



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

Secretaria de Controle Externo  
de Auditorias Operacionais

# Auditoria Operacional no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros

2017





## AUDITORIA ESPECIAL DE NATUREZA OPERACIONAL NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS DE MATO GROSSO

**Protocolo:** 305987/2017

**Relator:** Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto.

**Modalidade:** Relatório de Auditoria Operacional

**Objetivo da fiscalização:** Avaliar a gestão do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar as boas práticas e propor ações de melhoria.

**Ato de designação:** Portaria TCE/MT nº 101, de 26 de julho de 2017

**Supervisão e coordenação:** Saulo Pereira de Miranda e Silva – Auditor Público Externo

**Equipe de Auditoria:** Belízia Brito de Almeida – Auditor Público Externo

Marcelo Pereira de Silva – Auditor Público Externo

**Período abrangido pela auditoria:** janeiro de 2013 a outubro de 2017

**Período de realização da auditoria:** agosto a novembro de 2017

### Jurisdicionados avaliados:

#### 1. Governo do Estado

Gestor:

José Pedro Gonçalves Taques – Governador

#### 2. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – Sinfra/MT

Gestores:

José Pedro Gonçalves Taques – Governador

Marcelo Duarte Monteiro – Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística

#### 3. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso – AGER/MT

Gestores:

Eduardo Alves de Moura – Presidente Regulador

Gisele Auxiliadora de Almeida Rios – Diretora Reguladora de Energia e Saneamento

Keile Pereira – Diretora Reguladora Ouvidora

Luis Arnaldo Faria de Mello – Diretor Regulador de Transporte e Rodovias

Luzinete Aparecida Campos Caldereiro – Diretora de Administração Sistêmica



## Auditoria operacional no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros

### **Por quê realizar a auditoria?**

Cabe ao Poder Público estabelecer as condições para a execução do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros. O transporte é um direito fundamental e tem grande relevância econômica e social.

Em Mato Grosso, esse serviço operava há vários anos sem que o Estado realizasse qualquer licitação para a concessão de seu direito de exploração. Tal precariedade da relação jurídica dos transportadores acarreta prejuízo aos usuários e ao Poder Concedente.

Dado esse panorama, o TCE/MT, com a finalidade de contribuir com o aperfeiçoamento do sistema de transporte, realizou auditoria a presente auditoria operacional.

### **Qual a materialidade desse tema?**

O Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros conta com 66 terminais e 215 linhas cadastradas em operação em todo o estado. Estima-se uma demanda de 7.769.136 usuários.

A previsão de arrecadação do sistema para os próximos vinte anos aproxima-se de 12 bilhões de reais.

Com isso, a previsão de arrecadação de ICMS para o Estado com a celebração dos contratos administrativos provenientes da execução do processo licitatório supera R\$ 2 bilhões.

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi avaliar a gestão do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros - STCRIP, evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar boas práticas e propor ações de melhorias.

A metodologia utilizada envolveu a aplicação de pesquisa quantitativa e qualitativa, utilizando-se de: consulta documental; consulta bibliográfica; consulta à legislação específica; entrevistas com os gestores; consulta à Procuradoria Geral do Estado; consulta aos sistemas de informações estaduais e federal; aplicação de entrevistas com técnicos e gestores dos órgãos envolvidos nos processos analisados.

Constatou-se ineficiência dos mecanismos utilizados pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso – AGER/MT para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do STCRIP; insuficiência do poder de fiscalização da AGER/MT; inefetividade do poder sancionatório da Agência Reguladora; não transparência das atividades de fiscalização; deficiência na atuação da ouvidoria na representação aos usuários; fragilidades no tratamento dos problemas relatados pelos usuários do STCRIP; ausência de medidas do Governo do Estado para conferir a autonomia administrativa e financeira para a Agência Reguladora.

Nesse sentido, revelou-se que as atividades de regulação não são desempenhadas adequadamente em razão do desaparecimento da agência.

Por fim, foi avaliado o panorama da relação jurídica e regulatória das empresas que operam o Sistema de Transporte Intermunicipal do Estado. A esse respeito, detectou-se inefetividade das medidas tomadas para a regularização da situação jurídica do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, provocando prejuízo ao desenvolvimento da atividade regulatória.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
1.1 Antecedentes .....	6
1.2 Identificação do objeto de auditoria .....	6
1.3 Objetivo e escopo de auditoria .....	7
1.4 Metodologia.....	7
1.5 Limitações de auditoria.....	7
1.6 Panorama e materialidade do objeto avaliado .....	7
1.6.1 Dados operacionais e financeiros do objeto avaliado .....	8
<b>2. ATUAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA.....</b>	<b>10</b>
2.1 Ineficiência dos mecanismos utilizados para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte .....	10
2.2 Insuficiência do poder de fiscalização da AGER/MT .....	14
2.3 Deficiências na atuação da Ouvidoria e na representação dos usuários.....	17
<b>3. AMBIENTE REGULATÓRIO EM MATO GROSSO .....</b>	<b>20</b>
3.1 Ausência de medidas para conferir autonomia administrativa e financeira para a AGER/MT.....	20
3.2 Inefetividade das medidas tomadas para regularizar a situação jurídica do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Urbano de Passageiros .....	27
3.2.1 Ausência de atuação para garantir a qualidade e eficiência dos serviços de transporte.....	28
3.2.2 Ausência de atuação para garantir a qualidade da frota.....	28
3.2.3 Fragilidades na negativa de autorização para novos investimentos .....	29
3.2.4 Não finalização do procedimento licitatório.....	29
3.2.5 Desaparelhamento da Agência Reguladora .....	30
<b>4. COMENTÁRIOS DO GESTOR .....</b>	<b>32</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>45</b>



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa dos terminais rodoviários de Mato Grosso .....	9
Figura 2 - Tarifas autorizadas por km .....	12

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Vacância nos cargos de direção da AGER/MT .....	21
Gráfico 2 - Cargos vacantes na AGER/MT .....	22
Gráfico 3 - Receitas da AGER/MT .....	23
Gráfico 4 - Despesas da AGER/MT .....	24
Gráfico 5 - Empresas mais autuadas pela AGER/MT entre 2013 e 2017 .....	25

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Diferença entre a tarifa aplicada pelas empresas e a autorizada.....	13
Tabela 2 - Infrações emitidas pela AGER/MT entre 2013 e 2017 .....	15
Tabela 3 - Arrecadação anual de ICMS no STCRIP.....	15
Tabela 4 - Evasão no recolhimento de ICMS .....	16
Tabela 5 - Reclamações mais recorrentes entre 2013 e 2017.....	18



## LISTA DE SIGLAS

- Ager/MT** – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso
- AGR** – Advocacia Geral Reguladora
- Anatel** – Agência Nacional de Telecomunicações
- Aneel** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- CE** – Constituição Estadual
- CF** – Constituição Federal
- CNT** – Confederação Nacional de Transporte
- CREE** – Coordenadoria Reguladora de Estudos Econômicos
- CROU** – Coordenadoria Reguladora de Ouvidoria
- CRTR** – Coordenadoria Reguladora de Transporte Rodoviário
- DOC** – Diário Oficial de Contas
- Fiplan** – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
- IAP** – Índice de Aproveitamento de Passageiros
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** – Imposto sobre Operação relativas à Circulação de Mercadoria e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
- MPE** – Ministério Público Estadual
- PGE/MT** – Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso
- SCSP** – Sistema de Controle de Serviços Públicos
- Sefaz/MT** – Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso
- Seges/MT** – Secretaria de Estado de Gestão de Mato Grosso
- Seplan//MT** – Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação de Mato Grosso
- Sinfra/MT** – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso
- STCRIP** – Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros
- TAC** – Termo de Ajustamento de Conduta
- TCE/MT** – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
- TRFC** – Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle
- TTR** – Taxa de Regulação e Fiscalização dos Serviços de Terminais Rodoviários



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Antecedentes

1. Esta auditoria ordinária de natureza operacional foi autorizada pela Presidência e incluída no Plano Anual de Fiscalização do TCE/MT com o objetivo de avaliar a gestão do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros - STCRIP.

2. Fundamentado no estudo de normas e relatórios de fiscalização elaborados por outros órgãos de controle, buscou-se identificar as áreas de maior relevância para atender ao objetivo do trabalho.

3. Considerando a responsabilidade do Estado acerca do Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e a importância do tema no cotidiano da população, o objeto da auditoria foi aprovado pela alta administração, em consonância com Plano Estratégico 2016-2017 do TCE/MT, com o Plano Anual de Atividades e com a Portaria TCE/MT nº 101 de 26.07.17 (publicado no DOC de 28.07.17). Seu planejamento buscou contemplar as áreas de maior relevância para gestores, controladores e usuários.

4. Durante a fase de planejamento foram executadas as seguintes atividades:

- a) seleção e leitura de material bibliográfico;
- b) revisão da legislação;
- c) reuniões com gestores responsáveis pelo objeto de auditoria na AGER e Sinfra;
- d) elaboração de técnicas de diagnósticos – Análise *SWOT*<sup>1</sup>, Diagrama de Verificação de Risco – DVR<sup>2</sup> e Análise de Stakeholder<sup>3</sup>;
- e) levantamento dos riscos;
- f) elaboração de matriz de planejamento;
- g) elaboração de cronograma de auditoria;
- h) realização de painel de referência com gestores, de modo a conferir a lógica da auditoria e a metodologia apresentada na matriz de planejamento;
- i) elaboração e teste de instrumentos de coleta de dados.

### 1.2 Identificação do objeto de auditoria

5. O objeto da auditoria foi o Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros no Estado de Mato Grosso. Trata-se do conjunto representado pelas transportadoras, instalações e serviços pertinentes ao transporte intermunicipal de passageiros.

---

<sup>1</sup> Técnica de diagnóstico que visa diagnosticar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto de auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de identificar as possíveis áreas a investigar.

<sup>2</sup> Técnica de diagnóstico, elaborada com base na análise *SWOT*, que visa identificar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão.

<sup>3</sup> Técnica de diagnóstico que permite identificar principais atores envolvidos, dos seus interesses e do modo como esses interesses afetam o risco, a viabilidade e o desempenho do objeto da auditoria.



6. De acordo com a Constituição Estadual de Mato Grosso, o transporte coletivo de passageiros é um serviço público essencial, sendo responsabilidade do Estado o planejamento e a operação ou concessão dos ônibus intermunicipais e outras formas vinculadas<sup>4</sup>.

### **1.3 Objetivo e escopo de auditoria**

7. O objetivo deste trabalho foi avaliar a gestão do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar as boas práticas e propor ações de melhoria.

8. O escopo da auditoria abrangeu a atuação dos órgãos e entidades responsáveis pela contratação e regulação do serviço de Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros no período entre 2013 e 2017.

9. Esta auditoria operacional dividiu-se nos seguintes eixos de análise: a) atuação da AGER na regulação do STCRIP; e b) ambiente regulatório em Mato Grosso.

### **1.4 Metodologia**

10. O detalhamento da metodologia adotada no planejamento e na execução da auditoria operacional consta dos apêndices 1 e 2 deste relatório.

### **1.5 Limitações de auditoria**

11. A auditoria teve limitações devido à baixa qualidade dos dados existentes no Sistema de Controle de Serviços Públicos – SCSP. Foram identificadas inconsistências entre os diversos relatórios gerados acerca dos dados relativos ao STCRIP, o que impediu a realização de análise mais extensas sobre o objeto avaliado.

