



**PROCESSO : 13.117-2/2016**  
**ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE**  
**UNIDADE : SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA DE CUIABÁ – SEMOB**  
**FUNDO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE URBANO - FMTTUR**  
**RESPONSÁVEIS : THIAGO FRANÇA CABRAL E OUTROS**  
**RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR**

### **PARECER Nº 3.320/2017**

**EMENTA:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA DE CUIABÁ. SISTEMA INTEGRADO DE TRÂNSITO DE CUIABÁ. PREGÃO PRESENCIAL Nº 19/2014 E CONTRATO Nº 10.710/2014. PRELIMINARES. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO. AFASTAR PRELIMINARES. APLICAÇÃO DE MULTA. REALIZAÇÃO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS AO ATUAL PREFEITO.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de **auditoria de conformidade** realizada pela Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo, com o objetivo de auditar os atos de gestão do exercício de 2016 relativos ao Sistema Integrado de Trânsito de Cuiabá, no âmbito da Secretaria de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) e do Fundo Municipal de Trânsito e Transportes Urbano (FMTTUR).



2. Somada a sua previsão no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do TCE/MT e Plano Anual de Atividades (PAT) da Secretaria de Controle Externo, verifica-se na presente auditoria a existência de duas denúncias, as quais trouxeram elementos que também foram analisados nos autos:

- Protocolo nº 209456\_2016 (09/11/16) – Documentação encaminhada pelo Sr. César José Menezes na qual afirma a ocorrência de abuso de autoridade frente ao indeferimento dos recursos sobre as multas de trânsito aplicada;
- Protocolo nº 166723\_2016 (24/08/16) – Denúncia encaminhada pelo Sr. Mitri Salah Ayoub, elencando supostas irregularidades/ilegalidades cometidas pela Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá – SEMOB, e pela Junta Administrativa de Recursos de Infração - JARI – SEMOB, relativas a análise de recursos pertinentes a aplicação de multas de trânsito.

3. Após a conclusão dos trabalhos, a Secex apresentou relatório técnico preliminar sugerindo a citação dos responsáveis para manifestação acerca dos achados de auditoria.

4. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os responsáveis foram citados e apresentaram justificativas conforme documentos apresentados:

| Responsáveis                                                                                                                                      | Resposta                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Thiago França Cabral (Secretário de Mobilidade Urbana de Cuiabá)                                                                                  | Doc. Externo 123944/2017 |
| Gustavo Tiago da Silva Albino (Diretor de Trânsito e Gestor do Contrato nº 10710/2014)                                                            | Doc. Externo 124194/2017 |
| Ademir de Arruda e Silva (Fiscal do Contrato nº 10710/2014)                                                                                       | Doc. Externo 124133/2017 |
| Lucas da Silva Lobato (Responsável de fato pela supervisão dos trabalhos de autuações de notificações de trânsito)                                | Doc. Externo 123428/2017 |
| Serget Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda<br>Líder do Consórcio CMT-Cuiabá Monitoramento de Trânsito,<br>CNPJ nº 02.363.619/000196 | Doc. Externo 123694/2017 |
| Selma Pereira Rodrigues Sabino (Diretora Administrativa Financeira)                                                                               | Doc. Externo 123423/2017 |



|                                                                                                                                    |                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Érica do Carmo Dias Matos (Presidente da JARI)                                                                                     | Doc. Externo 118885/2017 |
| Aelson Alves Barbosa (Membro representante do SINTAC)                                                                              |                          |
| Antônio Boa Morte da Silva Neto (Membro representante da SEMOB – Titular)                                                          |                          |
| Antônio Eloir Constante Barbosa (Membro representante do STU)                                                                      |                          |
| Débora Nahime Astolpho (Membro representante da OAB – Titular)                                                                     |                          |
| Ivo Leônio Alves Vilela (Membro representante do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes (STETT/CR) – Suplente em substituição) |                          |
| João Jenezerlau dos Santos (Membro representante da OAB – Suplente)                                                                |                          |
| Rosenil Lúcia Rondon (Membro representante da SEMOB – Suplente em substituição)                                                    |                          |
| Silvana Maura Maria Alves (Membro representante do Sindicato dos Transportadores Urbanos (STU) – Titular)                          |                          |

5. Encaminhados os autos à Secex competente, essa apresentou relatório técnico conclusivo, manifestando pela manutenção dos achados de auditoria e das seguintes propostas de encaminhamento:

**6.1. Achado nº 1** – Não houve desconto nos dias em que os equipamentos ficaram sem funcionar, nos termos previstos nas cláusulas 9.6.4, 12.5 do Contrato no 10710/2014. **(Q6A1).**

**Determinar à Secretaria de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) para que:**

- a) promova a glosa dos valores admitidos pela empresa Serget Comercio, Construções e Serviços de Transito Ltda-Lider do Consorcio CMT – Cuiabá Monitoramento de Transito no valor de R\$ 42.647,17 (quarenta e dois mil, seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos) que foram pagos indevidamente, em face de inobservância do item 9.6.4 da cláusula nona do Contrato no 10710/2014;
- b) instaure processo administrativo para apurar possível dano ao erário em outras situações não elencadas neste achado de auditoria, posto que as evidencias deste achado foram restritas aos equipamentos 32, 218, 256, 257, 258, 260 e 261 (Quadro 5.2), contudo ha os demais equipamentos que registram lapso temporal considerável e que podem ensejar a aplicação do item 9.6.4. da cláusula nona do Contrato no 10710/2014 e que não foram objeto de apontamento neste achado (Quadro 5.1).



- c) caso o processo administrativo instaurado no item “b” chegar a conclusão de que houve dano ao erário, que se adote as medidas administrativas internas para a caracterização e elisão do dano com prazo de conclusão de 120 (cento e vinte) dias, nos termos da Resolução de Consulta no 24/2014, artigo 4o, *caput*;
- d) caso tenha sido adotada as medidas administrativas internas do item “c” e esta tenha sido suficiente para a elisão do dano, que se envie o processo que demonstre as medidas adotadas para a elisão do dano para este Tribunal de Contas;
- e) Restando infrutífera a medidas administrativas internas adotada no item “c”, que se instaure tomada de contas especial, nos termos da Resolução de Consulta no 24/2014 e apos conclusão, que se envie a tomada de contas especial para este Tribunal de Contas.
- f) promova dialogo junto a empresa Serget Comercio, Construções e Serviços de Transito Ltda-Lider do Consorcio CMT - Cuiabá Monitoramento de Transito para que ela cumpra com as clausula constante do Contrato no 10710/2014, tais como a clausula primeira que estabelece os requisitos a serem observados pela solução de software:

**6.2. Achado nº 2** – Os deferimentos e os indeferimentos das defesas de autuações de transito não trazem as razoes sobre a decisão dos fatos. **(Q9A2).**

**Determinar à Secretaria de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) para que:**

- a) os deferimentos e os indeferimentos das defesas de autuações de transito informem os elementos mínimos que sustentam a manutenção do auto de infração, nos casos em que a defesa for indeferida, e nos casos de deferimento informar os elementos que viciaram o auto de infração tornando-o sem efeito.
- b) promova a digitalização do formulário físico que consta o parecer tanto da analise das defesas de autuação quanto em aos recursos junto a JARI, disponibilizado-o na web juntamente com a defesa de autuação do usuario-infrator;
- c) caso a determinação anterior não seja possível, que adeque o formulário disponibilizado na *web* relativo ao parecer da defesa de autuação quanto dos recursos junto a JARI, de maneira a retratar o formulário físico de analise da defesa de autuação e de recurso junto a JARI;

**6.3. Achado nº 3** - Os deferimentos e os indeferimentos dos recursos junto a JARI não trazem as razoes de deferir ou de indeferir de maneira condizente com as alegações dos recorrentes e as provas existentes nos próprios autos, ou ainda no sistema de informação da SEMOB, no CTB e nas resoluções do Contran. **(Q9A3).**

**Mantido o achado com determinação:**



- a) a Secretaria de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) que adote medidas necessária acerca da notificação do proprietário/conductor, observando o artigo 282 do CTB, e que disponibilize acesso de consulta aos sistemas de gestão que compõem o Contrato no 10710/2014 para todos os membros da JARI, naquilo que se fizer necessário para o desenvolvimento dos trabalhos da JARI;
- b) aos membros da JARI que observem a relação de suas decisões aos questionamentos trazidos pelos Recorrentes, nos termos do novo CPC, artigo 489, inciso II.

**6.4. Achado nº 4** - Na distribuição dos recursos para os membros da JARI não foi observado a distribuição alternada, conforme prescreve o artigo 18 do regimento interno da JARI, aprovado pela Lei no 3.793, de 30 de dezembro de 1998. **(Q9A4).**

**Determinar ao Secretario Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) para que** provoque os meios para se fazer a adequação do Regimento Interno da Junta Administrativa de Recursos de Infração da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá, observando os princípios da economia processual, da celeridade e do aproveitamento dos atos processuais.

**6.5. Achado nº 5** - Os valores arrecadados de multas provenientes de fiscalização eletrônica estão sendo contabilizados a menor no sistema contábil da Secretaria Municipal de Serviços Urbano - SEMOB. **(Q8A5).**

**Determinar à Secretaria de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) para que:**

- a) instaure processo administrativo para apurar possível dano ao erário, desde o início da execução do Contrato no 10710/2014 ate a data do instrumento que inaugurar o referido processo administrativo, em face das diferenças entre os valores das multas baixadas no Sistema da Serget e aqueles efetivamente registrados nos extratos bancários e no Sistema Fiplan, tais como as diferenças ocorridas nos dias 21/01/2016, 28/03/2016, em que foram constatadas respectivamente diferenças de R\$ 6.614,77 e R\$ 8.228,97, e em especial aos dias 11/05/2016 e 30/08/2016, em que foram constatadas respectivamente diferenças de R\$ 138.221,86 e R\$ 143.429,74;
- b) apure se houve o estorno da diferença contábil ocorrida no dia 25/04/2016, no valor de R\$ 30.000,00, pois foi registrado contabilmente R\$ 144.410,16, enquanto que o valor constante no extrato bancário ser de R\$ 114.410,16, bem como as providencias tomadas para a solução do problema;
- c) caso o processo administrativo instaurado no item “a” chegar a conclusão de que houve dano ao erário, que se adote as medidas



administrativas internas para a caracterização e elisão do dano com prazo de conclusão de 120 (cento e vinte) dias, nos termos da Resolução de Consulta no 24/2014, artigo 4o, *caput*;  
d) caso tenha sido adotada as medidas administrativas internas do item “c” e esta tenha sido suficiente para a elisão do dano, que se envie o processo que demonstre as medidas adotadas para a elisão do dano para este Tribunal de Contas;  
e) restando infrutífera as medidas administrativas internas adotada no item “c”, que se instaure tomada de contas especial, nos termos da Resolução de Consulta no 24/2014 e apos conclusão, que se envie a tomada de contas especial para este Tribunal de Contas.

