



PROCESSO N.º	:	30.598-7/2017
ÓRGÃOS	:	GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO; SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA; AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO	:	AUDITORIA OPERACIONAL
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

FUNDAMENTAÇÃO

129. Dentre os instrumentos de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), conforme previsto no art. 148, I, do Regimento Interno (RI) do TCE, encontra-se o procedimento de auditoria, o qual, segundo o § 1º do mesmo dispositivo, “é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais dos órgãos jurisdicionados, visando, dentre outras finalidades”:

Art. 148. (...)

§ 1º. (...)

I. Examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição;

II. Exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos fatos e atos administrativos das respectivas unidades, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, razoabilidade e eficiência;

III. Avaliar a organização, eficiência e eficácia do controle interno;

IV. Avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;

V. Subsidiar a apreciação e julgamento dos processos ou a emissão de Parecer Prévio sobre as contas públicas.

130. Quanto à Auditoria Operacional, conforme o Manual do Tribunal de Contas da União (TCU)¹, esta “é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades

¹ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>> Acesso em: 18/2/2019.



governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”².

131. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aprovou a Resolução Normativa n.º 4/2017, que apresenta, em seu anexo, o Manual de Auditoria Operacional do TCE-MT, o qual destaca que “a auditoria operacional visa contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, mediante a produção de informações que propiciem a melhoria da gestão e dos resultados das políticas públicas, em benefício da sociedade”.

132. Feitas essas considerações, passo à análise da questão preliminar e ao mérito desta Auditoria Operacional.

PRELIMINAR DE MÉRITO

133. Preliminarmente, antes de adentrar no mérito, conforme relatado, o então Governador do Estado de Mato Grosso, Sr. José Pedro Gonçalves Taques, apesar de devidamente citado, não se manifestou quanto aos achados de auditoria.

134. O responsável foi citado mediante o Ofício n.º 2274/2017³, recebido pelo Gabinete do Governador⁴ em 20/12/2017. Ato contínuo, o então gestor encaminhou o Ofício n.º 20/2018-GAB/GOV⁵ requerendo dilação de prazo por 15 (quinze) dias para apresentar manifestação, sob a alegação de necessidade de coleta de informações junto aos órgãos técnicos próprios.

135. Anexo ao mencionado Ofício, consta o Parecer n.º 45/SGACI/2018, da lavra do então Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso, Sr. Patryck de Araújo Ayala, pelo qual se manifestou pelo pedido de dilação de prazo, ante a ausência de manifestação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (Ager/MT).

² A definição de auditoria operacional adotada no Manual de Auditoria Operacional do TCU está baseada nas Diretrizes da Intosai para auditoria de desempenho - *Implementation Guidelines for Performance Auditing* (ISSAI 3000/1, 2004).

³ Documento Digital n.º 338794/2017.

⁴ Documento Digital n.º 340662/2017.

⁵ Documento Digital n.º 22676/2018.



136. Tendo os autos aportado no Gabinete do Conselheiro Presidente Domingos Neto para análise do pedido de dilação de prazo, este foi concedido mediante decisão⁶ oficiada ao responsável (Ofício n.º 176/2018)⁷.

137. Entretanto, mesmo concedida a prorrogação de prazo para que o responsável apresentasse suas razões de defesa, ele permaneceu inerte.

138. Por esse motivo, em conformidade com o artigo 6º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c o artigo 140, § 1º, da Resolução Normativa n.º 14/2007, declaro a **REVELIA** do Senhor José Pedro Gonçalves Taques neste processo.

DO MÉRITO

139. Superada a preliminar, passo ao mérito desta Auditoria Operacional.

140. Conforme relatado⁸, a equipe técnica, ao responder os quesitos de auditoria⁹, apontou 5 (cinco) achados, os quais serão abordados individualmente abaixo:

QUESTÃO 1: ATUAÇÃO DA AGÊNCIA REGULATÓRIA

Questão 1 - Achado n.º 1: Ineficiência dos mecanismos utilizados para avaliar o equilíbrio econômico financeiro do sistema de transporte.

Devido à insuficiência de ferramentas e dados atualizados das empresas bem como à precariedade da relação jurídica com os transportadores, identificou-se ineficiência dos mecanismos utilizados para avaliar o equilíbrio econômico financeiro do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, provocando redução da confiabilidade da informação utilizada no processo regulatório, risco de tarifas superdimensionadas para os usuários e falha na supervisão do mercado regulado.

141. De acordo com os defendentes, o mecanismo adotado para a

⁶ Documento Digital n.º 25903/2018.

⁷ Documento Digital n.º 26170/2018.

⁸ Documento Digital n.º 327708/2017.

⁹ Questão de auditoria n.º 01: A Ager/MT cumpriu, no período entre 2013 e 2017, com seus objetivos institucionais na regulação do STCRIP?

Questão de auditoria n.º 02: O Estado garantiu, no período entre 2013 e 2017, adequado ambiente regulatório ao STCRIP?



manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte é o reajuste tarifário anual, pelo qual se garantiria a justa remuneração aos prestadores de serviço, levando em conta apenas a manutenção dos requisitos de segurança e qualidade, ao mesmo tempo em que manteria a modicidade tarifária aos usuários.

142. A operação se dá por meio da adoção de coeficientes tarifários aplicados a todo o sistema de transporte convencional, independentemente do mercado ou DA região, adotando-se coeficientes distintos apenas quanto ao tipo de transporte (Rodoviário ou Alternativo) e à condição da rodovia (Pavimentada ou Terra). Tais coeficientes são calculados de acordo com dados fornecidos pelas empresas por meio de relatórios mensais.

143. Apesar desse argumento, corroboro o entendimento da Secex de que tal mecanismo empregado, por si só, é insuficiente.

144. Conforme salientado pela equipe de auditores, o achado se refere à insuficiência de mecanismos que garantam o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte, e não ao equilíbrio econômico-financeiro em si.

145. Demonstrou-se nos autos que a Ager/MT não solicita ou tem acesso aos demonstrativos contábeis das prestadoras de serviço e, conseqüentemente, não produz relatórios anuais de análise desses demonstrativos¹⁰.

146. Assim, a atuação da Agência Reguladora realizada por meio de Relatórios produzidos pelas próprias empresas, e não mediante demonstrativos contábeis, representa uma fragilidade no sistema empregado, já que afeta diretamente a confiabilidade dos dados utilizados.

147. Ao contrário do sustentado em manifestação de defesa, a Ager/MT não deveria considerar os demonstrativos contábeis como irrelevantes para o sistema empregado, já que o acesso e a análise desses dados, para fins de parâmetro de desempenho econômico e financeiro, possui previsão no próprio Regimento Interno da Agência, em seus arts. 3º, X, e 26, IV, a seguir transcritos:

¹⁰ Conforme resposta ao Ofício n.º 143, item 5. Documento Digital n.º 327737/2017, fl. 37.



Art. 3º No exercício de sua competência caberá à Ager/MT: (...)

X - requisitar informações, relativas aos serviços públicos delegados, de órgãos ou entidades de administração estadual ou de concessionários e permissionários;

Art. 26 A Coordenadoria Reguladora de Estudos Econômicos tem como missão elaborar os estudos necessários para o estabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos atos e contratos de delegação e a modicidade das tarifas aos usuários, competindo-lhe: (...)

IV - definir parâmetros de desempenho econômico-financeiros e **analisar os demonstrativos e outros dados contábeis das prestadoras de serviços públicos delegados**, avaliando sua contextualização no mercado congênera e a sua sustentabilidade financeira; (destaquei)

148. Logo, o que se verifica é que a Ager/MT, ao não exigir os demonstrativos contábeis das prestadoras, efetivamente abre mão de competência que lhe é assegurada, o que pode prejudicar a atividade regulatória.

