PROCESSO Nº: 2593/2021 - TC

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

JURISDICIONADO: DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

ASSUNTO: PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO DECORRENTE DE REPRESENTAÇÃO

RESPONSÁVEL: JONIELSON PEREIRA DE OLIVEIRA

ADVOGADA: CHEYENNE PORTO DE AZEVEDO COSTA, OAB/RN 14278

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. REPRESENTAÇÃO. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DO DETRAN/RN. IRREGULARIDADES NA VIGÊNCIA E NA HABILITAÇÃO DA EMPRESA CONTRATADA. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* PRESENTES. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO NOVO CERTAME. DOCUMENTO QUE NOTICIA NOVAS IRREGULARIDADES. DESAPENSAMENTO PARA SEGUIR TRÂMITE PRÓPRIO. INCLUSÃO DE AÇÃO FISCALIZATÓRIA NO PFA.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação encaminhada pelo Ministério Público do Trabalho, a partir de denúncia inicialmente endereçada àquele órgão, noticiando possível renovação de contrato do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Norte – DETRAN/RN com a empresa FG Consultoria e Gestão Empresarial e Educacional Eireli para aplicação de exames práticos, já renovado em 2020 e sem que a empresa disponha das certidões negativas de débito junto à Receita Federal e ao Ministério do Trabalho.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

Em instrução preliminar sumária, a Diretoria de Controle Externo da Administração Indireta – DAI esclareceu que a Representação trata do Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN, cujo objeto consiste na "*contratação de empresa para prestação de serviços de Automação de Exames Práticos, soluções em sistemas de telemetria, solução em sistemas de avaliação, frota para realização de exames, solução itinerante para Exame Prático, através de empresa especializada com solução integrada para aplicação das Provas Práticas de Direção Veicular*"[1].

A manifestação técnica ressaltou que a empresa contratada não mantém as condições de regularidade fiscal exigidas na licitação, fato que se verifica, pelo menos, desde o mês de abril de 2018; e que foram formalizados aditivos contratuais que ultrapassam os limites de vigência e de valor contratado. Ao final, sugeriu a atribuição de caráter seletivo e prioritário ao feito, a notificação do Diretor Geral do DETRAN/RN e a adoção de medida cautelar de suspensão do contrato.

Diante dos elementos apresentados na análise inicial da DAI, foi conferida seletividade e prioridade ao processo, bem como determinada a notificação do gestor responsável, para manifestação prévia e, em sendo possível, apresentação da documentação indicada[2].

Realizada a comunicação, o Sr. Jonielson Pereira de Oliveira juntou suas razões prévias por meio dos Documentos nº 302710/2021-TC[3] e nº 3341/ 2021-TC[4].

Além disso, foi apensado o Documento nº 3369/2021-TC[5], que se refere a petição subscrita por servidora daquela autarquia, através da qual solicita "*uma posição jurídica e técnica sobre a (i)legalidade dos 'exames monitorados', então praticados pela Empresa denominada RESTART, um ente privado contratado pelo DETRAN/RN, para fiscalização de exames práticos por meio de videomonitoramento*."

Instada a se pronunciar, a DAI entendeu que as justificativas apresentadas pelo DETRAN/RN não são capazes de elidir as irregularidades relativas à formalização de aditivos

[1] Evento 09.
[2] Evento 12.
[3] Evento 20.
[4] Evento 23.
[5] Evento 24.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

contratuais com empresa sem regularidade fiscal e em prazo superior ao limite. Por outro lado, entendeu que a argumentação exposta pelo gestor foi capaz de afastar a impropriedade sobre a extrapolação do valor total da contração.

Em relação ao pleito cautelar, a unidade instrutiva consignou que "*o Diretor Geral do DETRAN/RN deixou claro que o presente contrato revela-se essencial ao funcionamento dos serviços de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores*", de modo que estaria caracterizado *periculum in mora* inverso, razão pela qual sugeriu a não suspensão do contrato.

Na mesma oportunidade, a DAI propôs a fixação de prazo de 30 (trinta) dias úteis para que a autarquia conclua a fase interna da licitação que trata o processo SEI nº 02910021.000370/2021-77, inclusive com observância às recomendações exaradas nos Acórdãos nº 422/2016-TC e 83/2018-TC[6].