**6.6. Achado nº 6 – Demanda reprimida (demanda não atendida) de recursos em face de incapacidade de uma única JARI em julgá-los (Q9A6).**

**Determinar**, nos termos do RITCEMT, artigo 89, II, para que a atual gestão realize um plano de providências no prazo de 60 (sessenta) dias para solucionar o problema de estoque de recursos pendentes de julgamento na JARI que ultrapassa 80% do estoque total, conforme informação a seguir transcrita, extraída das evidências deste achado, item 2.6.5:

“A SEMOB conta com apenas uma JARI, esse fato tem provocado um alto numero de recursos pendentes de analise, totalizando 18.036 (dezoito mil e trinta e seis) recursos, sendo 4.792 (quatro mil, setecentos e noventa e dois) de 2015 e 13.244 (treze mil, duzentos e quarenta e quatro) de 2016, Quadro 7.7. Levando em consideração a data de 22/09/2016, data em que foi entregue o ultimo *backup* do banco de dados da SEMOB, o prazo médio de atraso e de 184 (cento e oitenta e quatro) dias.

O numero de recursos analisados no mesmo período foi de 3.801 (três mil, oitocentos e um). Sendo assim, recursos analisados respondem por 17,40% (dezessete inteiros e quarenta centésimos por cento), enquanto que recursos não analisados pela JARI respondem por 82,60% (oitenta e dois inteiros e sessenta centésimos por cento).”

Bem como o envio deste plano de providência e os seus resultados para o monitoramento desta Secretaria de Controle Externo.

**6.7. Achado nº 7 – Não observar a ordem cronológica para o julgamento dos recursos interpostos na JARI (Q9A7).**

**Mantido o achado com determinação à Presidência da JARI-SEMOB que observe estritamente o que estabelece o RI-JARI-SEMOB, artigo 20, *caput*, bem como os princípios norteadores da Administração Pública, previstos na CF/88, artigo 37, *caput*, em especial ao princípio da impessoalidade.**





O RI-JARI-SEMOB, artigo 20, *caput*, estabelece que os recursos serão julgados em ordem cronológica na JARI, mas seguindo a preferência dos que versarem sobre apreensão ou cassação de documento de habilitação, bem como apreensão de veículo.

6. Vieram os autos para análise e parecer.
7. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

8. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

9. Com fulcro na Resolução Normativa nº 13/2016, a auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE-MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

10. Ao considerar o disposto na Resolução Normativa nº 15/2016-TCE/MT, o Secretário da Secex da Relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo expediu a Ordem de Serviço nº 9024/2016<sup>1</sup>, com a finalidade de “realizar auditoria sobre os atos de gestão do exercício de 2016 relacionados ao Sistema Integrado de Trânsito de Cuiabá - objeto do Contrato nº 10.710/2014 e Pregão presencial nº 19/2014”, no âmbito da Secretaria de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) e do Fundo Municipal de Trânsito e Transportes Urbano (FMTTUR).

---

<sup>1</sup> Anexo 01 do Relatório preliminar – Documento 202691\_2016, página 1



11. No que diz respeito ao **volume de recursos fiscalizados** na auditoria, as informações de pagamentos extraídas do Fiplan até o mês de agosto de 2016, dão conta que o **credor mais relevante para a UO FMTTUR** foi o **Consórcio CMT - Cuiabá Monitoramento de Trânsito Ltda.**, contratado em decorrência do **Pregão Presencial nº 19/2014** do qual deu origem ao **Contrato nº 10.710/2014**, que tem como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos incluindo o fornecimento, instalação, manutenção, operação e apoio de todos os módulos componentes do SITC-MT (Sistema Integrado de Trânsito de Cuiabá – Mato Grosso) composto de *hardwares* e *softwares*, com valor previsto de **R\$ 39.800.000,00 (trinta e nove milhões e oitocentos mil reais)** (cláusula 12.1), pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses (cláusula 5.5).

12. Ainda, é importante ressaltar que as receitas do Fundo também tem como principal fonte as multas provenientes de fiscalização eletrônica, representando 70,62% de toda receita do Fundo, ou seja, dos R\$ 24.237.687,13 (vinte e quatro milhões, duzentos e trinta e sete mil seiscentos e oitenta e sete reais e treze centavos) arrecadados até agosto de 2016, R\$ 17.117.166,21 (dezessete milhões, cento e dezessete mil cento e sessenta e seis reais e vinte e um centavos) foram provenientes de multa de fiscalização eletrônica.

13. Vale ressaltar, que apensada a esta auditoria encontram-se duas denúncias encaminhadas a este Tribunal, as quais possuem como ponto central o cometimento de irregularidades ou ilegalidades na análise dos recursos das multas de trânsito aplicadas.

- Protocolo nº 209456\_2016 (09/11/16) – Documentação encaminhada pelo Sr. César José Menezes na qual afirma a ocorrência de abuso de autoridade frente ao indeferimento dos recursos sobre as multas de trânsito aplicada;
- Protocolo nº 166723\_2016 (24/08/16) – Denúncia encaminhada pelo Sr. Mitri Salah Ayoub, elencando supostas irregularidades/ilegalidades cometidas pela Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá – SEMOB, e pela Junta Administrativa de Recursos de Infração - JARI – SEMOB, relativas a análise de recursos pertinentes a aplicação de multas de trânsito.





14. Nesta manifestação ministerial as irregularidades apontadas podem ser assim resumidas: **HB\_06** – ausência de desconto nos equipamentos inativos (item 1); **NB\_99** – ausência de fundamentação nas decisões das defesas de autuações (item 2); **NB\_99** – ausência de fundamentação nas decisões da JARI (item 3); **NB\_99** – ausência de distribuição alternada dos recursos da JARI (item 4); **CB\_02** – inconsistência no sistema contábil da SEMOB (item 5); **NB\_99** – demanda reprimida de recursos (item 6); **NB\_99** – inobservância da ordem cronológica para julgamento dos recursos pela JARI (item 7).

## 2.1. Preliminar

### 2.1.1. Da ilegitimidade passiva do Consórcio CMT – Cuiabá Monitoramento de Trânsito

15. Em sede de preliminar, a defesa apresentada pela empresa Serget Mobilidade Viária Ltda. (CNPJ 02.363.619/0001-96)<sup>1</sup> questiona a citação do Consórcio Cuiabá Monitoramento de Trânsito - CMT para manifestação quanto ao relatório elaborado pela equipe de auditores, tendo em vista ser líder do Consórcio, cabendo a ela a assunção, como líder de direitos e obrigações, em nome de tal ente despersonalizado.

16. Argumenta, que os consórcios privados, não são pessoas jurídicas e não possuem personalidade jurídica (art. 278 da Lei Federal nº 6.404/76) e, dessa forma, não podem ser notificados, intimados, ou mesmo citados, ainda mais ao mesmo tempo da consorciada, e sobre fatos idênticos, violando a regra do *bis in idem*, pois somente a requerente está apta a responder perante terceiros com relação ao contrato nº 10.710/2014.

17. Por fim, assevera que o fato do consórcio possuir CNPJ não o transforma em pessoa jurídica, pois tal exigência decorre exclusivamente de Instruções Normativas, não podendo contrair direitos e obrigações na órbita civil.

---

<sup>1</sup> Documento Externo - 123694\_2017



18. Em sua manifestação, a equipe de auditoria reconhece o equívoco na imputação de responsabilidade ao Consórcio, mas aduz quanto a ausência de prejuízo ao trâmite processual, bastando a devida correção para afastar a responsabilidade e o *bis in idem*.

19. Embora os argumentos apresentados pela defesa e a manifestação da equipe de auditoria caminharem no sentido da ilegitimidade passiva do Consórcio CMT frente aos achados de auditoria, algumas considerações se fazem necessárias.

20. É certo que os consórcios não têm personalidade jurídica própria, específica e autônoma relativamente às empresas consorciadas, pois constituem-se de mera associação de empresas para fins de somar conhecimento técnico, capital e trabalho, como leciona Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>1</sup>:

O consórcio não é pessoa jurídica, mas associação de empresas que conjugam recursos humanos, técnicos, e materiais para a execução do objeto a ser licitado. Tem lugar quando o vulto, complexidade ou custo do empreendimento supera ou seria dificultoso para as pessoas isoladamente consideradas.

21. Nesse contexto, é preciso esclarecer a distinção existente entre a personalidade jurídica e a personalidade judiciária em relação aos Consórcios.

22. Embora se reconheça a ausência de personalidade jurídica aos consórcios, tal como disposto na Lei nº 6.404/76 e bem previsto na cláusula 5.9.5 do Edital do Pregão Presencial nº 19/2014, é preciso compreender que este detém a personalidade judiciária, ou seja, a capacidade processual de estar em juízo apenas para defender seus interesses institucionais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS E ESTÉTICOS - ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM - AFASTADA - AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA DO CONSÓRCIO - ARTIGO 278 , § 1º , DA LEI N.º 6.404 /1976 - CAPACIDADE JUDICIÁRIA - ARTIGO 12 , VII , DO CPC -

<sup>1</sup> De Mello, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p., 570-571.



DENUNCIAÇÃO DA LIDE - ARTIGO 70 , III , DO CPC - CHAMAMENTO AO PROCESSO - ARTIGO 77 , III , DO CPC - HIPOSTESE NÃO CARACTERIZADAS - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Conforme a teoria da asserção, as condições da ação devem ser analisadas com base apenas nas afirmações das partes, não sendo possível a produção de provas para análise da legitimidade passiva ad causam. **Conforme o artigo 278, § 1º, da Lei n.º 6.404 /1976, o Consórcio não possui personalidade jurídica, porém goza de personalidade judiciária, podendo integrar o polo passivo da ação**, nos moldes do artigo 12 , VII , do CPC . Não estando evidenciada a hipótese de denúncia da lide prevista no artigo 70 , III , do CPC tampouco a situação de chamamento ao processo trazida no artigo 77 , III , do CPC , não deve ser admitida a intervenção de terceiro. Recurso conhecido e não provido. (TJ-MS - Agravo de Instrumento AI 14135273920148120000 MS 1413527-39.2014.8.12.0000 (TJ-MS) Data de publicação: 04/12/2014 – Des. Oswaldo Rodrigues de Melo) – (grifo nosso)

23. Diante da distinção entre a personalidade jurídica e a personalidade judiciária, a qual detém o Consórcio CMT, cumpre esclarecer, que este atua por intermédio de uma empresa líder, em nome das demais e com autorização expressa delas, conforme disposto no art. 33, II, da Lei nº 8.666/93:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

24. Assim, é o consórcio que se fará presente em juízo, agindo em nome próprio, sendo apenas representado pela empresa líder, o que significa a atribuição a esta dos poderes de representação perante terceiros.

25. Diante dessas considerações, é inconteste para o Ministério Público de Contas que os consórcios possuem personalidade judiciária, onde insere-se o Consórcio CMT – Cuiabá Monitoramento de Trânsito e como consequência lógica a legitimidade passiva para atuar perante este Tribunal de Contas.



26. Todavia, é importante reconhecer que a responsabilização da empresa Serget Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda, Líder do Consórcio CMT – Cuiabá Monitoramento de Trânsito, no achado 01 do relatório de auditoria, não se mostra devida diante da ausência de legitimidade da empresa frente as irregularidades apontadas, posto que apenas representa o Consórcio, que age em nome próprio.

