

PROCESSO : 2.978-5/2014 (AUTOS DIGITAIS)
INTERESSADO : DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE MATO GROSSO - DETRAN/MT
GESTOR : EUGÊNIO ERNESTO DESTRI
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2014
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

RAZÕES DO VOTO

Conforme relatado, inicialmente a equipe de auditoria apontou a presença de 7 (sete) irregularidades. Todavia, após a análise dos argumentos da defesa, concluiu pelo saneamento das irregularidades dos itens 1, 3, 4 e 7, permanecendo 3 (três) irregularidades de natureza grave.

Igualmente ao Ministério Público de Contas, concordo com a conclusão da equipe técnica. Portanto, passarei a examinar as irregularidades remanescentes para, ao final, proferir o meu voto.

Responsável: **Sr. Eugênio Ernesto Destri** (presidente).

2. KB02. Pessoal_Grave. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).

2.1. Ausência de criação de cargos e carreira específica de controladores/auditores internos e a realização de concurso público para preenchimento dos referidos cargos da UCI (item. 3.10.3).

No relatório preliminar, a equipe de auditoria registrou que, de acordo com o art. 12, § 1º da Lei Complementar 198/2004, que reestruturou o Sistema de Avaliação do Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Estadual, os servidores das Unidades Setoriais de Controle Interno (UNICESI) deverão pertencer ao quadro efetivo do órgão ou entidade de lotação, com nível superior, registrado no conselho de classe e com experiência e/ou conhecimentos técnicos na área administrativa, financeira, patrimonial, contábil e operacional.

No entanto, o teor da legislação acima citada está em desacordo com o disposto na Resolução de Consulta TCE-MT 24/2008, que dispõe que os cargos da unidade de controle interno deverão ser preenchidos mediante concurso público.

Em sua defesa, o gestor explica que a estrutura administrativa do DETRAN/MT era regida pelo Decreto Estadual 1.334/2012 e o sistema de controle interno era pertencente ao Nível de Administração Sistêmica do órgão e diretamente ligado à

Diretoria de Gestão Sistêmica e o cargo de coordenador de controle interno era de natureza comissionada.

Acrescenta que, seguindo as orientações deste Tribunal, o cargo de coordenador de controle interno passou a ser ocupado por servidora efetiva do quadro de pessoal do DETRAN/MT, a Sra. Liége Corrêa de Arruda, analista do Serviço de Trânsito, perfil contadora.

Assevera que, ao assumir a gestão do DETRAN/MT, a servidora acima citada já ocupava o cargo desde 13/11/2013, conforme Ato Governamental 4343/2007, sendo que todas as análises de contas anuais de gestão reconheceram a conformidade de seu provimento, não havendo fatos que desabonassem o exercício de sua atividade durante todo o período.

Afirma que durante a sua gestão seguiu as regras contidas no Manual Técnico de Normas e procedimentos do Estado de Mato Grosso, segundo o qual cada Unidade Setorial de Controle Interno será composta por servidores efetivos, de nível superior, com supervisão de 1 assessor sistêmico.

Informa que em 30/4/2014 foi publicada a Lei Complementar Estadual 537/2014, regulamentada pelo Decreto Estadual 2350/2014, que alterou a nomenclatura do Setor de Controle Interno para Unidade Setorial de Controle Interno, a qual passou a ser vinculada diretamente à Presidência do DETRAN/MT. Além disso, a norma estadual prevê que o cargo de coordenador da Unidade Setorial de Controle Interno deve ser ocupado exclusivamente por servidores efetivos.

Por último, realça que toda a estrutura organizacional e de pessoal do DETRAN/MT está subordinada ao Governador do Estado de Mato Grosso e que as alterações nas leis vigentes apenas podem ser realizadas por iniciativa do Poder Executivo. Logo, solicita o afastamento da sua responsabilidade, tendo em vista que foram observados todos os mandamentos legais.

Após analisar os argumentos, a equipe técnica manteve a irregularidade, pois a legislação que trata a matéria está em desacordo com o modelo de referência de controle interno na visão deste Tribunal, segundo a qual, deve-se criar uma carreira específica para controladores internos mediante o preenchimento por concurso público.