Em seguida, o feito foi encaminhado para oitiva do Ministério Público de Contas, sobrevindo a Manifestação Ministerial nº 808/2021, em que a Procuradora Luciana Ribeiro Campos: pontuou os preceitos jurídicos que impõem a condição de regularidade para a prorrogação de contrato com o poder público; destacou que a empresa contratada possui contra si 19 reclamações trabalhistas, dos quais em duas delas já foi deflagrada a fase de execução com redirecionamento contra o DETRAN/RN e o Estado do Rio Grande do Norte, em razão da impossibilidade de encontrar bens da empresa; defendeu que "*a manutenção da execução contratual demanda a prova da vantajosidade e economicidade a longo prazo, cuja demonstração não pode se restringir ao aspecto meramente econômico*"; observou que o contexto está corroborado pela denúncia constante no documento apensado 3369/2021, bem como que subsistem incongruências quanto à vigência do instrumento contratual, estendido para 72 meses com base no art. 57, §4º, da Lei 8.666/93 sem cumprimento de todos os requisitos legais; destacou que "*a elaboração de novo certame licitatório pelo DETRAN/RN em razão de irregularidades relativas ao Pregão Presencial nº 01/2016 – que originou a presente contratação – tem sido objeto de avaliação por esta Corte de Contas no Processo nº 19.616/2016, no âmbito do qual foi proferido o Acórdão nº 83/2018, que determinou à*

[6] Evento 31.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

Administração da autarquia estadual a elaboração de novo processo licitatório"; concluiu pela prejudicialidade da manifestação ministerial acerca do deferimento da cautelar no atual estado dos autos, requerendo a remessa dos autos à Inspetoria de Controle Externo, para que "*avalie, em projeção de longo prazo, a vantajosidade de manter a execução do Contrato n.º 46/2016 até julho de 2022, considerando, sobretudo, os riscos mencionados nesta manifestação relativos aos débitos fiscais e trabalhistas da empresa contratada, sem prejuízo de outros riscos envolvidos capazes de acarretar dano ao erário*"[7].

Buscando sanear o feito, verifiquei que os efeitos do Acórdão nº 83/2018-TC, lavrado no Processo nº 19616/2016-TC, encontram-se suspensos por força do recurso interposto, razão pela qual, mesmo enxergando possível conexão entre os dois processos, entendi pelo prosseguimento da presente fiscalização até o trânsito em julgado da decisão final daquele Processo nº 19616/2016-TC, quando poderá ser novamente avaliada a utilidade dos trâmites correrem nos mesmos autos.

Em continuação, o feito foi encaminhado à DAI, para atendimento da demanda provocada na Manifestação Ministerial nº 808/2021, bem como pronunciamento sobre o mérito da peça protocolada pelos servidores do DETRAN/RN (Documento nº 3369/2021-TC).

Através da Informação nº 080/2021-DAI[8], a unidade técnica esclareceu: a) que não foram encontradas evidências de danos ao patrimônio público em virtude da responsabilização subsidiária da execução do Contrato nº 046/2016- DETRAN/RN, uma vez que, até o momento, todas as condenações trabalhistas tiveram seus valores glosados e recolhidos à Justiça do Trabalho; b) as ações trabalhistas atualmente em curso totalizam o montante de R$102.269,71 (cento e dois mil, duzentos e sessenta e nove reais e setenta e um centavos), que somados a eventuais ações futuras e ao resultado do IC nº 001134.2020.21.000-1, poderão resultar em dano ao patrimônio do DETRAN/RN por responsabilidade subsidiária de natureza trabalhista, caso os resultados das decisões decorrentes se dêem após o encerramento do Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN e a autarquia de trânsito não retenha preventivamente os valores das causas/sentenças; c) a empresa FG Consultoria e Gestão Empresarial e Educacional Eireli possui um débito fiscal inscrito na Dívida Ativa da União no montante de R$ 5.425.130,62

[7] Evento 38.
[8] Evento 43.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

(cinco milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, cento e trinta reais e sessenta e dois centavos), não estando inclusos nesse valor os débitos parcelados, garantidos ou com exigibilidade suspensa; d) as novas informações contidas no Documento nº 3369/2021-TC ampliam o escopo dos presentes autos, sendo sua análise inoportuna para o momento processual e para a atividade de controle concomitante atualmente levado a feito nesses autos.