### **2.1.2 Violação ao Princípio do Devido Processo Legal**

27. Sob a alegação de que houve violação ao princípio do devido processo legal, que culminaria em nulidade absoluta do presente feito, a defesa alega que seria pressuposto fundamental para a instauração de qualquer auditoria, o conhecimento por parte do jurisdicionado de sua previsão no Plano Anual de Fiscalização (PAF) e no Plano Anual de Atividades (PAT), com vistas a afastar juízos de exceção, análises parciais ou subjetivas, perseguições ou violação aos princípios jurídicos da moralidade ou impessoalidade.

28. Ainda, aduz que “a realização de auditorias pelos órgãos de controle não pode ser determinada por *sponte* própria dos seus membros”, o qual encontra seus limites nas normas deste Tribunal, devendo obedecer ao contido no art. 23 da Resolução Normativa nº 15/2016 – TP, que na opinião da defesa, não restou demonstrada.

29. Discorre sobre a necessidade de motivação para abertura do procedimento de auditoria, e de sua correlação com o PAT e PAF, de forma a demonstrar que na realização do presente trabalho não houve desvio de finalidade ou ofensa a Teoria dos Motivos Determinantes.

30. Em seus argumentos, tenta afastar a ideia de que tais Planos sejam documentos estratégicos que não poderiam ser divulgados a terceiros, pois configurariam ofensa ao Princípio da Transparência, Moralidade e Publicidade. E se assim fosse, a partir da instauração da auditoria ou da fiscalização em face de um



jurisdicionado, este adquiriria “a qualidade de Parte, tendo direito ao acesso de todos os elementos que envolvem a imputação que lhe é feita”.

31. Diante da manifestação apresentada pela contratada, a equipe de auditoria contestou as alegações quanto a ofensa ao devido processo legal e cerceamento de defesa, a qual tem-se corroborada por este Ministério Público de Contas em todos os seus termos.

32. Como bem exposto pela equipe de auditores, o Plano Anual de Fiscalização (PAF) e o Plano Anual de Trabalho (PAT), são instrumentos de planejamento interno do Tribunal de Contas que subsidiam a atuação do Tribunal para o alcance das metas estabelecidas no Planejamento Estratégico, bem como no atingimento dos indicadores do Marco de Medição e Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC).

33. Soma-se a bem fundamentada manifestação da equipe de auditores, algumas considerações que se fazem necessárias.

34. Primeiro, vale reforçar que ao tratar sobre os Instrumentos de Planejamento das Fiscalizações, a classificação do PAF e do PAT nos níveis estratégico e tático, respectivamente, revestem-se como ferramenta gerencial de interesse das unidades técnicas deste Tribunal, e por isso inexistindo a previsão de seu conhecimento ao público externo.

35. Isso porque qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único, Constituição Federal) poderá ser fiscalizada por este Tribunal, no que concerne à correta aplicação dos recursos público.

36. Caso assim não fosse, seria confortável àquele jurisdicionado negligente a adoção de medidas efetivas de fiel observância à Lei e aos princípios da Administração Pública, somente no caso de se encontrar inserido no PAF ou PAT deste Tribunal, tornando os instrumentos de fiscalização insignificante sob o ponto de vista do controle externo.



37. Sob essa ótica, é que este Tribunal aperfeiçoou seu modelo de fiscalização para concentrar seus esforços naqueles atos de gestão que envolvam os critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, no qual se insere, perfeitamente, o contrato nº 10.710/2014 celebrado com o Consórcio Cuiabá Monitoramento de Trânsito – CMT.

38. Dessa forma, mostra-se indevida qualquer alegação quanto a juízos de exceção, perseguições ou desvio de finalidade diante dos detalhados critérios que direcionaram a inclusão do contrato nº 10.710/2014 no PAF e PAT, eis que possui significativa materialidade, relevância e risco.

39. Segundo. É importante considerar que a fiscalização realizada por este Tribunal, seja as iniciadas por demanda interna ou externa a este órgão, possuem a mesma tratativa quando se visa resguardar os princípios constitucionais do devido processo legal. O conhecimento por parte do jurisdicionado sobre a fiscalização inicia-se com a citação para o exercício do contraditório e ampla defesa, oportunidade em que o Conselheiro Relator encaminhará o relatório de auditoria abordando todos os atos e fatos imputados ao responsável.

40. Nesse contexto, mostra-se inevitável reconhecer que recebida um denúncia ou representação de natureza externa, ou seja, aquelas iniciadas pelo cidadão ou autoridades, estas não estariam previstas no PAF ou PAT, mas de igual modo, resguardam todas as garantias para a defesa dos responsáveis, eis que o Relatório Técnico de Auditoria detalha o objeto a ser fiscalizado, o responsável e os fatos a ele imputados.

41. Firme em tais premissas, é que este Ministério Público de Contas manifesta-se por **afastar a preliminar** apresentada de **violação ao Princípio do Devido Processo Legal e consequente nulidade processual**.

### **2.1.3 Da ausência de visita ou vistoria nos locais de realização dos serviços.**





42. De forma resumida, a defesa apresentada pela empresa Serget argumenta que embora a vistoria de campo seja atividade pertinente às auditorias operacionais, se houvesse sido realizada na presente auditoria diversas situações poderiam ter sido “aclaradas”, como no caso do apontamento relacionado ao equipamento nº 032 que estava sem funcionamento, devido às intervenções de obras no fluxo de veículos, e dessa forma, sua inatividade não poderia ter sido atribuída a contratada.

43. Afirma que também poderiam ter solicitado informações aos promotores da obra, a fim de esclarecer eventuais dúvidas quanto a responsabilização da empresa.

44. Sobre este ponto, é importante esclarecer que a auditoria foi realizada em período posterior às obras em questão, ou seja, enquanto a auditoria ocorreu no período de 04/07 a 03/10/16 (Ordem de Serviço nº 009024/2016)<sup>1</sup> as obras em questão ocorreram no final do ano de 2015 e primeiro semestre do ano de 2016, segundo informações da defesa apresentada para o achado nº 01. Assim, a visita *in loco* não seria suficiente para concluir pelo afastamento de qualquer responsabilidade.

45. Em que pese a alegação de que uma vistoria esclareceria algumas situações apontadas nos achados, não há como reconhecer que qualquer responsabilidade recaia sobre a equipe de auditoria, uma vez que caberia ao Consórcio a entrega do objeto contratado nos exatos termos do Termo de Referência, bem como caberia à Administração a efetiva fiscalização do contrato nº 10.710/2014, conforme será analisado na irregularidade HB\_06 (item 1).

46. Pelo exposto, **afasta-se a preliminar** arguida pela empresa Serget, ante o lapso temporal existente entre a auditoria e as obras que provocaram a inatividade dos equipamentos, bem como pela responsabilidade das contratantes em fornecer o exato objeto contratado e fiscalizar a execução do contrato.

---

<sup>1</sup> Anexo 01 do Relatório Técnico – Documento 202691\_2016, página 1



## 2.2. Das Irregularidades

### **HB 06. Contrato. Grave. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente)**

**Achado nº 1** – Não houve desconto nos dias em que os equipamentos ficaram sem funcionar, nos termos previstos nas cláusulas 9.6.4, 12.5 do Contrato nº 10710/2014.

47. De início é importante consignar, que dentre os equipamentos integrantes da contratação, foram objeto de auditoria somente os instrumentos responsáveis por gerar multas eletrônicas de trânsito: EFI-I – Lombada Eletrônica; EFI-II – Radar Fixo; EFI-III – Avanço Semafórico.

48. Conforme relatado pela Secex, a presente irregularidade refere-se à ausência de desconto nas medições ocorridas de janeiro a junho de 2016, relativo aos dias em que os equipamentos nº 32, 218, 256, 257, 258, 260 e 261 ficaram sem funcionar, de responsabilidade do **Sr. Ademir de Arruda e Silva**, Fiscal do Contrato, **Sr. Gustavo Tiago da Silva Albino**, Gestor do Contrato e da empresa **Serget Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda – Líder do Consórcio CMT (CNPJ 02.363.619/0001-96)**.

49. De acordo com a análise amostral, no período de janeiro a junho de 2016 foram selecionados 07 (sete) equipamentos pela equipe de auditoria, nos quais constatou-se a ausência de autuação durante 722 (setecentos e vinte e dois) dias:

| Equipamento | Localização                                                                   | Data Inicial | Data Final | Dias sem Autuar | Faixa |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|-----------------|-------|
| 32          | Av. Beira Rio - ACRIMAT - Sentido Corrêa/Centro                               | 15/02/16     | 27/04/16   | 72              | 2     |
| 218         | Miguel Sutil, proximo a Rua João Goulart - Sentido: Trinceira/Circulo Militar | 03/01/16     | 26/05/16   | 144             | 2     |
| 256         | Av. Fernando Correa, Prox. Motel Absinto Centro/Bairro                        | 01/02/16     | 28/04/16   | 87              | 1     |
| 257         | Av. Fernando Correa, Prox. Motel Absinto Centro/Bairro                        | 02/02/16     | 25/04/16   | 83              | 2     |
| 258         | Av. Fernando Correa, Prox. Motel Absinto Centro/Bairro                        | 06/02/16     | 30/05/16   | 114             | 3     |
| 260         | Av. Historiador Rubens de Mendonça, Prox. Ibama Centro/Bairro                 | 03/01/16     | 09/04/16   | 97              | 2     |
| 261         | Av. Historiador Rubens de Mendonça, Prox. Ibama Centro/Bairro                 | 31/01/16     | 04/06/16   | 125             | 3     |



Fonte: Relatório Preliminar – Documento 205992\_2016 – pág. 27

50. Todavia, somente 241 (duzentos e quarenta e um) dias foram descontados, contrariando as cláusulas 9.6.4 e 12.5 do Contrato no 10710/2014, que estabelecem:

9.6.4. O valor a ser pago por EFI que permanecer fora de funcionamento além das 72 (setenta e duas) horas, será proporcional ao número de dias de efetiva operação no respectivo mês, ou seja; 1/30 (um trinta avos) do valor mensal por dia de efetiva operação

12.5. Se ocorrer paralisação no funcionamento de qualquer equipamento/sistema por tempo superior ao previsto no contrato para restabelecimento de sua operação, será feito a glosa do valor correspondente ao número de horas de paralisação, descontado o tempo de manutenção autorizado de 72 (setenta e duas) horas por equipamento.

