



PROCESSO Nº : 23.751-5/2017 (AUTOS DIGITAIS)
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
GESTOR : LUCIMAR SACRE DE CAMPOS (PREFEITA MUNICIPAL)
BRENO GOMES (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS E MOBILIDADE URBANA DE VÁRZEA GRANDE)
ASSUNTO : MONITORAMENTO
RELATOR : CONSELHEIRO PRESIDENTE DOMINGOS NETO

PARECER Nº 2.220/2018

MONITORAMENTO. PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. AVALIAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO REFERENTE À AUDITORIA OPERACIONAL ACERCA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO MUNICIPAL. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO DO PLANO DE AÇÃO APRESENTADO, DOCUMENTO CONTROL - P nº 115.491/2018 E NOTIFICAÇÃO DO GESTOR PARA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE E DO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS APRESENTADAS.

1. DO RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **monitoramento** que objetiva conhecer e avaliar o plano de ação apresentado pela Prefeitura de Várzea Grande (documento digital nº 227518/2017) referente à Auditoria Operacional no Transporte Coletivo Urbano (Processo nº 13.870-3/2016) e o atendimento das recomendações proferidas no Acórdão nº 637/2016 – TP.



2. No que se refere à gestão do Município de Várzea Grande¹, a supracitada decisão foi proferida nos seguintes termos:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XI, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 29, XXI, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator Nato e de acordo com o Parecer nº 5.079/2016 do Ministério Público de Contas, em:

[...]

2) RECOMENDAR: [...] **b) à Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande que:** **b.1)** institua mecanismos para o gerenciamento da oferta de transporte. As ações devem contemplar a utilização de dados atualizados, confiáveis e representativos da demanda, além de procedimentos com critérios objetivos e transparentes e que possibilitem o conhecimento histórico das ações realizadas; **b.2)** implemente mecanismo de acompanhamento do desempenho das empresas concessionárias. A ação deve prever fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação, assim como a definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas; **b.3)** implemente mecanismos para garantir o acesso amplo e tempestivo aos dados operacionais e financeiros das empresas operadoras do sistema de transporte coletivo; **b.4)** implemente procedimentos que garantam a avaliação da integridade e da fidelidade dos dados operacionais e financeiros do sistema de transporte público. Os procedimentos devem conter, no mínimo, auditoria periódica no sistema de bilhetagem eletrônica e nas demonstrações contábeis das concessões; **b.5)** implemente procedimentos que propiciem modicidade às tarifas cobradas dos usuários do transporte público. Os procedimentos devem conter, no mínimo, a exploração de receitas acessórias e a proteção contra fraudes na concessão de gratuidades e contra a evasão de receitas; **b.6)** implemente procedimentos para diagnosticar e acompanhar a estrutura física dos pontos de parada, terminais e frota do sistema de transporte coletivo, mediante critérios objetivos de avaliação; **b.7)** implemente procedimentos de acompanhamento e fiscalização que garantam o cumprimento das obrigações contratuais; **b.8)** implemente mecanismo de acompanhamento do desempenho das empresas concessionárias. A ação deve prever fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação, assim como a definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas; **b.9)** aprimore os mecanismos de acesso à informação pelos usuários de modo a contemplar os pontos de parada, os terminais, sítios na *internet* e tecnologias móveis; **b.10)** aperfeiçoe o acesso dos usuários à rede de linhas do sistema de transporte público, de modo a melhorar o

1 O processo de auditoria operacional no transporte coletivo urbano (Processo nº 13.870-3/2016) englobou os municípios de Cuiabá e Várzea Grande, sendo que o monitoramento das recomendações atinentes a Cuiabá é objeto do Processo nº 33.724-2/2017.



tempo de deslocamento dos usuários aos pontos de acesso ao transporte coletivo urbano; **b.11)** adequa a infraestrutura dos pontos de parada e dos terminais de ônibus de acordo com as necessidades dos usuários, conforme previsto na NBR 14.022 (acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiros) e na NBR 9.050 (acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos); **b.12)** promova a articulação e cooperação entre os órgãos de segurança pública, o órgão gestor municipal e as empresas concessionárias de transporte coletivo, adotando medidas que elevem a segurança na utilização do transporte público; **b.13)** institua mecanismos que garantam o exercício do controle social, incluindo a integração de dados da ouvidoria do MTU; e, **b.14)** institua, avalie e divulgue indicadores de desempenho do serviço prestado pelas concessionárias;

[...]

d) à Prefeitura Municipal de Várzea Grande que estruture o órgão responsável pela gestão do sistema de transporte público (Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana – SMSPMU) com os recursos físicos e humanos necessários para desempenho de suas funções institucionais; [...]