149. Outro ponto que merece destaque se refere à fidedignidade dos dados apresentados pelas empresas, principalmente se considerarmos que não há acesso aos demonstrativos contábeis. Em relação a essa questão, a Ager/MT se limitou a alegar que o fornecimento de dados fraudados não é do interesse das empresas, visto que tal situação poderia implicar em extinção de linhas ou redução de horários.

150. Entretanto, a Agência não demonstrou qual o mecanismo adotado para aferir a fidedignidade desses dados, a despeito do inciso III também do art. 26 de seu Regimento Interno, abaixo reproduzido:

Art. 26. (...)

III - analisar e avaliar periódica e sistematicamente a consistência e a fidedignidade das informações dos prestadores de serviços em relação ao custo da concessão ou permissão e a demanda de usuários;

151. Em suma, o acesso aos demonstrativos contábeis das empresas seria fundamental para a melhor fixação do coeficiente tarifário praticado ou, ainda, para validar os dados fornecidos pelas empresas, evitando-se, assim, a utilização de dados incorretos e, conseqüentemente, a fixação de coeficiente fora da realidade do mercado.

152. Além disso, constata-se que, apesar de haver acompanhamento do coeficiente tarifário empregado, não existe produção de relatórios ou acompanhamento da evolução tarifária, dos indicadores econômicos do sistema de transporte ou, ainda,



de avaliações quanto à evasão de passageiros¹¹.

153. Portanto, o que se verifica é que o mecanismo de manutenção do equilíbrio econômico financeiro é acometido por uma série de fragilidades, inexistindo um acompanhamento efetivo do serviço prestado e das próprias empresas prestadoras. Todavia, essas fragilidades podem, inclusive, conduzir a um subdimensionamento ou superdimensionamento das tarifas praticadas, o que prejudicaria diretamente o equilíbrio econômico da atividade.

154. Com efeito, tanto a defesa quanto a equipe técnica produziram quadros comparativos das tarifas efetivamente praticadas em confronto com as tarifas de acordo com o coeficiente autorizado pela Agência Reguladora.

155. Assim, segundo o cálculo da Secex, utilizando-se os dados disponíveis à época e as distâncias previstas no Anexo A, do Projeto Básico do Edital de Concorrência Pública n.º 001/2017, verificou-se o seguinte:

Diferença entre a tarifa aplicada pelas empresas e a autorizada.

Origem/destino	Distância em Km	Tarifa conforme coeficiente autorizado	Tarifa mais baixa aplicada pelas empresas ²¹	Diferença por tarifa	Empresa
Cuiabá - Rosário Oeste	136	R\$ 34,13	R\$ 34,39	R\$ 0,26	Xavante
Cuiabá - Rondonópolis	217	R\$ 54,45	R\$ 60,57	R\$ 6,12	Andorinha e Motta
Cuiabá - Cáceres	220	R\$ 55,21	R\$ 60,18	R\$ 4,97	Verde Transportes
Cuiabá - Tangará da Serra	241	R\$ 60,48	R\$ 65,24	R\$ 4,76	Tut e Motta
Cuiabá - Sinop	479	R\$ 120,20	R\$ 140,45	R\$ 20,25	Xavante
Cuiabá - Barra do Garças	514	R\$ 128,98	R\$ 99,00	- R\$ 29,98	Xavante
Cuiabá - Alta Floresta	822	R\$ 206,27	R\$ 223,05	R\$ 16,78	Verde Transportes
Cuiabá - São Félix do Araguaia	1163	R\$ 291,85	R\$ 407,26	R\$ 115,41	Verde Transportes

Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital n.º 327708/2017, fl. 14).

156. Já o quadro comparativo produzido pelos responsáveis foi efetuado considerando os valores de taxas de embarque e tarifas de pedágio, bem como as distâncias homologadas pela Ager/MT, que consideram o deslocamento até os terminais. Assim, o panorama apresentado foi o seguinte:

¹¹ Conforme resposta ao Ofício n.º 143, item 5. Documento Digital n.º 327737/2017, fls. 11 e 60.



Origem/destino	Distância em Km ¹	Tarifa autorizada ¹	Taxa de Embarque autorizada ²	Pedágio autorizado ³	Valor total da passagem autorizada	Valor total da passagem Rodoviária ⁴	Valor total da passagem Guichê Virtual ⁵	Valor total da passagem Rodoviária Online ⁵	Valor total da passagem clickbus ⁵
Cuiabá - Rosário Oeste	131,3	R\$ 32,95	R\$ 4,50	R\$ 0,49	RS 37,94	RS 34,39			
Cuiabá - Rondonópolis	218,6	R\$ 54,86	R\$ 4,50	R\$ 1,21	RS 60,57	RS 60,57			
Cuiabá - Cáceres	221,9	R\$ 55,68	R\$ 4,50		RS 60,18	RS 60,18			
Cuiabá - Tangará da Serra	244,7	R\$ 61,41	R\$ 4,50	R\$ 1,10	RS 67,01	RS 67,00			
Cuiabá - Sinop	528,7	R\$ 132,67	R\$ 5,45	R\$ 2,93	RS 141,05	RS 141,04	R\$ 140,45	R\$ 160,77	RS 141,04
Cuiabá - Barra do Garças	515,6	R\$ 129,39	R\$ 5,45	R\$ 0,51	RS 135,35	RS 135,26			
Cuiabá - Alta Floresta	855,5	R\$ 214,68	R\$ 5,45	R\$ 2,93	RS 223,06	RS 223,05			
**Cuiabá - São Félix do Araguaia	1174,6	R\$ 312,66	R\$ 5,45	R\$ 0,51	RS 318,62	RS 318,83	Indisponível	Indisponível	RS 407,46

1- KM e Tarifa autorizada pela AGER-MT

2- 48ª sessão regulatória da diretoria executiva colegiada da AGER/MT, realizada no dia 30 de janeiro de 2017

3- Resolução AGER 001/2016

4- Bilhetes vendidos pelas empresas

5- Valores das passagens em sites online - Pesquisa em 03/01/2018

** O trecho entre Cuiabá/MT e São Félix do Araguaia/MT possui 187,80 km de via sem pavimento, possuindo tal trecho um coeficiente tarifário 38% maior (R\$ 0,346299) do que o coeficiente de via pavimentadas (R\$ 0,250942).

Fonte: Razões de Defesa (Documento Digital n.º 22674/2018, fls. 6 e 7).

157. Da análise dos quadros acima, denota-se que as diferenças nas tarifas observadas pela equipe de auditoria não restaram verificadas pelos responsáveis. Segundo estes, as divergências apresentadas nas tabelas decorrem não somente da não inclusão das taxas de embarque e pedágio no cálculo dos auditores, mas também da aplicação da alíquota de 17 % de ICMS, sem considerar o disposto na Lei n.º 8.425/2005, que estabeleceu tratamento tributário diferenciado no valor de 4 % na prestação de serviço de transporte de passageiros.

158. Apesar dos relevantes argumentos apresentados pelos defendentes, entendo que ele não invalida o achado de auditoria. Como já ressaltado, o objeto sob análise eram os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, de modo que apenas a adoção do coeficiente tarifário é insuficiente para garanti-lo.

159. Restou evidente nos autos que a precariedade da situação jurídica entre Estado e prestadoras de serviço dificulta sobremaneira a atuação da Agência Reguladora. Entretanto, mesmo nesse contexto, a Ager/MT deve adotar medidas eficazes na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, produzindo estudos e



fiscalizações quanto aos valores praticados.

160. A efetividade dessas medidas depende, necessariamente, da fidedignidade dos dados financeiros e operacionais utilizados. A aparente regularidade das tarifas praticadas em face do coeficiente autorizado não afasta a possibilidade de os dados fornecidos pelas empresas não serem autênticos.

