



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 01/2022 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Departamento de Trânsito do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00000383/2022-66
Assunto: Auditoria de conformidade no contrato de prestação de serviço de vigilância
Ordem de Serviço: 73/2021-SUBCI/CGDF de 01/07/2021
Nº SAEWEB: 0000021961

1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Departamento de Trânsito do Distrito Federal, durante o período de 19/07/2021 a 27/09/2021, objetivando a conformidade na prestação de serviço de segurança armada e desarmada e de monitoramento eletrônico.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Em que medida o Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF tem planejado, contratado, fiscalizado e controlado a prestação de serviço de segurança armada e desarmada e monitoramento eletrônico, de modo adequado, eficiente, efetivo, com qualidade e em conformidade com a legislação vigente e aplicável.*

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0055-026943/2014	Global Segurança Ltda. (02.265.823/0001-74)	Contratação da prestação de serviço de vigilância humana armada e desarmada e supervisão motorizada com monitoramento eletrônico.	Contrato nº 15/2016 Vigência: 25/07/2016 a 25/07/2022 Valor Total: R\$ 23.216.912,40

Integrante da Administração Indireta do Distrito Federal, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN-DF, instituído pelo Decreto-Lei nº 315/1967, é uma entidade autárquica, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal e integrante do Sistema Nacional de Trânsito.

O Departamento de Trânsito do Distrito Federal, para seu funcionamento, necessita do desempenho de outras atividades acessórias e indispensáveis, a exemplo da prestação de serviço de vigilância e segurança patrimonial, que é o objeto de análise da presente Auditoria.

Para tanto, o DETRAN-DF se utiliza da terceirização que é a contratação de empresas, mediante procedimento licitatório, para a prestação deste serviço. A contratação de serviço sob o regime de execução indireta encontra amparo na própria Lei de Licitações, arts. 6º e 10.

Salienta-se que o então Decreto Distrital nº 25.937/2005, descrevia em seu art. 1º as atividades que deveriam ser contratadas, preferencialmente, por execução indireta, a saber: **vigilância**, limpeza e conservação, ajardinamento e limpeza de áreas urbanas, segurança, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção predial, de equipamentos e de instalações e outras assemelhadas. Registre-se que o Decreto Distrital nº 39.978, de 25/07/2019 dispõe sobre a contratação de serviços públicos sob o regime de execução indireta pela administração direta e indireta do Distrito Federal.

A contratação de prestação de serviço de vigilância e segurança patrimonial armada e desarmada no DETRAN-DF, conforme descrito no Termo de Referência, Processo nº 055-026943/2014, se justifica:

[...] pelo fato dos serviços serem essenciais para a salvaguarda do patrimônio do DETRAN, para resguardar a integridade física dos servidores e usuários, além do patrimônio de terceiros sob sua custódia, neste caso, os veículos apreendidos e guardados nos depósitos de veículos, além da proteção dos formulários de documentos de segurança de veículos, uma vez que o Departamento não dispõe de efetivo suficiente para a realização das atividades de segurança nas unidades administrativas, operacionais e estratégicas existentes no Distrito Federal.

Por oportuno, cabe mencionar que a contratação objeto deste trabalho foi fundamentada, dentre outras legislações, na Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 36.063/2014.

Em relação à apuração dos atos e fatos objetos da presente Auditoria, procedeu-se à análise de processos de contratação e pagamento, bem como das informações prestadas, a partir das Solicitações de Informações. Além disso, foi aplicado um questionário aos fiscais do contrato (central e setoriais).

Com o término dos trabalhos de campo, foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, que foi encaminhado ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN-DF no dia 08/12

/2021, por meio do Ofício N° 1448/2021 - CGDF/SUBCI, Doc. SEI/GDF 75765951, para que se manifestasse, no prazo de 40 (quarenta) dias corridos, acerca das constatações e recomendações apontadas, uma vez que o IAC possui caráter preliminar.

Por conseguinte, o DETRAN-DF, por meio do Ofício N° 20/2022 - DETRAN/DG, de 18/01/2022, Doc. SEI/GDF 78174364, encaminhou as respostas que foram inseridas e analisadas no presente Relatório.

2. QUESTÕES DE AUDITORIA E RESPOSTAS

Em alinhamento com o problema focal, foi realizado um conjunto de exames previstos no planejamento do trabalho com a finalidade de obter informações que permitam responder as seguintes questões de auditoria.

O planejamento do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF se mostra adequado e suficiente para a contratação de serviço de segurança armada e desarmada e monitoramento eletrônico?

Não, conforme os pontos de auditoria 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3.

O Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF gerencia, controla e fiscaliza a execução da prestação de serviço de segurança armada e desarmada e monitoramento eletrônico de forma adequada e suficiente?

Parcialmente, conforme os pontos de auditoria 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5 e 3.2.6.

3 - RESULTADOS DOS EXAMES

Planejamento da Contratação ou Parceria

3.1. *O planejamento do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF se mostra adequado e suficiente para a contratação de serviço de segurança armada e desarmada e monitoramento eletrônico?*

3.1.1. PLANEJAMENTO DEFICIENTE PARA A NOVA CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA

Classificação da falha: Média

Fato

Apurou-se que o planejamento do Departamento de Trânsito do Distrito Federal é deficiente em relação à nova contratação da prestação de serviço de vigilância. Apesar de o Processo nº 00055-00064868/2020-72 ter se iniciado em 26/11/2020 com a inclusão do Documento de Oficialização de Demanda, Doc. SEI/GDF 51416130, ou seja, 241 (duzentos e quarenta e um) dias anteriores ao término da vigência do contrato (25/07/2021), os procedimentos licitatórios não se concluíram até o encerramento dos trabalhos de campo, dia 27/09/2021, e ensejou a prorrogação excepcional.

Para se ter ideia, o Processo nº 0055-026943/2014 que culminou no Contrato nº 15/2016 foi autuado em 08/09/2014 e os documentos necessários e que embasaram o procedimento licitatório (estudos de viabilidade, termo de referência, etc.) foram elaborados no decorrer do ano de 2014, de modo que a licitação se encerrou com a assinatura do contrato referenciado em 07/07/2016, ou seja, foram 668 (seiscentos e sessenta e oito) dias entre a autuação do processo e a assinatura do contrato.

Sabe-se que o procedimento licitatório para a contratação da prestação de serviço de vigilância, por ser complexo e ter particularidades, precisa de tempo, planejamento, organização, atuação sistemática e eficiência para ser finalizado. Sob essa perspectiva, percebe-se que o DETRAN não atuou de forma planejada, eficiente e eficaz já que não houve a conclusão da licitação e gerou a necessidade de prorrogação excepcional. Ressalta-se que até o encerramento dos trabalhos de campo, dia 27/09/2021, o processo licitatório ainda se encontrava na fase interna.

Cabe citar que as justificativas apresentadas para a prorrogação excepcional, Doc. SEI/GDF 61176030, denotam muito mais situações de desorganização e de planejamento ineficiente do que propriamente dita a caracterização de situação atípica como requer a norma que rege o caso. Ademais, constatou-se que um mesmo servidor acumula diversas atribuições no processo de contratação, gestão, controle e fiscalização contratual, a saber:

1. Da justificava da excepcionalidade:

Preliminarmente, importante registrar que o presente Contrato possui vigência até 25 de Julho de 2021, ou seja, 80 dias para o seu encerramento. Nessa esteira, cabe apontar que a prorrogação da excepcionalidade, na atual fase de vigência, **possui caráter preventivo**, uma vez não ser possível prever que a licitação em andamento, Processo Sei (00055-00064868/2020-72), possa ser concluída dentro do prazo restante de vigência, exatos 79 (setenta e nove) dias.