As propostas de encaminhamento alcançaram a remessa dos autos ao MPC; o cadastramento de demanda fiscalizatória da DAI no Sistema de Gerenciamento do Plano de Fiscalização Anual (SisPFA), em atenção aos indícios presentes no Documento nº 3369/2021-TC; a imposição de determinação ao DETRAN/RN, para que retenha R$ 102.269,71 (cento e dois mil, duzentos e sessenta e nove reais e setenta e um centavos) dos valores devidos a FG Consultoria e Gestão Empresarial e Educacional Eireli; e reiteração dos pedidos constantes na Informação nº 065/2021-DAI.

Retornando os autos ao Ministério Público de Contas, a Procuradora Luciana Ribeiro Campos consignou que "*o parecer deste Parquet de Contas acerca da concessão da cautelar requerida nesta demanda depende, ainda, de diligência de complementação do aporte documental contido neste processo*"[9].

Acolhendo a diligência proposta, foi determinada a notificação do DETRAN/RN para remeter cópia integral dos processos relativos ao atual procedimento licitatório deflagrado para contratação de serviço de direção veicular monitorado, Processo de Licitação n.º 02910021.000370/2021-77-SE, e/ou outro que tenha sido instaurado com esse objetivo.

Em cumprimento, o gestor encaminhou o Documento nº 300042/2022-TC[10].

Sobrevieram também os Documentos nº 000023/2022-TC[11] e nº 300068/2022-TC[12], por meio dos quais FG Consultoria e Gestão Empresarial e Educacional Eireli requereu a integração ao processo para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Reconhecendo que a sociedade empresária detém manifesto interesse jurídico no deslinde do caso, o seu pleito foi deferido[13].

[9] Evento 49.
[10] Evento 61.
[11] Evento 60.
[12] Evento 62.
[13] Evento 72.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

Oportunizada nova vista dos autos ao *Parquet*, esse destacou que o certame objeto do Processo SEI nº 02910021.000370/2021-77 encontra-se em fase preliminar e que "*a conclusão da nova contratação capaz de substituir o atual Contrato n.º 46/2016 ora impugnado demandará, ainda, tempo razoável, o que diretamente interfere na decisão a ser tomada por esta Corte de Contas acerca da suspensão do ajuste ou sua manutenção por razões de superior e excepcional interesse público*". Diante dos novos elementos trazidos os autos, o órgão ministerial pugnou pela citação da empresa, após o quê será apresentada manifestação sobre o deferimento da cautelar.

É o que importa relatar.

VOTO

Em que pese o último ato neste feito tenha sido o pronunciamento ministerial pugnando pela citação da FG Consultoria e Gestão Empresarial e Educacional Eireli, entendo necessário submeter a este colegiado a apreciação de medida cautelar, como passarei a explanar.

Consoante relatado, o cerne do presente processo diz respeito à prorrogação do Contrato nº 46/2016-DETRAN para além do prazo máximo de vigência e sem que a empresa contratada atenda aos requisitos de habilitação.

De início, comporta assegurar a constitucionalidade da expedição de medidas de natureza cautelar no âmbito dos Tribunais de Contas, como já amplamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como poder implícito de natureza assecuratória ao exercício de sua competência finalística de controle externo da Administração Pública[14].

Não bastasse, a Lei Complementar Estadual nº 464/2012, em seu art. 120, traz expressa autorização ao TCE/RN para determinação de natureza acautelatória, no início ou no curso de qualquer apuração, desde que existente "fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito". Necessário, pois, que se reúnam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, traduzidos, respectivamente, na

[14] *Leading case*: MS nº 24.510/DF. Outros julgados do STF sobre o tema, a título exemplificativo: MS nº 26.263DF, MS 26.547/DF, SS nº 3789/MA, SS nº 4009/RR, MS 30593/DF e SS 5205/RN.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

plausibilidade do fundamento jurídico e o risco de que a extensão temporal até o julgamento do mérito importe em dano maior ao interesse público.

No presente caso, a instrução evidenciou a formalização de 05 (cinco) termos aditivos de prorrogação do Contrato nº 46/2016-DETRAN/RN, totalizando 72 (setenta e dois) meses de vigência, conforme sintetizado na tabela a seguir, extraída da Informação nº 52/2021-DAI (Evento 09, pág. 11-12):