3) DETERMINAR: [...] **b) às Secretarias Municipais de Mobilidade Urbana de Cuiabá e de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande**, juntamente com as respectivas **Prefeituras Municipais de Cuiabá e Várzea Grande** que, **no prazo de 90 dias**, apresentem um Plano de Ação para implementação das recomendações acima citadas, com especificação de cronograma, responsáveis, atividades e prazos, nos termos do modelo proposto pela equipe técnica.

3. Desta forma, vislumbra-se que o objetivo do presente monitoramento é avaliar a adequação e completude do Plano de Ação apresentado em face das recomendações emanadas do Tribunal Pleno da Corte de Contas, com vistas a identificar as medidas propostas, os prazos e os responsáveis por cada ação anunciada pelos gestores da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande.

4. Mediante a apresentação de um **primeiro relatório de avaliação do plano de ação** (doc. digital nº 238251/2017), a Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais do TCE/MT pontuou, a par da constatação de intempestividade do envio das informações, o que segue:

a) Não indicou todas as informações sugeridas no relatório conclusivo de auditoria, como o responsável pela implementação das medidas apresentadas (ações: 1; 3; 5; 9; 12 e 13), que **deve ser inserido** em cada ação proposta.

b) Não informou ação, prazo e responsável para implementar a



recomendação exarada para a Prefeitura Municipal de Várzea Grande, **sendo necessário encaminhar** o Plano de Ação para dar cumprimento à seguinte recomendação:

à Prefeitura Municipal de Várzea Grande que estruture o órgão responsável pela gestão do sistema de transporte público (Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana – SMSPMU) com os recursos físicos e humanos necessários para desempenho de suas funções institucionais.

c) Ação nº 1 em desacordo com o comando do Acórdão nº 637/2016 – TP, conforme se expõe:

b.1) institua mecanismos para o gerenciamento da oferta de transporte. As ações devem contemplar a utilização de dados atualizados, confiáveis e representativos da demanda, além de procedimentos com critérios objetivos e transparentes e que possibilitem o conhecimento histórico das ações realizadas.

Para atuar sobre esta recomendação, foi proposto o que segue:

A empresa concessionária solicitou programa de dados para acesso da prefeitura a todos esses dados e a empresa responsável por essa criação pediu prazo de 120 dias para sua implantação.

Pelo exposto, observa-se que o gestor outorgou a solução da fragilidade identificada na auditoria para a empresa concessionária, quando o que se buscou foi fortalecer os processos decisórios da SMSPMU com procedimentos e critérios capazes de conferir maior segurança e objetividade no gerenciamento da oferta de transporte. Desse modo, recomenda-se ao gestor rever esta ação de modo a adequá-la ao comando do acórdão.

d) Em relação às demais ações previstas, embora seja importante exibir maior detalhamento afim de demonstrar que medidas serão efetivamente implementadas pelo gestor, estão em sintonia com os comandos do Acórdão 637/2016 – TP.

5. Em razão dessas inconsistências preliminarmente apuradas, a equipe sugeriu “o não conhecimento do plano de ação encaminhado e a concessão de prazo de 30 dias para o saneamento dos incorreções apontadas neste relatório (item 4 “a”, “b” e “c”).”.

6. A Prefeitura Municipal de Várzea Grande foi citada² para realizar os ajustes ou apresentar justificativas quanto aos apontamentos realizados pela unidade técnica, tendo encaminhado novo Plano de Ação de Transporte Coletivo Urbano mediante o Ofício nº 116/GAB/PREF/2017 (doc. digital nº 263991/2017).