Ademais, importante salientar que a prorrogação será pelo prazo máximo de até 6 (seis) meses, ou tão logo se encerre o certamente em andamento da nova contratação, havendo a rescisão da avença contratual.

Superado os esclarecimentos iniciais, passa-se às justificativas pontuais que acabaram por delongar a fase interna de abertura, bem como de instrução e andamento.

Da ausência de um Setor de Gestão

Inicialmente, importante esclarecer que o Gestor do Contrato em análise é também titular em mais dois outros contratos (Limpeza e Copiadoras), gestor substituto no contrato de Copeiragem, bem como Chefe do Setor.

Nesse sentido, como é de conhecimento geral, inexistente neste Departamento de Trânsito um setor responsável pela gestão contratual, tarefa que é atribuída ao Fiscal do Contrato, que atua também como Gestor do Contrato, e ainda Chefe do Setor, fato que gera um acúmulo atribuições e responsabilidades em uma única pessoa. Soma-se a este fato a grande dimensão da estrutura desta Autarquia, que conta atualmente com 15 (quinze) unidades administrativas e mais duas áreas de Depósitos.

A atividade de Fiscalização de Contrato, principalmente que envolve mão de obra, é perene, exercida diariamente em todas as unidades administrativas e depósitos, demandando assim esforços e dedicação diária, além disso, como já citado, há atuação na parte da gestão, que envolve tarefas mais complexas, demandando ainda mais tempo, tais como processos mensais de pagamentos, análise de repactuações e reajustes, prorrogações, além das atribuições da Chefia do Setor.

Do déficit de pessoal

Nesse ponto, importante esclarecer que, no ano de 2019, o Núcleo de Serviços Gerais/NUSEG operava com um quantitativo de 4 (quatro) servidores, sendo que um deles, *****, desempenhava papel fundamental no auxílio da fiscalização, uma vez que fazia rondas diárias nas unidades, trazendo informações das condições dos serviços. Ocorre que em Novembro de 2019 o referido servidor foi aposentado, e não foi feita reposição da vacância, fato que culminou em mais uma atribuição para o Gestor do Contrato, que até então, contava com esse suporte.

Seguindo, em 2 de Junho de 2020 o setor que já estava com uma baixa em seu quadro de pessoal, em que o Servidor ***** foi afastado das atividades, em virtude de tratamento de saúde, para o qual ainda encontra-se afastado, fato inclusive informado à Diretoria de Administração Geral, bem como à Gerência de Apoio Administrativo, conforme e-mail Sei (61360148), passando a operar agora com apenas 2 (dois) servidores, ausência esta que somente foi suprida em Março de 2021.

Por fim, importante se torna consignar que ainda no ano de 2020, vemos o afastamento do Gestor do Contrato, tendo em vista infecção pela COVID19, bem afastamentos legais (férias) dos 2 (dois) servidores que restaram no setor.

Desse modo, como se nota nos fatos narrados, no ano de 2020 o Setor funcionou de maneira extremamente precária quanto à força de trabalho, havendo ocasiões em que foi necessário o Gerente da área assinar processos, tendo em vista o afastamento por motivo de saúde dos dois servidores em atividade na ocasião: *****

Outros fatores

Importante deixar registrado que com início da crise sanitária (pandemia) que teve início em Março de 2020, este Núcleo teve um aumento na demanda dos serviços de Limpeza e Higienização, tendo em vista os casos recorrentes de Covid-19, que exigiram inclusive força-tarefa para desinfecção dos ambientes, inclusive aos sábados, quando do retorno gradual das atividades.

Por fim, esclareço que mesmo diante do reduzido quadro de pessoal, o Chefe do Setor ainda colaborou em outras atividades, atuando nas comissões: Leilão, Aluguel, Comissão de avaliação de retorno das atividades.

Por todo o exposto, nota-se que diante de um cenário crítico de falta de pessoal, bem como todas as atribuições e responsabilidades a cargo do Responsável do Setor, todas as medidas (dentro da reserva do possível), foram tomadas para que a nova licitação fosse iniciada e concluída ainda dentro da vigência do atual contrato. [...]

Nos termos do §4º, do art. 57, da Lei de Licitações tem-se que: “Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses”. Nesse sentido, a dilação excepcional do prazo contratual somente poderá ocorrer se for demonstrada a essencialidade do serviço com justificativa minuciosa da excepcionalidade e aprovação da autoridade superior.

E, ainda, há de se atentar para o contido no Parecer nº 1.043/2017 – PRCON /PGDF, que preconiza sobre a instrução processual no caso de prorrogação excepcional, qual seja: instruir o processo com informações detalhadas a respeito do andamento do processo para a regular contratação do serviço, como comprovação da inexistência de desídia ou falta de planejamento por parte da Administração Pública o que poderia inviabilizar a prorrogação excepcional, consoante entendimento do Tribunal de Contas.

Ante o exposto, é evidente que o planejamento deficiente somado pela desorganização administrativa contribuíram para que a nova contratação da prestação de serviço de vigilância não fosse finalizada, de modo a provocar a prorrogação excepcional.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

I - Quanto ao item 3.1.1 PLANEJAMENTO DEFICIENTE PARA A NOVA CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA, o qual recomendou:

R.1) Estabelecer cronograma de capacitação e treinamento anual com o fito de melhorar o desempenho das atribuições funcionais dos servidores encarregados da realização e condução dos processos licitatórios, manifestou-se o Núcleo de Capacitação nos seguintes termos (76626800):

Foi realizado neste ano de 2021 o Levantamento de Necessidade de Capacitação - LNC-2021 que originou o Plano de Desenvolvimento e Capacitação - PDC DETRAN DF que será executado no ano de 2022. Dentre as necessidades levantadas identificamos a de capacitação em Gestão de Contratos sendo que colocaremos em prática no próximo exercício, assim que autorizada a publicação dos referidos normativos conforme processo SEI [00055-00087302/2021-08](#).

R.2) Manualizar o processo de contratação, contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço de vigilância e segurança patrimonial armada, de modo a evitar prorrogação contratual excepcional, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios no seguintes termos ([76057014](#)):

[...] este Núcleo tem trabalhado na atualização do Manual do Executor e em uma nova instrução, com vistas à revogação da sob o nº 828/2016, voltada aos executores, a fim de estabelecer procedimentos na gestão, execução e fiscalização dos contratos administrativo, no âmbito desta Autarquia.

R.3) Observar a necessidade de alocação de servidores na área de planejamento /contratação/fiscalização de serviços continuados da Autarquia, de modo a atribuir competências e responsabilidade a um certo número de servidores e/ou setores nas diversas fases da contratação, manifestou-se a Diretoria de Administração Geral no seguintes termos ([77974320](#)):

1) Conforme é de amplo conhecimento, os órgãos afetos ao Poder Público de maneira geral vem sofrendo com a redução de seus efetivos de servidores ocasionados por vacâncias naturais decorrentes de aposentadorias, pedidos de exoneração e outros, e o que foi acentuado ainda, por conta de vedações e restrições legais ocorridas nos últimos 2 (dois) anos por força da pandemia, a exemplo da contida na Lei Complementar nº. 173/2020. Infelizmente, o DETRAN-DF também é afetado por essa realidade, onde inúmeros setores do Departamento contam com um número de servidores abaixo do ideal para suportar todas as missões institucionais que esta importante autarquia de trânsito demanda.