### **1.6 Panorama e materialidade do objeto avaliado**

12. O Transporte Coletivo Rodoviário de Passageiros é um direito fundamental e tem grande relevância econômica e social na medida em que proporciona o deslocamento dos seus usuários.

13. É de responsabilidade do Estado planejar, controlar e fiscalizar o STCRIP. O Estado deve também prestar o serviço de forma direta, quando possível, ou indiretamente, por meio de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação.

14. Cabe ao Poder Público estabelecer as condições para a execução do serviço de transporte. Neste caso, o Estado estabelece o valor da tarifa, a frequência com que os veículos devem circular, o tipo de veículo e o itinerário.

---

<sup>4</sup> Conforme artigo 322, *caput*, da Constituição Estadual.



15. No mesmo sentido, o Poder Concedente deve estabelecer os padrões de segurança e manutenção, as normas de proteção ambiental relativas à poluição sonora e atmosférica e as normas relativas ao conforto e à saúde dos passageiros e operadores de veículos<sup>5</sup>.

16. O STCRIP operava há vários anos sem que o Estado realizasse qualquer licitação para a concessão de direito de exploração do serviço. Tal precariedade da relação jurídica dos transportadores acarreta prejuízo aos usuários e ao Poder Concedente.

17. Nesse contexto, o Ministério Público Estadual junto ao Governo do Estado de Mato Grosso, no dia 25 de setembro de 2007, assinou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC com o objetivo de resolver as pendências judiciais relativas à concessão do serviço de transporte intermunicipal.

18. O TAC assinado também teve a finalidade de regularizar a situação jurídica à época, o que daria suporte para a realização de estudos técnicos destinados ao levantamento das necessidades do STCRIP. Ainda, objetivou dar base para iniciar o processo licitatório e, conseqüentemente, a estabelecer contratos de concessão com as empresas vencedoras.

19. Por meio do edital de concorrência pública nº 001/2012, iniciou-se o processo licitatório e cinco empresas foram declaradas vencedoras em seus respectivos mercados. Entretanto, somente duas empresas assinaram o respectivo contrato com o Estado.

20. A partir disso, aguarda-se a publicação de um novo edital de concorrência pública para atender as exigências acordadas no TAC assinado entre o MPE e o Estado.

21. Com a celebração dos contratos administrativos entre o Estado e as empresas vencedoras do certame, espera-se, dentre outros benefícios, a melhoria da qualidade do serviço, a redução da clandestinidade e o aumento da arrecadação do Estado.

### **1.6.1 Dados operacionais e financeiros do objeto avaliado**

22. O Estado de Mato Grosso tem população de 3.345.000 de habitantes<sup>6</sup>, 141 municípios e uma malha rodoviária pavimentada de 8.486 km, sendo 4.009 Km de extensão federal e 4.478 km de extensão estadual<sup>7</sup>.

23. Segundo a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso – AGER/MT<sup>8</sup>, o STCRIP conta com 66 terminais em todo o estado e 215 linhas cadastradas em operação.

<sup>5</sup> Conforme artigo 322, parágrafo 1º, da Constituição Estadual.

<sup>6</sup> Valor estimado para 1º de julho de 2017 – Fonte IBGE.

<sup>7</sup> Confederação Nacional de Transporte – CNT, pesquisa CNT de rodovias 2016.

<sup>8</sup> Projeto Básico do edital de CP nº 01/2012, página 31, item 2.4.



24. De acordo com a Agência Reguladora, os veículos que operam as linhas cadastradas alcançam o total de 218 micro-ônibus e 988 ônibus<sup>9</sup>, com idade média de 7,9 anos. Estima-se uma demanda de 7.769.136 usuários<sup>10</sup>.

**Figura 1 - Mapa dos terminais rodoviários de Mato Grosso**



Fonte: Projeto Básico do edital de CP nº 01/2012, página 31, item 2.4.

25. Conforme valores extraídos e atualizados do edital de concorrência pública – CP nº 01/2012, a previsão de arrecadação do sistema de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros para os próximos vinte anos aproxima-se de 12 bilhões de reais.<sup>11</sup>

26. Com isso, a previsão de arrecadação de ICMS para o Estado com a celebração dos contratos administrativos provenientes da execução do processo licitatório supera R\$ 2 bilhões (R\$ 2.033.647.145,20).

<sup>9</sup> Relatório de nº de veículos sintético – SCSP.

<sup>10</sup> Estima-se 647.428 passageiros transportados por mês conforme Projeto Básico do Edital de CP nº 01/2012, página 30, item 2.2.

<sup>11</sup> Fonte de informação: Nota técnica da Houer Concessões – atualizado em novembro 2017. A previsão de arrecadação do Sistema é de R\$ 11.962.630.265,87 para os próximos 20 anos.



## 2. ATUAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

27. De acordo com as informações prestadas, bem como com os dados obtidos por meio das entrevistas com os gestores da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso – AGER/MT<sup>12</sup>, a auditoria detectou que os objetivos institucionais da entidade não são cumpridos de forma satisfatória.

28. Observou-se que os mecanismos utilizados pela Agência para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro são insuficientes, que a fiscalização efetuada não atende às necessidades do Sistema e que há falhas na mediação da participação de empresas e usuários na regulação do STCRIP.

### 2.1 Ineficiência dos mecanismos utilizados para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte

**Achado de auditoria:** 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.

29. Conforme Lei Complementar Estadual nº 429, de 21 de julho de 2011, a AGER/MT tem entre seus objetivos institucionais assegurar a prestação de serviço adequado aos usuários do STCRIP<sup>13</sup>.

30. Serviço adequado, conforme determinado em Lei, é aquele que satisfaz as condições de universalidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas.

31. Nos termos do Regimento Interno da AGER/MT<sup>14</sup>, cabe à Coordenadoria Reguladora de Estudos Econômicos – CREE elaborar os estudos necessários para estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos atos e contratos de delegação e a modicidade tarifária.

32. Para atender a essa missão, a CREE deve conhecer o ponto de equilíbrio do serviço concedido com a finalidade de garantir um valor de tarifa eficiente, ou seja, ao mesmo tempo módica ao usuário e viável ao transportador.

<sup>12</sup> Conforme detalhamento constante do Apêndice 3 e Anexo 1.

<sup>13</sup> Conforme artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 429/2011.

<sup>14</sup> Decreto Estadual nº 1.017/2017, artigo 26.



33. Nesse contexto, identificou-se que a AGER/MT não solicita nem tem acesso aos demonstrativos contábeis e financeiros da operação das empresas. Detectou-se também que não há a produção de indicadores econômicos que possam avaliar a saúde financeira do STCRIP, limitando a tomada de decisões da Agência Reguladora e aumentando o risco envolvido nas operações.

34. Com exceção à empresa União Transportes, que disponibiliza para a AGER/MT um terminal de consulta operacional, as demais empresas apenas apresentam relatório com dados relativos ao número de passageiros nas linhas e seções autorizadas.

35. O mencionado relatório<sup>15</sup> contém: o faturamento potencial e realizado das empresas; o número de lugares ofertados e de passageiros transportados; o número de gratuidades concedidas; o Índice de Aproveitamento de Passageiros – IAP; e o crescimento em percentual do faturamento realizado e do número de passageiros transportados.

36. Entretanto, não há nenhum mecanismo utilizado pela Agência Reguladora que confirme a veracidade das informações produzidas pelas empresas. Os dados são apresentados de maneira declaratória, sujeitos, portanto, a fraudes e a erros, uma vez que não existem ferramentas para validação ou confirmação pela AGER/MT.

37. A AGER/MT tem o dever de elaborar estudos e fiscalizar a política e os valores tarifários para o transporte coletivo intermunicipal. Isso só pode ocorrer se a Agência Reguladora tiver acesso às informações de forma íntegra e fiel sobre os dados operacionais e financeiros das empresas operadoras do STCRIP.

38. Contudo, a insuficiência de ferramentas que proporcionem acesso e tratamento de dados para gerar informação útil para a atividade de regulação fundamentam o atual panorama da Agência Reguladora.

39. De igual modo, a precariedade da relação jurídica dos transportadores é outra causa para as deficiências identificadas. A inexistência de vínculo contratual formal dificulta a cobrança do cumprimento dos deveres das empresas pela Agência Reguladora.

40. Como efeito, a situação encontrada implica a redução da confiabilidade da informação utilizada no processo regulatório, pois não há segurança de que os dados utilizados pela Agência são suficientemente precisos e completos.

Há também o risco de tarifas superdimensionadas pois, independentemente da consistência da metodologia utilizada pela AGER/MT no cálculo tarifário<sup>16</sup>, a inexatidão dos dados utilizados desconstitui as premissas na aplicação de qualquer procedimento.

<sup>15</sup> Informações referentes aos boletins mensais de passageiros entre os anos de 2013 a 2017.

<sup>16</sup> Não constituiu objetivo da auditoria a avaliação da consistência das metodologias utilizadas no cálculo tarifário do STCRIP.



41. Nesse contexto, a equipe de auditoria realizou comparação entre o coeficiente tarifário autorizado pela AGER/MT com as atuais tarifas ofertadas pelas empresas operadoras do Sistema e detectou que, na maioria das avaliações, a tarifa praticada pelas empresas é superior ao limite estabelecido.

42. Utilizou-se o coeficiente tarifário atual<sup>17</sup> para rodagem no asfalto por Km para o transporte intermunicipal, que é de R\$ 0,250942.

**Figura 2 - Tarifas autorizadas por km**

Tipo de Transporte	Coeficiente Tarifário Asfalto	Coeficiente Tarifário Terra
Rodoviário	R\$ 0,250942	R\$ 0,346299
Alternativo	R\$ 0,282353	R\$ 0,389647

Fonte: site da AGER/MT.

43. A título de exemplo, a distância entre a cidade de Cuiabá/MT e a cidade de Sinop/MT é de 479 Km<sup>18</sup>. Neste caso, o valor da passagem para o referido trecho seria de R\$ 120,20, segundo o coeficiente tarifário vigente. Comparando-se com a passagem mais barata para o trecho, encontrou-se o valor de R\$ 140,45, ofertada pela empresa Xavante.<sup>19</sup>

44. No mesmo sentido, o trecho entre Cuiabá/MT e São Félix do Araguaia/MT a distância é de 1.163 Km. Conforme tarifa autorizada pela AGER/MT, o valor nesse trecho deveria ser de R\$ 291,85, enquanto a tarifa mais barata para o trecho é de R\$ 407,26, ofertada pela empresa Verde Transportes.<sup>20</sup>

45. Para ilustrar a situação, a Tabela 1 mostra a comparação entre as tarifas autorizadas e os valores cobrados pelas empresas para oito trechos selecionados pela auditoria, representativos dos mercados que serão licitados.

<sup>17</sup> Disponível no site da AGER/MT <<http://www.ager.mt.gov.br/tarifas-autorizadas-por-km>>. Acesso em 10/11/2017.

<sup>18</sup> Distância entre cidades estabelecidos em Anexo A – Lista de ligações por mercado atual proposto pelo Projeto Básico (Anexo I).