161. Desse modo, como bem apontado pelo Ministério Público de Contas (MPC), o que se verifica é que o controle exercido pela Ager/MT para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte é superficial, baseado em dados que carecem de consistência e que são passíveis de erros, o que baixa a confiabilidade do sistema e pode implicar em sub ou superdimensionamento das tarifas executadas.

162. Por esses motivos, entendo pela manutenção do achado de Auditoria e acolho, na íntegra, as propostas apresentadas pela equipe técnica e corroboradas pelo MPC.

Questão 1 – Achado n.º 2: Insuficiência do poder de fiscalização da Ager/MT.

Devido à escassez de recursos e à precariedade da relação jurídica com os transportadores, identificou-se insuficiência do poder de fiscalização da Ager/MT, provocando comprometimento das atividades regulatórias e limitação em sua tarefa de coibir práticas irregulares no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.

163. Consoante demonstrado no relatório de auditoria, verificou-se que a Ager/MT carece de meios e de recursos para efetivar o controle e a regulação dos serviços prestados mediante concessão. Dentre os fatores que conduzem a essa situação, destacou-se, novamente, a precariedade da relação jurídica com as empresas de transporte.

164. A equipe de auditoria apontou a necessidade da realização de fiscalização dos setores regulados por parte da Ager/MT, visando garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Porém, em sede de relatório técnico preliminar, apontou-se a ausência de metodologia de fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (STCRIP) ou atividades que avaliem a qualidade do serviço.



165. Apesar de os defendentes terem argumentado que as fiscalizações são realizadas em duas modalidades (de rotina e especial) programadas e documentadas, os auditores apontaram que essa situação não restou verificada na auditoria.

166. Quando requeridos os documentos referentes às fiscalizações realizadas por todo o período de auditoria (2013 a 2017), somente foram apresentados o Plano de Fiscalização de 2017¹² e o Relatório de Fiscalização de 2015¹³. Para os demais exercícios, os documentos não foram encaminhados ou não foram localizados¹⁴.

167. Assim, embora os responsáveis tenham mencionado que todo o processo fiscalizatório é planejado, relatado e documentado, não há nos autos documentação que evidencie que o procedimento foi adotado para todo o período analisado.

168. Considerando o ínfimo número de infrações pagas voluntariamente pelas empresas, a despeito da alegação dos responsáveis de que as autuações emitidas em face das operadoras do transporte intermunicipal demonstrariam a realização de fiscalizações, ficou evidenciada a ineficiência dos instrumentos de fiscalização empregados.

169. Conforme apontado pelos auditores, em consulta ao Sistema de Gestão de Serviços Públicos, entre 2013 e 2017, somente 1,65 % das autuações emitidas pela Ager/MT foram pagas pelas empresas antes de instaurado procedimento de cobrança pela Procuradoria-Geral do Estado:

Infrações emitidas pela AGER/MT entre 2013 e 2017

Ocorrência	Pendente (R\$)	Quitado (R\$)	Total (R\$)
Apreensão	10.342.208,00	254.271,50	10.596.479,50
Infração	5.801.598,35	16.978,25	5.818.576,60
Total	16.143.806,35	271.249,75	16.415.056,10
%	98,35%	1,65%	100,00%

¹² Documento Digital n.º 327737/2017, fls. 38-42.

¹³ Documento Digital n.º 327737/2017, fls. 43-55.

¹⁴ Documento Digital n.º 327737/2017, fls. 77-80.



Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital n.º 327708/2017, fl. 16).

170. Desse modo, verifica-se que apesar de aparentemente realizados procedimentos de fiscalização pela Agência Reguladora, o poder sancionatório desta é inefetivo, o que afeta a sua capacidade de coibir práticas irregulares por parte das empresas prestadoras de serviços.

171. Nessa mesma linha, denota-se que o sistema de fiscalização empregado também carece de transparência: não somente as informações das fiscalizações não foram obtidas pelos auditores, como também não estão disponíveis para consulta pública.

172. Não bastante, segundo apontado pelos auditores, a Ager/MT informou que não foram realizados procedimentos de avaliação da qualidade do STCRIP entre 2013 e 2017¹⁵. Assim, não há como mensurar o impacto das reclamações dos usuários ou nem mesmo se o serviço é prestado com o mínimo de qualidade exigível.

173. Por fim, como consequência da inefetividade dos meios de fiscalização empregados, ventilou-se ainda a possibilidade de evasão de ICMS pelas empresas prestadoras do serviço, uma vez que os valores percebidos a título do tributo são insignificantes quando comparados ao faturamento declarado das empresas:

Evasão no recolhimento de ICMS

	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)	Total (R\$) ²³
Faturamento declarado pelas empresas à AGER/MT	140.109.304,73	150.992.233,54	180.897.306,47	174.443.485,93	646.442.330,67
Estimativa de arrecadação de ICMS	23.818.581,80	25.668.679,70	30.752.542,10	29.655.392,61	109.895.196,21
ICMS arrecadado	88.029,75	321.595,12	563.203,52	390.612,65	1.363.441,04
Diferença entre estimativa e arrecadação	23.730.552,05	25.347.084,58	30.189.338,58	29.264.779,96	108.531.755,17

Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital n.º 327708/2017, fl. 17).

¹⁵ Documento Digital n.º 327737/2017, fl. 77.



174. Aqui, é imperioso consignar que, mesmo que fosse aplicada a alíquota de 4 % decorrente do benefício tributário concedido às empresas de transporte intermunicipal que preencham os requisitos constantes na Lei n.º 8.425/2005, os valores arrecadados ainda seriam inferiores à estimativa de arrecadação de ICMS para o período.

175. Quanto a esse apontamento, os gestores informaram que a competência para fiscalização e recolhimento do ICMS seria da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (Sefaz/MT) e não da Ager/MT. Entretanto, como muito bem salientado pelo Ministério Público de Contas, há entre a Sefaz/MT e a Ager/MT firmado o Termo de Cooperação n.º 149/2009/Sefaz/Ager MT, que, em sua cláusula 1 e subcláusula 1.2, dispõe:

1. O presente Termo de Cooperação visa estabelecer a mútua colaboração dos Signatários no planejamento e execução de atividades isoladas, conjuntas ou concomitantes de acompanhamento e fiscalização regulatória dos serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros para atingir, dentre outros, os seguintes objetivos: (...)

1.2. cotejar, consistir, criticar e avaliar as informações de arrecadação realizadas de ICMS e a planilha de custo da Ager/MT (...).

176. Desse modo, não se cogitou uma transferência de competência da Sefaz/MT para Ager/MT quando do apontamento pela equipe de auditoria, mas sim a necessidade da atuação conjunta dos órgãos nos dizeres do termo de cooperação firmado.

177. Ante o exposto, verifica-se que os argumentos dos responsáveis não sanam o achado de auditoria, visto que restou demonstrada a ineficiência dos procedimentos de fiscalização adotados, a inefetividade do poder sancionatório da Agência Reguladora e a inexistência de metodologia para avaliar a qualidade do STCRIP.

178. Portanto, entendo pela manutenção do achado de Auditoria e acolho na íntegra as propostas apresentadas pela Equipe Técnica e corroboradas pelo Ministério Público de Contas.



Questão 1 – Achado n.º 3: Deficiências na atuação da Ouvidoria e na representação dos usuários.

Devido à insuficiência de ferramentas, de dados disponíveis de outras ouvidorias, da vacância prolongada do cargo de diretor ouvidor e da ausência de instituição do Conselho Consultivo, identificou-se deficiência na atuação da Ouvidoria e na representação dos usuários, provocando comprometimento das atividades regulatórias e desequilíbrio na relação governo/empresas/usuários.

179. A Lei Complementar n.º 429/2011 define, em seu art. 2º, os objetivos da Ager/MT, dentre os quais se destaca o objetivo de “garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, do Poder Concedente e dos delegatários de serviços públicos”.