51. Desse modo, a ausência de desconto nos 481 (quatrocentos e oitenta e um) dias passados sem autuação pelos equipamentos, configurou dano ao erário no valor de R\$ 71.479,85 (setenta e um mil quatrocentos e setenta e nove reais e oitenta e cinco centavos), conforme informação prestada pela Secex:

| Equipamento | Localização                                                                     | Dias sem Autuação | Valor Mensal (R\$) | Valor do Período que não Autuuou (R\$) |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|----------------------------------------|
| 32          | AV. BEIRA RIO - SENTIDO PORTO (DEFRONTA ACRIMAT)                                | 72                | 5.146,70           | 12.352,08                              |
| 218         | AV. MIGUEL SUTIL, PRÓX. A R JOÃO GOULART - SENT. B. SANTA ROSA/ B. SANTA ISABEL | 114               | 4.337,00           | 16.480,60                              |
| 256         | AV. FERNANDO CORREA, PROX. MOTEL ABSINTO - C/B                                  | 56                | 4.337,00           | 8.095,73                               |
| 257         | AV. FERNANDO CORREA, PROX. MOTEL ABSINTO - C/B                                  | 52                | 4.337,00           | 7.517,47                               |
| 258         | AV. FERNANDO CORREA, PROX. MOTEL ABSINTO - C/B                                  | 28                | 4.337,00           | 4.047,87                               |
| 260         | AV. HISTORIADOR RUBENS DE MENDONCA, PROX. IBAMA - C/B                           | 59                | 4.337,00           | 8.529,43                               |
| 261         | AV. HISTORIADOR RUBENS DE MENDONCA, PROX. IBAMA - C/B                           | 100               | 4.337,00           | 14.456,67                              |
| Total ==>   |                                                                                 |                   |                    | 71.479,85                              |

Fonte: Relatório Preliminar – Documento 205992\_2016 – pág. 29



52. Embora a defesa apresentada pelo **Sr. Gustavo Tiago da Silva Albino e Ademir de Arruda e Silva** tenham sido prestadas individualmente, a semelhança entre os argumentos apresentados, conduzem a uma exposição e análise conjunta.

53. Justificam, em síntese, que o Consórcio CMT disponibiliza três sistemas de controle de funcionamento dos equipamentos de fiscalização eletrônica: ENGEBRAS, PERKONS e FISCAL TECH, e que de forma diligente, foi encaminhado e-mail à contratada em 20/05/2015, exigindo um novo Sistema com maior “eficiência e praticidade” para a realização do controle de funcionamento dos equipamentos de fiscalização eletrônica, que, segundo o Consórcio, somente seria possível após a implantação do Centro Integrado de Controle de Trânsito - CICT.

54. Quanto aos equipamentos fiscalizados foram apresentadas as seguintes justificativas para a ausência de autuações:

| Equipamento     | Justificativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 32              | apesar de estar em pleno funcionamento, houve a realização de obras nos dois sentidos da via, no período de dezembro/2015 a abril/2016, para ampliação da vazão do Córrego do Gambá para drenagem deste córrego sanitário e pluvial no bairro São Matheus (fato superveniente)                                                                                                                                                                                        |
| 218             | apesar de estar em pleno funcionamento, houve a realização de obras na Trincheira do Verdão ou Santa Isabel, no período de 15/12/15 a 11/08/16 (fato superveniente), conforme relatório de obras da SECID.                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 256, 257 e 258: | acidente de trânsito ocorrido em 07/02/16 danificou o laço magnético, necessitando de substituição de todo o conjunto de câmeras, postes, iluminador, cabeamento. Todavia, verificou-se que após o acidente o laço magnético não estava desempenhando suas devidas finalidade, concluindo pelo desconto a ser realizado no valor total de R\$ 19.661,07 (dezenove mil seiscentos e sessenta e um reais e sete centavos), conforme calculado pela equipe de auditoria. |
| 260 e 261:      | Diante da discrepância apontada na média, a empresa contratada justificou que a precariedade do asfalto e a ocorrência de infiltração no solo prejudicaram o cabeamento dos laços magnéticos e consequente transmissão do sinal sensorial ao software do equipamento. Ao final, os                                                                                                                                                                                    |



|  |                                                                                                                                                                                              |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | fiscais do contrato, concluíram pelo desconto do valor de R\$ 22.986,10 (vinte e dois mil novecentos e oitenta e seis reais e dez centavos), em decorrência da inoperância dos equipamentos. |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

55. Ainda, informa a defesa que: **1)** em 30/12/16 a contratada foi notificada para que, imediatamente, fornecesse mecanismo eletrônico de controle que propiciasse tanto ao gestor quanto ao fiscal do contrato o monitoramento dos equipamentos que deixaram de autuar por período superior a 72 (setenta e duas) horas, mostrando o histórico de autuações para embasar tanto o gestor como o fiscal do contrato para a tomada de decisão; **2)** houve a substituição do gestor e do fiscal do contrato nº 10.710/2014 a partir de 10/02/2017; **3)** a atual gestão e a empresa contratada foram notificadas acerca da necessidade de se proceder ao desconto no valor de R\$ 42.647,17 (quarenta e dois mil, seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos), a ocorrer na 31ª medição do contrato (fevereiro/2017).

56. De outro norte, a empresa **Sergnet Comércio, Construções e Serviços de Trânsito Ltda** alega em suas razões os mesmos fundamentos apresentados pelos responsáveis, resumidos nos seguintes tópicos:

- Equipamento 032: obras de infraestrutura prejudicaram o fluxo veicular na Avenida Beira Rio.;
- Equipamento 218: obras de adequação viária relativas à Copa do Mundo na Região do Bairro Santa Rosa e Santa Izabel comprometeram a média de atuações;
- Equipamentos 256, 257 e 258: colisão ocorrida em 07/02/16 culminando na danificação do poste destina ao suporte das câmaras de fiscalização;
- Equipamentos 260 e 261: fortes chuvas ocasionando infiltração no pavimento e consequente danificação no laco de detecção veicular.



57. Por fim, informa que cumpriu com as previsões contratuais, inclusive aquelas relativas a solução de software. Entretanto, diante da solicitação da Administração para que apresentasse novo software que contemplasse a unificação dos sistemas, afirma que envolveria custo adicional não previsto no contrato, devendo ser realizada a recomposição financeira pelo serviço adicional.

58. Ao final, apresenta o plano de compensação e glosa das medições vincendas do contrato, que totaliza o valor de R\$ 42.647,17 (quarenta e dois mil seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos).

59. Em análise das alegações apresentadas, **a equipe de auditoria** emitiu relatório técnico em que consentiu com as justificativas apresentadas tanto pelos fiscais como pela empresa contratada quanto à ausência de autuações nos equipamentos 032, 218, 256, 257, 258, 260 e 261 apontados pela equipe de auditoria.

60. Todavia, ressaltou que a solução de software oferecida não foi suficiente para garantir as premissas do próprio contrato, uma vez que não possibilitou ao gestor e ao fiscal a verificação dos equipamentos que permaneceram por mais de 72 (setenta e duas) horas sem registrar infração de trânsito, bem como considerou a boa-fé da empresa contratada quando propôs o ajustamento dos valores a serem glosados.

61. Por fim, conclui pela conversão do achado em determinação à SEMOB para que: **a)** promova a glosa do valor de R\$ 42.647,17 (quarenta e dois mil, seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos) pago indevidamente, em face de inobservância do item 9.6.4; **b)** instauração de processo administrativo para apurar dano ao erário em outras situações não elencadas neste achado de auditoria, posto que as evidências apontadas ficaram restritas aos equipamentos 32, 218, 256, 257, 258, 260 e 261; **c)** promova diálogo com a empresa contratada para a adequação da solução de software, de forma a atender a previsão da cláusula 9.6.2





62. Em que pese o afastamento da responsabilidade do **Sr. Ademir de Arruda e Silva**, Fiscal do Contrato e **Sr. Gustavo Tiago da Silva Albino**, Gestor do Contrato, pela equipe de auditoria, é possível concluir que a ineficiência na fiscalização contratual contribuiu significativamente para a ocorrência das graves falhas apontadas, conforme será demonstrado.

63. Denota-se que o cerne da presente irregularidade, reside na ausência de desconto nos dias que os equipamentos ficaram sem funcionar, ocasionando dano ao erário no valor de R\$ 42.647,17 (quarenta e dois mil seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos).

64. Ao analisar os documentos constantes no anexo 9 da defesa do Sr. Gustavo Tiago da Silva Albino (Documento Externo 124198\_2017 pág. 4 a 12), observa-se que na data de 20/05/2015 e 20/12/2016 foi solicitado à empresa contratada providências no sistema de monitoramento das faixas e equipamentos locados, para que os três sistemas apresentassem relatórios contendo dia e horário de funcionamento por faixa, e no caso de interrupção que o relatório apresentasse o tempo parado.

65. Muito embora a SEMOB tenha demonstrado a adoção de providências para que a empresa contratada disponibilizasse informações quanto à interrupção no funcionamento dos equipamentos, algo próximo à obrigação constante na cláusula 12.5 do contrato, é necessário considerar que:

66. Primeiro. Consta no Termo de Referência do Pregão Presencial nº 19/2014/SEMOB, que o Sistema Integrado de Trânsito é composto por equipamentos (item 8.2) e Sistemas (itens 8.3), sendo o último composto do Centro de Inteligência e Controle de Trânsito – CICT (item 8.3.1) e Sistema de Apoio à Jari (item 8.3.2).

67. No que concerne ao CICT, este foi assim definido no Termo de Referência:



O CICT é o ambiente onde estará consolidada toda a **infraestrutura de hardware e software** de gestão do trânsito. Trata-se de um ambiente de monitoramento de ocorrências de trânsito em geral, com foco voltado à resolução de problemas, tomadas de decisão em tempo real, controle de tráfego nas vias, análises de informações de fluxo bem como, nos aspectos onde se aplicar, segurança pública nas vias cobertas pelo sistema.

No CICT, haverá postos de trabalho específicos para representantes de diversas entidades relacionados ao trânsito. Em cada um destes postos seu representante terá à sua disposição: computador, monitores, ramal telefônico, e unidades de comunicação. Com tais ferramentas, cada um dos representantes poderá acionar o efetivo de suas entidades, direcionando ações específicas quando necessário diretamente da sala de controle.

Em grandes monitores deverá ser projetado o mapa da cidade em interface georeferenciada, descrita posteriormente neste instrumento.

As informações a respeito das estatísticas devem ser encaminhadas em tempo real, exceto por falha de comunicação, para o CICT, no intuito de acompanhar o trânsito tal qual acontece.

(...)

Trata-se de uma unidade da SMTU, centralizadora das atividades virtuais de fiscalização e operação do trânsito, que coordena todas as funções operacionais, sendo alimentado com informações colhidas a partir de tecnologias de última geração e de equipamentos EFI dispostos ao longo das vias públicas. O CICT -Cuiabá abrigará uma unidade central de inteligência, onde serão tomadas as decisões de intervenção no ambiente viário, em favor da fluidez e da segurança do trânsito.

(...)

Neste Centro serão agregadas às informações coletadas pelos detectores de fluxo de veículos, câmeras de monitoramento e painéis digitais para mensagens variáveis de orientação aos motoristas.

Os equipamentos trabalharão em conjunto para permitir uma perfeita interface entre o CICT – Cuiabá e o usuário da via, em tempo real.

A partir da integração do sistema, será possível intervir de forma oportuna no ambiente viário, que acionando uma equipe de engenharia, de fiscalização, guincho, ou de serviços essenciais, por meio do CICT - Cuiabá.