INSTRUMENTO FORMAL	VIGÊNCIA	PROCESSO ADMINISTRATIVO
Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN	15/06/2016 a 14/06/2017 (12 meses)	88148/15-3
1º Aditivo Contratual (Prazo)	15/06/2017 a 14/06/2018 (12 meses)	12.249/17-2
2º Aditivo Contratual (Prazo)	15/06/2018 a 14/06/2019 (12 meses)	02910037.000050/2018-42
3º Aditivo Contratual (Prazo)	15/06/2019 a 14/06/2020 (12 meses)	02910037.001313/2019-11
4º Aditivo Contratual (Prazo)	15/06/2020 a 14/06/2021 (12 meses)	02910037.001270/2020-16
5º Aditivo Contratual (Prazo)	15/06/2021 a 14/06/2022 (12 meses) **Atualmente vigente**	02910037.001490/2021-12

A situação configura violação à Cláusula VI do instrumento contratual, que previa a vigência máxima de 48 (quarenta e oito) meses. Vejamos (Evento 09, pág. 27):

VI - CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA DO CONTRATO:

6.1 - O contrato será firmado entre o Departamento Estadual de Transito - DETRAN e a vencedora da licitação, o qual consignará os direitos e obrigações das partes e instrumento que faz parte integrante e complementar deste Edital, independente de transcrição, com vigência a partir da data de sua assinatura, com eficácia após a publicação do Extrato no Diário Oficial do Estado, com início em ***15/06/2016 e término em 14/06/2017***, por 12 meses. Podendo ser prorrogado, por 48 (quarenta e oito) meses, após o inicio da vigência do contrato, se de interesse da Administração, conforme art. 57, paragrafo IV da lei 8.666 de 21de junho de 1993.

A parte final da cláusula faz remissão ao art. 57, IV, da Lei nº 8.666/1993, de seguinte dicção:

> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
> (...)

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

> IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

É de fácil percepção, portanto, que a prorrogação da vigência até alcançar 72 (setenta e dois) meses vai de encontro à legislação e ao contrato firmado entre as partes.

Em outro aspecto, a instrução evidenciou que a empresa contratada não manteve os requisitos de habilitação, em afronta à Cláusula Sétima do contrato (Evento 20, pág. 28) e ao art. 27, IV, c/c art. 29, III a V, c/c art. 55, XIII, todos da Lei nº 8.666/93. Vejamos o teor da norma:

> Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:
> (...)
> IV – regularidade fiscal e trabalhista;
>
> Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:
> (...)
> III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
> IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
> V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.
>
> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
> (...)
> XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

A informação técnica preliminar acostou certidões da Justiça do Trabalho e da Receita Federal do Brasil e Procuradoria da Fazenda Nacional que noticiam a existência de débitos trabalhistas e fiscais em nome de FG Consultoria e Gestão Empresarial e Educacional Eireli (Evento 20, pág. 58-60).

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

A inobservância dos requisitos de habilitação é fato incontroverso, reconhecido pela entidade autárquica contratante e pela própria contratada, que através da petição autuada sob o nº 000023/2022-TC busca justificar "*a perda das condições de habilitação originária*".

Assim, considerando o juízo de convicção que comporta neste momento processual, vejo que se encontra suficientemente demonstrado o *fumus boni iuris* autorizador da atuação acautelatória do Tribunal.

Quanto ao *periculum in mora*, entendo presente a necessidade de adoção de medida em caráter de urgência, a fim de evitar eventual nova prorrogação contratual antes do julgamento do mérito. Isso, porque os elementos constantes nos autos indicam que a vigência do Contrato nº 46/2016 encerrará em 14.06.2022 e que o processo licitatório que dará origem a contratação com mesmo objeto ainda não foi concluído.

Nesse ponto, oportuno destacar que o Contrato nº 046/2016-DETRAN já foi objeto de fiscalização na Representação nº 19616/2016-TC, movida pelo Corpo Técnico da DAI e da DAD.

Embora o objeto dos presentes autos (legalidade dos termos aditivos) não se confunda com o do Processo nº 19616/2016-TC (procedimento licitatório antecedente e pagamentos decorrentes do contrato[15]), conveniente esclarecer que a atuação do Tribunal naquele feito não prejudica a continuidade deste, tampouco obsta a emissão de provimento acautelatório. Explico.

