



## EXCELENTESSIMO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

**PROCESSO Nº** : 222887/2011 (AUTOS DIGITAIS)  
80896/2012 (PROCESSO APENSO)

**ASSUNTO** : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA

**UNIDADE** : DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE MATO GROSSO – DETRAN/MT

**INTERESSADOS** : FDL SERVIÇOS DE REGISTRO, CADASTRO, INFORMATIZAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS LTDA  
SR. TEODORO MOREIRA LOPES – EX-PRESIDENTE DO DETRAN/MT

**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

### DILIGÊNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS Nº 230/2020

O Ministério Públco de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo, representado pelo Procurador de Contas que ao final subscreve, no exercício de suas atribuições institucionais, vem à digna presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 100 do Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas (Resolução Normativa nº 14/2007) converter a emissão de parecer em PEDIDO DE DILIGÊNCIA, nos termos a seguir expostos:

#### 1. DOS FATOS

1. Trata-se de Tomada de Contas Ordinária, resultante da conversão da Representação de Natureza Interna instaurada para apurar supostas irregularidades relativas ao Contrato de Concessão nº 001/2009, firmado entre o Departamento





Estadual de Trânsito – Detran/MT, na gestão do **Sr. Teodoro Moreira Lopes**, e a empresa **FDL Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda** (atual EIG Mercados Ltda).

2. Consta processo apenso nº **80896/2012**, que trata da Tomada de Conetas Especial, realizada pelo Detran/MT, cujo objeto foi absorvido pelo processo principal nº **222887/2011** de maior escopo.

3. Exrai-se dos autos que a representação de natureza interna foi convertida em tomada de contas ordinária pelo Julgamento Singular nº 3.740/2013 (documento externo nº 163863/2013), em razão de o relatório de defesa da RNI ter detectado dano ao erário, conforme segue:

**Responsável:**

**Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012);**

**1. Irregularidade sem classificação.** Celebração de contrato de concessão de serviços públicos indevido e lesivo aos cofres públicos estaduais;

**Responsáveis:**

**Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012);**

**FDL Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Documentos Ltda.** (Empresa Concessionária – Contrato de Concessão 001/2009)

**2. MB 01. Prestação de Contas\_Grave.** Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual e art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 269/2007).

**2.1.** Não apresentação dos documentos e informações solicitados pela equipe de auditoria da 5ª Relatoria por meio dos ofícios nº 004/5ªREL./2011/DETAN de 27/07/2011; nº 007/5ªREL./2011/DETAN de 31/08/2011; nº 008/5ªREL./2011/DETAN de 09/09/2011 e 009/5ªREL./2011/DETAN de 16/09/2011.

**3. HB 06. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

**3.1.** Descumprimento da cláusula sétima do contrato 001/2009 pela empresa FDL ;

**3.2.** Descumprimento da cláusula quinta, item "g" do instrumento contratual 001/2009 pela empresa FDL;

**3.3.** Descumprimento do item 3.3. da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009 decorrente da ausência de repasse ao DETRAN do percentual de 10% sobre todas as tarifas unitárias pagas pelos usuários quando do registro do contrato de financiamento.





4. Os responsáveis e o então Presidente do Detran/MT foram citados pelos Ofícios nºs 1322/2013, 1325/2013 e 1327/2013, contudo, apenas a empresa e o atual gestor juntaram manifestações conforme documentos visíveis nºs 299592/2013 e 282967/2013.

5. Em 2017, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo, a qual lavrou o primeiro relatório da tomada de contas ordinária, documento externo nº 221821/2017, em que reafirmou a ocorrência das irregularidades descritas na representação de natureza interna, sem, contudo, estipular dano ao erário, opinando da seguinte forma:

- pela exclusão do item 3.3 da Irregularidade 3 do Relatório Conclusivo da Representação Interna (fls. 2483 a 2518/TC) convertida na presente Tomada de Contas Ordinária) por não ter sido verificado o descumprimento do item 3.3 da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009 nem, tampouco, dano ao erário resultante da forma de cobrança da tarifa bem como da ausência de repasses ao Detran/MT no âmbito do referido contrato de concessão;
- pela manutenção das demais irregularidades apontadas pela equipe de auditoria responsável pela elaboração do Relatório Conclusivo da Representação Interna (fls. 2483 a 2518/TC), sobre as quais não coube análise por parte dessa equipe de auditoria.

6. Em Decisão, visível no documento externo nº 248445/2017, o Relator determinou o retorno dos autos à Secex para complementação da instrução e quantificação do dano, haja vista que não houve análise quanto à lesão ao erário.

