



Acórdão 00141/2020-8 - Plenário

Processo: 01436/2018-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Inspeção

UG: SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Responsável: PAULO RUY VALIM CARNELLI

Procurador: HELEN APARECIDA ABRANTES CAIRES (OAB: 11844-ES)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – INSPEÇÃO
– SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E
OBRAS PÚBLICAS (SETOP) – REGULAR COM
RESSALVA – RECOMENDAR - ARQUIVAR.**

VOTO DO RELATOR

O CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

RELATÓRIO

Tratam os autos de inspeção realizada em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização referente ao ano de 2018, por equipe técnica integrante do Núcleo de Controle Externo de Regime Especiais - NRE, implementada junto à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas -SETOP, a fim de verificar o atendimento aos itens 1.6 e 1.9 do **Acórdão TC Nº. 1226/2016 - Primeira Câmara**, proferido nos autos do **Processo TC nº. 1152/2016**, relativamente ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória (Transcol), sob a responsabilidade do Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli.

Em decorrência desta decisão o presente processo foi autuado em 15/2/2018, tendo o Responsável encaminhado o OFÍCIO/SETOP/GS/Nº 046/2018, em resposta ao Ofício de Comunicação 560/2018 da Equipe Técnica do Núcleo de Controle Externo de Regime Especiais – NRE. Posteriormente, em complemento à resposta ao Ofício de Comunicação nº. 560/2018, foi encaminhado, o OFÍCIO/SETOP/GS/Nº 054/2018. Em ambas as ocasiões, as informações trazidas ao conhecimento dessa Corte de Contas se fizeram acompanhar de documentos.

O sistema de acompanhamento processual do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES registra, 19/04/2018, solicitação do Responsável para dilação de prazo para manifestação quanto à submissão dos achados. Tal pedido, entretanto, não chegou a ser apreciado, pois enquanto se dava seu trâmite sobreveio o protocolo do OFÍCIO/SETOP/GS Nº 084/2018, visando apresentar resposta ao Ofício de Submissão de Achados 1063/2018.

Ao tempo da apresentação desta resposta, o Núcleo de Controle Externo de Regimes Especiais já havia elaborado o **Relatório de Inspeção nº. 002/2018**, razão pela qual se convencionou submeter a resposta ao ofício de achados à equipe técnica responsável pelo procedimento de fiscalização, a fim de se aferir se algum dos argumentos ali expostos teria o condão de alterar as conclusões contidas no relatório de inspeção.

Sobreveio, assim, a **Manifestação Técnica nº. 356/2018** na qual a equipe do Núcleo de Controle Externo de Regimes Especiais - NRE analisou os argumentos da resposta do responsável ao Ofício de Submissão de Achados 1063/2018, concluindo que:

“(…) a equipe técnica entende que a justificativa analisada não apresenta argumentação suficiente para afastar o entendimento apresentado no Relatório de Inspeção 2/2018-3, mantendo-se a sugestão para que seja recomendado ao gestor que reavalie quanto ao não uso do Sistema de Monitoramento da Operação, em razão do fornecimento automatizado dedados, bem como, quanto ao sistema de redução de valor de custo total previsto no MDC, tanto em razão das hipóteses de sua aplicação, como quanto à previsão de desconto de valor único de porcentagem.”

Diante disso, foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial (ITI) nº. 272/2018**, sugerindo a citação do Responsável quanto ao subitem “2.1 A1 (Q4) - Não aplicação de metodologia destinada a mensuração da qualidade” e sua notificação quanto ao subitem “3.1 A2 – Metodologia inadequada para mensuração da qualidade dos serviços prestados”, ambos do Relatório de Inspeção 2/2018.

Por meio da **Decisão Segex nº. 289/2018** foi realizada a citação e a notificação do Responsável, com prazo de 30 dias improrrogáveis para resposta, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Inicial (ITI) nº. 272/2018**. Devidamente citado e notificado, o Responsável protocolizou, suas justificativas acompanhada de documentos.