A instalação das câmeras de monitoramento nos pontos estratégicos também permitirá o monitoramento da via pública, particularmente da frota circulante. (grifos nossos)

68. Diante da importância do CICT para um diagnóstico preciso da real situação do tráfego, de forma a possibilitar aos responsáveis a tomada de decisão



em tempo real na gestão do trânsito, o cronograma físico/financeiro previu sua implementação e pagamento desde o 1º ao 48º mês de vigência contratual, ao valor de R\$ 43.820,00 (quarenta e três mil oitocentos e vinte reais) ao mês.

|                                                              |     |           |     |           |     |           |     |           |     |           |     |           |     |           |
|--------------------------------------------------------------|-----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|
| Item 9 - CICT (Central Inteligência de Controle de Trânsito) | R\$ | -         | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 |
| Quantidade de Sistemas                                       |     | 00        |     | 01        |     | 01        |     | 01        |     | 01        |     | 01        |     | 01        |
| Valor (R\$) Mensal por Sistemas                              | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 | R\$ | 43.820,00 |

Fonte: Proposta do licitante vencedor – Sistema Aplic.

69. Se de um lado o cronograma físico-financeiro é elemento indispensável para correta execução do serviço dentro do planejado pela Administração, por outro é essencial que tais pagamentos estejam atrelados ao cronograma, e sobretudo a efetiva execução do serviço contratado, a ponto de não se permitir o recebimento de valores em detrimento da efetiva prestação do serviços.

70. Isso porque, a defesa informa que em maio de 2015, quando solicitou ao Consórcio novo sistema com maior eficiência e praticidade para realização do controle de funcionamento dos equipamentos, foi respondido que tal exigência somente poderia ser atendida após a implantação do CICT, que ocorreu somente em 14/04/2016.

Em resposta a esta exigência demonstrada acima, a empresa contratada transcreveu que somente poderia atender a solicitação, após a implantação do CICT (Centro Integrado de Controle de Trânsito), que só fora inaugurado em 14 de Abril de 2016.

Fonte: Defesa do Sr. Gustavo Albino – Documento Externo 124194\_2017 pág. 7

71. Frisa-se que a demora na implantação do CICT não está somente no período de quase um ano da notificação do Consórcio ocorrida em 05/2015, mas sim de **quase 02 (dois) anos da assinatura do contrato**, que ocorreu em 05/06/2014, **fato este que por si só já demonstra a gravidade das falhas na execução do contrato, uma vez que o contrato possui a vigência de 48 (quarenta e oito) meses.**



72. Muito embora seja necessário reconhecer que para a implementação de um sistema, tal como o CICT, seja necessário dispendir de um razoável período para sua efetividade, a Administração não poderia deixar que metade da vigência contratual fosse consumida sem a devida utilização do sistema, que por sua essencialidade na consolidação de toda a infraestrutura de hardware e software da gestão do trânsito, invariavelmente, tenha gerado prejuízo tanto à sociedade, como à execução do contrato.

73. Em verdade, houve por parte da Administração a cobrança de um sistema previsto no contrato desde seu início, pois o Termo de Referência não deixa dúvidas de que o CICT tem como finalidade o acompanhamento do trânsito, em tempo real, a partir de informações enviadas pelos equipamentos dispostos nas vias. Todavia, a efetiva utilização do serviço pelo Poder Público correspondeu a pouco mais de 50% (cinquenta por cento) do contrato, e até hoje não há nos autos reais indícios de que o CICT desempenhe seus serviços tais como previstos no Termo de Referência, o que poderia configurar a hipótese de superfaturamento por inexecução de serviços.

74. Segundo. É obrigação da contratada desde a assinatura do contrato implantar, de forma adequada, a supervisão permanente na entrega dos produtos, de modo a obter uma operação correta e eficaz (item 7.2.4), bem como prover todos os meios necessários à garantia da plena operacionalidade do fornecimento, inclusive considerados os casos de greve ou paralisação de qualquer natureza (item 7.2.11).

75. Também incumbe a contratada, fiscalizar o perfeito cumprimento do fornecimento a que se obrigou, cabendo-lhe, integralmente, os ônus decorrentes. Tal fiscalização dar-se-á independente da que será exercida pelo Município de Cuiabá, através da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte Urbano – SMTU (item 7.2.15).



76. Nos termos do contrato caberá ao gestor/fiscal do contrato (CONTRATANTE), exercer rigorosamente o controle do cumprimento do contrato, em especial a quantidade, especificação e qualidade na entrega dos serviços/sistemas.

77. Diante dessas considerações, embora se reconheça que a SEMOB tenha solicitado providências à contratada, é fato que o lapso temporal decorrido para só então notificar a contratada quanto a um elemento essencial do Sistema Integrado de Trânsito de Cuiabá – SITC, não afasta a hipótese de descumprimento contratual e ineficiência nos mecanismos de controle, quer seja por parte da contratada, quer seja por parte da Administração.

78. Sendo assim, em parcial concordância com a equipe de auditoria, este Representante do Ministério Público de Contas defende a **aplicação de multa** ao **Sr. Ademir de Arruda e Silva**, Fiscal do Contrato e **Sr. Gustavo Tiago da Silva Albino**, Gestor do Contrato nº 10.710/2014, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, tendo em vista a ineficiência na fiscalização contratual que possibilitou a execução do contrato sem um de seus elementos essenciais para a plenitude dos serviços contratado.

79. Ainda, para que a SEMOB promova a **dedução do valor** do prejuízo causado ao erário dos **próximos pagamentos** a serem feitos durante a vigência do Contrato nº 10.710/2014, **no montante de R\$ R\$ 42.647,17** (quarenta e dois mil seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos), diante da interrupção no fornecimento dos serviços pelo Consórcio CMT.

80. Por fim, firme na premissa de há fortes indícios de superfaturamento pela inexecução de serviços (item Sistemas), é que este Representante do Ministério Público de Contas requer a realização de auditoria de conformidade na execução do contrato nº 10.710/2014 celebrado com o Consórcio Cuiabá Monitoramento de Trânsito – CMT, a fim de se afastar eventual dano ao erário pelo



pagamento do Centro de Inteligência e Controle de Trânsito – CICT, conforme disposto no Termo de Referência, sem a devida disponibilização do serviço por quase 02 (dois) anos da vigência contratual.

**CB 02. Contabilidade Grave 02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106, da Lei nº 4.320/1964 ou Lei nº 6.404/1976).**

**Achado nº 5** - Os valores arrecadados de multas provenientes de fiscalização eletrônica estão sendo contabilizados a menor no sistema contábil da Secretaria Municipal de Serviços Urbano - SEMOB. **(Q8A5).**

81. Ao realizar o comparativo entre o valor arrecadado de multas registrados no sistema da SEMOB com o valor contabilizado no sistema FIPLAN, no período de janeiro a agosto de 2016, a equipe de auditoria observou inconsistências nos registros contábeis dos valores arrecadados de multas decorrentes da fiscalização eletrônica, no valor de R\$ 627.398,25 (seiscentos e vinte e sete mil trezentos e noventa e oito reais e vinte e cinco centavos), de responsabilidade da **Sra. Selma Pereira Rodrigues Sabino**, Diretora Administrativa e Financeira na Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, conforme segue:

| Mês          | Sistema da SEMOB (R\$) | FIP 729 (R\$)        | Diferença (R\$)   |
|--------------|------------------------|----------------------|-------------------|
| Janeiro      | 1.136.613,74           | 1.112.445,59         | 24.168,15         |
| Fevereiro    | 1.673.290,32           | 1.626.897,73         | 46.392,59         |
| Março        | 2.513.615,33           | 2.513.887,90         | -272,57           |
| Abril        | 2.426.525,52           | 2.398.668,82         | 27.856,70         |
| Maior        | 2.782.552,26           | 2.620.118,21         | 162.434,05        |
| Junho        | 1.669.989,67           | 1.606.346,99         | 63.642,68         |
| Julho        | 2.727.627,33           | 2.648.435,33         | 79.192,00         |
| Agosto       | 2.814.350,29           | 2.590.365,64         | 223.984,65        |
| <b>Total</b> | <b>17.744.564,46</b>   | <b>17.117.166,21</b> | <b>627.398,25</b> |

Fonte: Relatório Preliminar (Documento nº 205992\_2016 pág. 62/63).

82. De acordo com informações apresentadas pela responsável, o processo de lançamento contábil adotado pela SEMOB alocava 80% para multas





eletrônicas e 20% para outras multas previstas na legislação de trânsito, entendendo que inexistiu dano ao erário, uma vez que o lançamento das multas arrecadadas estão em conformidade com os extratos.

83. Quanto aos valores registrados a menor no sistema contábil, em suma, afirma tratar-se do desconto dos 5% destinados para o FUNSET (Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito) que por ser efetuado no ato do pagamento da multa vai para a conta arrecadadora 95%.

84. Ainda, afirma que “os valores pagos sofrem variações, que podem ser com o mesmo valor correspondente ao valor principal da infração, como também podem ocorrer vários descontos”. Exemplifica informando que uma infração no valor de R\$ 53,20 (cinquenta e três reais e vinte centavos), ao sofrer desconto do ente público, o munícipe paga R\$ 42,56 (quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), creditando na conta arrecadadora do Fundo o valor de R\$ 40,53333... (quarenta reais e quinhentos e trinta e três centavos) e para o FUNSET o valor de R\$ 2,0266667 (dois reais e vinte e seis centavos).

85. Por fim, informa que o desconto ocorrido deriva do Convênio nº 003/2015, celebrado entre a SEMOB e o DETRAN/MT, em que prevê na Cláusula Oitava que é de responsabilidade do Município o percentual de 5%, que será repassado ao FUNSET, que é administrado pelo DETRAN, através do banco arrecadador. Todavia, informa que a retenção é efetuada por guia e não pelo total arrecadado, gerando uma pequena diferença na retenção dos valores, considerando o art. 8º da Portaria nº 95.

86. Em **análise técnica**, a equipe de auditoria entendeu que no confronto de informações entre o FIPLAN e os extratos bancários, estas estão muito próximas dos valores baixados no Sistema Integrado de Trânsito de Cuiabá (Contrato nº 10710/2014), com as seguintes exceções:

| Data     | Diferença    |
|----------|--------------|
| 21/01/16 | R\$ 6.614,77 |



|               |                                                                                                                                                 |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 28/03/16      | R\$ 8.228,97                                                                                                                                    |
| 11/05/16      | R\$ 138.221,86                                                                                                                                  |
| 30/08/16      | R\$ 143.429,74                                                                                                                                  |
| 25 e 26/07/16 | Diferença do dia 25 foi compensada no dia 26, anulando os efeitos.                                                                              |
| 25/04/16      | Diferença contábil, pois foi registrado contabilmente R\$ 144.410,16, enquanto que o valor constante no extrato bancário ser de R\$ 114.410,16. |

87. Concluiu, pela conversão do achado em determinações à SEMOB, para que: a) instaure processo administrativo para apurar possível dano ao erário, em face das diferenças entre os valores das multas baixadas no Sistema da Serget e aqueles efetivamente registrados nos extratos bancários e no Sistema Fiplan; b) apure se houve o estorno da diferença contábil ocorrida no dia 25/04/2016, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), entre outras medidas.

88. Em que pese a defesa apresentada pela responsável, é preciso reconhecer que as informações disponibilizadas não possibilitam a segurança e a credibilidade necessária para o conhecimento dos usuários das informações contábeis sobre os valores arrecadados das multas provenientes da fiscalização eletrônica, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas compartilha do entendimento da equipe de auditoria quanto às propostas de determinação apresentadas.