De modo inclusive a minimizar a diminuição de força de trabalho, esta Diretoria solicitou a Direção-Geral a elaboração das seguintes instruções, que suspenderam as autorizações de redistribuição, cessão e disposição, de que tratam os artigos 43, 152 e 157 da [Lei Complementar nº 840, de 24 de dezembro de 2011](#), respectivamente, de servidores do Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN-DF), conforme segue:

I- Instrução nº. 399, de 29 de abril de 2020, publicada no DODF nº. DODF nº 83 de 05/05/2020;

II - Instrução nº. 1.005, de 28 de dezembro de 2020, publicada no DODF nº 245 de 30/12/2020;

III - Instrução nº. 741, de 09 de dezembro de 2021, publicado no DODF nº 232 de 14/12/2021.

2) Considerando o baixo efetivo de servidores a disposição do Departamento e a necessidade de que sejam mantidas as atividades precípuas desta Autarquia, a Diretoria de Administração Geral, do Departamento de Trânsito do Distrito Federal autuou processos objetivando a realização de concursos públicos para preenchimento de cargos públicos de Técnico, Analista e Especialista de Trânsito, da Carreira de Atividades de Trânsito e para Agente, da Carreira de Policiamento e Fiscalização de Trânsito, de modo a possibilitar o preenchimento de vagas em toda Autarquia, conforme **Processo nº. 00055-00105380/2017-15; Processo nº. 00055-00019280/2021-45 e Processo nº. 00055-00019281/2021-90**, processos que já se encontram em fase avançada junto à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC-DF).

3) Aliado a isso, embora essa Diretoria prime pelo atendimento da recomendação e esteja realizando o que é possível para atendê-la da melhor forma, esta Diretoria já conta com processo em andamento no qual será proposta a reestruturação do Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN-DF) com aumento de despesas, o que estava vedado por força da Lei Complementar nº. 173/2020, até 31/12/2021, e nesse nova conjectura, pretendemos criar novas unidades orgânicas que hoje não existem de forma conferir melhores condições de trabalho aos servidores e fluxos bem definidos afetos ao planejamento/contratação/fiscalização de serviços, o que

certamente contribuirá para a atração de mão-de-obra especializada, inclusive de outros órgãos, para a instrução de processos de compras e aquisições importantes.

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação às recomendações. Além disso, considerando que somente a recomendação para elaboração de um plano de capacitação dos servidores será implementada em 2022, mantidas estão as evidências de auditoria e as demais recomendações.

Causa

Em 2020 e 2021:

Desorganização administrativa.

Consequência

Prorrogação excepcional do contrato.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

- R.1) **Recomendação Atendida:** Estabelecer cronograma de capacitação e treinamento anual com o fito de melhorar o desempenho das atribuições funcionais dos servidores encarregados da realização e condução dos processos licitatórios;
- R.2) Manualizar o processo de contratação, contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço de vigilância e segurança patrimonial armada, de modo a evitar prorrogação contratual excepcional;
- R.3) Observar a necessidade de alocação de servidores na área de planejamento/contratação/fiscalização de serviços continuados da Autarquia, de modo a atribuir competências e responsabilidade a um certo número de servidores e/ou setores nas diversas fases da contratação.

3.1.2. PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL FORA DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

Classificação da falha: Média

Fato

Evidenciou-se que o Oitavo Termo Aditivo ao Contrato nº 15/2016 firmado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal e a empresa Global Segurança Ltda. foi assinado

um dia após o término da vigência contratual. Ou seja, o referido ajuste tinha como vencimento o dia 25/07/2021 (domingo) e a prorrogação excepcional foi assinada em 26/07/2021(segunda), conforme Doc. SEI/GDF 66539932.

Tem-se que, em regra, a Administração Pública se utiliza da contagem data a data para os prazos fixados em meses e em anos. Nesse sentido, o último dia do prazo de vigência do contrato era o limite máximo para a assinatura do termo aditivo, qual seja, 25/07/2021, de modo que o DETRAN-DF deveria ter tomado todas as providências necessárias e com a antecedência que o caso requeria para que houvesse a assinatura da prorrogação contratual dentro da vigência do contrato e evitasse a quebra da continuidade da contratação.

Considerando que a Lei de Licitações não regulamentou como seria a contagem dos prazos contratuais estabelecidos em meses ou anos como fez para os prazos definidos em dias (art. 110), deve-se observar o contido no seu art. 54, a saber: “Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, **aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado**”. (grifou-se)

Assim sendo, aplica-se o art. 66, § 3º, da Lei nº 9.784/1999 recepcionada pela Lei Distrital nº 2.834/2001, alterada pela Lei Distrital nº 6.037/2017, qual seja: “Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês”.

E, ainda, no âmbito do direito privado, aplica-se o art. 132, § 3º, do Código Civil, a saber: “Os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência”.

Registra-se que o prazo do contrato se inicia no dia da sua assinatura ou outro conforme estipulação expressa e termina no dia convencionado, mesmo que seja sábado, domingo ou feriado. No contrato sob análise o seu termo se deu em 25/07/2021, que era um domingo. Desse modo, no dia 26/07/2021 o contrato de prestação de serviço de vigilância encontrava-se expirado e não poderia ter ocorrido a assinatura do termo aditivo nessa data, já que qualquer ato praticado após o dia 25/07/2021 não encontra validade no ordenamento jurídico.

Tal entendimento é reforçado por meio do Parecer ASJUR/IOZ nº 1295/2017, do Tribunal Regional do Trabalho 8ª Região, do qual se extrai:

CORRETA CONTAGEM DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E SUAS EVENTUAIS PRORROGAÇÕES, NA FORMA DA LEI.

I – A forma de contagem de prazo prevista no artigo 110 da Lei n. 8.666/1993 refere-se a prazos processuais, não se aplicando, por conseguinte, à duração dos contratos administrativos.

II – Para a fixação do prazo de vigência do contrato administrativo e de suas eventuais prorrogações deve ser observado o sistema data a data, nos termos do artigo 66, § 3º, da Lei n. 9.784/1999 e, por aplicação supletiva autorizada pelo artigo 54 da Lei n. 8.666/93, dos artigos 132, § 3º, do Código Civil e 1º a 3º da Lei n. 810/1949.

III – A vigência de eventuais prorrogações dos contratos administrativos iniciar-se-á no dia imediatamente posterior ao do termo final do contrato, de modo que, por exemplo, um contrato administrativo assinado em 27 de abril de 2014 para vigorar por 12 (doze) meses, vencerá em 27 de abril de 2015, dia de igual número do de início; em caso de prorrogação por igual prazo, a sua vigência compreenderá o período de 28 de abril de 2015 a 27 de abril de 2016. (grifou-se)

Número da Súmula Administrativa: 1

Fonte: Processo administrativo n. 713/2017 (PROAD)

Parecer: ASJUR/IOZ n. 1295/2017

Publicação no DEJT: n. 2228/2017, disponibilizado em 17/5/2017

Sobre a impossibilidade jurídica de convalidação de ato administrativo que objetiva formalizar termo aditivo de contrato extinto o Tribunal de Contas da União - TCU por meio do Acórdão nº 2143/2015 – TCU – Plenário, dispõe que:

[...]