<sup>19</sup> Disponível em <<https://www.guichevirtual.com.br>>. Acesso em 10/11/2017.

<sup>20</sup> Disponível em <<https://www.guichevirtual.com.br>>. Acesso em 10/11/2017.



**Tabela 1 - 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 <sup>21</sup>	Diferença por tarifa	Empresa
Cuiabá - Rosário Oeste	136	R\$ 34,13	R\$ 34,39	<b>R\$ 0,26</b>	Xavante
Cuiabá - Rondonópolis	217	R\$ 54,45	R\$ 60,57	<b>R\$ 6,12</b>	Andorinha e Motta
Cuiabá - Cáceres	220	R\$ 55,21	R\$ 60,18	<b>R\$ 4,97</b>	Verde Transportes
Cuiabá - Tangará da Serra	241	R\$ 60,48	R\$ 65,24	<b>R\$ 4,76</b>	Tut e Motta
Cuiabá - Sinop	479	R\$ 120,20	R\$ 140,45	<b>R\$ 20,25</b>	Xavante
Cuiabá - Barra do Garças	514	R\$ 128,98	R\$ 99,00	<b>- R\$ 29,98</b>	Xavante
Cuiabá - Alta Floresta	822	R\$ 206,27	R\$ 223,05	<b>R\$ 16,78</b>	Verde Transportes
Cuiabá - São Félix do Araguaia	1163	R\$ 291,85	R\$ 407,26	<b>R\$ 115,41</b>	Verde Transportes

Fonte: construído pela auditoria com dados da AGER/MT e do site <<https://www.guichevirtual.com.br>>.

46. Atenta-se que a proposta adjudicada e contratada com o Consórcio Metropolitano de Transportes e com as da empresa Viação Novo Horizonte, que pactuaram valores de R\$ 0,228235, R\$ 0,247168 e R\$ 0,200814, respectivamente, são inferiores em 9,04%, 1,50% e 19,97% em relação ao coeficiente tarifário utilizado pela AGER/MT.

Em uma estimativa, o valor da tarifa entre Cuiabá e Alta Floresta, por exemplo, seria de R\$ 206,27, uma diferença de R\$ 16,78 (8,13%) em relação à tarifa atualmente praticada. Isso demonstra que o panorama atual do STCRIP propicia a existência de tarifas superdimensionadas, em prejuízo ao usuário do transporte coletivo intermunicipal.

47. Por fim, o panorama descrito provoca redução da confiabilidade da informação utilizada no processo regulatório, além de falha na supervisão econômica. Os dados declarados individualmente pelas empresas podem revelar distorção significativa da realidade, ensejando a possibilidade de omissão de tributos e prejuízo à concorrência com empresas que apresentem dados reais.

48. Desse modo, propõe-se recomendar à **AGER/MT** que:

- 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.

49. Por fim, propõe-se determinar ao **Governador do Estado** que:

<sup>21</sup> Em consulta realizada 7 dias antes da data do embarque.



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

50. Com a implementação dessas medidas, espera-se melhoria do equilíbrio econômico-financeiro das tarifas cobradas aos usuários e maior defesa da concorrência e da participação igualitária entre os agentes do mercado.

## 2.2 Insuficiência do poder de fiscalização da AGER/MT

**Achado de auditoria:** 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.

51. A Lei Complementar Estadual nº 429/2011, de 21 de julho de 2011, estabelece, entre as atribuições da AGER/MT, o encargo de cumprir e fazer cumprir a legislação específica relacionada aos serviços públicos de sua competência de regulação.

52. Para alcançar essa finalidade, a AGER/MT deve promover a fiscalização dos setores regulados para garantir o cumprimento da legislação aplicável. Nesse sentido, no que diz respeito ao STCRIP, constitui-se como competência da Agência, dentre outras, fiscalizar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos por meio de indicadores e procedimentos amostrais.

53. Contudo, a AGER/MT não possui metodologia para avaliar a qualidade do STCRIP. Inexiste procedimento ou execução de atividades com a finalidade de avaliar a qualidade do serviço, bem como, não há informação acerca do impacto da atuação da fiscalização sobre os principais problemas reclamados pelos usuários.

54. A Agência Reguladora não tem acesso aos sistemas operacionais das empresas, com exceção do Consórcio Metropolitano de Transportes, dependendo de dados exclusivamente declarados pelas empresas.

55. Durante a coleta de dados realizada pela auditoria, observou-se também a inefetividade do poder sancionatório da Agência Reguladora. Inexpressivo percentual das infrações impostas pela AGER/MT são pagas espontaneamente pelas empresas.

56. No período entre 2013 e 2017, apenas 1,65% dos valores das infrações aplicadas pela Agência foram pagas pelas empresas antes da cobrança pela Procuradoria Geral do Estado, conforme dados demonstrados na Tabela 2.



**Tabela 2 - Infrações emitidas pela AGER/MT entre 2013 e 2017**

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

Fonte: Sistema de Gestão de Serviços Públicos.

57. Identificou-se que não há transparência das atividades de fiscalização. A Agência não disponibiliza, para consulta pública, os registros de suas atividades de fiscalização, nem mesmo de modo consolidado para informar sobre as ações realizadas, tampouco os efeitos de suas atividades sobre a qualidade do serviço.

58. O processo de fiscalização também não é formalizado ou documentado adequadamente. Mesmo quando solicitado pela auditoria, a Agência Reguladora não encontrou todos os relatórios de fiscalização do período avaliado.

59. O cenário identificado pela auditoria é causado pela precariedade da relação jurídica dos transportadores, uma vez que, nessa circunstância, a Agência dispõe de poucos instrumentos formais para compelir as empresas. Essa situação também gera desestímulo ao cumprimento dos deveres por parte das empresas e dificulta a fiscalização.

60. Nesse contexto, no que se refere, especificamente, à arrecadação do Estado, é importante destacar que os valores recolhidos a título de ICMS são insignificantes quando comparados ao tamanho do mercado movimentado pelo STCRIP.

61. De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Fazenda – Sefaz/MT, o montante recolhido com esse tributo alcança R\$ 1.586.053,69 no período entre 2013 e 2017<sup>22</sup>.

**Tabela 3 - Arrecadação anual de ICMS no STCRIP**

Ano	ICMS arrecadado (R\$)
2013	88.029,75
2014	321.595,12
2015	563.203,52
2016	390.612,65
2017	222.113,21
<b>TOTAL</b>	<b>1.586.053,69</b>

Fonte: Sefaz/MT.

62. Contudo, segundo os dados declarados pelas empresas à AGER/MT, o valor arrecadado com passagens alcança valores que, considerada a alíquota de 17% prevista na legislação, revelam uma sub arrecadação no que diz respeito também aos tributos devidos pelas empresas que operam o STCRIP no Estado.

<sup>22</sup> Os dados relativos à 2017 se referem ao valor arrecadado até 21 de novembro de 2017.



A estimativa de evasão no recolhimento de ICMS pelas empresas operadoras do transporte intermunicipal alcança R\$ 108,53 milhões de 2013 a 2016.

**Tabela 4 - Evasão no recolhimento de ICMS**

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

Fonte: construído pela auditoria com dados da Sefaz/MT e AGER/MT.

63. Prosseguindo na análise, identificou-se também a escassez de recursos para realizar as atividades de fiscalização. No relatório de fiscalização de 2015, a Coordenadoria Reguladora de Transporte Rodoviário alertou sobre a falta de recursos para a realização das atividades, reforçando que essas solicitações são feitas há vários anos.

64. A ausência dos recursos necessários para realizar as atividades de fiscalização não atinge apenas a regulação do STCRIP, haja vista que o governo do Estado não realizou qualquer investimento estruturante na Agência nos últimos cinco anos<sup>24</sup>.

65. Nesse relatório destacam-se, dentre outras carências, insuficiência de recursos materiais operacionais (veículos, computadores, telefones, impressoras), de recursos materiais estruturais (polos operacionais) e de recursos humanos (não realização de concurso).

66. As consequências para essa situação se refletem no comprometimento das atividades de regulação e limita a Agência em sua função de coibir as práticas irregulares no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.

67. Por todo o exposto, propõe-se recomendar à **AGER/MT** que:

- 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

<sup>23</sup> Segundo informado pela AGER/MT, as empresas não apresentaram dados relativos à arrecadação de passagens em 2017.

<sup>24</sup> A insuficiência de recursos financeiros da AGER/MT também será abordada no item 3.1 deste Relatório.



demandas apontadas pela Ouvidoria, mediante uso de critérios objetivos, além de formalização do procedimento de fiscalização mediante aprovação da diretoria.

68. Propõe-se determinar ao **Governador do Estado** que:

- implemente medidas para conferir autonomia financeira à AGER/MT conforme estipulado no artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 429/11;
- regularize a prestação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, por meio de licitação, conforme estipulado pelo artigo 175 da Constituição Federal.

69. Com a implementação dessas medidas, espera-se que ocorra a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas empresas operadoras, a redução da clandestinidade, bem como o aumento da arrecadação do Estado.

### 2.3 Deficiências na atuação da Ouvidoria e na representação dos usuários

**Achado de auditoria:** 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.

70. A Lei Complementar Estadual nº 429, de 21 de julho de 2011, afirma que a AGER/MT deve garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, do Poder Concedente e dos delegatários de serviço público.

71. Assim, para exercer de forma eficiente essa função, torna-se importante que a Agência Reguladora conheça os interesses de todos os agentes envolvidos no setor regulado.

72. Nesse contexto, a legislação estabelece que a AGER/MT deve contar com um Conselho Consultivo, composto por representantes do governo, dos usuários e dos concessionários.

73. O Conselho Consultivo deve ser constituído por sete membros e tem por objetivo apreciar os relatórios anuais da Agência, aconselhar quanto à instituição ou extinção de delegações, além de requerer informações ou fazer sugestões a respeito das ações de competência da diretoria colegiada.



74. Contudo, desde sua criação, a AGER/MT não conta com apoio do Conselho Consultivo, o que impede de forma efetiva a representação dos usuários nas instâncias de decisão da Agência.<sup>25</sup>

75. Por sua vez, a legislação prevê mecanismos de fortalecimento do controle social da atividade regulatória, que deve ser viabilizado por meio da publicação anual de relatórios que demonstrem a evolução dos indicadores de qualidade dos serviços, bem como pesquisa de opinião pública sobre a prestação dos serviços públicos delegados.

76. Entretanto, detectou-se que a AGER/MT não realiza as pesquisas nem realiza a avaliação dos indicadores de qualidade dos serviços. Esses dados deveriam, de acordo com a legislação, ser publicizados por meio de audiência pública.

77. No que se refere ao órgão responsável por receber as demandas dos usuários, a Ouvidoria, identificou-se fragilidades no tratamento dos problemas relatados pelos usuários do STCRIP: não há relatórios ordinários ou extraordinários em que a Ouvidoria efetue avaliações críticas sobre a atuação da Agência; do mesmo modo, não há encaminhamentos propositivos, planejados e individualizados para os maiores problemas reclamados pelos usuários.

78. Nesse contexto a Ouvidoria apresenta relatórios com dados consolidados das manifestações dos usuários, sem, contudo, identificar quais as ações ou proposições tomadas pela Agência para solucionar os problemas enfrentados pela STCRIP. Não há elementos que indiquem que a Agência direciona sua força para solucionar esses problemas de forma planejada e articulada.