Na sequência da tramitação processual os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Regimes Especiais - NRE para instrução do feito, tendo sido elaborada a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018**, cuja proposta de encaminhamento restou assim lavrada:

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

5.1 Por todo o exposto e com base nas análises realizadas, opina-se pela manutenção dos achados descritos nos subitens 3.1 e 3.2 desta ITC, conforme segue:

5.1.1. NÃO APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DESTINADA A MENSURAÇÃO DA QUALIDADE

Critério: Princípio da Eficiência, previsto no caput do artigo 37 da CRFB

Responsável: Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

5.1.2. METODOLOGIA INADEQUADA PARA MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS

Critério: Princípio da Eficiência, previsto no caput do artigo 37 da CRFB.

Responsável: Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

5.2 Diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV , da Res. TC 261/2013 conclui-se opinando por:

5.2.1. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo senhor Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas, condenando-o, com fulcro no artigo 114, parágrafo único da LCE 621/2012 (LOTCEES) , ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II , do mesmo diploma legal, pela prática do ato ilícito que causou grave infração às normas legais, descrito no subitem 5.1.1, conforme fundamentação contida nos subitens 3.1, desta ITC.

5.3 Propõe-se a expedição de determinação ao senhor Secretário de Estado dos Transporte e Obras Públicas e ao senhor Diretor-Presidente da Ceturb, conforme previsão contida no artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (LOTCEES) c/c o artigo 329, § 7º, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES) , a fim de que implementem, em prazo a ser estabelecido por esta Corte de Contas, metodologia que possibilite a mensuração de um índice que reflita a qualidade dos serviços prestados pelas operadoras do Sistema Transcol, comprovando perante o Tribunal o cumprimento da

determinação, sob pena de reincidência no descumprimento de idêntica determinação deste TCEES no Acórdão TC-1226/2016-Primeira Câmara .

5.4 Propõe-se, ainda, a expedição de recomendação ao senhor Secretário de Estado dos Transporte e Obras Públicas e ao senhor Diretor-Presidente da Ceturb, conforme previsão contida no artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (LOTCEES) c/c os artigos 207, inciso V, e 329, § 7º, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES), a fim de que providenciem a alteração das redações do § 4º do artigo 14 e do artigo 40 da 6ª proposta do MDC, de modo a eliminar as perdas de eficácia, eficiência e efetividade, apontadas no subitem 3.1 do Relatório de Inspeção 2/2018.

5.5 Sugere-se que conste nas notificações da determinação proposta no subitem 5.3 a informação sobre a possibilidade de aplicação de pena de multa por reincidência no descumprimento de determinação, nos termos do art. 135, VII, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 389, VII, do RITCEES, em face do contido no Acórdão TC-1226/2016-Primeira Câmara.

5.6 Sugere-se, também, o apensamento do presente processo à Prestação de Contas do Responsável como gestor da Setop, referente aos atos de gestão praticados em 2018, nos termos do inciso V do artigo 207 do RITCEES.

Após, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas que, por meio do **Parecer Ministerial nº. 00107/2019**, da lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, "(...) anui à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva 03017/2018-5, sem prejuízo da aplicação de multa e da expedição da determinação e da recomendação ali sugeridas".

Concluído o ciclo da instrução processual foi designada data para julgamento do feito na 8ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 26/03/2019, momento em foi realizada sustentação oral por parte do patrono do responsável, fazendo-se necessária nova análise por parte da área técnica.

Assim, por meio da **Manifestação Técnica nº. 06305/2019**, o Núcleo de Controle Externo de Regimes Especiais – NRE, cuja conclusão e proposta de encaminhamento restou assim lançada:

Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela manutenção da proposta de encaminhamento da ITC quanto ao seu item 3.1 e exclusão das recomendações relativas ao seu item 3.2.

4. Proposta de encaminhamento

Propõe-se a exclusão das propostas 5.3, 5.4 e 5.5 da ITC, cujo item 5 (proposta de encaminhamento) ficaria assim:

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

5.1 Por todo o exposto e com base nas análises realizadas, **opina-se pela manutenção dos achados descritos nos subitens 3.1 e 3.2 desta ITC**, conforme segue:

5.1.1. NÃO APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DESTINADA A MENSURAÇÃO DA QUALIDADE

Critério: Princípio da Eficiência, previsto no *caput* do artigo 37 da CRFB

Responsável: Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

5.1.2. METODOLOGIA INADEQUADA PARA MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS

Critério: Princípio da Eficiência, previsto no *caput* do artigo 37 da CRFB.