Em suas alegações finais, o gestor reafirmou as considerações apresentadas em sede de defesa, ressaltando que a legislação atinente a pessoal deve ser alterada por projeto de lei de autoria do Poder Executivo, seguindo padronização imposta pela Secretaria de Estado de Gestão - SEGES, por meio de suas Superintendências de Desenvolvimento Organizacional e de Gestão de Pessoas.

O Ministério Público de Contas, diversamente da equipe técnica,

considerando que o DETRAN/MT é uma autarquia vinculada ao Poder Executivo Estadual e que a sua Unidade Setorial de Controle Interno está vinculada à Controladoria-Geral do Estado, nos termos da Lei Complementar 295/2007 c/c Orientação Técnica 22/2013 da CGE, entendeu desnecessária a realização de concurso público específico para o cargo de controlador.

Coaduno com todos os termos do parecer ministerial. A Unidade de Setorial de Controle Interno, como o próprio nome já induz, auxilia a Controladoria-Geral do Estado no desempenho das funções de controle interno. Assim, o exercício do cargo de coordenador de controle interno por servidor efetivo é suficiente, não sendo necessário criar uma carreira específica de controladores internos mediante o preenchimento por concurso público para o DETRAN/MT.

Diante das razões expostas, igualmente ao procurador de Contas, **excluo a irregularidade.**

Responsável: **Sr. Eugênio Ernesto Destri** (presidente) e **Sra. Thania Zanette** (diretora de Gestão Sistêmica).

5. GB13. Licitação_Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8666/93, Lei 10.520/2002, legislação específica do ente).

5.1 Ausência de pesquisa de preços para comprovar que a Ata de Registro de Preço 12/2013 do Instituto Federal de Educação continham preços compatíveis com os de mercado (item 3.3).

6. HB16. Contrato_Grave. Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei 8666/93).

6.1 O 3º Termo Aditivo do Contrato 17/2013 firmado com a empresa CS Brasil Transportes de Passageiros e Serviços Ambientais Ltda está em desacordo com as condições e limites estabelecidos no art. 57 da Lei 8666/93 (item 3.4).

Com relação à irregularidade do **item 5**, no relatório preliminar, a equipe de auditoria apontou a ausência de pesquisa de preços para comprovar que a Ata de Registro de Preços 12/2013 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), cujo objeto se refere à aquisição de ar condicionado, continha preços compatíveis com os de mercado. De acordo com os auditores, no processo de adesão à ata consta apenas a planilha 158/2014 especificando o valor estimado referente à aquisição de ar condicionado pelo DETRAN/MT.

Em síntese, o presidente e a diretora alegam em suas defesas que em 2014 o DETRAN/MT necessitava adquirir aparelhos de ar condicionado de forma urgente devido a problemas enfrentados na realização do Pregão 6/2013, razão pela qual aderiu à Ata de Registro de Preços 12/2013 do IFMT.

Realçam que os valores utilizados para fundamentar a Ata de Registro de Preços 12/2013 foram retirados do sistema COMPRASNET utilizado pelos órgãos federais e dotados de legalidade e publicidade.

Após analisar os argumentos, a equipe técnica manteve a irregularidade porque o DETRAN/MT aderiu à Ata sem realizar a pesquisa de mercado e, por consequência, sem garantia de que a escolha foi a mais vantajosa para a Administração.

Em sede de alegações finais, os responsáveis ressaltam que a equipe de auditoria desconsiderou a completa instrução do processo de adesão à ARP 12/2013/IFMT e que a demonstração de vantajosidade de uma contratação não se restringe exclusivamente ao tradicional formato de obtenção de três orçamentos fornecidos por empresas do ramo, mas sim por quaisquer meios que demonstrem que o valor contratado é compatível com o valor praticado no mercado.

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico e opinou pela aplicação de multa.

Assiste razão à equipe técnica em manter a irregularidade, uma vez que a adesão à Ata de Registro de Preços também exige a comprovação da seleção da proposta mais vantajosa, conforme palavras do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹:

O controle sobre o Sistema de Registro de Preços e sobre o uso por *caronas* é muito mais intenso do que na licitação convencional:

- **para aderir a uma ata de registro de preços o Gestor deve evidenciar a vantagem da proposta disponível no registro de preços do gerenciador;**
- a proposta disponível no gerenciador já foi consagrada como mais vantajosa;
- existe a possibilidade de por petição ou requerimento, a qualquer tempo, haver impugnação de Ata de Registro de Preços;
- quanto mais Atas forem publicadas permitindo *carona*, mais os preços serão sujeitos à comparação.