197. Portanto, segundo inteligência dessa comissão, ultrapassado o prazo de vigência de um contrato administrativo sem a tempestiva prorrogação, extingue-se o contrato formal, inaugurando uma situação de existência (pendência) de obrigações lastreadas em mero contrato verbal e com prazo indeterminado, irregularidade a ser sanada por meios juridicamente admissíveis.

198. É sabido que o contrato administrativo é sempre bilateral e, em regra, formal. Assim no que diz respeito à matéria aditamento é importante que a administração pública diligencie para que as assinaturas dos termos de aditamento sejam promovidas até o término da vigência contratual, uma vez que, após o decurso do prazo, numa visão positivista, o contrato considera-se extinto.

199. Nessa esteira também é o entendimento desta Corte de Contas, consubstanciado na Súmula 191, segundo a qual é indispensável a fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença. [...]

201. A obra de Hely Lopes Meirelles tem o seguinte entendimento sobre o tema:

A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação das obras, serviços ou compras anteriormente contratadas. O contrato extinto não se prorroga, nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior. (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 214)

202. O Tribunal de Contas da União ratifica esse posicionamento em alguns de seus precedentes. Tomemos como exemplo o Acórdão 1335/2009-TCU-Plenário, Rel. Raimundo Carreiro, Acórdão 3863/2011-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge, Acórdão 738/2006-TCU-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Acórdão 740/2004-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar.

203. Na mesma direção, foi expedida a Orientação Normativa AGU nº 3, com o seguinte verbete:

Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação. [...]

212. Diante da análise aqui realizada, conclui-se que o entendimento que ainda prevalece no âmbito do Tribunal de Contas da União, seguido pela Advocacia-Geral da União, é no sentido de vedar a celebração de aditivo ao contrato extinto, com vigência retroativa, de forma que eventual continuidade da execução do contrato depois de expirado o prazo de vigência, mesmo nos contratos de escopo, representa situação equivalente a de um contrato verbal, expressamente vedado pelo art. 60 da Lei 8.666/1993.

213. Tem-se então que, como regra, a prorrogação do contrato administrativo só é possível se for providenciada, mediante formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, sendo questionável a elaboração de termos aditivos com efeitos retroativos. [...]

Diante do exposto, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal firmou aditivo de prorrogação contratual de forma extemporânea, o que é rechaçado por órgãos de controle por ser considerado prática contrária à Lei de Licitações.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

II - Quanto ao item 3.1.2 PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL FORA DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL, o qual recomendou:

R.4) Manualizar o processo de contratação, contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço de vigilância e segurança patrimonial armada, com o estabelecimento de procedimentos, fluxos de atividades, definição clara das atribuições de cada ator no processo, instituição de prazos para cada etapa, especificando o passo a passo a seguir e criação de checklists de tarefas, de modo a evitar prorrogação contratual excepcional, manifestou-se o Nucoc (76057014) nos seguintes termos: "[...] este Núcleo tem trabalhado na atualização do Manual do Executor e em uma nova instrução, com vistas à revogação da sob o nº 828/2016, voltada aos executores, a fim de estabelecer procedimentos na gestão, execução e fiscalização dos contratos administrativo, no âmbito desta Autarquia."

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação à recomendação. Além disso, considerando que a recomendação não foi implementada, mantidas estão as evidências de auditoria e a recomendação.

Causa

Em 2021:

Controles internos inadequados quanto ao acompanhamento do término dos prazos contratuais.

Consequência

Prorrogação irregular.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

R.4) Manualizar o processo de contratação, em especial as fases de prorrogações, contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço de vigilância e segurança patrimonial armada, com o estabelecimento de procedimentos, fluxos de atividades, definição clara das atribuições de cada ator no processo, instituição de prazos para cada etapa, especificando o passo a passo a seguir e criação de checklists de tarefas, de modo a evitar prorrogação contratual excepcional;

3.1.3. REGIMENTO INTERNO DESATUALIZADO

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se que o Regimento Interno do Departamento de Trânsito do Distrito Federal, Decreto Distrital nº 27.784/2007, encontra-se desatualizado, dado que ao longo do tempo ocorreram alterações na estrutura administrativa com criações de unidades e não houve a devida atualização com o estabelecimento de atribuições e responsabilidades.

Para ilustrar, o Núcleo de Serviços Gerais - NUSEG, que é a área responsável pela contratação, gestão e fiscalização do contrato de vigilância, foi criado por meio do Decreto nº 33.235, de 30/09/2011 e até o encerramento dos trabalhos de campo, em 27/09/2021, não possuía as suas atribuições e competências definidas.

É sabido que é de fundamental importância que as competências sejam claramente definidas, de modo que os setores e servidores tenham consciência de suas responsabilidades e obrigações.

Por último, ressalta-se que em função da desatualização do Regimento Interno não foi possível verificar as reais atribuições dos setores envolvidos na contratação, gestão e fiscalização da prestação de serviço de vigilância.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

III - Quanto ao item 3.1.3 REGIMENTO INTERNO DESATUALIZADO, o qual recomendou:

R.5) Atualizar o regimento interno com a definição clara das atribuições e competências das áreas do Departamento de Trânsito do Distrito Federal, manifestou-se a Chefia de Gabinete nos seguintes termos [76111106](#):

"Quanto ao item 3.1.3 do Despacho - DETRAN/DG/UCI ([75946664](#)): *"Atualizar o regimento interno com a definição clara das atribuições e competências das áreas do Departamento de Trânsito do Distrito Federal"*, informo que as tratativas foram retomadas juntamente com a Diretoria de Administração Geral e com a Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças, com expectativa de apresentação do novo regimento com estrutura no primeiro trimestre de 2022."

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação à recomendação. Além disso, considerando que a recomendação não foi implementada, mantidas estão as evidências de auditoria e a recomendação.

Causa

Em 2020 e 2021:

Morosidade dos gestores em não atualizar o regimento interno após alterações de estrutura administrativa.

Consequência

Ausência de definição de competências entre as diversas áreas do Departamento de Trânsito do Distrito Federal em decorrência das alterações da estrutura administrativa.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

R.5) Atualizar o regimento interno com a definição clara das atribuições e competências das áreas do Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

3.2. O Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF gerencia, controla e fiscaliza a execução da prestação de serviço de segurança armada e desarmada e monitoramento eletrônico de forma adequada e suficiente?

3.2.1. NÃO DESIGNAÇÃO FORMAL DE FISCAIS SETORIAIS

Classificação da falha: Média

Fato

Verificou-se que, na prática, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal designou formalmente o executor de contrato e o respectivo suplente para, concomitantemente, realizarem a gestão, controle e fiscalização da prestação do serviço de vigilância. Todavia, de forma não institucionalizada e nem formalizada, utiliza-se de fiscais setoriais para emitirem relatórios mensais sobre a execução contratual. Esta constatação é confirmada por meio do Despacho - DETRAN/DG/DIRAG/GERAD/NUSEG, de 29/07/2021, Doc. SEI/GDF 66811450, a saber:

Em resposta à Solicitação de Informação nº 13/2021 - CGDF/SUBCI/COLES/DATCS (66312249), no que cabe ao Núcleo de Serviços Gerais - NUSEG, preliminarmente, é importante ressaltar que a gestão e a fiscalização do contrato e a chefia do núcleo são exercidas pelo mesmo servidor: *****.