² Ofício nº 1026/2017 – doc. digital nº 238905/2017.



7. Em **análise³ do segundo plano de ação apresentado**, a unidade instrutiva consignou que:

- a) a apresentação do Plano de Ação corrigido pelo jurisdicionado foi tempestiva, sendo encaminhado ao TCE/MT em 12.9.2017, no prazo estipulado pelo Conselheiro Relator do processo;
- b) o Plano de Ação apresentado pelo gestor contemplou medidas para sanar as irregularidades identificadas no primeiro relatório de avaliação do plano de ação;
- c) as medidas apresentadas nas ações b.1; b.3; b.5; b.9; b.12; e b.13 do Acórdão 637/2016 – TP sanaram as impropriedades identificadas pela equipe técnica por ocasião da avaliação do primeiro plano de ação proposto pela SMSPMU;
- d) a justificativa apresentada em relação ao item “d” do Acórdão 637/2016 – TP é condizente à realidade da Prefeitura Municipal de Várzea Grande. Conforme exposto pelo gestor:

Em relação ao item 4, alínea b) do relatório do TCE, vimos por meio desta informar que serão feitas novas contratações provenientes do concurso público municipal a ser realizado ainda este ano, e com isso, haverá a criação de setor específico com pessoas com atividade exclusivamente referente ao serviço de transporte público prestado em Várzea Grande.

Por outro lado, identificou-se que no novo plano de ação não houve a identificação dos responsáveis (nome completo e cargo ou função que exerce) pelas implementações das medidas em todas as proposições apresentadas pela SMSPMU.

No mesmo sentido, com exceção das ações “b.10” e “b.11”, as datas propostas pelo Plano de Ação estão intempestivas, com o prazo de conclusão já expirado, sem a efetiva implementação das providências previstas.

8. Em vista de tais impropriedades, a equipe técnica sugeriu o não conhecimento do plano de ação encaminhado e a fixação de prazo para o saneamento das incorreções apuradas, com a recomendação para que a Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande utilize o modelo de plano de ação de acordo com a estrutura indicada ou, alternativamente, para que utilize, no que couber, a Orientação Técnica nº 0023/2013 da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso, que dispõe sobre a orientação destinada aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, objetivando auxiliá-los na elaboração dos Planos de Providências de Controle Interno em resposta aos documentos emitidos pelo TCE/MT com a finalidade de

3 Relatório de Avaliação de Plano de Ação – doc. digital nº 330159/2017.



produção do referido Plano de Ação.

9. Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas** para emissão de parecer, que se manifestou em completa consonância com a Equipe Técnica, opinando:

- a) pelo **não conhecimento** do Plano de Ação encaminhado pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande, e;
- b) pela **notificação** da gestão para apresentação das medidas saneadoras no **prazo de 15 (quinze) dias**, recomendando-se a adoção da estrutura do plano de ação sugerida pela unidade instrutiva para fins de maior clareza e transparência.

10. Em razão do exposto a Prefeitura Municipal de Várzea Grande foi, mais uma vez, citada⁴ para realizar os ajustes ou apresentar justificativas quanto aos apontamentos realizados pela unidade técnica.

11. Foi juntado o **terceiro plano de ação**⁵, sendo que, antes mesmo da manifestação oficial da equipe técnica nos autos, **foi juntado um quarto plano consolidado**⁶.

12. Em uma ultima **manifestação técnica de defesa**⁷ a Unidade Técnica informou que, uma verificação inicial do **terceiro plano** apresentado demonstrou que as irregularidades apontadas ainda não haviam sido sanadas.

13. Em razão disso, reconhecendo a dificuldade que o jurisdicionado estava tendo a equipe de auditoria marcou uma reunião com o Secretário Municipal de Serviço Público e Mobilidade Urbana e a equipe responsável em elaborar o plano de ação.

14. A referida reunião ocorreu no dia 18 de junho 2018, na sede da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande, em Várzea Grande, oportunidade em que a equipe de auditores esclareceu e dirimiu as dúvidas que haviam sobre a confecção do plano de ação.