Em 2016, a 1ª Câmara de Contas determinou, em sede cautelar, que o Diretor Geral do DETRAN/RN iniciasse um novo processo licitatório para que o Contrato nº 46/2016 não fosse prorrogado:

[15] O Relatório de Auditoria nº 236/2016-DAI/DAD, lavrado naqueles autos, apontou os seguintes achados: incompatibilidade da modalidade pregão com o objeto do certame; inconsistência na escolha do pregão na modalidade presencial; licitação em um único lote; procedimento licitatório iniciado na autarquia e injustificadamente remetida à SEARH/RN; pesquisa mercadológica sem discriminação do valor de cada item; ausência de motivação para vedação de participação de consórcio; inobservância do prazo mínimo entre a publicação do aviso e a data da sessão; ausência de apreciação das minutas pelo Conselheiro de Desenvolvimento do Estado; pagamentos efetuados sem correspondência com o quantitativo de exames realizados, acarretando dano ao erário.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

> Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Tarcísio Costa com fundamento no art. 147 do Regimento interno deste Tribunal de Contas que acatou proposta do voto apresentado pelo Auditor Antonio Ed Souza Santana, julgar pela adoção das seguintes medidas cautelares:
> a) Expedição de determinação ao Diretor Geral do DETRAN/RN para que dê início a novo processo licitatório no prazo máximo de 10 (dias) para viabilizar a celebração de novo contrato com início de vigência previsto para 15/06/2017, considerando a previsão de encerramento da vigência inicial do ajuste originado do Pregão Presencial 001/2016 em 14/06/2017, sendo que devem ser corrigidos os vícios apontados em relação a esta última licitação, ficando desde já fixada multa diária no valor de R$200,00 em caso de descumprimento dessa determinação; (...)
> (Processo nº 19616/2016-TC, Rel. Cons. Subst. Antonio Ed Souza Santana, 1ª Câmara, Acórdão nº 422/2016-TC, em 15.12.2016)

Posteriormente, apreciando o mérito, a 2ª Câmara, acompanhando voto do Relator, Conselheiro Substituto Antônio Ed Souza Santana, expediu recomendação à autarquia e determinou ao Corpo Técnico da DAI que acompanhasse a conclusão do certame[16]:

> (...) ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar: (...)
> 2) Expedição das seguintes recomendações à Direção do DETRAN/RN: i) Atue de forma diligente para a conclusão do novo processo licitatório em curso, com a correção dos vícios apontados em relação ao Pregão Presencial nº 001/2016-SEARH; ii) Formule as pesquisas de preços com base nos custos unitários, prevendo a apresentação de planilha de formação de preços com base também em custos unitários por parte dos licitantes como forma de aferir o preço composto apresentado nas propostas; iii) Estabeleça prazo razoável entre a divulgação oficial do aviso de licitação e a sessão, de forma a viabilizar a adequada formulação das propostas pelos licitantes, dada a complexidade do objeto; iv) Abstenha-se de enviar processos licitatórios para órgãos ou entidades estranhos à organização interna do DETRAN/RN;
> 3) Expedição de determinação à DAI para o acompanhamento da conclusão do novo processo licitatório em curso, bem como do início da execução do novo contrato, deflagrando novo processo para atuação concomitante desta Corte, se for o caso; (...)
> (Processo nº 19616/2016-TC, Rel. Cons. Subst. Antonio Ed Souza Santana, 2ª Câmara, Acórdão nº 83/2018-TC, em 10.04.2018)

[16] O Pleno já apreciou o Pedido de Reconsideração interposto em face do Acórdão nº 83/2018-TC da 2ª Câmara, tendo dado parcial provimento apenas para afastar uma multa imposta (Acórdão nº 05/2022-TC).

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

Como se denota, a determinação para iniciar uma nova licitação foi convertida em recomendação para atuação diligente, de modo que inexiste provimento do Tribunal impondo prazo para a conclusão do certame.

Ademais, há que se considerar que o transcurso do tempo alterou o contexto fático examinado. Seja porque os aditivos contratuais ora questionados são posteriores ao Acórdão nº 83/2018-TC da 2ª Câmara, seja porque o DETRAN/RN encerrou o procedimento licitatório então em curso e deu início a um novo.

A esse respeito, transcrevo trecho do Memorando nº 59/2021/DETRAN - COHAB/DETRAN – GADIR, que deflagrou o Processo SEI nº 02910021.000370/2021-77: "*Informamos que existia um processo em aberto de licitação da Prova Prática do DETRAN/RN, sobre o numero sei n: 02910021.002839/2019-98. Devido as solicitações de muitas mudanças e alterações ao Termo de Referência, encaminho a Direção Geral do DETRAN/RN*." (Documento nº 300042/2022-TC, Evento 02, pág. 01-03).

Traçado esse panorama, forçoso reconhecer que a atuação desta Corte no Processo nº 19616/2016-TC **não** descaracteriza o *periculum in mora* autorizador da concessão de medida cautelar, especialmente porque, repita-se, não há decisão assinalando prazo para a finalização do certame.