180. Portanto, cabe à Agência Reguladora conhecer e intermediar os interesses dos sujeitos envolvidos no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, de modo a manter a harmonia e o equilíbrio na relação entre eles.

181. É nesse contexto que se insere a previsão legal de composição do Conselho Consultivo da Ager/MT, cuja competência consiste em “encaminhar sugestões à Diretoria Executiva Colegiada sobre assuntos de competência daquela Agência Reguladora por sua solicitação ou por iniciativa própria”.

182. Composto por membros do Poder Concedente, dos usuários, dos concessionários e da própria Ager/MT, evidencia-se que a existência e a atuação do Conselho Consultivo representa a efetivação do objetivo de conhecer e harmonizar os interesses dos sujeitos afetos ao STCRIP.

183. Entretanto, a equipe de auditoria verificou que desde a promulgação da Lei Complementar n.º 429/2011 até hoje, o Conselho Consultivo da Ager/MT não foi constituído ou teve o seu Regimento Interno aprovado pelo Governo do Estado¹⁶. Por consequência, fica fragilizada a participação e defesa dos interesses dos sujeitos, sobretudo dos usuários do serviço delegado.

184. Ainda quanto à representação e ao atendimento às demandas dos

¹⁶ Documento Digital n.º 327737/2017, fls. 78-80.



usuários, a despeito do disposto no art. 5º, da Lei Complementar n.º 429/2011¹⁷, verificou-se que inexistiu a avaliação e publicação de relatório da evolução dos indicadores de qualidade dos serviços ou de pesquisas de opinião pública sobre a prestação dos serviços.

185. Já quanto à Ouvidoria do órgão, ferramenta de recebimento de denúncias e atendimento das demandas dos usuários, os auditores apontaram que não existe produção de relatórios quanto aos problemas relatados. Para eles, não restou evidenciado que a Agência Reguladora atue de forma crítica aos trabalhos desenvolvidos ou, ainda, que aja de forma direcionada a solucionar os maiores problemas relatados.

186. Por sua vez, os defendentes sustentaram que os relatórios são produzidos, mas os dados possuem vulnerabilidades decorrentes de fragilidades do sistema desenvolvido pela Empresa Mato-Grossense de Tecnologia da Informação (MTI). Assim, os relatórios acabam sendo feitos com a extração manual das informações, que são alimentadas em planilhas do *Excel*.

187. Nesse ponto, os defeitos apresentados pelo Sistema de Controle de Serviços Públicos restaram inequívocos nos autos, haja vista que tanto os defendentes quanto a equipe de auditoria apontaram as falhas do sistema, as quais evidentemente dificultam os trabalhos desenvolvidos.

188. Porém, como mencionado em relatório, inexistem pedidos formais encaminhados à MTI para promover a atualização ou correção do sistema, medida que poderia ser adotada pelos gestores do órgão a fim de tentar solucionar o problema.

189. Conforme informação fornecida pela própria Agência¹⁸, o tratamento despendido às reclamações dos usuários se limita ao contato com a empresa para solicitar solução do problema relatado e, posteriormente, encaminhamento ao usuário das medidas adotadas com fins de verificar se as providências foram adotadas.

¹⁷ Art. 5º. A Ager/MT publicará anualmente relatório da evolução dos indicadores de qualidade dos serviços, bem como pesquisa de opinião pública sobre a prestação dos serviços públicos delegados. Parágrafo único. Anualmente, após a publicação dos resultados da avaliação de indicadores e da pesquisa de opinião, será realizada audiência pública cujo teor e resultados serão publicados.

¹⁸ Documento Digital n.º 327737/2017, fl. 62.



190. Portanto, não há um direcionamento dos trabalhos da Ouvidoria no sentido de identificar os problemas mais recorrentes e atuar na sua prevenção e solução. Assim sendo, a ausência de relatórios de Ouvidoria, além de não proporcionar a avaliação crítica da própria Agência, obsta o planejamento e o direcionamento dos trabalhos.

191. Nesse ponto, é válido ressaltar que, da análise dos números de reclamações encaminhados à Ouvidoria da Ager/MT¹⁹, observa-se um aumento gradativo, ano a ano, dos problemas reclamados entre 2013 e 2017.

192. Essa situação indica uma ampliação dos meios fornecidos pela Agência Reguladora para os usuários apresentarem as suas demandas. Corroborando esse indicativo de aproximação entre Ager/MT e usuários a informação trazida pelos defendentes da implantação de sede da Ouvidoria no terminal rodoviário de Cuiabá, de número telefônico para ligação e de envio de mensagens via *WhatsApp*, ferramentas postas à disposição dos usuários para efetivarem suas reclamações e denúncias quanto aos serviços delegados.

193. Apesar do aumento da integração entre Agência e usuários, o mesmo não foi verificado quanto à Ager/MT e demais Ouvidorias integrantes do STCRIP. Essa situação faz com que as reclamações dos usuários efetuadas diretamente às empresas concessionárias não cheguem ao conhecimento da Agência Reguladora, o que afasta a sua possibilidade de atuação junto a usuários e empresas.

194. O fato de a Ager/MT manter contato direto com a Ouvidoria-Geral do Estado, conforme informado pelos responsáveis, é de grande valia para o atendimento e solução aos problemas relatados, mas a ausência dessa mesma relação direta com as Ouvidorias das concessionárias fragiliza a atuação da Ouvidoria da Agência e a distancia dos usuários.

195. Por fim, em relatório de auditoria, foi identificada a vacância do cargo de Diretor-Ouvidor da Ager/MT por períodos prolongados de tempo. Segundo relatado,

¹⁹ Documento Digital n.º 327737/2017, fls. 61-62.



entre 2013 e 2017, o cargo ficou vago por 524 (quinhentos e vinte e quatro) dias, quase 30 % do período analisado.

196. Desse modo, a ausência de Diretor de Ouvidoria por tanto tempo compromete a atuação e atingimento dos objetivos de toda a Ouvidoria da Ager/MT, podendo ser, inclusive, apontada como causa das demais fragilidades identificadas no setor pela equipe de auditoria.

197. Assim, os motivos expostos demonstram a deficiência das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria da Ager/MT e, por consequência, comprometem a atuação regulatória da própria Agência, dado o seu distanciamento dos usuários e a inefetividade na identificação e solução, de modo direcionado, dos problemas que acometem o STCRIP.

198. Dessa forma, entendo pela **manutenção** do achado de Auditoria e acolho na íntegra as propostas apresentadas pela Equipe Técnica e reforçadas pelo Ministério Público de Contas.

Questão 2 – Achado n.º 1: Ausência de medidas para conferir autonomia administrativa e financeira para a Ager/MT.

Devido à morosidade do Governo do Estado, ao baixo percentual de pagamento espontâneo das empresas de transporte do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, ao baixo percentual de recuperação dos créditos encaminhados para a dívida ativa e à falta de destinação adequada das receitas próprias da Ager/MT, identificou-se a ausência de medidas para conferir autonomia administrativa e financeira para a Agência, provocando prejuízo no funcionamento da entidade, ineficiência e falta de transparência dos processos internos e desaparecimento gradual da unidade.

199. No que tange à independência administrativa e autonomia financeira da Ager/MT, é fundamental mencionar o art. 1º, da Lei Complementar nº 429/2011, vejamos:

Art. 1º. A Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso - Ager/MT constitui-se em uma autarquia em regime especial para exercer a função de Agência Reguladora, **sendo dotada de autonomia administrativa, financeira e funcional**, vinculada à Vice-Governadoria, com sede e foro na Capital do Estado. Parágrafo único. **A natureza de autarquia especial conferida à Ager/MT é caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, estrutura funcional própria, ausência de subordinação hierárquica nas decisões regulatórias e mandato fixo de seus diretores reguladores.** (grifei)



200. Portanto, denota-se do dispositivo supra que a condição conferida à Ager/MT de autarquia especial deveria ter-lhe garantido autonomia financeira e independência administrativa. No entanto, consoante demonstrado pelos auditores em Relatório de Auditoria, as prerrogativas da Agência não são garantidas de fato, a despeito da previsão legislativa.