**Tabela 5 - Reclamações mais recorrentes entre 2013 e 2017**

Tipo de reclamação	Total de reclamações
Descumprimento de horário	813
Idoso, aposentados ou pensionista (outros)	586
Má conservação de limpeza do veículo	529
Desrespeito ao usuário	528

Fonte: produzido pela auditoria com dados da AGER/MT

79. A atuação da Ouvidoria se dá também na mediação das divergências existentes entre as delegatárias e os passageiros por meio do contato com as empresas solicitando soluções e com os usuários para verificar se os problemas foram resolvidos.

Identificou-se que não há relacionamento entre a Ouvidoria da AGER/MT com outras ouvidorias do STCRIP. Os dados das manifestações dos usuários que recorrem diretamente às empresas não são conhecidos ou tratados pela Agência.

<sup>25</sup> Cabe ao Governo do Estado a responsabilidade pela instituição do Conselho Consultivo da AGER/MT.



80. Entre as causas identificadas, ressalta-se a insuficiência de ferramentas administrativas para a Ouvidoria da AGER/MT e de dados das ouvidorias das empresas. Os dados relativos aos números manifestações geradas pela ouvidoria da AGER/MT são consolidados em planilhas eletrônicas e apresentam inconsistência com dados de outros relatórios gerados pela ouvidoria.

81. Por sua vez a vacância prolongada do cargo de Diretor da Ouvidoria comprometeu o regular desenvolvimento dos objetivos, haja vista a ausência nas deliberações da diretoria colegiada e as demais fragilidades apontadas neste tópico. O cargo de Diretor Ouvidor ficou vago por 524 entre 2013 a 2017.

82. No mesmo sentido, não houve indicação e instituição do Conselho Consultivo pelo Governo do Estado, o que limitou a participação dos usuários nas ações da AGER/MT.

83. O panorama descrito se reflete no comprometimento das atividades de regulação, ocasionando a não resolução dos problemas do setor regulado, uma vez que as atuações da Agência não são articuladas para mediar os interesses dos setores regulados.

84. Do mesmo modo, há desequilíbrio na relação entre os agentes do STCRIP (governo, empresas e usuários), devido à insuficiência e até inexistência de mecanismos formais de participação.

85. Por todo o exposto, propõe-se recomendar à **AGER/MT** que:

- 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;

- 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.

86. Propõe-se determinar ao **Governador do Estado** que:

- institua o Conselho Consultivo da AGER/MT, nos termos estabelecidos pelos artigo 47 combinado com o artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 429/2011;

87. Com a implementação dessas medidas, espera-se que ocorra a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas empresas operadoras e a qualificação da atividade regulatória, que contará com maior participação dos usuários.



### 3. AMBIENTE REGULATÓRIO EM MATO GROSSO

88. Considerando a importância da regulação do STCRIP, que há anos vem enfrentando dificuldades em decorrência da precariedade e insegurança das relações entre governo, empresas e usuários, e a necessidade do Estado se adequar aos comandos da legislação que normatiza o setor, a exemplo da Lei Complementar Estadual nº 429/2011, a auditoria avaliou as condições do ambiente regulatório no Estado. Em especial, foram avaliadas, as condições de que dispõe a Agência Reguladora para executar suas atribuições e o empenho dos órgãos do Governo em cumprir com os compromissos pactuados no Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual.

89. Nesse contexto, foi identificado que a realidade vivenciada pela Agência Reguladora não atende ao comando do artigo 1º da Lei Complementar nº 429/2011: não há independência administrativa e autonomia financeira para o exercício de suas funções; existem entraves para que o Estado regularize o Transporte Intermunicipal de Passageiros<sup>26</sup>.

#### 3.1 Ausência de medidas para conferir autonomia administrativa e financeira para a AGER/MT

**Achado de auditoria:** 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.

90. De acordo com a Lei Complementar Estadual nº 429/2011, art. 1º, parágrafo único, a AGER/MT tem natureza de autarquia especial sendo caracterizada pela independência administrativa, autonomia financeira, estrutura funcional própria, ausência de subordinação hierárquica nas decisões regulatórias e mandato fixo de seus diretores reguladores.

91. Para avaliar a autonomia administrativa e funcional da AGER/MT, foi analisado o preenchimento dos cargos do nível de direção e dos cargos técnicos, a especialização do quadro de pessoal, bem como o aparelhamento da Agência por meio de investimento para conferir condições mínimas adequadas ao seu funcionamento.

<sup>26</sup> Conforme detalhamento constante do Apêndice 4 e Anexo 2.



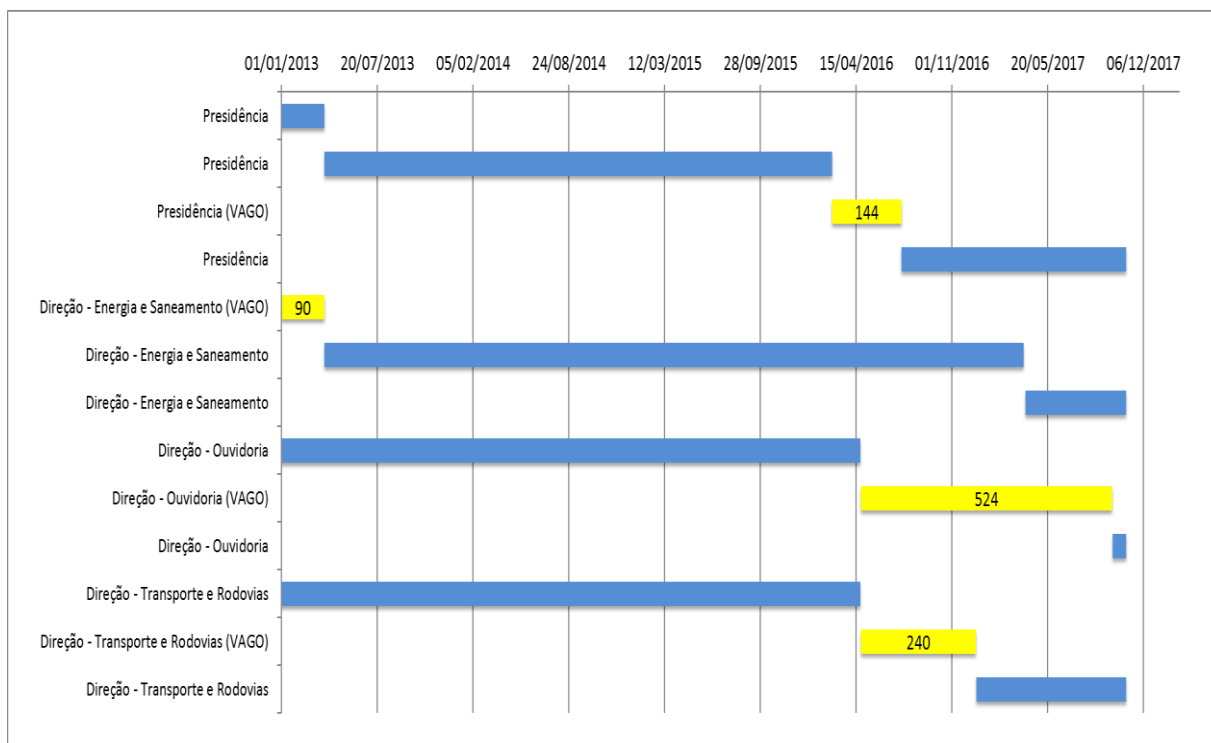
92. A existência de condições favoráveis para que o processo decisório da AGER/MT seja transparente e produza decisões tecnicamente fundamentadas e livres de ingerências indesejáveis depende, primordialmente, do processo de indicação, nomeação e substituição da Diretoria Executiva.

93. A AGER/MT é dirigida pela Diretoria Executiva, composta do Presidente Regulador e dos Diretores de Ouvidoria, Transportes e Rodovias e Energia e Saneamento<sup>27</sup>. Este é o órgão deliberativo máximo, o qual compete a execução e coordenação das atividades atribuídas ao órgão.

94. Entre 2013 e 2017, constatou-se que o cargo de Diretor Regulador de Ouvidoria permaneceu vago por 30% do período, ou seja, aproximadamente um ano e cinco meses. O cargo de Diretor de Transportes e Rodovias ficou vago em 14% do período (aproximadamente oito meses), enquanto o cargo de Diretor Regulador de Energia e Saneamento permaneceu vago por 5% do período (três meses).

95. Em 2016, houve vacância simultânea de três dos quatro cargos de diretoria executiva da AGER/MT, aproximadamente três meses de vacância simultânea. Nos períodos em que os cargos de diretoria estiveram vagos, não houve substituição por interinos.

**Gráfico 1 - Vacância nos cargos de direção da AGER/MT**



Fonte: produzido pela auditoria com dados da AGER/MT.

<sup>27</sup> Art. 8º, do Lei Complementar nº 429/11.



Verificou-se que não há, no Regimento Interno e na Lei Complementar 429/2011, procedimento para o preenchimento dos cargos de direção, indicando os prazos para indicação, sabatina e nomeação dos diretores e tampouco indicação do processo de substituição por interinidade em caso de vacância momentânea.

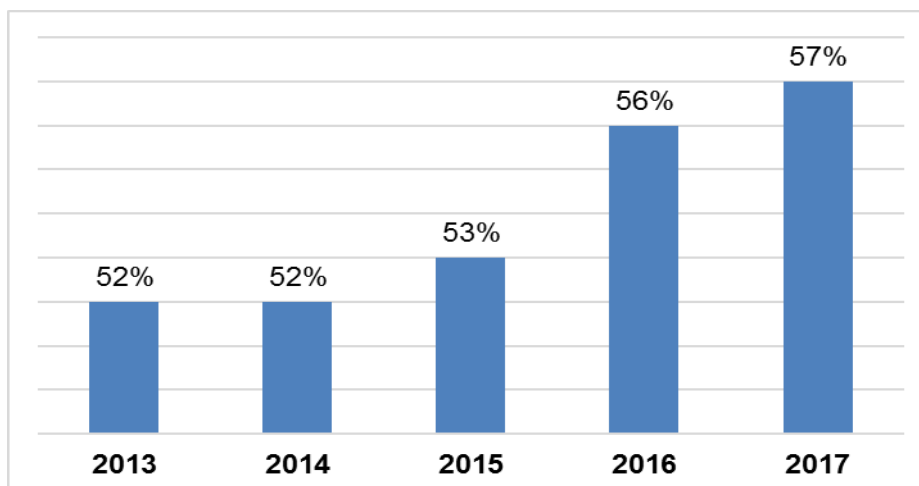
96. Tal previsão seria importante para conferir agilidade e transparência ao procedimento de substituição dos dirigentes da AGER/MT, a exemplo do que ocorre na Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel<sup>28</sup>.

97. Em relação à composição do quadro técnico, tem-se que a carreira da AGER/MT é composta pelos cargos de Analista Regulador e Inspetor Regulador, responsáveis pela atividade finalística do órgão.

98. No período de análise, observou-se vacância média de 34% dos cargos de analista no período, tendo, em 2017, alcançado o percentual de 38% dos cargos de analista vagos. Em relação ao cargo de Inspetor, o quantitativo nunca foi preenchido, não tendo sido realizado concurso para provimento destas vagas desde a sua criação.