4 Ofício nº 466/2018 – doc. digital nº 56009/2018.

5 Documento digital 96558/2018

6 Documento digital 115491/2018.

7 Documento digital 119699/2018



15. Assim, após a juntada no quarto plano consolidada, já referido, a Equipe Técnica, se manifestou nos seguintes termos⁸:

a) As medidas apresentadas nas ações “b.10” e “b.11” sanaram as impropriedades identificadas pela equipe técnica por ocasião da avaliação do terceiro plano de ação proposto pela SMSPMU.

b) As medidas sanaram as impropriedades relacionadas à identificação dos responsáveis (nome completo e cargo ou função que exerce) pelas implementações das medidas em todas as proposições apresentadas pela SMSPMU.

(...)

Após o recebimento do terceiro plano de ação revisado pelos gestores da Prefeitura de Várzea Grande e da avaliação de sua adequação e completude frente às recomendações constantes do Acórdão 637/2016 – TP, de 13.12.2016, constatou-se que o Plano de Ação é condizente com as recomendações aprovadas por este Tribunal.

Destaca-se que a avaliação da efetividade dessas medidas está condicionada ao monitoramento do Plano de Ação apresentado pelo Gestor.

(...)

Por todo o exposto, encaminha-se ao relator propondo-se:

a) O conhecimento do plano de ação apresentado pela SMSPMU de Várzea Grande, Documento Control - P nº 115.491/2018;

b) A informação ao gestor da SMSPMU de Várzea Grande de que a avaliação da efetividade e do grau de implementação das medidas apresentadas pelo gestor está condicionada ao monitoramento do Plano de Ação em uma fase posterior;

c) A realização de monitoramento das ações nos prazos definidos no Plano Anual de Fiscalização – PAF do TCE/MT.

16. Após, retornaram novamente os autos ao **Ministério Público de Contas** para emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

⁸ Documento digital 119699/2018



2. DA FUNDAMENTAÇÃO

17. Dentre as competências do 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 a gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

18. O Tribunal de Contas do Mato Grosso, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, sob os aspectos contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos⁹:

- I. Auditorias;
- II. Levantamentos;
- III. Inspeções;
- IV. Acompanhamentos simultâneos;

V. Monitoramentos.

19. Neste contexto, de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 015/2016, o **monitoramento** é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos, a ser realizado quando indicado na decisão objeto do monitoramento.

20. Especificamente no tocante às auditorias operacionais e conforme os conceitos fixados pela Resolução Normativa TCE/MT nº 04/2017, que aprovou o Manual de Auditoria Operacional no âmbito desta Corte de Contas, o monitoramento tem o objetivo de identificar as barreiras e dificuldades enfrentadas pelo gestor para solucionar os problemas apontados, avaliar a qualidade das auditorias e identificar oportunidades de aperfeiçoamento, de aprendizado e de quantificação de benefícios e calcular o percentual de implementação de deliberações.

⁹ Resolução Normativa TCE/MT nº 15/2016, art. 2º.



21. Ainda segundo o referido Manual, para a execução do monitoramento de auditorias ordinárias e especiais de natureza operacional, a equipe de auditoria deve: **conhecer e avaliar o plano de ação** e os relatórios de implementação das ações elaborado pelo gestor; estabelecer um **grupo de contato** com o órgão/entidade auditada, e; realizar **visitas in loco** para verificação das ações tomadas pelo gestor.
22. Outrossim, a quantidade e a periodicidade de monitoramentos para verificar o cumprimento das deliberações variarão de acordo com as particularidades, a complexidade e os prazos necessários para as implementações conforme estabelecido no plano de ação.
23. Ao final de cada etapa deve ser elaborado o Relatório de Monitoramento com o objetivo de apresentar os resultados alcançados com a implementação das recomendações e determinações advindas da auditoria operacional.
24. Ainda segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCE/MT, após o recebimento dos planos de ação elaborados pelos gestores, poderá ser realizada avaliação com o objetivo de verificar sua adequação e completude frente às recomendações e determinações constantes da decisão do Tribunal. Essa avaliação deverá constar de relatório específico a ser apresentado ao Relator e, posteriormente, deve ser incorporada ao relatório de monitoramento.
25. No caso sob análise, vislumbra-se que a unidade instrutiva identificou preliminarmente falhas no plano de ação encaminhado pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande, quais sejam, a ausência de indicação de todas as informações sugeridas no relatório conclusivo de auditoria, como o responsável pela implementação das medidas apresentadas, e a desconformidade entre a Ação nº 01 com o comando do Acórdão nº 637/2016-TP.
26. Em decorrência dos apontamentos, a gestão municipal foi citada para prestar informações, o que foi feito mediante o Ofício nº 116/GAB/PREF/2017 (doc. digital nº 263991/2017).



