. Por meio de Nota de Auditoria⁶⁶, foi solicitado ao DER/DF esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para definir o índice utilizado para calcular o custo mensal de aquisições de peças e demais insumos. Em resposta, o órgão informou que a metodologia constava do processo 32358/2014 (e-TCDF) e que o Tribunal havia deliberado acerca de tal índice.

134. Compulsando o processo referido, verificou-se que o índice (B2) utilizado para obtenção dos custos dos insumos aplicados na manutenção semafórica do DER/DF teve origem de uma planilha do DNIT⁶⁷ sobre a qual o Tribunal não se

⁶⁵ Por intermédio das Decisões 3041/2015, item III.B.2; Decisão 4841/2015, item III-b.1; Decisão 747/2016, item III-a; 4470/2016, item IV, o Tribunal determinou que fosse feita a adequação do valor do item B1, referente ao valor imobilizado do equipamento instalado. Por fim, no item II-b da Decisão 393/2017 considerou-se procedentes a atualização e correções dos valores da tabela “B1 - Valor imobilizado do equipamento instalado”, realizadas em virtude do alerta contido no inciso IV da Decisão nº 4.470/16; III – dar ciência desta decisão ao jurisdicionado;

⁶⁶ Notas de Auditoria 24 e 26 (DA 42, páginas 25 e 27).

⁶⁷ Decisões 3041/2015, 4841/2015, Decisão 747/2016, 4470/2016 e 393/2017.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

posicionou, conforme Decisões 3041/2015, 4841/2015, 747/2016, 4470/2016 e 393/2017.

135. Registre-se que a análise dos presentes autos não se confunde com a do edital licitatório. Nesta fiscalização buscou-se avaliar se o valor contratado para pagamento de insumos encontra-se adequado às necessidades da Administração Pública, levando em consideração o comportamento da despesa durante a execução contratual.

136. Ressalte-se que mediante a inclusão de novos equipamentos e da atualização⁶⁸ do valor imobilizado pelo DER/DF, a base de cálculo das aquisições de insumos no mês de junho de 2017 passou a ser de R\$ 4.651.399,11 e, em dezembro de 2018, foi para R\$ 5.720.025,71, quando os valores estimados mensais para compras de material superaram os R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) e os R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), respectivamente.

137. A fim de avaliar se os custos dos insumos fornecidos pela contratada correspondiam ao estimado pelo DER/DF, solicitou-se os registros dos materiais aplicados na manutenção de semáforos dos meses de janeiro/2018 a dezembro/2018 e constatou-se que o montante aplicado na aquisição de material corresponde a aproximadamente 10% (dez por cento) do valor estimado na contratação, com base no índice utilizado pelo DNIT (tabela 9). O levantamento mensal dos custos dos insumos consta no DA_31 (fls. 74/126)

138. A seguir, o montante aplicado na aquisição dos insumos pelo DER/DF, durante o exercício de 2018.

Tabela 9 – Custo dos Insumos x Valor Estimado (Janeiro a Dezembro/2018)

⁶⁸ Conforme planilha constante do Processo SEI 0113-003907/2016, página 1645, (DA 31, pág. 61), o DER/DF atualizou o valor imobilizado dos equipamentos semaforicos no período de fevereiro a agosto de 2016, pelo índice 1,031705.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Meses	Custo dos Insumos ⁶⁹ (a)	Valor Estimado (b)	Diferença (b) – (a)	Percentual % (a/b)
01/2018	4.205,30	21.002,00	16.796,70	20,02%
02/2018	629,54	25.827,06	25.197,52	2,44%
03/2018	4.519,46	25.827,06	21.307,60	17,50%
04/2018	7.322,93	25.827,06	18.504,13	28,35%
05/2018	357,14	25.827,06	25.469,92	1,38%
06/2018	4.076,01	25.827,06	21.751,05	15,78%
07/2018	3.860,65	25.827,06	21.966,41	14,95%
08/2018	962,80	25.827,06	24.864,26	3,73%
09/2018	1.096,00	25.827,06	24.731,06	4,24%
10/2018	70,81	25.827,06	25.756,25	0,27%
11/2018	1.527,50	25.827,06	24.299,56	5,91%
12/2018	4.173,09	25.827,06	21.653,97	16,16%
TOTAL	32.801,23	305.099,66	272.298,43	
Valor Médio	2.733,44	25.424,97	22.691,54	10,75%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria (DA 31, fl.139).