**NB\_99. Diversos\_a classificar\_99. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.**

**Achado nº 2** – Os deferimentos e os indeferimentos das defesas de autuações de transito não trazem as razões sobre a decisão dos fatos. **(Q9A2).**

**Achado nº 3** - Os deferimentos e os indeferimentos dos recursos junto a JARI não trazem as razões de deferir ou de indeferir de maneira condizente com as alegações dos recorrentes e as provas existentes nos próprios autos, ou ainda no sistema de informação da SEMOB, no CTB e nas resoluções do Contran. **(Q9A3).**



89. Ponto central dos achados constantes nos itens 2 e 3 referem-se às razões de decidir expostas tanto pelo Setor de Defesa da Autuação como pela JARI, ao julgar as defesas apresentadas pelos condutores, motivo pelo qual serão analisadas conjuntamente.

90. No que concerne ao **achado de nº 02**, observou a equipe de auditoria a ausência de fundamentação para deferir ou indeferir a defesa dos condutores, eis que o único elemento que diferencia a defesa que foi deferida da defesa indeferida é o carimbo aposto no protocolo de recurso “DEFERIDO” ou “INDEFERIDO”, de responsabilidade do **Sr. Thiago França Cabral**, Secretário Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá, **Sr. Gustavo Tiago da Silva Albino**, Diretor de Trânsito da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá e **Sr. Lucas da Silva Lobato**, supervisão dos trabalhos de autuações de notificações de trânsito, embora não tenha nenhum ato formal de nomeação.

91. Em que pese os responsáveis tenham apresentado defesas separadamente, seus argumentos mostram-se semelhantes e podem ser assim sintetizados:

1) Atuação de forma diligente, provocando os servidores competentes a executarem as adaptações para melhor expressar a decisão, bem como iniciou a instrumentalização do processo administrativo de infração de trânsito “via web”, promovendo maior agilidade e facilidade de acesso ao cidadão.

2) No Setor de Defesa da Autuação verifica-se somente a consistência ou não do auto de infração, com foco nas questões técnicas quanto a lavratura e processamento do auto de infração, cabendo a análise de mérito somente no caso de não expedição da notificação da autuação no prazo previsto, o que ensejará o arquivamento do Auto de Infração de Trânsito, conforme previsto no art. 9º c/c art. 4º, § 3º, da Resolução 619/2016. Todavia, afirma que, com exceção da análise quanto ao prazo da expedição da Notificação de Autuação, outras análises de mérito são cabíveis nas demais instâncias recursais. Assim, aduz que o deferimento dos dois autos de infração relacionados pela equipe de auditoria (AIT F43 162923 e F43 78232) tiveram como fundamento o erro de enquadramento da infração, tendo em vista a não configuração de



avanço semafórico e sim a parada na faixa de pedestre, sendo ao final deferida a defesa de autuação.

92. Em manifestação conclusiva, a equipe de auditoria entendeu que houve melhora na análise das defesas de autuações ao analisar o auto de infração (F43 555138), contudo, afirma que seu resultado na página da internet não se mostra completo como demonstrado pela defesa e que outros pareceres no site da Prefeitura Municipal de Cuiabá não trazem as razões do deferimento ou indeferimento, fazendo apenas menção de forma genérica ao Código de Trânsito Brasileiro - CTB “Deferido conforme CTB” e “Indeferido conforme CTB”<sup>1</sup>.

93. Por fim, sugeriu a conversão do achado em determinação à SEMOB para informar os elementos mínimos na decisão, promover a digitalização do formulário físico e disponibilizá-lo na web, ou ainda, prover sua adequação.

94. Pois bem. Muito embora o procedimento administrativo para julgamento das autuações de trânsito, trate na defesa da autuação do termo “razões de recurso, com exposição dos fatos e seus fundamentos”, é forçoso reconhecer que esta fase é dedicada restritamente ao exame dos aspectos formais da autuação, não adentrando no mérito da infração, resguardando ao condutor sua manifestação meritória na oportunidade de defesa junto à JARI.

95. Resumidamente, consta na Resolução nº 21/2015/CETRA-MT<sup>2</sup> que no Capítulo III denominado “Da Defesa da Autuação” é realizada a consistência do auto de infração (art. 10) que é restrita ao exame da existência das informações legalmente exigidas, pois, conforme previsão expressa, na defesa de autuação não será discutido o mérito da infração (art. 10, § 2º). Ao final, considerando improcedente a defesa da autuação, será aplicada a penalidade cabível (art. 11), a qual, após a ciência do condutor (art. 12 e 13), caberá recurso à JARI (Capítulo V – Do Recurso à Jari), e desta decisão, ainda caberá recurso ao Conselho Estadual de Trânsito de Mato Grosso – CETRA/MT (art. 21).

<sup>1</sup> Anexo no 1 do Relatório de Auditoria de Conformidade - Defesa, documento digital Control-P no 160812/2017, página 5 a 11.

<sup>2</sup> Diário Oficial do Estado/MT nº 26646, de 23/10/15



96. Ocorre, que mesmo não havendo discussão quanto ao mérito da infração na fase de defesa da autuação, o julgamento da defesa prévia é considerado como tal, um ato administrativo, assim, deverá revestir-se de todos os seus requisitos essenciais, entre eles a apresentação das razões que levaram a administração a decidir de tal forma (princípio da motivação).

97. Observa-se que foi essa a intenção do legislador ao editar a Resolução nº 21/2015/CETRA-MT, pois no modelo de Julgamento da defesa prévia prevista no Anexo da Resolução é possível constatar que a decisão deve possuir relatório, fundamentação e decisão, que são os requisitos essenciais de todo julgamento:

**4º PASSO**  
**DECISÃO DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO NA DEFESA DE AUTUAÇÃO**  
**MODELO**  
**JULGAMENTO DA DEFESA PRÉVIA - PROTOCOLO Nº \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_**  
**(Processo nº \_\_\_\_\_ / 20\_\_\_\_)**

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>RECORRENTE:</b>    |  |
| <b>VEÍCULO/PLACA:</b> |  |
| <b>PROPRIETÁRIO:</b>  |  |
| <b>AIT Nº:</b>        |  |
| <b>ASSUNTO:</b>       |  |

**DO RELATÓRIO**  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**DA FUNDAMENTAÇÃO**  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**DA DECISÃO**  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Local e data.

\_\_\_\_\_  
Nome, cargo e assinatura

D.O.E nº 26646 (23.10.2015) página 60

98. Embora se reconheça a deficiência com que é acometida grande parte das Secretarias Municipais, como a ausência de estrutura física, de pessoal ou de qualificação técnica, é preciso imbuir nos gestores que a motivação dos atos



administrativos traduzem-se como elementos indispensáveis à zelar pela boa e correta Administração.

99. Ainda nesse contexto de motivar as decisões relativas às infrações de trânsito, a equipe de auditoria constatou que as decisões dos membros da JARI não condizem com as justificativas apresentadas no recurso dos condutores, provas constantes nos autos ou no sistema de informação da SEMOB (**item 3**), de responsabilidade da Presidente da JARI, **Sra. Erica do Carmo Dias Matos**, e dos Membros, **Aelson Alves Barbosa, Antonio Boa Morte da Silva Neto, Antonio Eloir Constante Barbosa, Débora Nahime Astolpho, Ivo Leonio Alves Vilela, João Jenezerlau dos Santos, Rosenil Lúcia Rondon, Silvana Maura Maria Alves**.

100. Embora a defesa conjuntamente apresentada pelos responsáveis, traga extensos argumentos envolvendo, principalmente, o princípio da autotutela, o contrato de prestação de serviços entre a Prefeitura – SEMOB – JARI e Correios e a tolerância dos equipamentos para não ocorrência da autuação, estas não se mostram efetivas em justificar os motivos que levaram os Membros da JARI a decidir de forma tão diversas das constantes dos autos de recurso.

101. Nesse sentido, entendeu a equipe de auditoria pela permanência do achado, sugerindo à SEMOB a adoção de medidas acerca da notificação do proprietário/conductor, e disponibilização do acesso de consulta aos sistemas de gestão que compõem o Contrato no 10710/2014 para todos os membros da JARI, naquilo que se fizer necessário para o desenvolvimento dos trabalhos da JARI, bem como aos membros da JARI que observem a relação de suas decisões aos questionamentos trazidos pelos Recorrentes, nos termos do novo CPC, artigo 489, inciso II.

102. Estando este Ministério Público de Contas firme na premissa de que a motivação é exigência indispensável para todo e qualquer ato administrativo e de que as razões que levaram o julgador a adotar determinada decisão deverão estar





em consonância com os fatos e fundamentos expostos pelos condutores, é que este órgão ministerial entende que a presente irregularidade deve ser mantida.

103. Isso porque, até para rever os atos eivados de vícios é preciso que os fundamentos utilizados se mostrem suficientes a concluir por tal conduta, sob pena de desvirtuar a atuação da Administração transformando-se em arbítrio por parte do julgador e incorrendo em grave violação ao princípio da impessoalidade e da moralidade. Assim, nem sob a incidência do princípio da autotutela se pode afastar da ideia de que o convencimento do julgador deverá estar umbilicalmente ligado ao dever de motivação.

104. No plano constitucional o dever de motivar seus atos, inerente à Administração, deverá explicitar suas razões de modo fundamentado (art. 93, IX, da Constituição Federal c/c art. 11 e 489 do Código de Processo Civil), evidenciando o raciocínio e as razões fáticas e de direito que levaram a aplicação do direito ao caso concreto, não bastando a menção ao dispositivo legal que o ampara, sendo essencial a discriminação de seus pressupostos, bem como a pertinência entre estes e o objeto do ato.

105. Veja-se que a questão específica de motivar suas decisões é questão de constitucional relevância para aquele que se socorre à revisar um ato emanado pela Administração, e como tal, a decisão que defere ou indefere a defesa da autuação, também o é, ainda que em sede de análise de consistência do auto de infração.

106. Em verdade, é preciso considerar que para a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, bem como da possibilidade de se recorrer da decisão, será exigida a motivação dos atos administrativos, eis que esta somente será efetiva se o condutor conhecer os fundamentos e os motivos que ensejaram a prática do ato administrativo, conforme segue:

Sem a explicitação dos motivos torna-se extremamente difícil sindicá-lo, sopesar, ou aferir a correção daquilo que foi decidido. Sem a motivação fica frustrado ou, pelo menos, prejudicado o direito de



recorrer, inclusive perante a própria Administração ou o Poder Judiciário. Não basta que a autoridade invoque um determinado dispositivo legal como supedâneo de sua decisão; é essencial que aponte os fatos, as inferências feitas e os fundamentos de sua decisão [...]<sup>1</sup>

107. Embora se entenda que a análise aqui tratada possua um forte viés de auditoria operacional, onde melhor se analisaria a eficiência e a eficácia da gestão da SEMOB, analisando em parceria com a Administração as causas que originaram as perdas e prejuízos e ao final, oferecendo recomendações para o aperfeiçoamento da administração pública, este Representante do Ministério Público de Contas, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, manifesta-se pela expedição de **recomendação** à atual gestão da SEMOB para que adote as medidas necessárias para o aperfeiçoamento das decisões emanadas do Setor de Defesa de Autuação e da JARI, a fim de garantir a fiel observância ao princípio da motivação, com vistas a garantir aos condutores a lisura da multa a ser aplicada.