Em cumprimento a diligência, o gestor juntou cópia do processo licitatório nº 02910021.000370/2021-77 (Documento nº 300042/2022-TC) e em consulta realizada em 15.02.2022 ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI foi possível constatar a continuidade da tramitação. Em 09 de fevereiro do corrente ano o Diretor Geral aprovou o Termo de Referência (ID 13085766) e no dia seguinte o processo foi encaminhado ao Setor de Compras para pesquisa mercadológica (ID 13105601).

Em que pese a entidade autárquica esteja envidando esforços para concluir a licitação, a meu ver, a situação não afasta a atuação acautelatória do Tribunal. Tal decorre da possibilidade de paralisação do processo administrativo, com finalização da vigência do Contrato nº 46/2016 sem nova contratação a ser iniciada.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

Por conseguinte, vislumbrando a existência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*, com fulcro no art. 120, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012[17] e no art. 345 do Regimento Interno do Tribunal[18], concluo pela **adoção de medida cautelar, de ofício, para fins de determinar ao DETRAN/RN que conclua a fase interna da licitação objeto do Processo SEI nº 02910021.000370/2021-77 e publique o respectivo edital em até 30 dias úteis**, contados da intimação do gestor responsável.

Vencida essa questão, entendo oportuno também submeter a este Colegiado a definição do encaminhamento a ser dado ao Documento nº 3369/2021-TC, apensado ao presente processo por vinculação automática.

No Despacho constante no Evento 29, ratifiquei o apensamento por "*visualizar, em juízo preliminar, a subsistência de conexão com a matéria sob fiscalização*". Entretanto, instado a se manifestar, o Corpo Técnico da DAI ponderou (Evento 43, pág. 18-20):

> 46. Compulsando o teor do Evento 24, temos que a denúncia apresentada pelos servidores do DETRAN/RN visa, em síntese, que esta Corte de Contas apresente uma "(...) posição jurídica e técnica sobre a (i)legalidade dos 'exames monitorados', então praticados pela Empresa denominada RESTART6 (...)".
> 47. Para tanto, a denunciante explana diversos fatos, fundamentos e documentos que indicam supostas irregularidades praticadas pelo DETRAN/RN e pela contratada, dentre as quais, citamos:
> I – a suposta ilegalidade da contratação do objeto do Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN, ante o disposto no art. 148 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) combinado com a Resolução nº 168/2004 – CONTRAN e o art. 22 da CF de 1988;
> II – supostos descumprimentos de cláusulas contratuais praticados pela FG CONSULTORIA E GESTÃO EMPRESARIAL E EDUCACIONAL – EIRELI durante a execução contratual até meados de 2018, o que indicaria: a subcontratação de serviços, más condições de veículos alocados no contrato, a não realização

[17] LCE 464/2012, Lei Orgânica do TCE/RN
Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.
[18] RITCE, aprovado pela Res. 09/2012-TC
Art. 345. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

de exames em todos os municípios do RN e a inadequada fiscalização do contrato; e,

III – Supostas irregularidades praticadas pelo DETRAN/RN na prestação de serviços de habilitação de condutores até o ano de 2018, cujo tema abarca as atividades desenvolvidas no Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN, dentre elas destaca-se: a criação de Comissão de Análise de Recursos de Exames Práticos de Direção Veicular, a criação de "Sala VIP" para atendimento exclusivo de abertura de processo de habilitação, ambas sem amparo legal, a defesa de interesses de candidatos a primeira habilitação por servidores, a realização de exames em descompasso com a Resolução CONTRAN nº 168/2004, e alteração posterior de resultados dos exames (fraude).

48. Conhecida a síntese do teor do Documento nº 3369/2021-TC - Evento 24, nota-se que a denúncia apresentada pelos servidores, conforme já asseverou o Conselheiro-Relator em Despacho presente no Evento 29, em juízo preliminar, possui subsistência de conexão com a matéria sob fiscalização.

49. Verifica-se que a denúncia apresentada pelos servidores do DETRAN/RN é pautada por indícios suficientes de veracidade dos fatos alegados, demonstrados por meio de extensa documentação contendo fotos, relatórios, prints e outros elementos probatórios.