139. Diante desse quadro, o valor médio mensal gasto na aquisição de material e insumos, no exercício de 2018, foi de R\$ 2.733,44 (dois mil setecentos e trinta e três reais e quarenta e quatro centavos)⁷⁰, enquanto o valor médio estimado (contratado) pelo DER/DF, para o mesmo período, foi de R\$ 25.424,97, o que representa uma majoração de cerca de 830%.

Tabela 10 – Custo proporcional dos materiais e insumos (valor de 2018)

⁶⁹ O custo dos insumos mensais consta no DA31 fls. 127/138

⁷⁰ Custo total dos insumos (a) dividido pelo número de meses do período (1 X 4



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

B1 – Valor imobilizado do equipamento instalado ⁷¹	R\$ 5.630.973,49
Valor Estimado mensal (médio). [x]	R\$ 25.424,97
B2 – Percentual médio mensal incidente sobre o valor do equipamento instalado correspondente à manutenção dos equipamentos (apurado pelo DER/DF).	0,45%
Custo de fornecimento médio mensal. [y]	R\$ 2.733,44
B2 _{real} – Percentual médio mensal nos meses de janeiro a dezembro de 2018 (apurado pela equipe de auditoria).	0,05%
Proporção entre o custo contratado e o custo real (x/y)	9,30
Variação proporcional: ((x/y)-1)*100	830,15%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base no DA 31, páginas 65 e 141

140. Cabe consignar que os relatórios mensais em que foram anotados os custos reais efetivos de manutenção não são claros, visto que não é feita a discriminação individual, por item, tampouco é feita a totalização mensal dos insumos fornecidos. Um exemplo desta falta de clareza são os itens BOTÃO DE BOTOEIRA e ANTEPARO constantes dos Relatórios de manutenção dos meses de Janeiro e Agosto de 2018, que tem preços distintos na proposta da SITRAN, conforme o tipo do material:

Tabela 11 – Insumos com valores distintos

item	Fornecimento com instalação	Preço Sitran
5	Botão botoeira blindex com 11/01-b12, Aplicação: Botoeira para passagem de pedestre	R\$ 11,80
6	Botão de botoeira sonora flex , Aplicação: Botoeira Sonora Flex Fabricação TESC para passagem de pedestre.	R\$ 86,52
1	Anteparo , Material: alumínio chapa de bitola 16 com pintura eletrostática na cor preta. Características adicionais: resistente às	165,18

⁷¹ Valor médio.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

	intempéries conforme projeto DETRAN-DF, Aplicação: instalação em semáforo de veículo Tipo GT (1x300 +2x200mm)	
2	Anteparo , Material: alumínio chapa de bitola 16 com pintura eletrostática na cor preta. Características adicionais: resistente às intempéries conforme projeto DETRAN-DF, Aplicação: instalação em semáforo de veículo Tipo (3x200mm)	120,71

Fonte: DA 31, página 67(tabela do excel feita pela equipe de auditoria).

141. Assim, nos relatórios mensais de manutenção, não fica claro qual item (botoeira ou anteparo, por exemplo), foi cotejado⁷².

142. Destaque-se, ainda, que mediante cotejamento entre os itens do imobilizado semaforico do DER/DF e os constantes da proposta da empresa Sitran apresentada ao DETRAN/DF, apurou-se diferença de preço de alguns itens que superam os 200% (duzentos por cento), conforme, demonstrado a seguir.