7. Ato contínuo, o Ministério Públco de Contas encaminhou documentação recebida do Detran/MT, a ser juntada aos autos, relativa ao acordo de delação premiada firmado junto à Procuradoria Geral da República pelo ex-Governador Silval Barbosa, em que cita indícios de fraude no contrato objeto deste processo, o que pode ser visualizado pelo documento externo nº 340792/2017 e seguintes.





8. Também houve juntada de Parecer de Admissibilidade nº 53/2018, advindo da Controladoria Geral do Estado, conforme documento externo nº 69151/2018.

9. Retornando os autos à Secex, esta lavrou novel relatório, segundo se depreende do documento externo nº 96135/2018, em que reitera seu posicionamento anterior, contudo trazendo a lume o valor do possível dano ao erário, o qual já havia sido exposto no relatório técnico preliminar da representação originária, de R\$ 42.392.789,13, correspondente ao período de novembro de 2009 a outubro de 2011.

10. Após, determinou-se a citação dos Srs. ARNON OSNY MENDES LUCAS, ex-Presidente do Detran/MT, TEODORO MOREIRA LOPES, ex-Presidente do Detran/MT, GIANCARLO DA SILVA LARA CASTRILLON, ex-Presidente do Detran/MT, e da empresa EIG MERCADOS LTDA antiga FDL - Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda e Sr. JOSÉ FERREIRA GONÇALVES NETO, Sócio administrador da empresa EIG MERCADOS LTDA antiga FDL - Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda (documento externo nº 116912/2018). O Sr. Thiago França Cabral, presidente do Detran/MT à época, também fora notificado para prestar informações (documento externo nº 118808/2018).

11. O Sr. Arnon Osny Mendes Lucas juntou sua manifestação conforme documento digital nº 127810/2018. Já o Sr. José Eudes Santos Malhado, presidente interino do Detran/MT, fez juntada de informações no documento externo nº 133202/2018. Ainda, houve juntada de defesa pela Empresa EIG, conforme se verifica do documento externo nº 135474/2018 e pelo Sr. Teodoro Moreira Lopes, documento externo nº 186461/2018.

12. Ato seguinte, a Secex de Contratações Públicas emitiu pedido de informações ao Detran/MT, para nova apreciação:





(...) Visando dar continuidade à análise do processo, em especial, atualizar os valores do dano ao erário, solicitamos que seja requisitado ao Detran/MT o envio dos seguintes documentos referentes à citada concessão:

- a) Levantamentos, avaliações e liquidações decorrentes da extinção do Contrato de Concessão nº 001/2009, conforme determinado no art. 3º do Decreto 1.752 de 24 dezembro de 2018;
- b) Informação sobre a instauração de Tomada de Contas Especial quanto a eventuais danos decorrentes do Contrato de Concessão nº 001/2009, conforme determinado no art. 4º do Decreto 1.752 de 24dezembro de 2018;
- c) Extrato das contas correntes decorrentes do Contrato de Concessão de 31/10/2011 até o seu encerramento:  
-Agência 2872-X Conta Corrente: 465234-7 -FDL  
-Agência 3834-2 Conta Corrente: 1042297-8 -Detran/MT
- d) Informações sobre a sistemática de repartição dos valores arrecadados por meio de Documento de Arrecadação -DAR e a comprovação da entrada dos recursos na conta do Detran e da FDL.

13. A solicitação fora atendida pelo Presidente do Detran/MT, Sr. Gustavo Reis Lobo de Vasconcelos, conforme documento externo nº 34045/2019 e seguintes.

14. Após nova instrução a Secex de Contratações Públicas emitiu relatório técnico com as seguintes conclusões:

Foi apurado dano ao erário no valor de R\$ 162.133.788,44 a ser resarcido **solidariamente** pelos seguintes responsáveis:

-**Teodoro Moreira Lopes (Presidente DETRAN no período de 2009 a 2012, conforme Atos de nomeação e exoneração -doc. nº 179730/2020)** e responsável pela celebração do contrato de Concessão nº 001/2019, portanto, devendo responsabilizar por todo período de execução contratual, pois não há, neste processo, informações que possam implicar os demais gestores do Detran/MT que o sucederam;

- **EIG MERCADOS LTDA** antiga FDL - Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda.