201. Inicialmente, no que se refere à autonomia administrativa da Ager/MT, evidenciou-se nos autos que, por longos períodos, os cargos que integram a Diretoria Executiva da Agência permaneceram vagos, ante a inércia do Poder Executivo.

202. A composição e atribuição da Diretoria Executiva, de acordo com os arts. 8º e 9º, da Lei Complementar nº 429/2011, é a seguinte:

Art. 8º. A Ager/MT será dirigida pela Diretoria Executiva, composta de 01 (um) Presidente Regulador e 03 (três) Diretores Reguladores, em regime de colegiado, cujas atribuições serão estabelecidas nesta lei complementar e em seu Regimento Interno, juntamente com os demais cargos executivos e de assessoramento.

Art. 9º. A Diretoria Executiva funcionará como órgão deliberativo máximo da Ager/MT e competir-lhe-á a execução e coordenação das atividades atribuídas à Ager/MT, incluindo:

- I - exercer, como instância administrativa definitiva, o poder regulador de competência da Ager/MT;
- II - aplicar as penalidades previstas nos contratos de concessão ou permissão, bem como da legislação pertinente, ou ainda determinar sua aplicação;
- III - decidir, como instância superior, os assuntos internos da Ager/MT;
- IV - propor o Regimento Interno da Ager/MT.

203. Portanto, dada a importância da atuação da Diretoria Executiva da Ager/MT, é evidente que a vacância de qualquer um dos cargos prejudica sobremaneira a execução das atividades atinentes à regulação. Afinal, a tomada de decisões e coordenação das atividades da Agência é de competência da Diretoria Executiva.

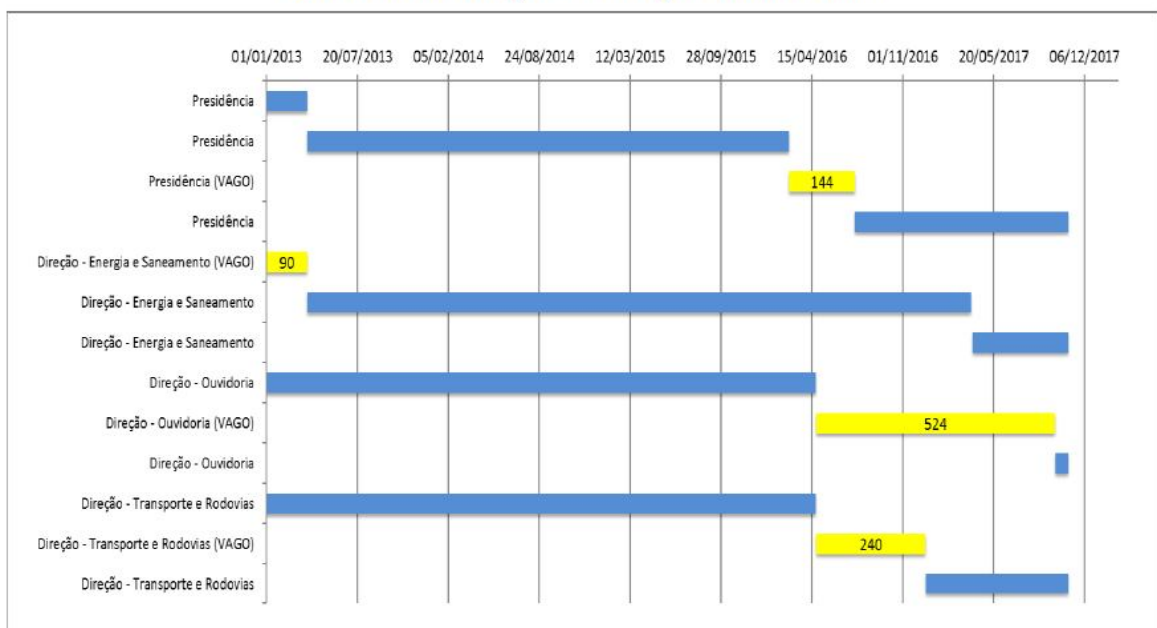
204. Nessa linha, conforme demonstrado pelos auditores, entre 2013 e 2017, o cargo de Presidente Regulador ficou vago por 144 (cento e quarenta e quatro) dias, o de Diretor de Ouvidoria permaneceu vago por 524 (quinhentos e vinte e quatro) dias, o de Diretor de Transportes e Rodovias teve vacância por 240 (duzentos e quarenta) dias



e, por fim, o cargo de Diretor de Energia e Saneamento não foi ocupado por 90 (noventa) dias.

205. Não bastasse isso, verificou-se que, além de não terem ocorrido substituições por interinidade dos cargos que ficaram vagos, houve vacância simultânea de 3 (três) dos 4 (quatro) cargos de diretoria por aproximadamente 3 (três) meses, conforme gráfico abaixo:

Vacância nos cargos de direção da AGER/MT



Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital n.º 327708/2017, fl. 22), produzido com base nos dados fornecidos Resposta ao Ofício nº143/2017/TIP, item 15 (Documento Digital n.º 327737/2017 fl. 63).

206. Contribui para essa situação a inexistência na Lei Orgânica, ou no Regimento Interno da Ager/MT, de procedimento para o preenchimento das vagas de diretoria ou até mesmo de substituição em caso de vacância.

207. Caso houvesse a previsão para a substituição por interinidade ou, ao menos, procedimento de preenchimento do cargo, o impacto negativo causado pelas vacâncias dos postos diretivos seria reduzido, diminuindo a paralisação dos serviços e das tomadas de decisão da Agência.

208. Quanto a esses pontos apresentados, os gestores da Ager/MT informaram que existe projeto de lei complementar que estabelecerá a transição de



mandatos não coincidentes dos cargos de Diretoria. Todavia, no tocante ao Governo do Estado, como mencionado anteriormente, não houve manifestação.

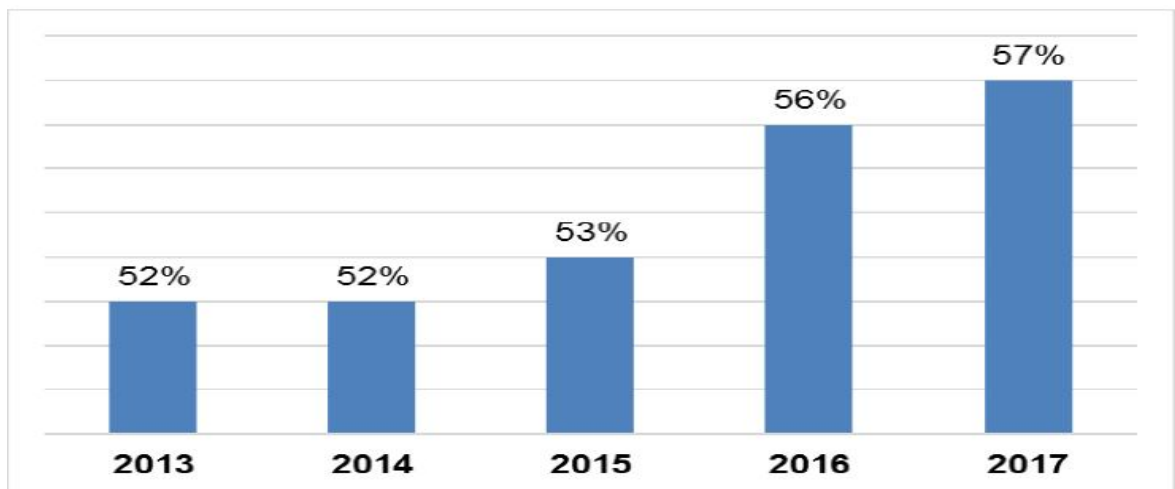
209. Já em relação aos cargos que compõem o quadro técnico da Ager/MT, a Lei Complementar n.º 429/2011, em seu Capítulo IV, Seções I e II, previu os cargos de Analista Regulador e Inspetor Regulador, ambos de provimento efetivo, a serem preenchidos mediante concurso público.