Figura 7 - Diferença de preço do imobilizado nas propostas da SITRAN ao DER e DETRAN

DIFERENÇA DE PREÇOS DER X DETRAN					
DESCRIÇÃO (PROPOSTA DA SITRAN ao DER/DF)	UNIDADE	PREÇO UNITÁRIO		DIFERENÇA	DIFERENÇA (%)
		DER/DF (R\$)	DETRAN/DF (R\$)	DER/DF x DETRAN/DF	DER/DF x DETRAN/DF
Poste reto com 5 m galvanizado a fogo, conforme projeto	Unid	1.659,71	625,38	1.034,33	165%
Poste curvo com 5m de projeção, galvanizado a fogo, conforme projeto	Unid	2.692,71	2.202,61	490,10	22%
Detector de veículo	Unid	2.247,29	649,68	1.597,61	246%
Controlador TESC 4/2	Unid	13.898,18	7.146,54	6.751,64	94%
Controlador TESC 4/4	Unid	8.619,60	7.926,17	693,43	9%
Controlador TESC 12/12	Unid	24.518,44	15.722,39	8.796,05	56%

Relação de preços unitários de materiais e serviços (Proposta do SITRAN ao DER) fls. 1303/1306 do Processo 113.003.907/2016.

Relação de preços unitários de materiais e serviços (Proposta do SITRAN ao DER) fls. 233/239 do Processo SEI 00055-00104112/2018-59.

143. Os itens listados na tabela acima compõem o valor do imobilizado semaforico do DER/DF e serviram de base de cálculo do montante a ser aplicado na aquisição de insumos para a manutenção de semáforos.

⁷² Itens anteparo e botoeira constantes nos relatórios de fls. 74 a 77; 102 a 104, 127 e 134 do DA31.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

144. Observe-se que a empresa contratada pelo DER/DF⁷³ é a mesma contratada pelo DETRAN/DF⁷⁴, em período semelhante. No caso da contratação firmada com o DETRAN/DF, ela apresentou proposta com preços inferiores para itens semelhantes aos constantes do imobilizado do DER/DF, com as variações referidas na figura 7 (acima).

145. Cabe ainda apontar que o DETRAN/DF apura os gastos com manutenção de semáforos de forma distinta do DER/DF. Os contratos do DETRAN⁷⁵ preveem a seguinte fórmula para as medições: $VR = (N \times VS - VD) + VM$.

146. Assim, o gasto com materiais aplicados na manutenção dos semáforos (VM - valor dos materiais) é definido como “*um valor variável, que será apurado conforme o material empregado no serviço de manutenção*”. Ou seja, o pagamento é realizado de acordo com a quantidade utilizada, o que se mostra mais razoável.

147. Por outro lado, no DER/DF, o contrato, de objeto muito semelhante, dispõe⁷⁶ que: “Todos os materiais e peças de reposição utilizados pela Contratada são de fornecimento a cargo da mesma, sem qualquer ônus adicional [...]”. Ou seja, paga-se um valor fixo, independentemente do quantitativo de material utilizado.

148. Nesse sentido, conforme apontado na Tabela 9, os custos efetivos da empresa contratada com a aplicação de material mostram-se incompatíveis com os previstos pelo DER/DF.

Causas

149. Sistemática inadequada de apropriação de custos do contrato.

⁷³ Contrato 02/2017 (DA 31, páginas 5 a 12).

⁷⁴ Contratos emergenciais 01/2018, 02/2018 e 01/2019 (DA 41).

⁷⁵ DA 26, página 39, por exemplo.

⁷⁶ DA 31, página 38.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

Efeitos

150. Possíveis pagamentos de insumos não entregues ao DER/DF.

Considerações do auditado DER/DF.

151. O DER/DF manifestou-se sobre o presente achado de auditoria e, em síntese, afirmou que à época da licitação encaminhou documento a esta Corte, em resposta à Decisão 747/2016, no qual demonstra a composição do preço unitário dos equipamentos.

152. Informou que no valor dos equipamentos semaforicos foi considerado, para fins de levantamento do montante imobilizado, o conjunto de elementos que compõem cada aparelho, noticiando, ao final, que o preço de um semáforo tipo I, a LED, 3x200mm, engloba os blocos semaforicos formados pelo conjunto de módulos focais, anteparo, suporte de fixação, cobre-foco, juntas de vedação e demais partes, *verbis*⁷⁷.