Superado esse esclarecimento inicial, passamos aos seguintes esclarecimentos.

1 – Da Fiscalização: a fiscalização do Contrato de Vigilância é realizada oficialmente (fiscal nomeado) pelo servidor ***** , que atua de maneira centralizada, atuando a maior parte do tempo diretamente da Sede do órgão. Desse modo, o acompanhamento diário é feito em colaboração com o supervisor da contratada, que através do grupo de WhatsApp, repassa as informações relevantes encontradas durante as visitas às unidades. Acresço que nas demais unidades do Detran/DF temos servidores, geralmente o chefe ou gerente da unidade, que mensalmente encaminha um relatório de acompanhamento, no qual informa os eventuais problemas ocorridos durante o mês. No entanto, importante esclarecer que esses fiscais setoriais não são designados oficialmente, sendo essa colaboração fruto de recomendação do TCDF, que determinou ao DETRAN, à época, que melhorasse a fiscalização, já que uma única pessoa para realizar todas as atribuições de gestor e fiscal de contrato provoca uma fiscalização deficiente. Ocorre que desde então eles atuam como colaboradores, não são fiscais nomeados e designados, suas atuações são restritas a informar eventuais

problemas e faltas, e a partir das orientações do Fiscal Central, até porque já são bastante demandados com o exercício das atribuições de responsáveis da unidade. [...]

Ocorre que estes fiscais setoriais não se reconhecem nesta posição e se intitulam “colaboradores”, conforme se depreende das respostas do questionário aplicado. Além disso, não cumprem as obrigações inerentes a esta atribuição de forma adequada e satisfatória e emitem relatórios mensais não padronizados e vagos e que não denotam todos os aspectos de uma boa fiscalização, uma vez que não há designação formal e nem capacitação e orientação por parte do DETRAN-DF. No entanto, são responsáveis pela fiscalização da prestação de serviço de vigilância em sua Unidade de lotação, já que o desempenho desta tarefa por um único servidor se torna inviável por serem vários os locais da execução do serviço de vigilância.

Segundo consta na Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, art. 40, IV, a fiscalização setorial “é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade;”. Em complemento, o §1º do referido artigo prescreve que: "No caso do inciso IV deste artigo, o órgão ou entidade deverá designar representantes nesses locais para atuarem como fiscais setoriais".

Ademais, a ausência de designação de fiscal setorial contraria o disposto no art. 41, II, do Decreto Distrital nº 32.598/2010, qual seja:

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa: [...]

II - o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

Diante disso, deve o Departamento de Trânsito do Distrito Federal, com o fito de melhorar a fiscalização do contrato de prestação de serviço de vigilância, formalizar a designação dos fiscais setoriais munindo-os dos documentos essenciais da contratação, bem como promover a devida orientação, capacitação e treinamento para o exercício da atribuição.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

IV - Quanto ao item 3.2.1 NÃO DESIGNAÇÃO FORMAL DE FISCALIS SETORIAIS, o qual recomendou:

R.6) Designar formalmente os fiscais setoriais munindo-os dos documentos essenciais da contratação, bem como promover a devida orientação, capacitação e

treinamento para o exercício da atribuição, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios no seguintes termos ([77569277](#)):

O Núcleo de Serviços Gerais/NUSEG se comprometeu à indicação formal dos nomes dos servidores indicados à atuarem como fiscais setoriais, para que possamos promover a publicação da Instrução. Informamos que após a publicação junto ao DODF da designação de todos os executores, emitimos no processo administrativo que trata da contratação um Termo de Ciência, destinados aos servidores nomeados, no qual damos ciência aos interessados de sua nomeação, além da apresentação do próprio processo e dos principais documentos que originaram a contratação, inclusive solicitando que os mesmos deem ciência no referido Termo.

Foi publicada recentemente a Instrução nº 07, de 01/01/2022, publicada no DODF nº 4, de 06/01/2022, que torna obrigatória a participação de servidores que atuam como executores e/ou fiscais de contratos, convênios ou instrumentos congêneres, em cursos voltados para a gestão, fiscalização e/ou acompanhamento de contratos, convênios ou instrumentos congêneres. Ademais, este NUCOC tem frequentemente dirimido dúvidas ou orientado os executores em suas atribuições.

Vale ressaltar, ainda, que encontra-se acostado ao Despacho id. nº [77565992](#) os nomes dos servidores que serão nomeados para exercer a função de fiscais setoriais.

R.7) Criar um "kit fiscal de contrato" contendo, por exemplo, legislação aplicável, cópia dos documentos essenciais que compõem a contratação (edital, do termo de referência e do contrato) e formulários, que deverá ser encaminhado aos fiscais setoriais para que possam tomar conhecimento e se informarem do que foi avençado e que deve ser fiscalizado nos contratos de prestação de serviço de vigilância, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios no seguintes termos ([77569277](#)):

Como acima informado, após a publicação junto ao DODF da designação de todos os executores, emitimos no processo administrativo que trata da contratação um Termo de Ciência, destinados aos servidores nomeados, no qual damos ciência aos interessados de sua nomeação, além da apresentação do próprio processo e dos principais documentos que originaram a contratação, inclusive solicitando que os mesmos deem ciência no referido Termo. Além disto, estamos finalizando a elaboração de um novo Manual do Executor, que muito em breve, também fará parte dos documentos à serem entregues aos executores nomeados.

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação às recomendações. Além disso, não se comprovou a publicação das indicações dos fiscais setoriais e, por isso, mantidas estão as evidências de auditoria. Quanto à implementação das recomendações emitidas, considera-se efetivada a segunda recomendação, permanecendo, contudo, a primeira.

Causa

Em 2020 e 2021:

Ineficiência administrativa e controles inadequados.

Consequência

Fiscalização insuficiente e risco de má prestação de serviços.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

- R.6) Designar formalmente os fiscais setoriais munindo-os dos documentos essenciais da contratação, bem como promover a devida orientação, capacitação e treinamento para o exercício da atribuição;
- R.7) **Recomendação Atendida:** Criar um "kit fiscal de contrato" contendo, por exemplo, legislação aplicável, cópia dos documentos essenciais que compõem a contratação (edital, do termo de referência e do contrato) e formulários, que deverá ser encaminhado aos fiscais setoriais para que possam tomar conhecimento e se informarem do que foi avençado e que deve ser fiscalizado nos contratos de prestação de serviço de vigilância.

3.2.2. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DOS FISCAIS DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA

Classificação da falha: Média

Fato

Apurou-se que 100% (cem por cento) dos respondentes do questionário aplicado não receberam capacitação e treinamento para o exercício da atribuição de fiscal de contrato da prestação de serviço de vigilância armada e desarmada. Além disso, esses mesmos respondentes informaram não possuir experiência em atividades relacionadas ao acompanhamento, execução e fiscalização de contratos públicos.