210. Novamente, a situação verificada é a de vacância dos cargos em questão, desfalcando a Agência e inviabilizando sua atuação como órgão regulador. Constatou-se que, desde a criação da Ager/MT, nenhuma das 30 (trinta) vagas do cargo de Inspetor Regulador foram preenchidas, não tendo sido realizado concurso para o seu preenchimento.

211. No que diz respeito ao cargo de Analista Regulador, apesar das vagas previstas na legislação já terem sido providas anteriormente, o cenário também é de vacância. Foi verificado que, em 2017, 38 % das vagas previstas para esse cargo se encontravam sem ocupantes.

212. Assim sendo, a situação de vacância para os cargos do quadro técnico durante o período foi sintetizada pelos auditores no seguinte gráfico:

Cargos vacantes na AGER/MT



Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital n.º 327708/2017, fl. 22).



213. Além disso, para o exercício de 2018, já havia a previsão de aposentadorias de servidores do cargo de Analista Regulador, de modo que o percentual de vacância no quadro técnico da Ager/MT poderia atingir cerca de 61 %.

214. Conforme apurado pela equipe de auditoria, uma das soluções para a vacância dos cargos efetivos da Agência seria a realização de concurso. Inclusive, já houve pedido para autorização do certame²⁰, o qual possuía como justificativa o aumento das concessões reguladas, que demandariam maior efetivo²¹. Entretanto, o pedido de realização de concurso foi definido pela Secretaria de Estado de Gestão como de prioridade mínima²².

215. Portanto, o que se verificou foi que não existe independência administrativa da Ager/MT, ao contrário do que dispõe o referido art. 1º, da Lei Complementar nº 429/2011. Isso posto, a morosidade na indicação dos Diretores Executivos da Agência aliada à carência de recursos humanos finda por interferir no desempenho das atividades de regulação do STCRIP.

216. Já no que tange à autonomia financeira da Ager/MT, os auditores apontaram que, ano após ano, existe uma tendência de redução das fontes próprias de receitas e, conseqüentemente, maior dependência de recursos financeiros do Estado, conforme demonstra o gráfico abaixo:

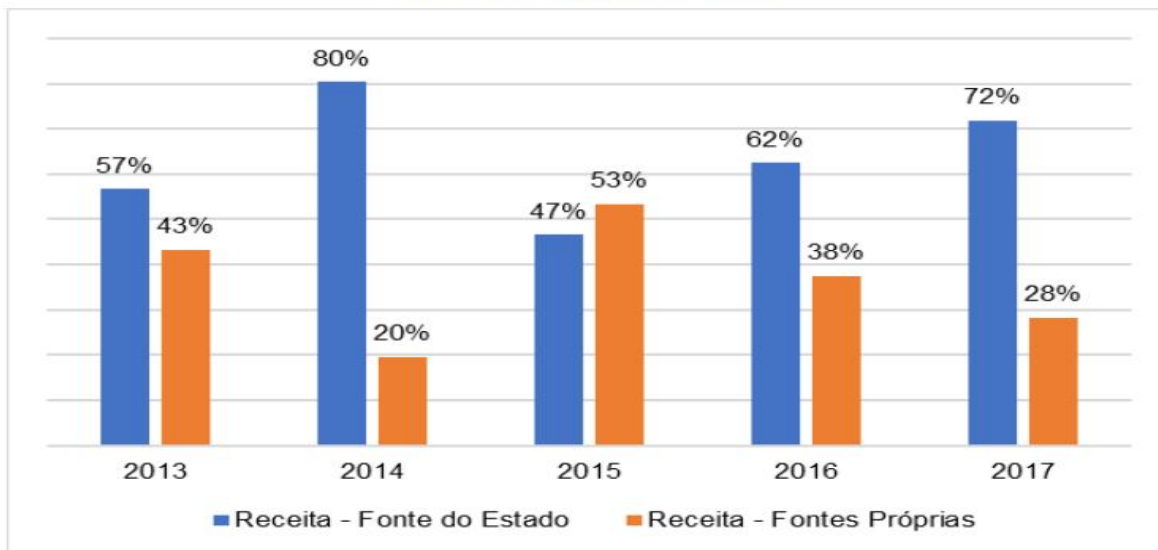
²⁰ Documento Digital n.º 327740/2017, fls. 9.

²¹ Documento Digital n.º 327737/2017, fls. 64-69.

²² Nota Técnica nº 03/2016 – Análise da Evolução do Quadro de Pessoal do Poder Executivo Estadual de 2010 a 2015 e Projeção para 2016 a 2020, item 3.1 – Priorização de concursos por órgão/entidade. Disponível em: <<http://www.gestao.mt.gov.br/sgp/NOTATECNICA03-2016v1.0.pdf>> Acesso em: 19/2/2019.



Receitas da AGER/MT



Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital n.º 327708/2017, fl. 24).

217. Com exceção do exercício de 2015, que apresentou uma variação positiva, em todos os demais anos, o que se verificou foi a redução das receitas próprias da Ager/MT na participação do total das receitas do órgão.

218. Essa redução das receitas próprias da autarquia tem íntima relação com a desídia das empresas concessionárias dos serviços públicos delegados. Segundo levantado pela equipe de auditoria, em consulta ao SCSP, apenas 1,65% das autuações foram pagas de forma espontânea pelas empresas, o que equivale ao montante de R\$ 271.249,75 (duzentos e setenta e um mil e duzentos e quarenta e nove reais e setenta e cinco centavos).

219. Já os valores referentes aos 1.143 (mil cento e quarenta e três) autos pendentes de pagamentos, estes atingem o montante de 16.143.806,35 (dezesesseis milhões e cento e quarenta e três mil e oitocentos e seis reais e trinta e cinco centavos).

220. Outra fonte de recurso importante para a Agência Reguladora seriam os valores referentes à Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle instituída pela Lei n.º 7.981/2003. Contudo, a exemplo dos valores que deveriam ser pagos a título de autuações distribuídas pela Agência, apenas 40% dos valores devidos pelas empresas que operam no STCRIP foram pagos espontaneamente.



221. Segundo a Ager/MT, como forma de agilizar e aumentar a sua arrecadação, já teria sido solicitado ao Governo do Estado que os valores de dívida ativa devidos a título de multas e taxas pudessem ser executados pela Advocacia-Geral Reguladora, o que agilizaria o procedimento de execução e asseguraria a arrecadação pela Agência.

222. Outro ponto identificado foi a destinação incorreta de recursos que deveriam integrar as receitas da Ager/MT, conforme o art. 30, § 1º, da Lei Complementar n.º 429/2011:

Art. 30. É vedada a estipulação para a Ager/MT de quaisquer limites para o empenho e para a execução financeira das dotações consignadas na Lei Orçamentária Estadual desde que tais dotações sejam financiadas com receita própria.