[...]

Pois bem, um semáforo por exemplo é composto por vários elementos. Tomemos por exemplo o semáforo tipo I a Led para veículo (3x200mm). Os Blocos semaforicos são formados pelo conjunto dos módulos focais veiculares baseados em LED, anteparo, suporte de fixação, cobre-foco, juntas de vedação e demais componentes.

[...]

O preço apurado pelo DER para este item é completo, considera todos os seus componentes inclusive os módulos focais, ao passo que nas demais cotações apuradas por outros órgãos ou empresas as cotações são por partes. [...]

153. Em face disso, registrou que as disparidades de preços apontadas pela equipe de auditoria decorrem da falta de clareza na especificação dos equipamentos, advertindo que na proposta da empresa contratada pelo DETRAN os

⁷⁷ Conforme e-DOC B73212C9, páginas 6 e 7 (peça 27).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

itens foram cotados individualmente (partes semafóricas), enquanto no ajuste firmado pelo DER foi considerado o valor do equipamento completo no imobilizado, ou seja, considera todos os seus componentes.

154. Ademais, aponta diferença de preço dos controladores eletrônicos constantes de pesquisa de preços obtida pelo DETRAN junto à empresa NEW TESC, o que sugere que a discrepância decorre da padronização desenvolvida pelos fabricantes, ou da falta de clareza na descrição do item cotado pela Autarquia de trânsito.

155. Acrescentou que diante das dificuldades enfrentadas na formação de preços quando da instrução de processos licitatórios, no DER tem se formado consenso de que a melhor métrica para pagamento de insumos aplicados na manutenção semafórica é pelo consumo real.

156. Por último, destacou a defasagem tecnológica do parque semafórico do DER e registrou que há estudo sobre novas tecnologias em andamento na Pasta, com vistas a promover a integração de todo o gerenciamento do tráfego e que na futura contratação os insumos/materiais aplicados na manutenção serão remunerados pelo consumo efetivo.

Posicionamento da equipe de auditoria.

157. Na manifestação apresentada pelo DER/DF não há subsídios que possam modificar o posicionamento da equipe de auditoria sobre o presente achado. Note-se que a Pasta trouxe aos autos a notícia de que formou consensualidade de que *“a melhor métrica para pagamento de insumos aplicados na manutenção semafórica é pelo consumo real”*, em consonância, portanto, com o posicionamento da equipe técnica, sustentado nos parágrafos atinentes ao achado de auditoria.

158. Nesse sentido, registra-se que os pagamentos referentes a insumos aplicados na manutenção, com base no valor imobilizado no parque semafórico, não se mostram favoráveis ao interesse público, uma vez que não se exclui, a título ilustrativo, os equipamentos eventualmente ainda cobertos por garantia dos serviços de manutenção e das peças aplicados em períodos anteriores, ocorrendo, nessa



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

hipótese, em face da modalidade de contratação, novos pagamentos pelo mesmo serviço ou peça fornecidos.

159. Conforme levantamento constante da Tabela 9 deste Relatório, o DER/DF, no período analisado, teria desembolsado aproximadamente 10% (dez por cento) do valor estipulado para a aquisição de insumos a serem aplicados na consecução do objeto do contrato em exame. Assim, a métrica utilizada para aferir o valor aplicado na aquisição de insumos/materiais merece reparos, para adequá-la ao interesse coletivo e garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública distrital.

160. Registra-se que a equipe técnica converge com os esclarecimentos de que a disparidade de valor existente para equipamento similar, qual seja, semáforo tipo I, a LED, 3x200mm, constante da proposta da empresa contratada pelo Detran/DF e pelo DER/DF, visto que padece de clareza a especificação do equipamento nos termos de referências elaborados pelos contratantes.