Pelo o que se observa o Departamento de Trânsito do Distrito Federal impõe atribuições a seus servidores, mas não os prepara de forma adequada e suficiente e nem disponibiliza os recursos necessários para a realização da fiscalização contratual, haja vista que os executores setoriais não tiveram acesso aos documentos essenciais que regem a contratação (termo de referência, edital e contrato), assim como não conhecem e não tiveram acesso aos normativos internos que disciplinam a atuação do executor/fiscal de contrato e muito menos foram orientados formalmente sobre a forma de atuação. Diante disso, percebe-se que os fiscais são deixados à própria sorte por não serem munidos de capacitação e treinamento, orientações e instrumentos para a realização da fiscalização da execução dos contratos.

Tem-se que a falta e/ou deficiência de capacitação e treinamento dos servidores contribui para a má fiscalização dos contratos de prestação de serviço e, por conseguinte, pode gerar prejuízos aos cofres públicos.

Diante dos fatos apresentados, é imprescindível que o Departamento de Trânsito do Distrito Federal institua um Plano de Educação Permanente de modo a capacitar e treinar seus servidores a respeito da gestão, execução e fiscalização dos contratos de prestação de serviço.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

V - Quanto ao item 3.2.2 AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DOS FISCAIS DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA, qual recomendou:

R.8) Elaborar Plano de Educação Permanente, com o estabelecimento de indicadores e metas, voltado para capacitação e treinamento sobre gestão, execução e fiscalização contratual, a ser ofertado aos servidores encarregados pela fiscalização da execução dos contratos, com o fito de melhorar a prestação dos serviços contratados, manifestou-se o Núcleo de Capacitação nos seguintes termos ([76626800](#)):

Foi realizado neste ano de 2021 o Levantamento de Necessidade de Capacitação - LNC-2021 que originou o Plano de Desenvolvimento e Capacitação - PDC DETRAN DF que será executado no ano de 2022. Dentre as necessidades levantadas identificamos a de capacitação em Gestão de Contratos sendo que colocaremos em prática no próximo exercício, assim que autorizada a publicação dos referidos normativos conforme processo SEI [00055-00087302/2021-08](#).

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação à recomendação. Apesar da elaboração de um plano de desenvolvimento e capacitação para 2022, no exercício em análise - 2021 - houve de fato a constatação de falta de capacitação dos servidores, e, por isso mantém-se o ponto. Contudo, faz-se um ajuste na recomendação para que se implemente o referido plano de capacitação no exercício de 2022 e nos seguintes.

Causa

Em 2020 e 2021:

Ausência de plano de capacitação e treinamento dos fiscais de contrato;

Inexperiência dos fiscais de contrato.

Consequência

Controle e fiscalização deficientes do contrato de prestação de serviço de vigilância armada e desarmada.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

R.8) Executar o Plano de Educação Permanente no exercício de 2022 e seguintes, com a aplicação de indicadores e metas, voltado para capacitação e treinamento sobre gestão, execução e fiscalização contratual, a ser ofertado aos servidores encarregados pela fiscalização da execução dos contratos, com o fito de melhorar a prestação dos serviços contratados.

3.2.3. FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se que a fiscalização do contrato de prestação de serviço de vigilância armada e desarmada realizada pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal é deficiente. Tal afirmação é fundada no fato de que não se encontrou nos processos analisados documentação comprobatória do cumprimento de várias cláusulas contratuais e nem solicitação do DETRAN-DF para que fossem adimplidas.

Ressalta-se que somente após as Solicitações de Informação emitidas ao longo da presente Auditoria que o DETRAN-DF requereu a documentação à empresa contratada e juntou aos autos. Assim, não é possível afirmar que a empresa contratada cumpriu todas as cláusulas contratuais ao longo da execução do contrato por não haver comprovação nos processos examinados.

Adicionalmente, verificou-se, por meio das respostas ao questionário aplicado, que os fiscais setoriais desconhecem as cláusulas contratuais que devem ser acompanhadas, controladas e fiscalizadas. Nenhum fiscal setorial teve acesso à documentação essencial que rege a contratação e à legislação regente. Todos os fiscais setoriais responderam desconhecer os serviços que devem ser fiscalizados, bem como desconhecem as obrigações da contratada e do DETRAN-DF em relação ao avençado. Ou seja, somente o executor do contrato, formalmente designado, declarou possuir tais conhecimentos.

De acordo com o art. 42 do Decreto Distrital nº 32.598/2010: “O órgão ou entidade, conveniente ou contratante, encaminhará: I - ao executor, cópia do contrato ou convênio, cronograma físico-financeiro, edital, proposta, projeto de obra ou serviço; [...]”.

Reforça o entendimento da ineficiência da fiscalização a resposta ao questionário aplicado e ofertada pelo executor do contrato, Doc. SEI/GDF 68111180, a saber:

Você fiscaliza todos os serviços que devem ser prestados pela contratada? Em caso negativo, explicitar os motivos.

Não se aplica.

Ponto sensível, uma vez que não exerço a fiscalização de maneira exclusiva, atuo em outras atividades, tais como parte da Gestão do Contrato, bem como na condução das diretrizes das competências do Setor, uma vez que sou Chefe do Núcleo.

Desse modo, a atuação da Fiscalização é pautada principalmente em ter atenção as cláusulas mais sensíveis do Contrato, buscando evitar prejuízo ao Erário.

Nota-se que há um equívoco do executor do contrato quando expressa “não se aplica” ao questionamento sobre fiscalizar todos os serviços prestados pela contratada. É premissa que o executor de contrato deva acompanhar, controlar e fiscalizar **todas** as cláusulas contratuais e não apenas aquelas que ele julga ser mais sensíveis.

Vale destacar que o executor de contrato tem baseado o ateste da execução contratual nos relatórios mensais emitidos pelos fiscais setoriais. Todavia, de acordo com o já descrito neste Relatório, esses fiscais setoriais sequer são preparados, orientados e designados formalmente para atuarem como fiscais, de modo que não fiscalizam adequadamente a execução do contrato. Assim sendo, cabe questionar se os relatórios mensais retratam a realidade da prestação do serviço e se são documentos fidedignos e confiáveis em relação à regular execução do contrato.

Ademais, evidenciou-se que não existem instrumentos para medir os resultados, qualidade e adequação da prestação do serviço. Os fiscais avaliam de forma intuitiva que a prestação do serviço, de modo geral, é excelente, conforme apresentado nas respostas do questionário aplicado.

Sabe-se que para uma boa gestão de contratos, deve o administrador público desenvolver e utilizar-se de mecanismos para o acompanhamento, controle e fiscalização dos contratos, pois, assim, estará protegendo o interesse público e a si próprio. Nesse sentido, um dos instrumentos a ser utilizado é a manualização dos procedimentos a serem observados pelos gestores e fiscais de contrato, com a definição clara das atribuições de cada parte, criação de fluxos de atividades com a indicação de prazo para cada etapa, bem como a criação de checklists e formulários, dentre outros aspectos.

Averiguou-se que o DETRAN-DF possui normativos internos que regem a atuação do executor contratual, todavia, constatou-se que os mesmos carecem de atualização. À vista disso, o Núcleo de Contrato e Convênio, por meio do Despacho - DETRAN/DG/DIRAG/GERAD/NUCOC, de 28/07/2021, Doc. SEI/GDF 66727043, informou que:

Cumpra mais uma vez informar, que este Núcleo está finalizando uma nova instrução voltada aos executores, que irá revogar a de nº 828/2019, **sendo elaborada de maneira quase didática**, e, concomitante à isto, atualizando/reformulando o Manual do Executor, a fim de melhor auxiliá-los em suas atribuições. (grifou-se)

Diante da informação apresentada pelo DETRAN-DF indaga-se o porquê de não se aproveitar a oportunidade e atualizar o manual de forma **inteiramente** didática de modo que haja clareza, objetividade e precisão quanto à atuação dos executores de contrato.