99. Constatou-se que a vacância do quadro de pessoal da AGER/MT permaneceu acima de 50% em todo o período analisado, tendo alcançado 57% dos cargos vagos em 2017.

**Gráfico 2 - Cargos vacantes na AGER/MT**



Fonte: produzido pela auditoria com dados da AGER/MT.

100. Ainda de acordo com o informado pela AGER/MT, há previsão de quatro aposentadorias de servidores do cargo de analista regulador até 2018. Com as possíveis aposentadorias, caso não seja realizado novo concurso, a vacância alcançará cerca de 61% dos cargos da Agência.

<sup>28</sup> O artigo 27, do Decreto Federal nº 2.338, de 7 de outubro de 1997, estabelece procedimento ágil para substituição dos cargos de direção durante o período de vacância.

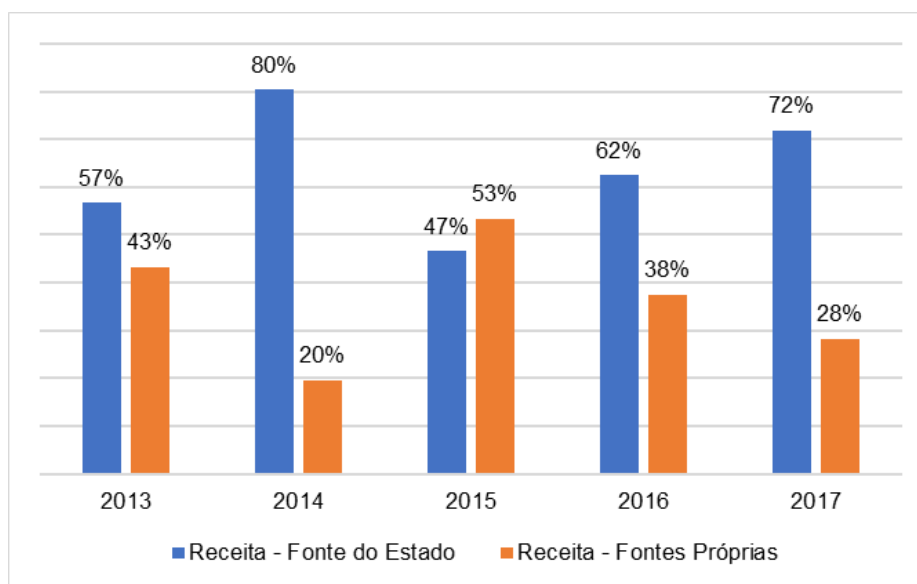


101. Esse dado é relevante, uma vez que as atividades de regulação do STCRIP não são desempenhadas adequadamente por conta das carências de recursos humanos na Agência.

102. De acordo com as informações prestadas, o processo de concurso público foi iniciado em 31.01.2017. No pedido, a AGER/MT solicita análise e aprovação de um quantitativo de vagas utilizando como justificativa para a contratação, a ampliação do número de concessões.

103. No que se refere à autonomia financeira, identificou-se que a Agência vem perdendo capacidade de se autofinanciar nos últimos anos, conforme ilustrado no Gráfico 2Gráfico 3.

**Gráfico 3 - Receitas da AGER/MT**



Fonte: construído pela auditoria com dados do FIPLAN.

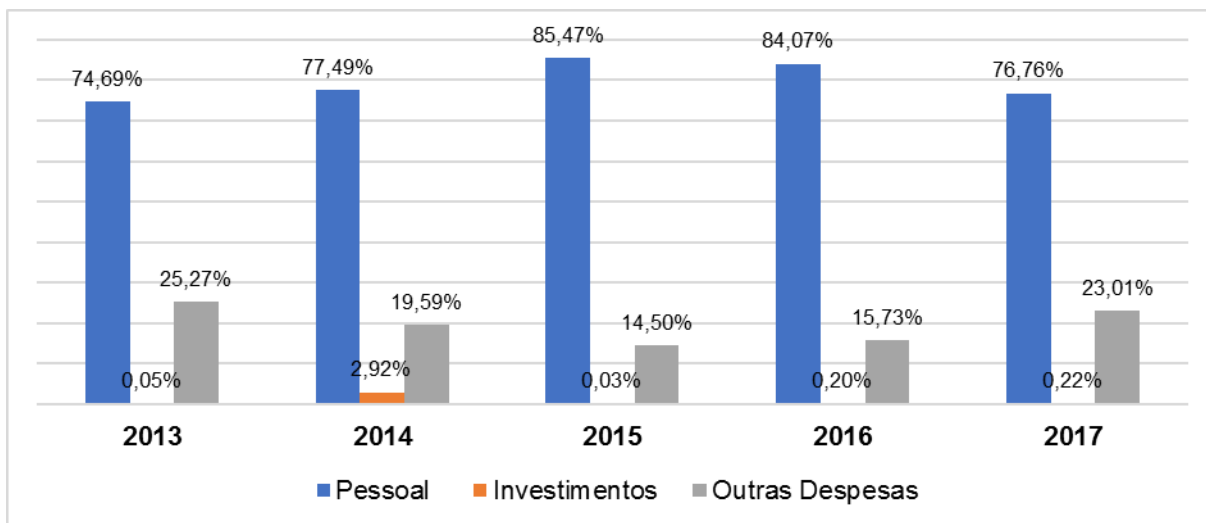
104. Desde 2015 a AGER/MT tem a participação das receitas de fontes próprias reduzidas em relação ao total de receitas. Em 2014, o Estado foi responsável por 80% do orçamento da Agência. Em média, o Estado é responsável por 63% do orçamento no órgão nos últimos cinco anos.

105. Em relação às despesas da AGER/MT, tem-se que as despesas foram custeadas, em sua maioria, com recursos advindos do Estado. A principal despesa corrente da AGER/MT foi com Pessoal e Encargos Sociais, correspondendo a um média de 79,88% dos gastos.

106. No período analisado, esse montante foi de R\$ 39.629.832,32, enquanto que os gastos com Outras Despesas Correntes foram de R\$ 9.599.656,71 (19,35%). Em relação às despesas de capital, a parcela de recursos empregada em Investimentos correspondeu a 0,77% do montante gasto no período.



Gráfico 4 - Despesas da AGER/MT



Fonte: Relatório FIPLAN – PLAN 67.

Considerando esse panorama, observa-se que não há interesse do Governo do Estado em conferir autonomia administrativa e financeira para garantir a continuidade e a qualidade das ações regulatórias.

107. Não há priorização pelo Estado para realizar concurso para suprir a necessidade de servidores da AGER/MT. Em Nota Técnica publicada pela Secretaria de Estado de Gestão<sup>29</sup> - Seges/MT, a AGER/MT encontra-se na ordem de prioridade com índice zero, numa escala de zero a quatro para realização de concursos. Destaca-se que, quanto menor o índice, menor a prioridade.

108. Detectou-se obsolescência das ferramentas utilizadas pela AGER. O Sistema de Controle de Serviços Públicos, sistema de informações gerenciais atualmente utilizado, não oferece relatórios com informações confiáveis, dificultando a transparência e o controle adequado das atividades. Como exemplo, tem-se as abas “dívida ativa” e “defesa e recursos”, em que não são inseridas informações. Estes controles são realizados por planilhas eletrônicas em formato *excel*.

109. Ressalta-se ainda a carência de investimentos na Agência. Além dos dados extraídos do Sistema Fiplan, que demonstram a escassez de investimentos, quando questionada a esse respeito, a AGER/MT informou que não foram realizados investimentos estruturantes nos últimos cinco anos.

110. Nesse sentido, os relatórios de fiscalização apontam, como demonstrado no item 2.2 deste Relatório, a insuficiência de recursos e ferramentas para o desenvolvimento de suas atividades, de forma reiterada.

<sup>29</sup> 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.



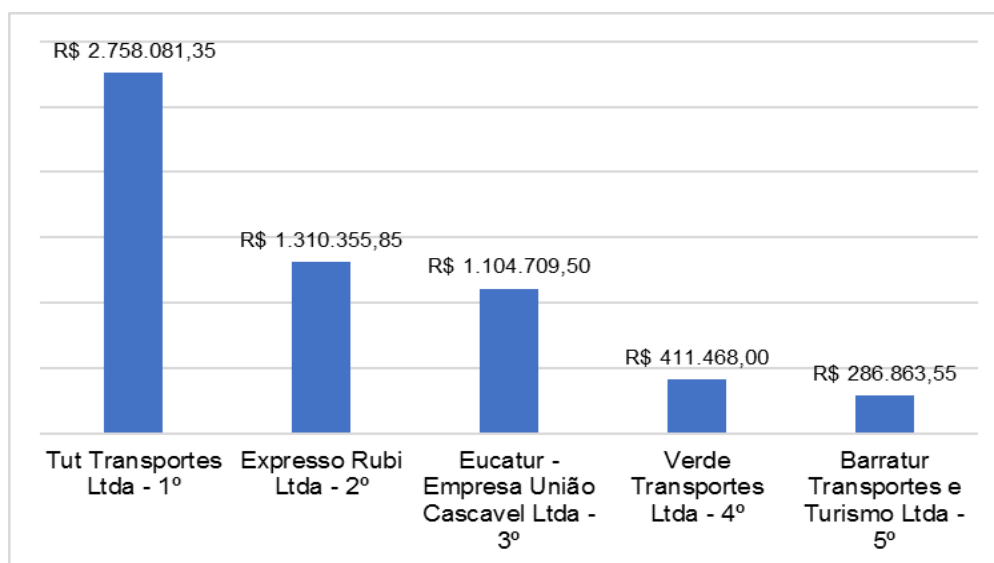
111. Além disso, o baixo índice de pagamento espontâneo das empresas que atualmente operam o STCRIP também fundamenta a situação encontrada. Em levantamento efetuado pela AGER/MT, demonstrou-se que aproximadamente 40% dos valores devidos a título de Taxa de Regulação Fiscalização e Controle – TRFC não são pagos. Semelhante situação ocorre em relação às autuações recebidas pelas empresas.

De acordo com análise dos Relatórios de Infrações e Apreensões extraídos do Sistema de Controle de Serviço Público - sistema utilizado pela AGER/MT, houve o pagamento espontâneo de apenas 1,55% dos autos, equivalendo a um total de R\$ 271.249,75 em recursos.

112. Por outro lado, encontram-se pendentes, ou seja, não pagos, 1.143 autos, que são equivalentes a R\$ 16.143.806,35 em autuações não recebidas.

113. A empresa com maior número de autos é a TUT Transportes Ltda., com 235 autos de infração e apreensão no período, seguida da Expresso Rubi Ltda (130 autos), Verde Transportes Ltda (44 autos), Eucatur – Empresa União Cascavel Ltda (39 autos) e Barratur Transporte (29 autos de infração e apreensão). A soma dos valores devidos por essas cinco empresas é equivalente a R\$ 5.871.478,25.

**Gráfico 5 - Empresas mais autuadas pela AGER/MT entre 2013 e 2017**



Fonte: Sistema de Controle de Serviços Públicos – AGER/MT

114. De acordo com informações encaminhadas pela Procuradoria Geral do Estado<sup>30</sup>, consta de crédito em dívida ativa não recuperados o equivalente a R\$ 10.249.327,64. Deste total, R\$ 4.745.927,48 referem-se à Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle - TRFC.