Proposições

161. Diante de todo o exposto, sugere-se ao Tribunal:

1. Determinar ao DER/DF que revise a metodologia utilizada na projeção e na métrica de pagamento dos custos com a aquisição de insumos, peças e demais materiais de manutenção, aplicando-as em prorrogações e ou em contratações futuras, avaliando, por exemplo, a sistemática de pagamento pelo consumo real, de acordo com o tipo e quantitativo de material utilizado no serviço de manutenção.

Benefícios Esperados

162. Economia de recursos públicos.

3 Conclusão

163. Na presente auditoria avaliou-se a execução dos contratos de manutenção semafórica firmados pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal e pelo Departamento de Estradas de Rodagem do DF, listados na tabela 2 deste



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

relatório. Para alcançar esse objetivo, foram propostas quatro questões de auditoria, a seguir.

1. As contratações emergenciais atenderam aos dispositivos legais aplicáveis e às decisões do TCDF?
2. A execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao Projeto Básico e/ou ao Termo de Referência?
3. Os Acordos de Nível de Serviço estão sendo cumpridos pelas contratadas?
4. A liquidação das despesas de serviços e insumos adquiridos foi realizada de acordo com os ditames legais e com as decisões do TCDF?

164. No que tange à primeira questão, verificou-se que o DETRAN/DF firmou 02 (dois) contratos de manutenção do parque semafórico, os quais tiveram como justificativas situações emergenciais que, na essência, emergiram de falhas constantes dos instrumentos convocatórios da contratação regular, identificadas pela Corte de Contas, que determinou a adoção das medidas corretivas, conforme apontado nos §§ 32, 33, 34, 35 e 37 deste Relatório.

165. Quanto à segunda questão, não foram verificadas irregularidades capazes de sustentar um achado de auditoria, em que pese o acordo de nível de serviço ser inadequado à avaliação do atendimento das disposições contratuais, mas o tema foi tratado na questão de auditoria 3.

166. No que tange à terceira questão, as informações relativas à avaliação do nível de serviços objeto dos contratos emergenciais 01/2018 e 02/2018, firmados pelo DETRAN/DF, não constavam dos processos de liquidação e pagamento das faturas. Após requerimento dessas informações pela equipe de auditoria, a Pasta enviou cálculos com resultados nulos, até para o período em que a equipe técnica apurou resultado diverso do apresentado pelos gestores dos ajustes. Quanto ao contrato celebrado pelo DER com a SITRAN, verificou-se que o parâmetro utilizado para aferir o acordo de nível de serviço é inadequado, visto que não se presta a mensurar se o serviço foi executado de forma célere e eficiente, porquanto não foi estabelecido prazo (tempo) para a contratada concluir os reparos nos equipamentos submetidos à manutenção.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

167. Por fim, relativamente à quarta questão, não foram encontradas irregularidades que sustentassem um achado de auditoria em relação aos procedimentos de liquidação e pagamento das despesas com manutenção do parque semafórico administrado pelo DER/DF, objeto do contrato 02/2017. Quanto aos processos de pagamentos relativos aos contratos 01/2018 e 02/2018 firmados pelo DETRAN/DF, não foram encontrados os cálculos das horas que excederam o tempo previsto para a contratada concluir a manutenção dos equipamentos, nem as razões pelas quais não seriam aplicadas as glosas, embora fosse possível aplicar o Fator de Agilidade nos meses de setembro a novembro de 2018, conforme demonstrado nos parágrafos atinentes ao presente achado.

4 Considerações Finais

168. Cumpre registrar que o DETRAN/DF entendeu que as suspensões, por esta Corte, dos procedimentos licitatórios para contratar os serviços de manutenção semafórica justificaram a celebração de contratos emergenciais para continuar a manutenção de seu parque semafórico. Entretanto, tal consideração não se insere nas disposições constantes do art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, assim como não encontra suporte no entendimento desta Casa constante da Decisão 3.500/1999, motivo pelo qual se entende que a autarquia deve reavaliar a tomada de decisões nesse sentido, sobrevivendo situações similares às encontradas na presente fiscalização.