Outro instrumento que o DETRAN-DF pode se valer para melhorar a gestão, controle e fiscalização dos contratos administrativos é a implantação de um sistema informatizado, a exemplo do Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos – SFCC utilizado e disponibilizado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

Por fim, destaca-se que o Poder Público tem o poder-dever de fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços contratados em todas as etapas da execução e de forma regular, com o intuito de garantir que a avença seja cumprida em relação à quantidade e qualidade de modo a não gerar danos ao erário distrital.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

VI - Quanto ao item 3.2.3 FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA, o qual recomendou:

R.9) Atualizar o manual sobre gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviço com o estabelecimento de procedimentos, fluxos de atividades, definição clara das atribuições de cada ator no processo, instituição de prazos para cada etapa, especificando o passo a passo a seguir e criação de checklists de tarefas, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios no seguintes termos (77569277): "*O Manual do Executor está na iminência de finalização, contendo todas as informações necessárias de forma simples e clara, a fim de auxiliar os executores em suas atribuições.*"

R.10) Avaliar a possibilidade de implementação do Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos – SFCC disponibilizado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, com vistas a melhorar a gestão, controle e fiscalização do contrato de vigilância armada e desarmada, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios (77569277) nos seguintes termos: "*Iniciamos as tratativas, a fim da possibilidade de compartilhamento do referido Sistema ao DETRAN/DF, por parte daquela Secretaria de Estado.*"

R.11) Orientar, formalmente, o executor do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o executor a responsabilizações, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios no seguintes termos (77569277): "*Considerando o Termo de Ciência que emitimos aos executores*

nomeados, passaremos a partir de então, no mesmo documento, esclarecer tal ponto, inclusive, citando a devida legislação que trata do assunto."

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação às recomendações. Além disso, considerando que nenhuma das recomendações foi implementada, mantidas estão as evidências de auditoria e as recomendações.

Causa

Em 2020 e 2021:

Ineficiência administrativa;

Não designação formal de fiscais setoriais.

Consequência

Controle e fiscalização deficientes do contrato de prestação de serviço de vigilância armada e desarmada;

Risco de má prestação do serviço de vigilância.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

- R.9) Atualizar o manual sobre gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviço com o estabelecimento de procedimentos, fluxos de atividades, definição clara das atribuições de cada ator no processo, instituição de prazos para cada etapa, especificando o passo a passo a seguir e criação de checklists de tarefas;
- R.10) Avaliar a possibilidade de implementação do Sistema de Fiscalização de Contratos Corporativos – SFCC disponibilizado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, com vistas a melhorar a gestão, controle e fiscalização do contrato de vigilância armada e desarmada;
- R.11) Orientar, formalmente, o executor do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o executor a responsabilizações.

3.2.4. NÃO APRESENTAÇÃO DE TODOS OS ATESTADOS DE ANTECEDENTES CIVIL E CRIMINAL NO ÂMBITO ESTADUAL E NACIONAL

*****	*****
-------	-------

Por oportuno, cabe mencionar que se verificou que, para os seguintes prestadores de serviço no DETRAN-DF, as Certidões de Distribuição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Especial – Cíveis e Criminais), Doc. SEI/GDF 68339639 e 68339713, datadas de 18/08/2021, constam como positivas. Desse modo, deve o fiscal do contrato avaliar se as causas que ensejaram a positividade da certidão são impeditivas para a prestação de serviço de vigilância no DETRAN-DF.

*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****

Diante do exposto, evidente está o descumprimento de cláusula contratual por parte da empresa contratada e a ineficiência da fiscalização, dado que durante a vigência contratual o DETRAN-DF não fiscalizou devidamente o avençado, conforme demonstrado. Assim, deve o Departamento de Trânsito do Distrito Federal promover, periodicamente, capacitação e treinamento aos executores com a finalidade de melhorar o acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

VII - Quanto ao item 3.2.4 NÃO APRESENTAÇÃO DE TODOS OS ATESTADOS DE ANTECEDENTES CIVIL E CRIMINAL NO ÂMBITO ESTADUAL E NACIONAL, o qual recomendou:

R.12) Notificar a contratada quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento, quais sejam: a) apresentar certidão cível e criminal no âmbito nacional de todos os prestadores de serviço no DETRAN-DF; b) apresentar certidão cível e criminal no âmbito distrital dos prestadores de serviço listados acima, manifestou-se o Nuseg (77565992), informando:

Neste ponto, informo que a Contrata foi devidamente notificada, Sei (77571205), tendo se manifestado por por meio da Carta anexa, Sei (77566287), bem com apresentou a documentação faltante: Certidões TJDFT(77569284) e Certidões Justiça Federal (77653804, 77654149, 77655749 e 77656770).

Seguindo, temos que em relação as certidões que apresentaram situação positivas, a Contratada trouxe as justificavas para os casos em que as certidões estavam positivas, atendo assim as recomendações trazidas no IAC.

Nesse ponto, importante esclarecer que esta Fiscalização também entende não se tratar de caso impeditivo do exercício das atividades, uma vez que as pessoas mencionadas encontram-se regular como o Órgão Fiscalizador, Polícia Federal.

R.13) Avaliar se as causas que ensejaram a positividade da certidão são impeditivas para a prestação de serviço de vigilância no DETRAN-DF. Em caso afirmativo, solicitar a substituição da mão de obra, manifestou-se o Nuseg (77565992), informando:

O Executor efetuou a notificação via e-mail (77571205), que teve a resposta conforme doc. id. 77566287, onde a Contrata informou que: "[...] referente as certidões que ensejaram positividade, informamos que os processos relacionados estão em curso, não existindo assim condenação transitada em julgado. Portanto, não é um impeditivo para prestação de serviços, o que pode ser comprovado com a Certidão de Regularidade e da Carteira Nacional de Vigilante pela polícia federal", comprovando tal afirmação com a juntada dos doc. id. 77569989 e id. 77570222.

R.14) Orientar, formalmente, o executor do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o executor a responsabilizações, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios no seguintes termos (77569277): "*Considerando o Termo de Ciência que emitimos aos executores nomeados, passaremos a partir de então, no mesmo documento, esclarecer tal ponto, inclusive, citando a devida legislação que trata do assunto.*"

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação às recomendações.

Constatou-se que no Doc. SEI /GDF 77569284 não constam todas as Certidões de Distribuição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Especial – Cíveis e Criminais) dos vigilantes listados, sendo que uma certidão apresentada consta como positiva, de modo que o fiscal do contrato deve avaliar se as causas que ensejaram a positividade da certidão são impeditivas para a prestação de serviço de vigilância no DETRAN-DF. Ademais, não foram apresentadas as certidões de âmbito nacional de todos os vigilantes.

Considerando que a primeira e terceira recomendações não foram atendidas de forma completa, mantidas estão as evidências de auditoria e as recomendações. Contudo, considera-se atendida a segunda recomendação.

Causa

Em 2020 e 2021:

Fiscalização e controle deficientes quanto ao cumprimento de cláusula contratual.