**Achado nº 4** - Na distribuição dos recursos para os membros da JARI não foi observado a distribuição alternada, conforme prescreve o artigo 18 do regimento interno da JARI, aprovado pela Lei no 3.793, de 30 de dezembro de 1998. **(Q9A4)**.

**Achado nº 7** – Não observar a ordem cronológica para o julgamento dos recursos interpostos na JARI **(Q9A7)**.

108. Observa-se dos achados de auditoria, a inobservância às diretrizes estatuídas no Regimento Interno da JARI, de responsabilidade da **Sra. Erica do Carmo Dias Matos** – Presidente da JARI.

109. Decorre que os recursos são distribuídos por placa de veículos e não de forma alternada, conforme preconiza o art. 18 do Regimento Interno da JARI **(achado nº 04)**, fato este que também proporciona a inversão da ordem cronológica para julgamento dos recursos **(achado nº 07)** em desconformidade com o art. 20, caput, do Regimento Interno.

<sup>1</sup>FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 76.



110. Conforme tabela exemplificativa da equipe de auditoria, os recursos a serem julgados pela JARI, são distribuídos por placa e entregues a determinado membro para atuar como Relator, conforme segue:

| Placa   | Número de Recursos | Data Julgamento                                                      | Relator                         |
|---------|--------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| AP79157 | 4                  | 14 e 15/12/2015                                                      | Antônio Boa Morta da Silva Neto |
| JG72967 | 34                 | 26/03/2015                                                           | Débora Nahime Astolpho          |
| JZ70087 | 12                 | 01/02/2016                                                           | Ivo Leônio Alves Vilela         |
| JZ78987 | 6                  | 09/05/2016                                                           | Débora Nahime Astolpho          |
| KA75457 | 9                  | 15/12/2015                                                           | Débora Nahime Astolpho          |
| NJ76254 | 6                  | 16/09/2015                                                           | Aelson Alves Barbosa            |
| NJ76097 | 8                  | 16/12/2015                                                           | Débora Nahime Astolpho          |
| NU79057 | 8                  | 02/10/2015                                                           | Débora Nahime Astolpho          |
| NU79057 | 7                  | 02/10/2015                                                           | Aelson Alves Barbosa            |
| OA79037 | 2                  | 05/05/2016                                                           | Ivo Leônio Alves Vilela         |
| OA79077 | 4                  | 08/07/2016                                                           | Débora Nahime Astolpho          |
| OB71147 | 7                  | 11/11/2015 - 2<br>12/11/2015 - 1<br>13/01/2016 - 1<br>01/07/2016 - 3 | Ivo Leônio Alves Vilela         |
| QB74167 | 5                  | 02/04/2015 - 1<br>04/04/2016 - 1<br>09/05/2016 - 3                   | Ivo Leônio Alves Vilela         |

Fonte: Relatório Preliminar (Documento nº 205992\_2016 pág. 59/60).

111. Informa que, via de regra, os recursos são julgados na mesma data. Todavia, ainda que julgados em datas diferentes, os recursos do mesmo veículo não distribuídos para o mesmo relator.

112. Ademais, foi constatado pela equipe de auditoria a inobservância da ordem cronológica no julgamento dos recursos interpostos junto à JARI, uma vez que foram julgados 477 (quatrocentos e setenta e sete) recursos de 2016, restando do exercício de 2015, 4.792 (quatro mil, setecentos e noventa e dois) recursos ainda sem julgamento, com prazo médio de atraso de 360 (trezentos e sessenta) dias.

113. Quanto a análise dos 3.324 recursos analisados em 2015 e dos 477 recursos analisados em 2016 pela JARI, a equipe de auditoria detalhou o tempo gasto para o julgamento dos recursos:

| Tempo para Análise  | Quantidade de Recursos | Tempo para Análise  | Quantidade de Recursos Analisados | Percentual     |
|---------------------|------------------------|---------------------|-----------------------------------|----------------|
| Até 10 dias         | 198                    | Até 10 dias         | 189                               | 39,62%         |
| De 11 a 20 dias     | 48                     | De 11 a 20 dias     | 79                                | 16,56%         |
| De 21 a 30 dias     | 38                     | De 21 a 30 dias     | 58                                | 12,16%         |
| Acima de 30 dias    | 3.040                  | Acima de 30 dias    | 151                               | 31,66%         |
| <b>Total ==&gt;</b> | <b>3.324</b>           | <b>Total ==&gt;</b> | <b>477</b>                        | <b>100,00%</b> |



Fonte: Relatório Preliminar (Documento nº 205992\_2016 pág. 70)

114. Denota-se a gravíssima constatação realizada pela equipe de auditoria quando observou que entre os recursos analisados e deferidos antes do prazo de 30 (trinta) dias, eram de agentes políticos ou pessoas ligadas à JARI, conforme segue:

| Exercício   | Prazo                       | Recurso                                | Situação                                                                                                 |
|-------------|-----------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2016        | Inferior a 10 (dez) dias    | 3 de membros da JARI                   | Deferido                                                                                                 |
| 2015        | Inferior a 10 (dez) dias    | 4 de membros da JARI                   | Deferido                                                                                                 |
|             |                             | 4 de ex-Vereador                       | Deferido - analisado no mesmo dia que deu entrada na JARI                                                |
| 2015 e 2016 | Inferior a 30 (trinta) dias | 7 de ex-Secretário Municipal de Cuiabá | Deferido - análise no mesmo dia da entrada, no dia seguinte à entrada, 28 e 29 dias seguintes à entrada. |

| Ano  | Nº Recurso | Data Entrada | Data Julgamento | Prazo para Análise (em dias) | AIT         | Observação              |
|------|------------|--------------|-----------------|------------------------------|-------------|-------------------------|
| 2016 | 2145       | 01/03/2016   | 07/03/2016      | 6                            | A AA 904414 | Membro da JARI          |
| 2016 | 2482       | 07/03/2016   | 10/03/2016      | 3                            | A AA 722886 | Membro da JARI          |
| 2016 | 2485       | 07/03/2016   | 10/03/2016      | 3                            | E 43 112409 | Membro da JARI          |
| 2016 | 292        | 13/01/2016   | 13/01/2016      | 0                            | F 43 401242 | Ex-Secretário Municipal |
| 2016 | 7158       | 02/06/2016   | 01/07/2016      | 29                           | F 43 550885 | Ex-Secretário Municipal |
| 2016 | 7159       | 02/06/2016   | 01/07/2016      | 29                           | F 43 476511 | Ex-Secretário Municipal |
| 2016 | 7242       | 03/06/2016   | 01/07/2016      | 28                           | F 43 584528 | Ex-Secretário Municipal |

| Ano  | Nº Recurso | Data Entrada | Data Julgamento | Prazo para Análise | AIT         | Observação              |
|------|------------|--------------|-----------------|--------------------|-------------|-------------------------|
| 2015 | 7391       | 08/12/2015   | 14/12/2015      | 6                  | F 43 220239 | Membro da JARI          |
| 2015 | 7392       | 08/12/2015   | 14/12/2015      | 6                  | F 43 251489 | Membro da JARI          |
| 2015 | 7393       | 08/12/2015   | 14/12/2015      | 6                  | F 43 398533 | Membro da JARI          |
| 2015 | 7394       | 08/12/2015   | 14/12/2015      | 6                  | F 43 228937 | Membro da JARI          |
| 2015 | 1343       | 13/04/2015   | 13/04/2015      | 0                  | E 43 21085  | ex-Vereador             |
| 2015 | 1344       | 13/04/2015   | 13/04/2015      | 0                  | E 43 44348  | ex-Vereador             |
| 2015 | 1345       | 13/04/2015   | 13/04/2015      | 0                  | E 43 24676  | ex-Vereador             |
| 2015 | 1346       | 13/04/2015   | 13/04/2015      | 0                  | AA 688976   | ex-Vereador             |
| 2015 | 5631       | 14/10/2015   | 11/11/2015      | 28                 | AA 906944   | Ex-Secretário Municipal |
| 2015 | 5632       | 14/10/2015   | 11/11/2015      | 28                 | F 43 362768 | Ex-Secretário Municipal |
| 2015 | 6585       | 11/11/2015   | 12/11/2015      | 1                  | L 43 117987 | Ex-Secretário Municipal |

Fonte: Relatório Preliminar (Documento nº 205992\_2016 pág. 70 e 71)

115. Contestando as afirmações realizadas pela Secex, a defesa da Sra. Erica do Carmo Dias Matos, Presidente da JARI, alega a ausência de prevaricação



na distribuição ou antecipação dos julgamentos, tendo em vista a aplicação do princípio da economia processual para a distribuição na mesa, que reside na reunião de processos em casos de conexão ou continência (art. 57 do CPC), entre outros. Ainda, aduz que a reunião de duas ou mais causas ou demandas em um processo não se faz apenas com vista à economia, mas também para evitar decisões contraditórias.

116. Argumenta, que as sessões da JARI são públicas e que “recebe visita e solicitação de julgamento antecipado por particulares que aguardam na fila cronológica”. Diante de tais solicitações, cria-se pauta extra para que não seja prejudicado o andamento cronológico dos julgamentos.

117. Em relatório de defesa, a equipe de auditoria posicionou-se pela conversão dos dois achados em determinação ao Secretário Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá (SEMOB) para adequação do Regimento Interno da JARI, observando os princípios da economia processual, da celeridade e do aproveitamento dos atos processuais, tendo em vista sua aplicação na distribuição dos recursos (achado 4), bem como para que observe o estabelecido no art. 20, caput, do Regimento Interno da JARI e aos princípios da Administração Pública, em especial ao princípio da impessoalidade (achado 7).

118. Pois bem. Primeiramente, é importante registrar a importância do Termo de Referência (TR) para se alcançar os objetivos da Administração em um processo licitatório. É ele que caracteriza o objeto a ser licitado com todas as especificações que o constitui, de forma clara, precisa e objetiva, sendo ainda capaz de propiciar a avaliação do custo pela Administração.

119. Diante de tais considerações sobre o Termo de Referência, constata-se que o Sistema Integrado de Trânsito é composto por equipamentos (item 8.2 da TR) e Sistemas (itens 8.3 da TR), sendo o último composto do Centro de Inteligência e Controle de Trânsito – CICT (item 8.3.1 da TR) e Sistema de Apoio à Jari (item 8.3.2 da TR).