<sup>30</sup> Resposta ao Ofício nº 142/2017/TIP.



115. Além do baixo índice de arrecadação com taxas e infrações, do baixo nível de investimentos e dos créditos inscritos em dívida ativa não recuperados, ainda há incorreta destinação de receitas próprias da AGER/MT. Esse é o caso da taxa de outorga de R\$ 7.605.333,88 recolhidas como receita própria da Estado, contrariando o art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 429/11.

**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.

**§ 2º** Compete exclusivamente à AGER/MT a arrecadação de suas receitas próprias, bem como deliberar a respeito do depósito e da aplicação de suas disponibilidades de caixa, respeitada a obrigatoriedade de operação em instituições financeiras oficiais. (grifos acrescidos)

116. O edital Concorrência Pública nº 001/2012, previa, no item 10.4.8, que o valor da outorga seria depositado em conta bancária indicada pela AGER/MT. Contudo, em 12.05.2017, a taxa de outorga do Lote 2, MIT 2 e do Lote 2, MIT 7, da Empresa Novo Horizonte, no valor de R\$ 6.238.048,21, foi recolhida como receita do Estado – Receita de Outorga de Concessão do Transporte Intermunicipal –, na fonte 240 (receita própria).

117. Igualmente, a taxa de outorga de Lote 1, MIT 1, do Consórcio Metropolitano, foi recolhida em 25.05.2017 como Receita de Outorga de Concessão do Transporte Intermunicipal na fonte 240 (receita própria). O valor recolhido foi de R\$ 1.367.289,67.

Assim, dado que o recurso da taxa de outorga é um recurso arrecadado no desempenho da atividade de contratação das empresas para operarem o transporte intermunicipal de passageiros, constata-se que o recurso da taxa teve destinação indevida, visto que se trata de uma receita própria da AGER/MT e não do Estado.

118. Conforme o cenário descrito neste trabalho, há um conjunto de causas que fundamentam a situação atual vivenciada pela Agência, que impedem a adequada regulação dos serviços públicos de responsabilidade do Estado.

119. Dentre os efeitos observados, destacam-se, além do prejuízo ao funcionamento regular da Agência, a ineficiência e falta de transparência dos seus processos internos, assim como o seu gradual desaparecimento.

120. Diante do exposto e considerando as fragilidades identificadas tanto no contexto da independência administrativa, quanto da autonomia financeira, propõe-se **recomendar ao Governador do Estado** que:



- institua e regule mecanismos ágeis para recompor o quadro de diretores da AGER/MT durante o período de vacância. A 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.
- 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.

121. Por fim, propõe-se determinar ao **Governador do Estado** que:

- destine, em conformidade com o artigo 28 da LC 429/2011, as receitas próprias da AGER/MT, promovendo a recomposição dos recursos destinados diversamente no exercício de 2017. O atendimento desta disposição não deve impactar a transferência regular de recursos do tesouro do Estado, enquanto não atingida a autonomia financeira da Agência.

### **3.2 Inefetividade das medidas tomadas para regularizar a situação jurídica do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Urbano de Passageiros**

**Achado de auditoria:** 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.

122. No que diz respeito a esse tópico, a auditoria buscou identificar, de forma simplificada, o panorama da relação jurídica e regulatória das empresas que operam o transporte intermunicipal no Estado.

123. Para isso, utilizou-se como critério os compromissos assumidos pelo Governo do Estado com o Ministério Público em Termo de Ajustamento de Conduta - TAC que teve a finalidade de regularizar o STCRIP de acordo com os comandos da Constituição Federal e da legislação específica.

124. O TAC firmado entre o Ministério Público do Estado de Mato Grosso – MPE/MT e Estado de Mato Grosso, em 25.09.2007, destinou-se à resolução das ações judiciais relativas à concessão do serviço público de transporte intermunicipal e à regularização da situação jurídica até o início da vigência dos contratos de concessão de transporte intermunicipal de passageiros.



125. Destaca-se que as análises de auditoria, de caráter operacional, demonstram as fragilidades existentes na AGER/MT e não devem determinar, isoladamente, a comprovação de descumprimento formal do TAC.

### **3.2.1 Ausência de atuação para garantir a qualidade e eficiência dos serviços de transporte**

126. Foi estabelecido no TAC que o “Estado de Mato Grosso e a AGER se obrigam a manter condições mínimas de qualidade e eficiência dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros até que se ultimem os estudos de mercado, o projeto de reestruturação do setor de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros envolvendo as atuais linhas e as que forem propostas por força de novo planejamento e reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário – STCRIP, bem como procedimento licitatório respectivo”.

127. Quando questionada a respeito desse compromisso, a AGER informou que não foram realizadas avaliações qualitativas do serviço do STCRIP no período de 2013 a 2017. Ainda, foi informado pela Agência que não há pesquisa de satisfação dos usuários ou outro instrumento idôneo para aferir a qualidade do serviço no período de janeiro de 2013 a outubro de 2017.

128. Ademais, não existem mecanismos para aferir a manutenção das condições mínimas de qualidade e eficiência do serviço, haja vista a inexistência de indicadores pré-estabelecidos para orientar a atuação da Agência e a consequente avaliação do seu comportamento.

129. Pelo exposto, constata-se que, no período entre 2013 e 2017, o Estado e a AGER/MT não atuaram para manter as condições mínimas de qualidade e eficiência dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros.

### **3.2.2 Ausência de atuação para garantir a qualidade da frota**

130. Consta no TAC que o “Estado de Mato Grosso e a AGER deverão, durante a vigência deste Termo de Ajustamento, exigir dos prestadores de serviços a qualidade da frota, com os veículos em condições de prestar o serviço com segurança, higiene e conforto dos usuários”.

131. Quanto à manutenção da qualidade da frota, constatou-se que inexistente procedimento ou execução de atividades específicas com a finalidade de avaliá-la, bem como, não há pesquisas de satisfação com o objetivo de aferir a percepção dos usuários a respeito da segurança, higiene e conforto dos veículos.



132. A atuação da Agência, nesse contexto, se dá por meio das ações de fiscalização que, embora importantes, não se mostram suficientes para atender ao acordo estabelecido no Termo de Ajuste de Conduta.

133. Desse modo, nas condições atuais, a AGER/MT não possui instrumentos para executar as atividades necessárias ao cumprimento desse compromisso, uma vez que para exigir pressupõe-se a atividade prévia de avaliação que, como ressaltado, não é realizada.

### **3.2.3 Fragilidades na negativa de autorização para novos investimentos**

134. De acordo com o TAC, o “Estado de Mato Grosso não autorizará novos investimentos e aquisições que onerem as empresas que operam o setor e que possam, com isso, gerar por parte das mesmas a alegação de necessidade de recuperação do capital ou de dilação de prazo para exploração do serviço”.

135. Nesse sentido, os únicos investimentos passíveis de aceitação seriam aqueles destinados apenas e tão somente à sustentação regular e natural da atividade de transporte, de acordo com os parâmetros de serviço, como tal definidos pela AGER/MT.

136. Relativamente a este compromisso, foi informado que não houve qualquer autorização de investimentos em empresas por parte da Agência em desacordo com esse compromisso, tendo apenas sido autorizada a substituição de veículo para manter a qualidade mínima na prestação de serviço.

137. Contudo, como já destacado neste Relatório, a Agência não mensura a qualidade da frota nem da prestação do serviço, sendo assim, subjetiva a declaração dada pela Agência no atendimento desse compromisso.

### **3.2.4 Não finalização do procedimento licitatório**

138. Consta que “a AGER mediante delegação autorizada desde logo pelo Estado de Mato Grosso, deverá efetuar a contratação de empresa, que realizará todo o estudo das linhas a serem exploradas no Estado de Mato Grosso”. Deverá, ainda, executar “o procedimento licitatório das linhas acima referidas, até a data de 31 de março de 2010”.

139. No que se refere ao compromisso de realização de procedimento licitatório, constatou-se que houve contratação de empresa para a realização do estudo das linhas a serem exploradas no Estado.

140. Em 2012, foi publicado a Edital de Concorrência Pública nº 001/2012, para a concessão de 16 mercados, sendo oito mercados na categoria básica e oito mercados na categoria diferenciada. Em 2017, foram assinados contratos para a concessão de três dos 16 mercados.



141. Atualmente, o processo licitatório encontra-se em curso. Destaca-se que há cronograma para a execução de atividades relacionada às próximas etapas da concorrência, havendo previsão para a realização da sessão pública para recebimento e abertura dos envelopes de habilitação, garantia de propostas e propostas para maio de 2018<sup>31</sup>.

### 3.2.5 Desaparelhamento da Agência Reguladora

142. No compromisso, consta que o “Estado de Mato Grosso se compromete, mediante previsão de recursos orçamentários, bem como através de expedição de atos jurídicos necessários, a possibilitar à AGER a contratação, mediante concurso público, de fiscais externos, bem como analistas reguladores que deverão compor o quadro permanente de servidores da referida autarquia”.

143. Salieta-se que os servidores deverão estar “devidamente capacitados e em atividades próprias de fiscalização dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros desde o primeiro dia de vigência dos contratos de concessão que resultem dos procedimentos licitatórios previstos”.

144. A esse respeito, destaca-se a carência de profissionais na AGER/MT, com 57% dos cargos vagos. Verificou-se que há pedido de concurso em andamento, contudo, atualmente encontra-se com parecer desfavorável da Seplan/MT e da Sefaz/MT, embasado na ausência de previsão orçamentária e financeira.

145. O panorama apresentado neste tópico é fundamentado no desaparelhamento da Agência Reguladora, que não possui condições materiais necessárias para realizar suas atividades da forma requerida na legislação.

Também é possível identificar morosidade do Governo do Estado, haja vista que as fragilidades identificadas ao longo deste trabalho não são recentes, mas se vem se perpetuando ao longo dos anos. Além disso, as recorrentes ações judiciais e recursos administrativos também fundamentam o lapso de tempo em que se busca a conclusão desse procedimento licitatório.

146. O principal efeito observado se revela no prejuízo ao desenvolvimento da atividade regulatória que, como demonstrado neste Relatório, impões variadas limitações no exercício das funções essenciais da AGER/MT;

147. Na manifestação do gestor<sup>32</sup>, ficou demonstrado que uma Comissão Especial de Licitação foi designada para dar continuidade à licitação do STCRIP<sup>33</sup>. Evidenciou-se que os critérios de transparência foram observados por meio da publicação do Aviso de Reabertura de Concorrência Pública nº 001/2017, no DOE/MT, no dia 07 de fevereiro de

<sup>31</sup> Publicação no Diário Oficial do Estado de MT, do dia 23/4/2018, página 16.

<sup>32</sup> Ofício nº 528/2017/CS/SINFRA.

<sup>33</sup> Portaria nº 03/2018/CGAB/SINFRA.



2018.

148. Ademais, o gestor informou que as ações do órgão têm sido acompanhadas pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, em razão do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 25 de novembro de 2007 e que foi assinado Termo de Acordo em 12 de março de 2018, estabelecendo novas obrigações com vistas a dar prosseguimento ao certame.

149. Na argumentação do gestor em relação à transparência no processo de decisório, destaca-se que o acompanhamento do TAC pelo MPE/MT não exaure a necessidade de transparência, visto que os critérios de transparência devem atender à sociedade de modo geral.