Consequência

Inadimplência da contratada por descumprir cláusula contratual.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

- R.12) Notificar a contratada quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento, quais sejam: a) apresentar certidão cível e criminal no âmbito nacional de todos os prestadores de serviço no DETRAN-DF; b) apresentar certidão cível e criminal no âmbito distrital dos prestadores de serviço listados acima;
- R.13) **Recomendação atendida:** Avaliar se as causas que ensejaram a positividade da certidão são impeditivas para a prestação de serviço de vigilância no DETRAN-DF. Em caso afirmativo, solicitar a substituição da mão de obra;
- R.14) Orientar, formalmente, o executor do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o executor a responsabilizações.

3.2.5. NÃO APRESENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO EMITIDA PELA POLÍCIA FEDERAL DE TODOS OS VIGILANTES E VALIDADE EXPIRADA DO CURSO DE FORMAÇÃO/RECICLAGEM

Classificação da falha: Média

Fato

Não se encontrou nos processos analisados qualquer documento que demonstre que a empresa contratada cumpriu a obrigação de apresentar declaração emitida pela Polícia Federal comprovando a situação do vigilante, bem como a validade do curso de formação/reciclagem e da Carteira Nacional de Vigilante - CNV ao longo da execução do contrato e nem se encontrou documento do DETRAN-DF cobrando a observância da cláusula contratual.

Somente após a Solicitação de Informação N° 14/2021 - CGDF/SUBCI/COLES /DATCS, de 12/08/2021, Doc. SEI/GDF 67457420, que houve a inclusão no Processo n° 0055-026943/2014 das declarações emitidas pela Polícia Federal e datadas de 18/08/2021, Doc. SEI /GDF 68353905, 68354035 e 68354148.

Constatou-se que se encontra expirada a validade do curso de formação/reciclagem do vigilante*****. Consigna-se que o fiscal do contrato deverá criar rotina de controle e fiscalização quanto ao prazo de validade do curso de formação/reciclagem dos vigilantes prestadores de serviço no DETRAN-DF, dado que ao longo do exercício corrente,

assim como no próximo, vários vigilantes terão o prazo de vigência do curso de formação expirado.

No mais, não foi apresentada declaração emitida pela Polícia Federal dos seguintes vigilantes e, por isso, não foi possível verificar o cumprimento de cláusula contratual referente à validade da Carteira Nacional de Vigilante, validade do curso de formação /reciclagem e situação junto à Polícia Federal: *****.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 29/11/2021, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal se manifestou por meio do Ofício nº 20/2022 - DETRAN /DG, de 18/01/2022, Doc. SEI /GDF 78174364, com as seguintes informações:

VIII - Quanto ao item 3.2.5 NÃO APRESENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO EMITIDA PELA POLÍCIA FEDERAL DE TODOS OS VIGILANTES E VALIDADE EXPIRADA DO CURSO DE FORMAÇÃO/RECICLAGEM, o qual recomendou:

R.15) Notificar a contratada quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento, manifestou-se o Nuseg (77565992), informando que *"conforme recomendado pelo IAC, a Contratada foi notificada (77571205), apresentou os documentos, conforme solicitado, Sei (77569989) e (77570222).*

R.16) Criar rotina de controle e fiscalização quanto ao prazo de validade do curso de formação /reciclagem e da Carteira Nacional de Vigilante - CNV dos vigilantes prestadores de serviço no DETRAN-DF, manifestou-se o Nuseg (77565992), informando que *"foi criada uma tabela para acompanhamento dos prazos de validade dos documentos com periodicidade a acompanhar, Sei (77566452)".*

R.17) Orientar, formalmente, o executor do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o executor a responsabilizações, manifestou-se o Núcleo de Contratos e Convênios no seguintes termos (77569277): *"Considerando o Termo de Ciência que emitimos aos executores nomeados, passaremos a partir de então, no mesmo documento, esclarecer tal ponto, inclusive, citando a devida legislação que trata do assunto."*

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação às recomendações. Contudo, verificou-se o cumprimento das recomendações R.15 e R.16, faltando a demonstração do cumprimento da R.17.

Causa

Em 2020 e 2021:

Fiscalização e controle deficientes quanto ao cumprimento de cláusula contratual.

Consequência

Inadimplência da contratada por descumprir cláusula contratual.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

- R.15) **Recomendação Atendida:** Notificar a contratada quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento;
- R.16) **Recomendação Atendida:** Criar rotina de controle e fiscalização quanto ao prazo de validade do curso de formação /reciclagem e da Carteira Nacional de Vigilante - CNV dos vigilantes prestadores de serviço no DETRAN-DF;
- R.17) Orientar, formalmente, o executor do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o executor a responsabilizações.

3.2.6. NÃO COMPROVAÇÃO DE QUE TODOS OS PRESTADORES DE SERVIÇO REALIZARAM EXAMES PERIÓDICOS DE SAÚDE E AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se que a empresa contratada não apresentou os exames admissionais dos prestadores de serviço de forma a demonstrar que a mão de obra se encontrava apta física e mental para o exercício das atribuições. De mais a mais, não se encontrou nos processos analisados os Atestados de Saúde Ocupacional – ASO e nem Avaliação Psicológica dos prestadores de serviço ao longo da execução contratual e nem documento do DETRAN-DF solicitando o cumprimento de cláusula contratual.

Somente após a Solicitação de Informação Nº 14/2021 - CGDF/SUBCI/COLES /DATCS, de 12/08/2021, Doc. SEI/GDF 67457420, que houve a inclusão no Processo nº 0055-026943/2014 dos Atestados de Saúde Ocupacional e Avaliação Psicológica dos prestadores de serviço realizados em 2021. No entanto, conforme se mostrará a seguir não houve a apresentação destes documentos relativos a todos os trabalhadores.

Assim, não houve a apresentação do Atestado de Saúde Ocupacional relativo ao exame periódico do ano de 2021 dos seguintes prestadores de serviço:

*****	*****
-------	-------

termos (77569277): "Considerando o Termo de Ciência que emitimos aos executores nomeados, passaremos a partir de então, no mesmo documento, esclarecer tal ponto, inclusive, citando a devida legislação que trata do assunto."

Verificou-se, pela resposta apresentada, que o DETRAN-DF não se manifestou sobre o fato narrado, mas apenas em relação às recomendações. Contudo, verificou-se o cumprimento das recomendações R.18 e R.19, faltando a demonstração do cumprimento da R.20.

Causa

Em 2020 e 2021:

Fiscalização e controle deficientes quanto ao cumprimento de cláusula contratual.

Consequência

Inadimplência da contratada por descumprir cláusula contratual.

Recomendações

Departamento de Trânsito do Distrito Federal:

- R.18) **Recomendação Atendida:** Notificar a contratada quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento;
- R.19) **Recomendação Atendida:** Criar rotina de controle e fiscalização quanto ao prazo de validade dos Atestados de Saúde Ocupacional e das Avaliações Psicológicas dos prestadores de serviço no DETRAN-DF;
- R.20) Orientar, formalmente, o executor do contrato, quanto à necessidade de exigir da contratada o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, de modo que em caso de descumprimento do dever legal sujeitará o executor a responsabilizações.

4 - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5 e 3.2.6	Média

Brasília, 27/01/2022.

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 16 /03/2022, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **D819DBFC.2E60D7C3.CBE07ABE.A35FC541**