50. Entretanto, as novas informações contidas no Documento nº 3369/2021-TC - Evento 24 amplia o escopo dos presentes autos. A ampliação do escopo instrucional para contemplar aspectos de ordem jurídica afetas à lei de trânsito e regulamentos do CONTRAN, bem como para a apuração de eventos ocorridos até meados de 2018, revelam-se inoportunos para o momento processual e para a atividade de controle concomitante atualmente levado a feito nesses autos.

51. Ou seja, ao se debruçar sobre a apuração de tais matérias e fatos, **corre-se o risco de desviar-se dos trabalhos até então desenvolvidos para focar em novos elementos trazidos aos autos, o que pode prejudicar eficácia do mérito proveniente da presente ação de controle concomitante e contribuir para a perpetuação das diversas irregularidades já apontadas no presente feito**.

52. Ademais, convém lembrar que a presente contratação já foi objeto do Processo nº 19.616/2016 – TC e dos Acórdãos nºs 422/2016 e 083/2018, cujas irregularidades retratadas no citado processo remontam da fase de licitação do Pregão Presencial nº 001/2016, da qual derivou o Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN, bem como do início da avença contratual, o que culminou, por último, com a recomendação de que a autarquia de trânsito realizasse uma nova contratação, cujo resultado prático ainda não foi implementado pelo DETRAN/RN, mesmo passados mais de 03 (três) anos da recomendação desta Corte de Contas, o que demonstra o caráter urgente para a consecução do resultado útil da presente demanda.

53. Por outro lado, dada a presença de indícios suficientes de veracidade dos fatos alegados por meio do Documento nº 3369/2021-TC - Evento 24, não pode esta Corte de Contas deixar de promover o devido tratamento à denúncia, razão pela qual este Corpo Técnico entende que o rito da Auditoria de Conformidade é o instrumento de fiscalização mais adequado para analisar a pertinência da legalidade da presente contratação, para evidenciar as possíveis irregularidades/ilegalidades praticadas durante toda a execução do

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

> Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN, na prestação de serviços de habilitação pelo DETRAN/RN (cujo tema transversa o da presente contratação) e de promover os adequados encaminhamentos que o caso requer.
> 54. Logo, especificamente em relação à denúncia apresentada por meio do Documento nº 3369/2021-TC - Evento 24, esta demanda poderá ser cadastrada no Sistema de Gerenciamento do Plano de Fiscalização Anual (SisPFA), em atenção ao que dispõe o art. 14, IV, do Provimento nº 002/2020-CORREG-TCE, aprovado pela Resolução nº 016/2020 – TC. (Grifo original)

Consoante pontuado pela unidade instrutiva, o Documento nº 3369/2021-TC trouxe ao conhecimento do Tribunal situações relacionadas ao Contrato nº 46/2016-DETRAN/RN, mas cuja análise demandaria uma ampliação do objeto a ser fiscalizado e, consequentemente, uma maior complexidade na instrução processual.

Tendo em vista que os presentes autos visam à atuação concomitante – com a adoção de medidas tendentes a regularizar a indevida renovação contratual –, coaduno com o entendimento do Corpo Técnico, no sentido de que o aprofundamento do exame das novas questões pode prejudicar a eficácia da atuação fiscalizatória objeto deste processo, que segue o rito da seletividade.

Ainda que haja conexão entre as matérias, a instrução deste feito caminha para a abertura do contraditório e, posteriormente, para o julgamento do mérito. Acaso fosse deflagrada uma auditoria no bojo deste processo, seria necessário revolver toda a matéria para análise técnica e ministerial, postergando a conclusão da apreciação do tema original, qual seja, a indevida prorrogação contratual.

Assim, reconsiderando o Despacho no Evento 29, proponho o desapensamento do Documento nº 3369/2021-TC, que deverá ser autuado como "Denúncia", uma vez ultrapassado o juízo preliminar prévio para conhecimento, aqui exercido pelo colegiado. Assim, seguirá trâmite próprio, conforme disciplinado no Provimento 02/2020-CORREG/TCE, aprovado pela Resolução nº 16/2020-TCE.

Por outro lado, diante da gravidade dos fatos narrados e considerando "*que a denúncia apresentada pelos servidores do DETRAN/RN é pautada por indícios suficientes de veracidade dos fatos alegados, demonstrados por meio de extensa documentação contendo fotos, relatórios, prints e outros elementos probatórios*" (Evento 43, pág. 19), divirjo da Unidade Técnica quando propõe apenas o cadastramento de demanda no Sistema de Gerenciamento do

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

Plano de Fiscalização Anual (SisPFA), uma vez que tal medida não garante a atuação fiscalizatória.