150. Cabe ressaltar que a publicação do Aviso de Reabertura de Concorrência Pública nº 001/2017 pela SINFRA é mero cumprimento da legislação. Contudo, verificou-se que a SINFRA tem atendido critérios de transparência no Portal da SINFRA, no campo que trata da Concorrência Pública nº 001/2017.

151. Considerando a manifestação do gestor sobre o achado evidenciado pela auditoria, entendeu-se a necessidade de modificar a recomendação ora proposta no Relatório Preliminar.

152. A recomendação no Relatório Preliminar era a seguinte: normatizem e 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.

153. Desse modo, propõe-se recomendar à **Sinfra/MT** e à **AGER/MT**:

- 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.

154. A aplicação da medida proposta trará como benefício, além da regularização do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, o aumento do controle social e a melhoria da transparência dos processos decisórios do Poder Público no que diz respeito às necessidades dos usuários.



#### 4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

155. A versão preliminar deste Relatório foi submetida aos gestores<sup>34</sup>, por meio dos Ofícios nº 2269/2017, 2270/2017, 2271/2017, 2272/2017, 2273/2017, 2274/2017 e 2275/2017 do Gabinete do Excelentíssimo Conselheiro Relator, em 16.12.2017 e 18.12.2017, com a finalidade de se obter os comentários acerca dos apontamentos levantados na auditoria.

156. Em resposta, o Presidente Regulador manifestou-se por meio do Ofício/GP/nº 051/2018, de 05.02.2018. No mesmo sentido, o Governador do Estado de Mato Grosso manifestou-se por meio do Ofício nº 20/2018-GAB/GOV, de 05.02.2018.

157. Por fim, o Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística manifestou-se por meio do ofício nº 528/2018/GS/SINFRA, em 10.04.2018. Todas as respostas dos gestores foram tempestivas considerando os prazos que foram concedidos para as respectivas defesas.

158. Apresenta-se em síntese, a análise dos principais comentários encaminhados acerca das conclusões e recomendações propostas. Ressalta-se que os esclarecimentos prestados pelos gestores foram acrescentados ao texto do relatório, pois foram úteis para a melhor compreensão dos temas abordados.

159. Em relação aos comentários dos gestores da AGER/MT, as principais argumentações referiram-se aos seguintes itens do Relatório preliminar.

**Item 1.6.1 Dados operacionais e financeiros do objeto avaliado** – A AGER/MT afirmou que as informações contidas no relatório estão desatualizadas quanto ao número de terminais rodoviários, número de linhas e números de ônibus cadastrados no SCSP. A Agência Reguladora ponderou também sobre a previsão de arrecadação do ICMS, alegando que os cálculos trazidos no relatório estavam baseados nos coeficientes máximos constantes no instrumento convocatório e que as propostas vencedoras do certame que celebraram contrato com o Estado foram baseadas no coeficiente mínimo e, por isso, a previsão de arrecadação deveria ser menor daquela relatada.

160. A argumentação do gestor foi plausível, tendo em vista que as informações constantes no relatório com relação ao número de terminais rodoviários, número de linhas e de ônibus cadastrados estão desatualizadas.

161. Contudo, cabe ressaltar que a foi encontrada limitação de auditoria<sup>35</sup> devido à

<sup>34</sup> Os gestores avaliados estão relacionados na página 1 deste Relatório.

<sup>35</sup> Conforme item “1.5. Limitações de auditoria”, página 7 deste Relatório.



baixa qualidade de dados existentes no Sistema de Controle de Serviços Públicos – SCSP. Neste caso, foram utilizadas as informações que constavam do edital de concorrência pública nº 001/2012.

162. Em relação aos valores que serão arrecadados ao Estado por ocasião do ICMS, afirma-se que, levou-se em consideração os valores estimados para os próximos vinte anos de celebração contratual.

163. A esse respeito, cumpre esclarecer que, os valores a serem recolhidos ao tesouro estadual são previsões de arrecadação. O valor do contrato corresponde ao total estimado das receitas da concessionária, durante o período da concessão<sup>36</sup>.

164. Ao mencionar o valor estimado da arrecadação prevista ao longo da concessão, objetivou-se demonstrar, principalmente, o benefício aos cofres públicos do Estado de Mato Grosso, baseando-se na alíquota vigente para tal fato gerador.

165. Ressalta-se que a diferença entre os valores descritos no relatório e aqueles apontados pelo gestor da AGER/MT não influenciaram na identificação dos achados de auditoria. Por isso, não houve alteração nas recomendações ou determinações emanadas pela auditoria.

**Item 2.1 Ineficiência dos mecanismos utilizados para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte** – A AGER/MT ponderou que, com o atual cenário do STCRIP, os mecanismos utilizados para a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do atual sistema não foram afetados em sua eficácia. A Agência Reguladora também informou que, devido à precariedade jurídica do sistema, o reajuste tarifário anual é o instrumento apto a manter o equilíbrio econômico-financeiro da operação. A agência afirmou que não solicita e nem tem acesso aos dados contábeis e administrativos da operação das empresas por serem irrelevantes na atual forma de operação. Os dados necessários para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro são obtidos por meio dos boletins mensais enviados pelas empresas e que tais boletins mensais servem de indicativo da demanda de passageiros para a linha, e mesmo que as empresas apresentassem dados inexatos, esse fato não afetaria na tarifa da empresa. A agência também ponderou sobre a tabela<sup>37</sup> apresentada pela equipe de auditores afirmando que a quilometragem que constava no edital de concorrência pública e a quilometragem homologada pela AGER/MT foram diferentes e que os auditores não acrescentaram as taxas de embarque e os pedágios cobrados na rodovia, apresentando, assim, uma tarifa a menor que a cobrada pela Agência. E, por fim, a AGER/MT alegou que houve diferença entre o coeficiente tarifário autorizado

<sup>36</sup> Cláusula Segunda da Minuta de Contrato – Anexo IV do Edital de Concorrência Pública nº 01/2012.

<sup>37</sup> Tabela 1 – Diferença aplicada entre a tarifa aplicada pelas empresas e a autorizada



pela agência e o que deveria realmente ser, em função da distinção entre as alíquotas do ICMS. Afirmou, ainda, a alíquota prevista em edital era de 4% e a prevista em legislação tributária estadual era de 17%, neste caso, essa diferença colabora para o não superdimensionamento proposto neste relatório.

166. A Agência Reguladora tem como um dos seus objetivos zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados. Além disso, dentre tantas competências, compete à AGER/MT controlar e fiscalizar, nos limites da lei, os serviços públicos e suas respectivas tarifas prestados indiretamente por meio da iniciativa privada.<sup>38</sup>

167. Cabe ressaltar que compete a AGER/MT analisar os demonstrativos e outros dados contábeis das empresas operadoras avaliando dessa forma sua contextualização no mercado congênere e sua sustentabilidade financeira.<sup>39</sup>

168. Compete também a Agência Reguladora analisar e avaliar periódica e sistematicamente a consistência e a fidedignidade das informações dos prestadores de serviços públicos delegados, ainda que de forma precária.<sup>40</sup>

169. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles afirma que “uma vez que os poderes administrativos são conferidos como instrumentos para o atingimento dos fins públicos, o agente público não pode deixar de exercê-los, pois isso comprometeria a própria consecução dos objetivos previstos na lei que determinou ou autorizou a sua atuação”.

170. A esse respeito, cabe salientar que apesar da situação de precariedade jurídica do Estado de Mato Grosso com relação às empresas que operam as atuais linhas, a AGER/MT deve agir nos exatos termos e limites previstos na lei, sem margem para conduta diversa.

171. Nesse caso, o Agência Reguladora não pode deixar de exercer suas prerrogativas, pois estaria abrindo mão do seu “pode-dever”, poder que a Agência não pode deixar de exercer, sob pena de responder por sua omissão.

172. O gestor ao afirmar que não solicita ou não tem acesso às demonstrações contábeis das operações das empresas que operam as linhas do STCRIP, por considerá-las “irrelevantes”, demonstrou que a autoridade reguladora está renunciando o exercício das competências que são outorgadas por lei, ainda que haja precariedade jurídica.

<sup>38</sup> Artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 429, de 21 de julho de 2011.

<sup>39</sup> Conforme artigo 26, inciso IV do Regimento interno da AGER/MT.

<sup>40</sup> Conforme artigo 26, inciso III do Regimento interno da AGER/MT.



173. No mesmo sentido, a afirmação do gestor de que os dados, porventura inexatos, apresentados pelas empresas operadoras não implicam qualquer reflexo no valor da tarifa autorizada, eliminando, assim, o risco de superdimensionamento das tarifas, não procede.

174. Neste contexto, caso os insumos fornecidos pelas empresas para a composição do coeficiente tarifário não estejam de acordo com a realidade, desde já, as tarifas praticadas estariam prejudicadas, ocasionando uma redução da confiabilidade da informação utilizada no processo regulatório.

175. Com relação aos questionamentos das informações contidas na tabela apresentada pela auditoria, vale destacar que a auditoria utilizou as distâncias contidas na tabela contida no Anexo A do Projeto Básico do edital de Concorrência Pública nº 001/2017, devido à baixa qualidade de dados existentes no SCSP.

176. A diferença apresentada entre a tabela utilizada pela auditoria e a tabela apresentada pela AGER/MT não apresentou diferenças relevantes. Este fato não prejudicou a avaliação feita pela auditoria, pelo contrário, validou a análise feita pela equipe de auditoria.

177. Além disso, os valores das taxas de embarque e de pedágio não constavam de nenhum instrumento de transparência da agência reguladora. Quando consultado o site da agência, somente havia uma tabela com as tarifas autorizadas por Km para transporte intermunicipal. Não havia nenhuma informação sobre os valores das taxas que deveriam ser cobradas nas tarifas.

178. As informações necessárias para que o cidadão pudesse ser informado a respeito das tarifas praticadas, somente foram acrescentadas ao site da agência reguladora após a apresentação do Relatório Preliminar aos gestores para o cumprimento da ampla defesa e do contraditório.

179. A auditoria não buscou aferir o equilíbrio econômico-financeiro do STCRIP, mas sim, verificar a suficiência dos mecanismos utilizados pela AGER/MT, com a finalidade de alcançar um de seus objetivos institucionais, o zelo pelo equilíbrio econômico-financeiro do Sistema.

180. Dessa forma, foram considerados os comentários dos gestores, contudo, não houve alteração nas recomendações propostas.

**2.2 Insuficiência do poder de fiscalização da AGER/MT** – os gestores destacaram que a insuficiência do poder de fiscalizar da agência decorre principalmente da precariedade



jurídica do transporte em operação. A agência afirmou que as fiscalizações são divididas em fiscalizações de rotina e fiscalizações especiais. As fiscalizações de rotina são decorrentes de uma programação semanal e as fiscalizações especiais são decorrentes de denúncias. Enfatizaram também que, toda a atividade fiscalizatória é documentada e que mensalmente são produzidos relatórios com os dados das operações. Alegaram que a inexpressividade do pagamento das autuações aplicadas foi consequência da falta de concessão no STCRIP.

181. A esse respeito, cumpre inicialmente destacar que, a afirmação do gestor referente às fiscalizações de rotina com programações semanais e produções de relatórios não foi evidenciada pela auditoria.