Após a análise das defesas, mantem-se as seguintes irregularidades:





Responsável	Irregularidades
Teodoro Moreira Lopes – Ex. Presidente DETRAN	<p>a. Irregularidade sem classificação. Celebração do Contrato de Concessão nº 001/2009 de forma indevida e lesiva aos cofres públicos estaduais, com claro desvio de recursos públicos à empresa FDL – Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda., em infringência aos princípios da economicidade, eficiência e moralidade administrativa.</p> <p>b. MB 01. Prestação de Contas Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual e art. 36, §1º, da Lei Complementar nº 269/2007).</p> <p>c. HB 06. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).</p>
FDL – Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda e	<p>a. Irregularidade sem classificação. Celebração do Contrato de Concessão nº 001/2009 de forma indevida e lesiva aos cofres públicos estaduais, com claro desvio de recursos públicos à empresa FDL – Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda., em infringência aos princípios da economicidade, eficiência e moralidade administrativa.</p> <p>b. MB 01. Prestação de Contas Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual e art. 36, §1º, da Lei Complementar nº 269/2007).</p> <p>c. HB 06. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).</p>

15. Aportando os autos na Relatoria do Conselheiro Domingos Campos Neto, este declarou-se suspeito, razão pela qual fora determinado o sorteio, sendo o Conselheiro Isaías Lopes da Cunha selecionado como novo relator.

16. Não houve notificação para alegações finais. Vieram os autos para manifestação ministerial. É o relatório.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

17. Na medida em que se apresenta, este Órgão Ministerial entende que o processo não está maduro o suficiente para manifestação, visto que se faz necessária a realização das diligências que se expõem a seguir.





## 2.1. Da necessária digitalização de documentos

18. Primeiramente, cumpre destacar a ausência de documentos importantes à análise do processo, os quais não foram digitalizados e constam apenas do processo físico, merecendo, pois, a devida juntada aos autos digitais. São eles:

- Relatório Técnico Preliminar da RNI (fls. 03-45);
- Defesas (fls. 1680-1690; fls. 2013-2460);
- Defesas (fls. 2569-2613; fls. 2617-2645).

19. Solicita-se também a juntada da cópia digital das fls. 2479-2482, em que consta Portaria Detran/MT nº 230/2009, a qual poderá influir na análise de irregularidade.

20. Isso porque sem acesso ao teor integral dos documentos citados, este *Parquet* está impossibilitado de analisar as irregularidades que foram originalmente imputadas aos responsáveis, bem como os argumentos de defesa que foram trazidos aos autos, antes de sua conversão em tomada de contas ordinária. Dessa forma, solicita-se a sua digitalização e juntada nos autos do processo digital.

## 2.2. Da quantificação do dano causado ao erário e responsabilização

21. Em que pese a emissão de novo relatório técnico, este *Parquet* vislumbra a necessidade de sua retificação. Isso porque a responsabilidade pelo ressarcimento de valores precisa ser melhor individualizada.

22. Consta do último relatório técnico que o dano somou a quantia de R\$ 162.133.788,44. Foram imputados como responsáveis pela totalidade, e de modo solidário, o Sr. Teodoro Moreira Lopes e a empresa FDL Ltda (atual EIG Mercados Ltda):





Foi apurado dano ao erário no valor de R\$ 162.133.788,44 a ser resarcido **solidariamente** pelos seguintes responsáveis:

- **Teodoro Moreira Lopes (Presidente DETRAN no período de 2009 a 2012, conforme Atos de nomeação e exoneração – doc. nº 179730/2020)** e responsável pela celebração do contrato de Concessão nº 001/2019, portanto, devendo responsabilizar por todo período de execução contratual, pois não há, neste processo, informações que possam implicar os demais gestores do Detran/MT que o sucederam;
- **EIG MERCADOS LTDA** antiga FDL - Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda.

23. Data máxima vênia, em que pese o brilhante trabalho da equipe técnica, há de se ter cautela quanto à responsabilização imputada. Verifica-se que o **Sr. Teodoro Moreira Lopes** esteve à frente do Detran/MT de 2007 à 2012, sendo que o dano foi apurado considerando toda a vigência do Contrato de Concessão nº 001/2009, a saber de 2009 a 2018, merecendo, pois, melhor fundamentação quanto ao nexo causal para imputação do dever de ressarcir.

24. É cediço que se deve sempre buscar responsabilizar solidariamente as pessoas físicas (agentes públicos ou não) ou jurídicas, cujas condutas tenham dado causa a dano ao erário. Contudo, a imputação do dever de ressarcir deve se pautar em critérios técnicos e jurídicos, após pormenorizada análise acerca do nexo de causalidade entre as condutas e os danos.