Convém rememorar que, nos moldes da Resolução nº 17/2016-TC, a construção do Plano de Fiscalização Anual (PFA) é fruto do esforço conjunto de diversos atores que compõem o TCE/RN e de um processo de avaliação, baseado em critérios técnicos, que além de envolver a seleção de objetos de controle, delimitação do escopo, profundidade e extensão das ações de auditoria.

É nítida a complexidade do processo que permeia a elaboração, consolidação e aprovação de um PFA, de modo que a inclusão de ações de controle em atendimento a determinação do Tribunal Pleno ou das Câmaras - em PFA já aprovado - deve ser medida excepcional e, para tanto, a Resolução n° 17/2016-TC prevê uma série de fatores que devem ser sopesados, conforme se vê no teor do art. 8° abaixo transcrito:

> Art. 8°. Por determinação do Tribunal Pleno ou de qualquer das Câmaras, poderão ser incluídas novas ações de fiscalização no PFA aprovado, considerando:
> I - A capacidade operacional da unidade técnica responsável pela ação ou atividade de fiscalização;
> II - O enquadramento da ação ou atividade de fiscalização, sempre que possível, em um dos Temas de Maior Significância, bem como em fatos ou informações considerados relevantes para o exercício do controle externo;
> III - A compatibilidade da ação ou atividade de fiscalização com o planejamento da unidade técnica para o período.
> Parágrafo único. A deliberação colegiada a que se refere o *caput* será precedida de parecer da SECEX, requisitado pelo proponente, acerca dos aspectos arrolados nos incisos I a III deste artigo.

A Res. 17/2016-TC foi aprovada com o intuito de aprimorar o modelo de fiscalização do Tribunal, visando torná-lo mais célere e tempestivo, sem perder de vista a efetividade e a qualidade dos processos de controle externo.

Na hipótese em comento, ex-funcionários do DETRAN/RN não apenas noticiaram irregularidades na execução do Contrato nº 46/2016, como também questionaram o próprio objeto contratado. Alegaram, em síntese, que "*o intuito da presente representação é a de provar técnica e normativamente, que a utilização de veículos dotados com equipamentos eletrônicos, ora denominadas câmeras de monitoramento, incorre em um ato ilegal, pois,*

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

contraria frontalmente o artigo nº 148, do Código de Trânsito Brasileiro" (Documento nº 3369/2021-TC, Evento 01, pág. 02).

Diante da possibilidade de adoção reiterada do modelo de contratação cuja legalidade é questionada, vislumbro a necessidade de atuação tempestiva do Tribunal, mediante a inclusão de ação fiscalizatória no PFA, preferencialmente no de vigência atual, condicionada à prévia oitiva da Secretaria de Controle Externo, com vistas à realização de auditoria "*para evidenciar as possíveis irregularidades/ilegalidades praticadas durante toda a execução do Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN, na prestação de serviços de habilitação pelo DETRAN/RN*", como propugnado pela própria DAI.

Conclusão:

Ante o exposto, **VOTO**:

a) pela **concessão de medida cautelar**, de ofício, para fins de determinar ao Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Norte – DETRAN/RN que conclua a fase interna da licitação objeto do Processo SEI nº 02910021.000370/2021-77 e publique o respectivo edital em até 30 dias úteis, sob pena de multa pessoal ao Diretor Geral da autarquia, no valor de R$100,00 (cem reais) por dia de atraso, nos termos do art. 110 da LCE nº 464/2012[19];

b) pelo desapensamento do Documento nº 3369/2021-TC, que deverá ser autuado como "Denúncia", com posterior encaminhamento à Secretaria de Controle Externo para que se manifeste sobre a inclusão de ação fiscalizatória no PFA atual ou posterior, visando à realização de auditoria no DETRAN/RN, com o fim de evidenciar as possíveis irregularidades/ilegalidades praticadas durante toda a execução do

[19] LCE 464/202
Art. 110. Nos casos de imposição de obrigação de fazer, o Tribunal poderá impor multa diária às partes, desde que seja compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento da determinação.
Parágrafo único. O Tribunal poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09

Contrato nº 046/2016-DETRAN/RN, com ênfase nos pontos indicados no Documento nº 3369/2021-TC.

Sala das Sessões,

Assinado eletronicamente
Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales
Relator

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES:26640899353 em 22/03/2022 às 10:02:09