§ 1º. **Será obrigatória a apropriação a título de receita própria da Ager/MT de todos os recursos arrecadados no desempenho das atividades de contratação**, permissão, autorização, fiscalização e regulação estabelecidas na legislação. (grifei)

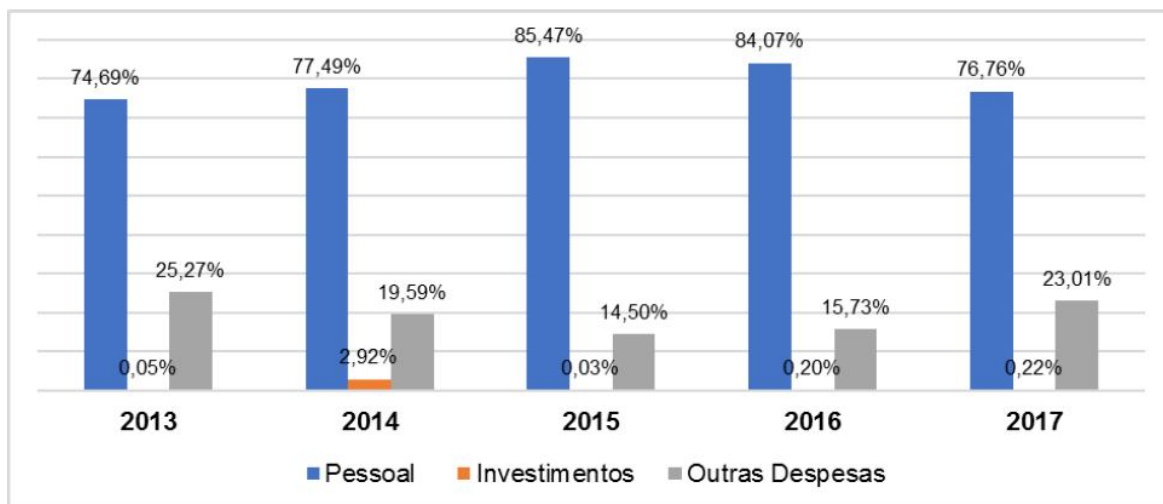
223. Apesar do disposto na legislação, a situação que restou verificada é que os valores recolhidos a título de outorga das concessões não foram destinados à conta bancária indicada pela Ager/MT, mas recolhidos como Receita do Estado – Receita de Outorga de Concessão do Transporte Intermunicipal fonte 240 (receita própria).

224. Conforme verificado pelos auditores, os valores referentes à outorga do Lote 2, MIT 2, e Lote 2, MIT 7, da Empresa Novo Horizonte, no total de R\$ 6.238.048,21 (seis milhões e duzentos e trinta e oito mil e quarenta e oito reais e vinte e um centavos) e à outorga do Lote 1, MIT 1, do Consórcio Metropolitano, no montante de R\$ 1.367.289,67 (um milhão e trezentos e sessenta e sete mil e duzentos e oitenta e nove reais e sessenta e sete centavos), foram todos recolhidos como receita do Estado, e não como receita da autarquia, ao contrário do disposto na Lei Complementar n.º 429/2011.

225. Como consequência direta da diminuição das receitas próprias da Ager/MT e da maior dependência econômica dos recursos provenientes do Estado, verifica-se que as despesas com investimento do órgão no período analisado são ínfimas, consoante gráfico abaixo:



Despesas da AGER/MT



Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria (Documento Digital n.º 327708/2017, fl. 25).

226. Ocorre que a ausência de valores empregados em investimentos afeta toda a atividade regulatória da Agência, conforme amplamente debatido nestes autos. As inúmeras carências de recursos materiais, humanos e tecnológicos, que são imprescindíveis para o desempenho das atividades da Ager/MT, são consequências diretas da falta de orçamento de investimento.

227. Também se denota do gráfico acima que, no período entre 2013 e 2017, a média de despesas com investimento não ultrapassou o valor de 1% do total de despesas da Agência Reguladora.

228. Desse modo, a situação verificada é que, apesar da condição da Ager/MT como autarquia especial conferida por lei, não lhe é assegurada a autonomia financeira e independência administrativa. Ou seja, o ambiente regulatório oferecido pelo Estado ao STCRIP não pode ser considerado adequado, dado os motivos elencados neste e nos demais tópicos.

229. Por esses motivos, entendo pela manutenção deste achado de auditoria e acolho na íntegra as propostas apresentadas pela equipe técnica e corroboradas pelo Ministério Público de Contas.

Questão 2 – Achado n.º 2: Inefetividade das medidas tomadas para regularizar a situação jurídica do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Urbano de Passageiros.



Devido à morosidade do Governo do Estado e aos retardos gerados pelas ações judiciais e recursos administrativos ocorridos nos últimos anos, detectou-se a inefetividade das medidas tomadas para regularizar a situação jurídica do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Urbano de Passageiros, provocando prejuízo ao desenvolvimento da atividade regulatória.

230. Quanto a este achado, o critério utilizado pelos auditores para avaliação da situação jurídica e regulatória das empresas atuantes no STCRIP foi o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado entre o Ministério Público do Estado e o Governo de Mato Grosso, em 25/9/2007, e publicado no Diário Oficial do Estado em 7/2/2008.

231. De acordo com o TAC, ele foi:

destinado à resolução, no que se refere ao Estado de Mato Grosso, das ações judiciais pendentes relativas à concessão do serviço de transporte intermunicipal no Estado de Mato Grosso e à regularização da situação jurídica que se formará provisoriamente desde as providências prévias à realização do estudo técnico destinado ao levantamento das necessidades presentes e futuras do serviço em pauta, que irá embasar o futuro processo licitatório e os subsequentes contratos de concessão do serviço mencionado, até o início da vigência dos novos contratos referidos.

232. Ainda segundo o TAC, Estado e Ager/MT se comprometeriam a manter condições mínimas de qualidade e eficiência do serviço de transporte intermunicipal e exigir dos prestadores de serviço a qualidade da frota, de modo a assegurar a prestação do serviço com segurança, higiene e conforto aos usuários.

233. Inicialmente, quanto a esses aspectos firmados no TAC, conforme extensamente demonstrado nos autos, inexistem medidas efetivas que tenham sido tomadas pela Agência e pelo Governo com vistas a garantir o preenchimento de condições mínimas de qualidade e segurança.

234. Com efeito, evidenciou-se que a Ager/MT não realiza pesquisas de satisfação perante os usuários²³ e avaliações qualitativas dos serviços prestados do STCRIP. A ausência desses mecanismos de verificação demonstra a ineficiência nos meios empregados para garantir o mínimo de qualidade exigível do serviço outorgado.

²³ Resposta ao Ofício n.º 143/2017/TIP, item 19 (Documento Digital n.º 327737/2017, fl. 70).



235. É importante salientar que isso não nega a importância das fiscalizações realizadas pela autarquia, mas, como evidenciado, essas fiscalizações não bastam para garantir a qualidade do serviço prestado ou da própria frota utilizada no transporte de passageiros. Tanto é que as autuações decorrentes dos procedimentos fiscalizatórios empregados, conforme se depreende dos autos, não possuem o poder sancionatório necessário, não coíbem a reincidência ou prática de novas irregularidades.

236. Outro ponto destacado foi quanto à autorização de investimentos e aquisições por parte das empresas, os quais somente poderiam ocorrer com vistas à manutenção da qualidade da frota e seu regular funcionamento, de modo que esses investimentos não pudessem ser invocados pelos concessionários para requerer recuperação de capital ou dilação de prazo da exploração do serviço.

237. Entretanto, como salientado anteriormente, os mecanismos adotados pela Ager/MT para fins de regulação do sistema de transporte intermunicipal não avaliam a qualidade da frota ou do serviço. Ou seja, não existe um acompanhamento regular das condições da frota que possa demonstrar a regularidade dos investimentos porventura realizados.

238. Já no que tange à finalização do procedimento licitatório, o TAC definiu que era de incumbência da Ager/MT contratar empresa que realizaria estudo acerca das linhas a serem operadas no Estado de Mato Grosso. Em 2012, foi iniciado o processo licitatório para a concessão de 16 (dezesesseis) mercados (8 na categoria básica e 8 na categoria diferenciada); já em 2017, foram assinados contratos de concessão de 3 (três) dos 16 (dezesesseis) mercados, conforme documentação trazida pela Secretaria Estadual de Infraestrutura e Logística (Sinfra/MT)²⁴.