(grifo meu)

Nessa mesma linha, expõe Marçal Justen Filho²:

A exigência de ampla pesquisa de mercado para promover a licitação é redundante. Aplica-se em todo e qualquer procedimento licitatório. Rigorosamente, não existe maior peculiaridade no registro de preços que exija uma cautela intensa no tocante à pesquisa de mercado para identificar produtos, qualidades e outras circunstâncias relevantes para a realização da licitação.

(...)

¹ Artigo: Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle – disponível no endereço eletrônico <http://jacoby.pro.br/novo/>

² Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 16. ed. Rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Observa-se que o órgão gerenciador tem o dever de manter o acompanhamento dos preços de mercado. Mas qualquer variação poder ser detectada pelos demais participantes do SRP. **Cabe a todos eles uma atuação ativa, pertinente à fiscalização de atualidade do conteúdo das propostas. Ou seja, incumbe verificar se as condições obtidas no certame se mantêm compatíveis com o mercado, tomando em vista não só a questão dos preços, mas também do aspecto da qualidade.**

(grifo meu)

Vale realçar que a defesa não demonstrou a realização de pesquisa de preços ou qualquer outro procedimento que comprovasse a vantagem da contratação, como por exemplo a relacionada à qualidade dos materiais.

Pelo contrário, apenas se limitou a apresentar como demonstração de vantajosidade os orçamentos que compõem o próprio procedimento licitatório da Ata de Registro de Preços.

No entanto, esclareço que o administrador, ao aderir a ata, deve comparar os preços fixados nela com outros orçamentos realizados por ele. Somente assim, é possível verificar se os valores contidos na ata são vantajosos ou não.

Em que pese o meu posicionamento acima, para fins de aplicação de multa irei valorar como atenuante o fato de que os auditores não narraram a ocorrência de sobrepreço ou prejuízo para a Administração Pública.

No tocante à responsabilidade, registro que a Sra. Thania autorizou a Adesão à Ata de Registro de Preços 12/2013 e o Sr. Eugênio efetuou a assinatura do respectivo contrato, sem verificarem a regularidade do procedimento.

Assim sendo, nos termos sugeridos pelo procurador de Contas, com base no art. 6º, II, “a” da Resolução Normativa 17/2010, irei aplicar a multa pedagógica de 11 UPFs-MT a cada um dos Srs. Eugênio Ernesto Destri e Thania Zanette.

Além disso, irei determinar à atual gestão que demonstre de forma adequada a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços na modalidade carona para a Administração Pública.

No que concerne à irregularidade do **item 6**, no relatório preliminar, a equipe técnica questionou a prorrogação, promovida mediante o 3º Termo Aditivo, do Contrato de Locação de Veículos 17/2013, celebrado com a empresa CS Brasil Transportes e Serviços Ambientais Ltda. Segundo os auditores, o objeto contratual (locação de veículos) não possui natureza continuada. Ademais, não houve demonstração de vantajosidade para a Administração Pública.

Na defesa apresentada, o presidente e a diretora sustentam que os

serviços de locação possuem natureza contínua, uma vez que são essenciais para o desempenho de várias atividades do órgão. Asseveram que o preço ofertado segue a padronização imposta pelo Decreto Estadual 7.217/2006.

A equipe técnica, após examinar os argumentos da defesa, entendeu que o serviço possui natureza continuada por estar ligado diretamente à execução das atividades administrativas. Em contrapartida, manteve a irregularidade porque não foi efetuada a verificação da vantajosidade da proposta, nos termos do art. 57, II c/c art. 3º da Lei 8.666/93.

Em suas alegações finais, os responsáveis reiteram os argumentos apresentados na defesa.

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico e opinou pela aplicação de multa.

Concordo com a equipe técnica e o parecer ministerial quanto à manutenção da irregularidade afeta a não realização de pesquisa de preços.