169. Em relação à modalidade de remuneração das aquisições de insumos ou material aplicados na manutenção do parque semafórico do DER/DF, na manifestação encaminhada ao Tribunal, há concordância de que a modalidade de remuneração pelos insumos que forem efetivamente consumidos ser mais vantajosa aos cofres públicos. Contudo, as adequações do Contrato nº 01/2017 em consonância com tal entendimento não foram feitas.

5 Proposições

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

- I. tomar conhecimento:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

- a. do presente Relatório Final de Auditoria;
 - b. dos documentos carreados aos autos, e-DOCs: B26255D7-c (peça 25); 6E1451C4-c (peça 26); B73212C9-c (peça 27); BD929CF5-c (peça 28); B7850F08-c (peça 29) e D64E4423-c (peça 30) e 502353EC (peça 31).
- II. determinar:
- a. ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF e à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, por força do contido no Decreto Distrital 39.816/2019, que adotem medidas para que a contratação de serviços de manutenção semafórica seja precedida de licitação, sem a contínua celebração de contratos emergenciais, de modo a resguardar o interesse público. *(Achado 1)*;
 - b. ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF que promova mensalmente a avaliação do nível de serviços referente aos contratos de manutenção semafórica, juntando aos autos de pagamento as respectivas memórias de cálculos. *(Achado 3)*.
 - c. ao DER/DF que
 - c.1. revise a metodologia utilizada na projeção e na métrica de pagamento dos custos com a aquisição de insumos, peças e demais materiais de manutenção, aplicando-as em prorrogações e ou em contratações futuras, avaliando, por exemplo, a sistemática de pagamento pelo consumo real, de acordo com o tipo e quantitativo de material utilizado no serviço de manutenção; *(Outros Achados)*;
 - c.2. doravante, em suas contratações inclua prazo para que a contratada execute os reparos necessários ao pleno funcionamento do equipamento.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e
Segurança Pública

- III. Dar ciência do presente Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF, à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e à empresa Sitran Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.

Brasília – DF, 4 de agosto de 2021.

Carlos Augusto Lopes Barbosa
ACE – Matr. 472-3



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5274, de 20/10/2021

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **1669/2019-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº **1669/2019-e**

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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, com o objetivo de avaliar a conformidade da execução de contratos de manutenção do sistema de controle semafórico e serviços auxiliares.

DECISÃO Nº 4062/2021

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 115/2020-DER-DF/DG/ASSESP (e-DOC B26255D7-c), bem como dos seus respectivos anexos (peças 26/30), encaminhados pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF; b) do documento de e-DOC 502353EC-c, remetido pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal - Detran/DF; c) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 4ECB25C4-e); d) dos demais documentos juntados aos autos; II. determinar: a) ao Detran/DF e à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP/DF, considerando o disposto no Decreto Distrital n.º 39.816/2019, que adotem medidas tempestivas para que a contratação de serviços de manutenção semafórica seja precedida de licitação regular (Achado 1); b) ao Detran/DF que promova mensalmente a avaliação do nível de serviços referente aos contratos de manutenção semafórica, juntando aos processos de pagamento as respectivas memórias de cálculo (Achado 3); c) ao DER/DF que: i. revise a metodologia utilizada na projeção e na métrica de pagamento dos custos com a aquisição de insumos, peças e demais materiais de manutenção, aplicando-as em prorrogações e em contratações futuras, avaliando, por exemplo, a sistemática de pagamento pelo consumo real, de acordo com o tipo e o quantitativo de material utilizado nos serviços de manutenção (outros achados); ii. doravante, estabeleça nas contratações em comento prazo para que a contratada conclua os reparos necessários ao pleno funcionamento dos equipamentos; III. autorizar: a) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do relator e desta decisão ao Detran/DF, ao DER/DF, à SSP/DF e à empresa Sitran Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.; b) o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para a adoção das providências devidas.

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

SALA DAS SESSÕES, 20 de Outubro de 2021


João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões


Paulo Tadeu Vale De Silva
Presidente