27. Da análise da manifestação¹⁰, a equipe de auditoria considerou que o novo Plano de Ação apresentado pelo gestor contemplou medidas para sanar as irregularidades identificadas no primeiro relatório de avaliação do plano de ação.

28. Nada obstante, consignou que neste novo Plano de Ação não houve a identificação dos responsáveis (nome completo e cargo ou função que exerce) pelas implementações das medidas em todas as proposições apresentadas pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande.

29. Ademais, asseverou a equipe que, com exceção das ações “b.10” e “b.11”, as datas propostas pelo Plano de Ação estão intempestivas, com o prazo de conclusão já expirado, sem a efetiva implementação das providências previstas.

30. Após a manifestação do Ministério Público de Contas constante do parecer juntado com documento digital 21828/2018, foram juntados o **terceiro plano de ação** (documento digital 96558/2018) e **um quarto plano de ação consolidado** (documento digital 115491/2018), tendo este último sido elaborado já com instruções prestadas pessoalmente pela equipe de auditoria, em reunião realizada na data de 18 de junho de 2018.

31. Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas adere integralmente ao posicionamento adotado pela equipe especializada da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais.

32. Com efeito, observa-se que apesar da Prefeitura Municipal de Várzea Grande ter tido enormes dificuldades na realização inicial dos ajustes no Plano de Ação elaborado em virtude das recomendações do Acórdão nº 637/2016 – TP, que deliberou acerca da auditoria operacional do transporte público urbano municipal, e dos apontamentos realizados de forma preliminar pela equipe técnica especializada, vislumbra-se que a peça final do referido plano atendeu a todos os apontamentos trazidos pelo acórdão.

10 Doc. digital nº 330159/2017.



33. Saliente-se que as medidas sugeridas estão **de acordo com orientações levadas ao gestor pela própria equipe de auditoria.**

34. Além disso, com uma análise detida de todos os planos juntados aos autos, verifica-se que as duas irregularidades impeditivas do reconhecimento dos planos de ação anteriormente apresentados foram: a ausência de apontamento adequado dos responsáveis; e a intempestividade com relação às datas apontadas nos planos de execução; sendo que ambos os problemas foram notoriamente corrigidos com a juntada do quarto plano de ação consolidado, razão pela qual inconteste que se considere que está apto a lastrear o cumprimento das disposições implementadas pelo Acórdão nº 637/2016 – TP.

35. Assim, acompanhando o posicionamento da equipe de auditoria e para o saneamento dos apontamentos suso citados, opina-se pelo conhecimento do plano de ação apresentado pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande de Várzea Grande, Documento Control - P nº 115.491/2018 encaminhado pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande e pela notificação da gestão para a avaliação da efetividade e do grau de implementação das medidas apresentadas.

3. CONCLUSÃO

36. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e indispensável à fiscalização e ao controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, no exercício de fiscal da Lei e da Constituição, **opina:**

a) pelo **conhecimento** do plano de ação apresentado pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande de Várzea Grande, Documento Control - P nº 115.491/2018, encaminhado pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande;

b) pela **notificação** da gestão da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Mobilidade Urbana de Várzea Grande de Várzea Grande de que a avaliação



da efetividade e do grau de implementação das medidas apresentadas pelo gestor está condicionada ao monitoramento do Plano de Ação em uma fase posterior; e

c) pela **realização** de monitoramento das ações nos prazos definidos no Plano Anual de Fiscalização – PAF do TCE/MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 23 de julho de 2018.

(assinatura digital)¹¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

11 . 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.