Reconheço que, no caso específico de serviços continuados, o Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão 1214/2013 veiculado no Informativo 153/2013, posicionou-se pela possibilidade de prorrogação de contratos administrativos sem a realização de pesquisa de preços. Todavia, apenas nas seguintes situações:

- a) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;
- b) houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei), quando houver, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, correlacionados a cada insumo ou grupo de insumos a serem utilizados, ou, na falta de índices setoriais oficiais específicos, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os insumos ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE;
- c) houver previsão contratual de que as repactuações envolvendo materiais, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos, correlacionados aos materiais a serem utilizados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os materiais ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE;
- d) nos casos dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, a vantajosidade econômica da contratação para a Administração, observado o disposto nos itens a até c, somente estará garantida se os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites

estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP;

d.1) quando os valores resultantes da aplicação do disposto no item d forem superiores aos preços fixados pela SLTI/MP para os serviços de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

Ocorre que o caso concreto dos autos não se subsume a nenhuma das situações descritas acima.

Além disso, igualmente ao item anterior, destaco que a defesa não demonstrou a realização de pesquisa de preços ou qualquer outro procedimento que comprovasse a vantagem da contratação para a Administração Pública.

Especificamente sobre a responsabilidade, saliento que a Sra. Thania e o Sr. Eugênio efetuaram a assinatura do respectivo termo aditivo, sem verificarem a regularidade do procedimento.

Desse modo, em consonância com o procurador de Contas, com base no art. 6º, II, “a” da Resolução Normativa 17/2010, irei aplicar a multa pedagógica de 11 UPFs-MT a cada um dos Srs. Eugênio Ernesto Destri e Thania Zanette.

Além disso, irei determinar à atual gestão que observe o art. 57, II c/c art. 3º da Lei 8.666/93 e demonstre de forma adequada a vantajosidade da prorrogação contratual para a Administração Pública.

A par das explanações feitas, igualmente ao procurador de Contas, compreendo que, sob um aspecto geral, as irregularidades detectadas pela equipe de auditoria não comprometeram a regularidade das contas do DETRAN/MT em 2014, principalmente porque nenhuma delas possui natureza gravíssima, envolve dano ao erário ou revela a intenção de desviar recursos públicos.

Antes de encerrar, enfatizo que o Excelentíssimo Presidente deste Tribunal emitiu a Comunicação Interna 205/2015, a fim de determinar que fosse verificada em cada processo de conta de órgão estadual a existência de estorno ilegal de empenhos ao final do ano de 2014 e registro indevido de despesas no elemento 92 (despesas de exercícios anteriores), medida essa que se originou em decorrência da representação interna 143294/2015, proposta pelo Ministério Público de Contas, a qual está sobrestada, até conclusão final de todos os mencionados processos.

Com efeito, nos termos já estabelecidos no relatório, as Secretarias de Controle Externo da 1ª relatoria (doc. 149909/2015) e de Obras e Serviços de Engenharia (doc. 199267/2015) declararam a inexistência das irregularidades suscitadas na aludida peça acusatória.

Posto isso, acolho o parecer ministerial e **VOTO** no sentido de:

I) julgar, com fundamento nos artigos 21, § 1º da Lei Complementar 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT) e 193, § 2º da Resolução 14/2007 (Regimento Interno TCE/MT), **REGULARES, COM RECOMENDAÇÃO E DETERMINAÇÕES LEGAIS** as contas anuais de gestão, relativas ao exercício de 2014, **Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso - DETRAN/MT**, de responsabilidade do **Sr. Eugênio Ernesto Destri** (CPF 209234220-72);

II) aplicar, com fundamento no art. 6º, II, “a” da Resolução Normativa 17/2010, a multa total de 22 UPFs-MT a cada um dos Srs. Eugênio Ernesto Destri (presidente) e Thania Zanette (diretora de Gestão Sistêmica – CPF 792.936.201-97), sendo 11 UPFs-MT por cada uma das irregularidades dos itens 5 e 6;

III) determinar ao atual responsável que:

a) demonstre de forma adequada a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços na modalidade carona para a Administração Pública (irregularidade do item 5);

b) observe o art. 57, II c/c art. 3º da Lei 8.666/93 e demonstre de forma adequada a vantajosidade da prorrogação contratual para a Administração Pública (irregularidade do item 6);

IV) recomendar à atual gestão que não mais cometa as falhas apontadas, pois eventual reincidência poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

É como voto.

Tribunal de Contas, 20 de outubro de 2015.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ 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.