120. No que concerne ao Sistema de Apoio à JARI o Termo de Referência assim o define:

O Sistema de Apoio à JARI é o aplicativo ou composto de aplicativos destinado ao controle do ciclo de vida da infração, **contemplando** o registro de interposições de recurso por parte dos condutores infratores bem como os processos de recepção de recursos, **distribuição, julgamento**, divulgação de resultados de julgamento e controles de impressão, troca de reais condutores, controles financeiros, entre outros. (grifos nossos)

121. Mais especificamente, o Sistema de Apoio à JARI constituirá, entre outros, de Software de Apoio e Suporte às Atividades de Julgamento aos Recursos Interpostos (JARI) que permitirá estabelecer, entre outras funcionalidades:

- rotinas para registrar, controlar e efetuar a manutenção da tramitação dos processos de recursos de multas;
- rotina que possibilite a distribuição dos processos interpostos entre as Juntas definidas;
- 

122. Denota-se do Termo de Referência, que o Sistema de Apoio à JARI se mostra como um completo sistema que permitiria à Junta seu funcionamento de forma automatizada, possibilitando à SEMOB o conhecimento de todo o fluxo processual, bem como aos usuários por meio do site da SMTU de Cuiabá ou da Prefeitura de Cuiabá.

123. Entretanto, os documentos constantes nos autos de auditoria sugerem que o Sistema de Apoio à JARI não foi implementado conforme as disposições do Termo de Referência. Isso porque as irregularidades constatadas demonstram que a distribuição dos recursos é realizada de forma manual entre os Membros e que tal precariedade no sistema de controle nos processos permite a ocorrência de julgamentos fora da ordem cronológica.

124. Não se pode negar que a ausência de um controle sistematizado dos processos, nos exatos termos pretendido pela Administração no Termo de





Referência, efetiva a observância às diretrizes contidas no Regimento Interno da JARI (aprovado pela Lei nº 3.793/1998)<sup>1</sup>.

125. Muito embora a ausência de previsão expressa da função integrativa subsidiária do Código de Processo Civil no Regimento Interno da JARI não impeça a aplicação de princípios inerentes à matéria em questão, é preciso considerar que tal aplicação será realizada no que não for incompatível com a disposição expressa.

126. No caso em apreço, o art. 18 do Regimento Interno da JARI dispõem quanto à distribuição dos recursos, que será realizada de forma alternada entre os membros:

Art. 18 – Os recursos apresentados a JARI serão distribuídos alternadamente aos membros, como relatores.

127. Ao determinar a distribuição alternada dos recursos, quis a Administração resguardar ao condutor recorrente a imparcialidade em seu julgamento, bem como resguardar a própria Administração de criar possíveis vínculos entre condutor ao Relator, afastando a incidência de possíveis juízos de exceção e concretizando o princípio da moralidade.

128. No que diz respeito à ordem de julgamento dos recursos, o Regimento Interno da JARI também foi expresso ao prever sua observância, mas permitindo algumas preferências, as quais não se enquadram os institutos da conexão ou continência ou ao pedido de antecipação pelos recorrentes:

Art. 20 – Os recursos serão julgados em ordem cronológica na JARI, mas seguindo a preferência do s que versarem sobre apreensão ou cassação de documento de habilitação, bem como apreensão de veículo.

129. Ademais, é preciso reforçar que a alegação de continência deve ser afastada, visto que, nos termos do art. 104 do CPC, ocorrerá a continência quando as ações tiverem as mesmas partes e a mesma causa de pedir, mas o pedido, embora diferente de uma delas englobe o da outra, fato este de difícil constatação

---

<sup>1</sup> <http://www.cuiaba.mt.gov.br/upload/arquivo/REGIMENTO+INTERNO+DA+JARI.pdf>





nos recursos de multas de trânsito tendo em vista que, não raras vezes, os recursos decorrerão de fatos diversos.

130. Considerando que a intenção deste parecer não é fazer uma abordagem jurídica detalhada sobre os institutos da conexão e continência, mostra-se suficiente discorrer que a causa de pedir, elemento imprescindível nos dois institutos, somente se faria presente nos casos de recurso contra a mesma multa.

131. Isso porque tanto os fatos como os fundamentos jurídicos compõem a causa de pedir, e desse modo, por exemplo, versando o recurso sobre a multa aplicada na Av. Miguel Sutil, por transitar em velocidade superior à máxima permitida em mais de 50% não seria juridicamente possível a conexão ou continência com outro recurso de multa aplicada na Av. Historiador Rubens de Mendonça, por avançar o sinal vermelho do semáforo.

132. Não se pode olvidar que na situação hipotética apresentada, não haveria que se falar em decisões contraditória, uma vez que não se trata do mesmo assunto, em outras palavras, a causa de pedir é diversa em cada recurso.

133. É certo que a implantação do Sistema de Apoio a JARI, nos exatos termos do Termo de Referência, tornaria efetiva as diretrizes estatuídas no Regimento Interno da JARI, tanto quanto à distribuição alternada dos recursos aos Membros da JARI, como a observância a ordem cronológica para julgamento dos recursos interpostos.

134. Diante das considerações apresentadas, mostra-se indispensável a atuação deste Tribunal de Contas na análise quanto a efetiva execução no contrato nº 10.710/2014, especialmente quanto a implantação do Sistema de Apoio a JARI, que até a data da auditoria não demonstrava estar em completa implantação e execução.

135. Portanto, sendo consistentes os indícios de superfaturamento pela inexecução do objeto contratado é que este Representante do Ministério Público de Contas requer a realização de auditoria de conformidade na execução do contrato



nº 10.710/2014 celebrado com o Consórcio Cuiabá Monitoramento de Trânsito – Consórcio CMT, a fim de que se verifique a efetiva implantação do Sistema de Apoio à JARI conforme disposto no Termo de Referência.

**NB 99. Recurso na JARI. Grave. Irregularidade referente a demanda reprimida (demanda não atendida) junto a JARI-SEMOB, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 02/2015 – TCE-MT.**

**Achado nº 6** – Demanda reprimida (demanda não atendida) de recursos em face de incapacidade de uma única JARI em julgá-los (**Q9A6**).

136. Trata a presente irregularidade de demanda reprimida de 86,60% do total de recursos protocolados frente a 17,40% (dezessete inteiros e quarenta centésimos por cento) de recursos efetivamente analisados, ou seja, para cada grupo de 5 (cinco) recursos protocolados e endereçados a JARI, 4 (quatro) não foram analisados, de responsabilidade do **Sr. Thiago França Cabral**, Secretário Municipal de Mobilidade Urbana de Cuiabá.

137. Contestando as afirmações da auditoria, em síntese, o responsável alega que buscou melhorar a estrutura física da JARI, bem como elaborou minuta de projeto de decreto dispondo sobre a criação e nomeação da segunda JARI, todavia, a Procuradoria Geral do Município concluiu pela incompetência do Prefeito em regulamentar tal criação.

138. Em **relatório de defesa**, a equipe de auditoria asseverou que a gestão demonstrou estar se mobilizando para criar mais uma JARI, e assim, sugeriu a conversão do achado em determinação à SEMOB para que realizasse um plano de providências no prazo de 60 (sessenta) dias para solucionar o problema de estoque de recursos pendentes de julgamento na JARI que ultrapassa 80% do estoque total, bem como seu envio ao Tribunal de Contas para monitoramento.

139. No caso em comento, embora se entenda que a análise aqui tratada possua um forte viés de auditoria operacional, onde melhor se analisaria a



eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade da gestão da SEMOB, em particular na demanda de recursos para uma única JARI analisando em parceria com a Administração as causas que originaram as perdas e prejuízos e ao final, oferecendo recomendações para o aperfeiçoamento da administração pública, é necessário reconhecer que diante do empenho do gestor, a segunda JARI foi criada mediante a Lei Municipal nº 6.172/2017, publicada no D.O.C de 18/04/2017.

140. Denota-se desse contexto, que a criação da segunda JARI mostra-se como um avanço para a redução da demanda reprimida dos recurso das autuações, entretanto, é necessário que a gestão adote os mecanismos de controle necessário para que o Sistema de Apoio à JARI seja devidamente implantado na segunda JARI, conforme disposto no Termo de Referência.

141. Diante dessas considerações, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela **recomendação** à atual gestão da SEMOB para que o Sistema de Apoio à JARI seja devidamente implantado na segunda JARI, conforme disposto no Termo de Referência.

### 3. CONCLUSÃO

142. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da presente Auditoria de Conformidade, instaurada para fiscalizar a conformidade e a economicidade da contratação relativa Sistema Integrado de Trânsito de Cuiabá;

b) por **afastar as preliminares** arguidas pela empresa Serget Mobilidade Viária Ltda. (CNPJ 02.363.619/0001-96);

c) pela **aplicação de multa**, ao **Sr. Ademir de Arruda e Silva**, Fiscal do Contrato e **Sr. Gustavo Tiago da Silva Albino**, Gestor do Contrato nº 10.710/2014, em razão da ineficiência na fiscalização contratual que possibilitou a



execução do contrato sem um de seus elementos essenciais para a plenitude dos serviços contratado, classificada como **HB\_06** (achado 1), nos moldes do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 286 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

d) pela **realização de auditoria de conformidade** na execução do contrato nº 10.710/2014 celebrado com o Consórcio Cuiabá Monitoramento de Trânsito – CMT, diante dos fortes indícios de superfaturamento pela inexecução de serviços contratados, conforme Termo de Referência, especialmente do item Sistemas (Centro de inteligência e Controle de Trânsito e Sistema de Apoio à JARI), presente nos **achados nº 1, 4 e 7**.

e) pela **expedição de determinação** ao atual gestor da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana - SEMOB, sob pena de multa por descumprimento de determinação desta Corte, com fundamento no art. 75, IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 286 do Regimento Interno do TCE/MT, para que **no prazo de 30 (trinta) dias**:

e.1) promova a **dedução do valor** do prejuízo causado ao erário (**HB\_06** – item 1) dos **próximos pagamentos** a serem efetuados durante a vigência do Contrato nº 10.710/2014, **no montante de R\$ R\$ 42.647,17** (quarenta e dois mil seiscentos e quarenta e sete reais e dezessete centavos), diante da interrupção no fornecimento dos serviços pelo Consórcio CMT (**HB\_06 – achado 1**);

e.2) **instaure processo administrativo** para apurar possível dano ao erário, desde o início da execução do Contrato no 10710/2014 até a data do instrumento que inaugurar o referido processo administrativo, em face das diferenças entre os valores das multas baixadas no Sistema da Serget e aqueles efetivamente registrados nos extratos bancários e no Sistema



Fiplan, tais como as diferenças ocorridas nos dias 21/01/2016, 28/03/2016, em que foram constatadas respectivamente diferenças de R\$ 6.614,77 e R\$ 8.228,97, e em especial aos dias 11/05/2016 e 30/08/2016, em que foram constatadas respectivamente diferenças de R\$ 138.221,86 e R\$ 143.429,74 **(CB\_02 – achado nº 5)**;

f) pela **recomendação** à atual gestão da SEMOB para que:

**f.1) adote** as medidas necessárias para o aperfeiçoamento das decisões emanadas do Setor de Defesa de Autuação e da JARI, a fim de garantir a fiel observância ao princípio da motivação, com vistas a garantir aos condutores a lisura da multa a ser aplicada **(achados 2 e 3)**;

**f.2) implante** o Sistema de Apoio à JARI na segunda JARI, conforme disposto no Termo de Referência **(achado 6)**;

g) pelo **encaminhamento de cópia dos autos** ao atual Prefeito Municipal de Cuiabá, para conhecimento e providências cabíveis.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 03 de agosto de 2017**

(assinatura digital)<sup>1</sup>

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
**Procurador de Contas**

<sup>1</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.