182. Quando solicitado o Plano Anual de Fiscalização – PAF do STCRIP no período entre 2013 e 2017<sup>41</sup>, a AGER/MT forneceu somente as informações referentes ao exercício de 2017. Informaram que o PAF relativo a 2013 não fora encontrado e que os PAFs de 2014 e 2015 seriam enviados a este Tribunal de Contas, fato que não ocorreu.

183. No mesmo sentido, a Agência Reguladora somente apresentou os relatórios das ações fiscalizatórias (referente ao PAF) relativos ao exercício de 2015. Afirmou que enviaria os relatórios das ações fiscalizatórias do exercício de 2013, fato que também não ocorreu. E por fim, afirmou que os relatórios de 2014 e de 2016 foram elaborados, porém não foram localizados.<sup>42</sup>

184. Dessa forma, foram considerados os comentários dos gestores, contudo, não houve alteração nas recomendações propostas.

**Item 2.3 Deficiências na atuação da Ouvidoria** – os gestores ratificaram a dificuldade que a Agência Reguladora encontra na elaboração dos relatórios com dados consolidados das manifestações dos usuários. Atribuíram tal dificuldade a fragilidade do SCSP, desenvolvido pelo MTI. Afirmaram que a MTI não realiza a atualização do sistema, apresentando para a Agência uma ferramenta obsoleta, com problemas recorrentes e sem a função básica de extração de relatórios com tipos de indicadores. Para minimizar as deficiências do sistema, são elaborados relatórios de forma manual por meio de planilhas de Excel.

185. Ressalta-se que o gestor tem razão ao relatar sobre a desatualização, obsolescência e ineficiência da ferramenta disponibilizada pela MTI. Encontrou-se limitações

<sup>41</sup> Respostas ao Ofício nº 143/2017/TIP, item 6 e ao Ofício nº 155/2017/TIP, item 1.

<sup>42</sup> Resposta ao Ofício nº 155/2017/TIP, item 3.



de auditoria nesse caso em tela<sup>43</sup>.

186. Contudo, por meio de visitas à AGER/MT identificou-se que os gestores não solicitavam formalmente à MTI as atualizações e ajustes necessários para que o SCSP atendesse as necessidades da agência.

187. Dessa forma, foram considerados os comentários dos gestores, contudo, não houve alteração nas recomendações propostas.

188. Em relação aos comentários dos gestores da SINFRA/MT, a principal argumentação referiu-se ao seguinte achado:

**Item 3.2 Inefetividade das medidas tomadas para regularizar a situação jurídica do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Urbano de Passageiros** – os gestores afirmaram que uma Comissão Especial de Licitação foi designada para dar continuidade à licitação do STCRIP (Portaria nº 03/2018/CGAB/SINFRA). Informaram também que os critérios de transparência foram observados por meio da publicação do Aviso de Reabertura de Concorrência Pública nº 001/2017, no DOE/MT, no dia 07 de fevereiro de 2018. O Secretário salientou que a SINFRA está tomando cautela e providências cabíveis voltadas à conclusão da Concorrência Pública 001/2017, não havendo que se falar em ausência de transparência para os processos decisórios que conduzem a licitação e demais atos correlatos. Ainda, informou que as ações do órgão têm sido acompanhadas pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, em razão do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 25 de novembro de 2007, bem como a assinatura do Termo de Acordo em 12 de março de 2018, estabelecendo novas obrigações com vistas a dar prosseguimento ao certame.

189. Na argumentação do gestor em relação à transparência no processo decisório, destaca-se que o acompanhamento do TAC pelo MPE/MT não exaure a necessidade de transparência, visto que os critérios de transparência devem atender à sociedade de modo geral.

190. Cabe ressaltar que a publicação do Aviso de Reabertura de Concorrência Pública nº 001/2017 pela SINFRA é dever da Secretaria, conforme preconiza a Lei nº 8.666/93.

191. Contudo, verificou-se que a SINFRA tem atendido critérios de transparência no Portal da SINFRA, no campo que trata da Concorrência Pública nº 001/2017.

192. Considerando as argumentações do gestor, entende-se que resta modificada a recomendação constante no item 3.2 do Relatório Preliminar conforme demonstra-se:

**Recomendação do Relatório Preliminar:** normatizem e apliquem requisitos de transparência para os processos decisórios que conduzem a licitação, a

<sup>43</sup> Conforme item “1.5. Limitações de auditoria”, página 7 deste Relatório.



contratação e a operacionalização do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.

**Recomendação após os comentários dos gestores:** 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.

193. Em relação aos demais achados deste relatório, os gestores não se contrapuseram de forma expressa, motivo pelo qual não foram alteradas as demais recomendações e conclusões propostas.



## 5. CONCLUSÃO

194. Esta auditoria operacional teve como objetivo avaliar a gestão do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar as boas práticas e propor ações de melhoria.

195. Constatou-se que devido à insuficiência de ferramentas e dados atualizados das empresas bem como à precariedade da relação jurídica com os transportadores, há 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.

196. Por sua vez, 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.

197. Identificou-se também que 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, há deficiências na atuação da Ouvidoria e na representação dos usuários, comprometendo as atividades regulatórias e o desequilíbrio na relação governo/empresas/usuários.

198. No que diz respeito ao ambiente regulatório do STCRIP, 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. Por fim, 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.

200. Diante desse panorama, foram propostas como recomendação à AGER/MT a adoção de mecanismos efetivos para promover acompanhamento do equilíbrio econômico-



financeiro do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros; o estabelecimento de estabeleça mecanismos formais para planejar, executar e documentar as atividades de fiscalização do Sistema e o aparelhamento da ouvidoria, para geração de informação estratégica e para o adequado tratamento dos problemas apontados pelos usuários.

201. No mesmo sentido, foi proposta como determinação ao Governador do Estado, a regularização da prestação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, por meio de licitação; a implementação de medidas para conferir autonomia financeira à AGER/MT; a instituição do Conselho Consultivo da AGER/MT e a destinação devida das receitas próprias da AGER/MT.

202. Foi também recomendado ao Governador do Estado a instituição de mecanismos ágeis para recompor o quadro de diretores da AGER/MT durante o período de vacância e o estabelecimento de plano de investimento e estruturação para a AGER/MT de curto, médio e longo prazo.

203. Por fim, foi recomendado à Sinfra/MT e à AGER/MT a aplicação de 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.



## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

204. Diante do exposto, com a finalidade de contribuir para a melhoria do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, encaminha-se o presente Relatório Preliminar de Auditoria, com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) citação de **todos** os jurisdicionados que integraram a amostra da auditoria operacional, nos termos do art. 137, “c”, Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

b) análise da manifestação dos gestores pela equipe de auditoria que elaborou o trabalho, nos termos do art. 141 § 1º Regimento Interno do TCE/MT.

205. Identificam-se a seguir os jurisdicionados avaliados e seus respectivos gestores e, em seguida, apresentam-se as propostas de recomendações e determinações.

### **Jurisdicionados avaliados:**

#### **1. Governador do Estado**

Gestor: José Pedro Gonçalves Taques – Governador

#### **2. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – Sinfra**

Gestores:

José Pedro Gonçalves Taques – Governador

Marcelo Duarte Monteiro – Secretário Estadual de Saúde

#### **3. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso – AGER**

Gestores:

Eduardo Alves de Moura – Presidente Regulador

Gisele Auxiliadora de Almeida Rios – Diretora Reguladora de Energia e Saneamento

Keile Pereira – Diretora Reguladora Ouvidora

Luis Arnaldo Faria de Mello – Diretor Regulador de Transporte e Rodovias

Luzinete Aparecida Campos Caldereiro – Diretora de Administração Sistêmica



## Item 2.1 do Relatório Preliminar – Ineficiência dos mecanismos utilizados para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte

Recomendar à **AGER/MT** que:

- 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.

Determinar ao **Governador do Estado** que:

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

## Item 2.2 do Relatório Preliminar – Insuficiência do poder de fiscalização da AGER/MT

Recomendar à **AGER/MT** que:

- 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 uso de critérios objetivos, além de formalização do procedimento de fiscalização mediante aprovação da diretoria.

Determinar ao **Governador do Estado** que:

- implemente medidas para conferir autonomia financeira à AGER/MT conforme estipulado no artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 429/11.
- regularize a prestação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, por meio de licitação, conforme estipulado pelo artigo 175 da Constituição Federal.



### Item 2.3 do Relatório Preliminar – Deficiências na atuação da Ouvidoria e na representação dos usuários

Recomendar à **AGER/MT** que:

- 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.
- 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.

Determinar ao **Governador do Estado** que:

- institua o Conselho Consultivo da AGER/MT, nos termos estabelecidos pelo artigo 47 combinado com o artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 429/2011.

### Item 3.1 do Relatório Preliminar – Ausência de autonomia administrativa e financeira da Agência Reguladora

Recomendar ao **Governador do Estado** que:

- institua e regulamente mecanismos ágeis para recompor o quadro de diretores da AGER/MT durante o período de vacância. A 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.
- 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.



Determinar ao **Governador do Estado** que:

- destine, em conformidade com o artigo 28 da LC 429/2011, as receitas próprias da AGER/MT, promovendo a recomposição dos recursos destinados diversamente no exercício de 2017. O atendimento desta disposição não deve impactar a transferência regular de recursos do tesouro do Estado, enquanto não atingida a autonomia financeira da Agência.

### **Item 3.2 do Relatório Preliminar – Precariedade da relação jurídica das empresas que operam o Sistema de Transporte Intermunicipal**

Recomendar à **Sinfra/MT** e à **AGER/MT** que:

- 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.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**: Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**: Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999**: Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER/MT e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-7101-1999.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 149, de 30 de dezembro de 2003**: Dispõe sobre o regime de concessão e autorização dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Mato Grosso, a concessão de terminais rodoviários e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-149-2003.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 164, de 30 de março de 2004**: Dispõe sobre alteração da denominação da Secretaria de Estado de Transporte – SEET, sua estrutura organizacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-164-2004.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 429, de 21 de julho de 2011**: Dispõe sobre a organização, estrutura e competências da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-429-2011.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.



\_\_\_\_\_. **Decreto nº 465, de 29 de março de 2016:** Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - Sinfra. Disponível em: <http://www.transparencia.mt.gov.br/documents/363605/5395765/SINFRA+-++Decreto+n%C2%BA+465+de+29.03.16.pdf/e9026718-772c-4499-bcce-afab0513f637>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.017, de 24 de maio de 2017:** Aprova o Regimento Interno da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados – AGER/MT. Disponível em: <http://www.ager.mt.gov.br/documents/5177949/5675421/regimento+interno.pdf/21ef834b-8459-48de-a6e0-068806433c92> >. Acesso em: 24 nov. 2017.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 4 de maio de 2018.

*Assinatura digital*  
**BELÍZIA BRITO DE ALMEIDA**  
Auditor Público Externo  
Matrícula nº 203250-3

*Assinatura digital*  
**MARCELO PEREIRA DA SILVA**  
Auditor Público Externo  
Matrícula nº 203350-0

*Assinatura digital*  
**BRUNO DE PAULA SANTOS BEZERRA**  
Secretário de Controle Externo de Auditorias Operacionais em Substituição  
Auditor Público Externo  
Matrícula nº 203152-3