239. Consoante manifestação dos gestores da Ager/MT, a autarquia efetuou a Concorrência Pública nº 001/2012 e iniciou a Concorrência Pública nº 001/2013, a

²⁴ Contrato de Concessão n.º 001/2017 e termos aditivos – Lote II, MIT n.º 2 (Documento Digital n.º 327742/2017, fls. 2-47).

Contrato de Concessão n.º 002/2017 e termos aditivos – Lote II, MIT n.º 7 (Documento Digital n.º 327742/2017, fls. 48-94).

Contrato de Concessão n.º 003/2017 e termo aditivo – Lote I, MIT n.º 1 e termo aditivo (Documento Digital n.º 327742/2017, fls. 96-139).



despeito de, após a publicação do Decreto Estadual nº 743/2016, a responsabilidade pela continuidade dos procedimentos licitatórios ter sido transferida à Sinfra/MT.

240. A Sinfra/MT, por sua vez, sustentou que efetuou todos os procedimentos necessários à retomada da licitação, que resultaram no Aviso de Reabertura de Concorrência Pública nº 001/2017, que, por sua vez, foi suspenso mediante decisão liminar proferida pelo Juízo da Vara Especializada em Ação Civil Pública e Ação Popular nos autos de n.º 1005764-14.2018.8.11.0041²⁵.

241. Em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, visualizo que, conforme sustentado pelo então gestor da Sinfra/MT, o procedimento da Concorrência Pública nº 001/2017 foi retomado em 7/2/2018²⁶, estando na fase de julgamento dos documentos de habilitação.

242. Desse modo, no que toca à transparência do procedimento licitatório, não acolho a manifestação do Ministério Público de Contas de que as informações referentes à licitação não são de fácil acesso, já que todos os dados referentes à Concorrência Pública nº 001/2017 se encontram na aba “Licitações”, do endereço eletrônico da Sinfra (<http://www.sinfra.mt.gov.br>).

243. Assim, o panorama verificado nesta auditoria é de que a precariedade da situação jurídica existente entre Estado e concessionárias é prejudicial para todos os sujeitos envolvidos com o Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, sejam eles usuários, Poder Concedente, Concessionárias ou Agência Reguladora.

244. Contudo, esse não é o único fator identificado como fragilidade na gestão do STCRIP. O desaparelhamento da agência, com falta de recursos humanos, materiais e estruturais, também dificulta a atuação da Agência Reguladora no seu objetivo de assegurar um serviço de transporte de qualidade e eficiência.

245. Nessa linha, considerando as graves restrições fiscais enfrentadas atualmente pelo Estado de Mato Grosso, bem como a relevância do serviço de

²⁵ Documento Digital n.º 65201/2018.

²⁶ Conforme publicação do Diário Oficial do Estado de Mato Grosso Edição n.º 27197 de 7/2/2018.



transporte intermunicipal e a quantidade de concessões vigentes, é imperioso o fortalecimento da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados, de modo a garantir que o transporte intermunicipal seja de qualidade para os usuários e não acarrete em prejuízos ao Poder Concedente.

246. Afinal, conforme dados evidenciados no Relatório Técnico, a demanda estimada dos serviços de transportes é de mais de 7 milhões de usuários, ao passo que a previsão de arrecadação com o sistema de transporte intermunicipal para os próximos 20 anos é de aproximadamente 12 bilhões de reais.

247. Dessa forma, levando em conta a atuação da Agência Reguladora como intermediária entre governo, usuários e operadoras, é de fundamental importância para todos os sujeitos envolvidos e para o próprio serviço regulado que a Ager/MT tenha condições plenas de exercer as suas competências, garantindo um serviço de qualidade aos usuários e segurança aos investidores privados que visem contribuir para o desenvolvimento do Estado de Mato Grosso.

248. Ante o exposto, entendo pela **manutenção** do achado de Auditoria e acolho na íntegra as propostas apresentadas pela equipe de auditoria.

DISPOSITIVO

249. Diante dos fundamentos explicitados nos autos, acolho parcialmente o Parecer Ministerial n.º **1.843/2018**, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO** no sentido de:

a) acolher o Relatório de Auditoria Operacional no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, com expedição de determinações e recomendações, nos termos do art. 22, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar n.º 269/2007);

b) declarar a revelia do Sr. José Pedro Gonçalves Taques, ex-Governador do Estado de Mato Grosso, nos termos do art. 140, § 1º, do Regimento Interno do TCE-MT, c/c o art. 6º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 269/2007;



c) determinar ao atual **Governador do Estado** que:

c.1) regularize a prestação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, por meio de licitação, conforme estipulado pelo artigo 175, da Constituição Federal;

c.2) implemente medidas para conferir autonomia financeira à Ager/MT conforme estipulado no artigo 1º, da Lei Complementar Estadual n.º 429/11;

c.3) institua o Conselho Consultivo da Ager/MT, nos termos estabelecidos pelo artigo 47, c/c o art.17, da Lei Complementar Estadual n.º 429/2011; e

c.4) destine as receitas próprias da Ager/MT, conforme previsto no artigo 28, da Lei Complementar n.º 429/2011, promovendo, inclusive, a recomposição dos recursos destinados diversamente no exercício de 2017. Insta salientar, que o atendimento desta determinação não deve impactar a transferência regular de recursos do Tesouro do Estado, enquanto não for atingida a autonomia financeira da Agência;

d) recomendar ao atual **Governador do Estado** que:

d.1) encaminhe projeto de Lei à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso visando a alteração na Lei Complementar n.º 429/2011, que dispõe acerca da organização, estrutura e competências da Ager/MT, no sentido de acrescentar às condições para preenchimento dos cargos da Diretoria Executiva do órgão (art. 15) requisitos como: reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos a serem exercidos; a exemplo do previsto para as Agências Reguladoras Federais, como a ANTT e ANTAQ²⁷.

²⁷ Conforme Lei n.º 10.233/2001 que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTQ) e dá outras providências.



d.2) institua e regulamente mecanismos ágeis para recompor o quadro de diretores da Ager/MT durante o período de vacância. Essa solução deve prever critérios objetivos e transparentes para garantir a composição e o funcionamento da Diretoria Colegiada da Ager/MT durante os períodos que antecedem a nomeação de novo titular; e

d.3) estabeleça plano de investimento e estruturação para a Ager/MT de curto, médio e longo prazo, em consonância com os objetivos estratégicos do Governo e com as atribuições da Agência.

e) recomendar à Ager/MT que:

e.1) adote mecanismos efetivos para promover acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. A ação deve prever, necessariamente, procedimento formalizado para esse acompanhamento com a descrição do seu objetivo, das atividades a serem realizadas, da frequência e do responsável;

e.2) estabeleça mecanismos formais para planejar, executar e documentar as atividades de fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. As medidas devem, minimamente, contemplar o uso de ferramentas de tecnologia utilizadas pelas empresas e a integração das ações de fiscalização com as demandas apontadas pela Ouvidoria mediante o uso de critérios objetivos, bem como a formalização do procedimento de fiscalização mediante aprovação da diretoria;

e.3) dote a Ouvidoria com ferramenta capaz de assegurar o adequado gerenciamento das manifestações recebidas pela Agência. A solução deve atender ao tamanho e à complexidade peculiares ao Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, contemplando o armazenamento, o registro, a segurança e o tratamento dos dados para geração de informação estratégica; e



e.4) estabeleça planejamento das atividades da Ouvidoria, de modo a contemplar o adequado tratamento dos problemas apontados pelos usuários, considerando a integração dos dados das ouvidorias do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros;

f) Recomendar à Sinfra/MT e à AGER/MT que:

f.1) apliquem requisitos de transparência para os processos decisórios que conduzem a licitação, a contratação e a operacionalização do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.

É como voto.

Cuiabá/MT, 2 de abril de 2019.

(assinatura digital)²⁸

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

²⁸Documento 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.