25. De antemão, este *Parquet* entende pela aplicação da “teoria do escopo da norma violada” para imputação de débitos para com a Administração Pública. Segundo expõe MARTINS JÚNIOR:

A teoria do escopo da norma jurídica violada deveria ser adotada para aferição do nexo causal por danos causados à Administração Pública. A atividade pública envolve uma cadeia de procedimentos e formalidades normatizados que frequentemente são descumpridos, devendo-se identificar quais atos irregulares efetivamente causaram o prejuízo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> MARTINS JÚNIOR, Jorge José. *Responsabilidade civil por dano ao erário*. Disponível em:





26. MULHOLLAND *apud* MARTINS JÚNIOR apresenta uma descrição do método utilizado na aplicação da teoria do escopo da norma jurídica violada:

Significa dizer que, numa dada hipótese de dano, a causa deste será identificada como aquela sem a qual o dano não teria se verificado (*causa sine qua non*), numa análise naturalística e material de causalidade. Identificadas as potenciais causas do dano, deverão ser analisadas as condutas agora do ponto de vista jurídico. Isto é, dever-se encontrar a resposta para a pergunta: alguma das condutas no rol de causas sine qua non é proibida por determinada norma? Ou em outras palavras a conduta que levou potencialmente ao dano ingressa no âmbito do escopo da norma violada? Se a resposta for afirmativa, aí se encontra a causa do dano, naturalística e juridicamente determinada. Investiga-se assim a intenção do legislador, ou melhor, a razão de ser da norma violada, e, com base nesta razão de ser, estabelece-se o fundamento da responsabilidade civil.<sup>2</sup> (grifo nosso)

27. Nesse norte, faz-se necessário analisar de forma pormenorizada a conduta do Sr. Teodoro Moreira Lopes e de seus sucessores, em especial se estes, de igual modo, contribuíram com os danos causados pela empresa FDL Ltda (atual EIG Mercados), ao violar as normas a que estavam sujeitos, inclusive se foram omissos em seu dever de agir e fiscalizar as atividades da referida prestadora de serviços. Isso porque, apesar de ser incontrovertível a participação do Sr. Teodoro Moreira Lopes na assinatura de contrato supostamente desvantajoso ao Detran/MT, o acordo vigorou por muitos anos após o fim da sua gestão, demandando análise das condutas dos gestores que o sucederam.

28. Assim, este *Parquet* entende como necessário o retorno dos autos à Secretaria de Controle Externo para melhor fundamentação quanto à distribuição de responsabilidades por eventual dano causado ao erário, a fim de evitar futuras nulidades.

< [https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?  
fileId=8A8182A24F0A728E014F0AEC49DF6528](https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AEC49DF6528) >. Acesso em 17 ago. 2020.

2 Cf. MARTINS JÚNIOR, Jorge José. Op.cit.





### 2.3. Da necessidade de nova citação

29. Acrescenta-se ainda o fato de que a Secretaria de Controle Externo estipulou novo dano ao erário, conforme se verifica do último relatório, utilizando-se de nova metodologia de cálculo, chegando ao montante de **R\$ 162.133.788,44.**

30. Tal fato demanda nova citação dos interessados, sob pena de cerceamento de defesa, ocasionado pela violação dos direitos constitucionais fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

31. Desta feita, tendo em conta a possibilidade de modificação dos responsáveis pelos apontamentos, **necessária a conversão do feito em diligência**, para que a imputação de responsabilidade possa ser analisada, **oportunizando-se aos interessados a possibilidade de apresentação de defesa quanto aos pontos, caso constatada qualquer divergência e, após, a elaboração de relatório conclusivo e apresentação de alegações finais.**

## 3. CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, o **Ministério Públco de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, requer, a Vossa Excelência a realização de **DILIGÊNCIA para que:**

a) sejam **digitalizados e juntados** ao processo digital os documentos: Relatório Técnico Preliminar da RNI (fls. 03-45); Defesas (fls. 1680-1690; fls. 2013-2460); Defesas (fls. 2569-2613; fls. 2617-2645) e Portaria Detran/MT nº 230/2009 (fls. 2479-2482);

b) remessa dos autos à **Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas** para retificação do relatório quanto à distribuição das responsabilidades por





---

**eventual dano causado ao erário, ou seja, de forma individualizada a fim de evitar futuras nulidades;**

c) na sequência, requer sejam novamente citados os interessados seguindo-se o regular curso processual, com apresentação de relatório técnico de defesa e alegações finais pelos responsáveis;

d) finda a instrução, pugna pelo retorno dos autos ao Ministério Públco de Contas, no prazo regimental, para emissão de parecer conclusivo, em conformidade ao estabelecido no art. 227, § 3º, do Regimento Interno do TCE/MT.

**Ministério Públco de Contas, Cuiabá, 18 de agosto de 2020.**

(assinatura digital)<sup>3</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

---

<sup>3</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 n. 09/2012 – TCE/MT.