Responsável: Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

5.2 Diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC 261/2013 **conclui-se opinando por:**

5.2.1. **rejeitar** as razões de justificativas apresentadas pelo senhor Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas, condenando-o, com fulcro no artigo 114, parágrafo único da LCE 621/2012 (LOTCEES), ao pagamento da **multa individual** prevista no artigo 135, inciso II, do mesmo diploma legal, pela prática do ato ilícito que causou grave infração às normas legais, descrito no subitem 5.1.1, conforme fundamentação contida no subitem 3.1, desta ITC.

5.3 Sugere-se, também, o apensamento do presente processo à Prestação de Contas do Responsável como gestor da Setop, referente aos atos de gestão praticados em 2018, nos termos do inciso V do artigo 207 do RITCEES.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, sobreveio o **Parecer Ministerial nº. 03459/2019**, da lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, no seguinte sentido:

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** – dissentindo, com as vênias de estilo, da unidade técnica no tocante ao item **2.1 - Não aplicação de metodologia destinada a mensuração da qualidade (Item 3.1 da ITC)** e acompanhando-a quanto ao item **2.2 - Metodologia inadequada para mensuração da qualidade dos serviços prestados (Item 3.2 da ITC)** – pugna por acolher as manifestações e justificativas do defendente, considerando-se **regulares com ressalvas** os atos de gestão do Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

Outrossim, requer seja **determinado** ao atual Secretário de Estado e Obras Públicas que os sistemas de avaliação de qualidade não sofram descontinuidade no seu emprego.

Por fim, vieram os autos ao gabinete do Relator para elaboração de voto.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Como afirmado anteriormente, tratam os autos de inspeção realizada em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização referente ao ano de 2018, por equipe técnica integrante do Núcleo de Controle Externo de Regime Especiais - NRE, implementada junto à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas -SETOP, a fim de verificar o atendimento aos itens 1.6 e 1.9 do **Acórdão TC Nº. 1226/2016 - Primeira Câmara**, proferido nos autos do **Processo TC nº. 01152/2016**, relativamente ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória (Transcol), sob a responsabilidade do Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli.

A instrução processual realizada a partir do procedimento de fiscalização, modalidade inspeção, instaurado por força da decisão proferida nos autos do **Processo TC nº. 01152/2016**, concluiu pela manutenção da irregularidade descrita nos itens 3.1 e 3.2 da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018-5**.

Em contraposição, o Ministério Público Especial de Contas diverge das conclusões apresentadas pela área técnica após a análise dos argumentos trazidos por força do Ofício de Submissão de Achados nº. 1063/2018, pugnando pela manutenção de ambas as irregularidades.

Passo, assim, ao cotejo das supostas irregularidades identificadas pela área técnica para o qual foi o responsável instado a se manifestar.

Inicialmente, chamo a atenção para o fato de que esta Corte de Contas, por meio do Processo TC nº. 1152/2016, instaurado perante a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória – CETURB/GV, já se debruçou, ainda que sob outros aspectos, acerca do denominado os Contratos de Concessão do Sistema Integrado de

Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano da Região Metropolitana da Grande Vitória – Transcol.

Naquela ocasião, foram suscitadas supostas irregularidades em decorrência da Concorrência Pública nº. 002/2014, cujo objeto versa acerca da delegação, por concessão, da Prestação e Exploração de Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano Municipal de Passageiros de Cariacica, Serra e Viana e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da RMGV – TRANSCOL, sub-divididos nos Lotes 01 e 02, que deram origem aos Contratos nº. 08/2014 e 09/2014 firmados, respectivamente, com os Consórcios “Atlântico Sul” e “Sudoeste”.

É certo, porém, que neste caso o procedimento de fiscalização se deu, conforme narrado, perante outro jurisdicionado que não a Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP.

Trago estas informações à baila para, simplesmente, demonstrar que o procedimento licitatório e, conseqüentemente, a execução dos referidos contratos apresentam-se sistematicamente ensejando dúvidas quanto a sua legalidade e regularidade.

O presente caso, novamente, trata das regras atinentes à Concorrência Pública nº. 002/2014, mais especificamente da metodologia destinada a mensuração da qualidade dos serviços prestados a partir dos contratos administrativos dela decorrentes, sendo levantadas supostas irregularidades quanto à sua implantação e, posteriormente, quanto à adequação da mesma.

A primeira das supostas irregularidades aduz, em síntese, que desde o ano de 2014, a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória – CETURB/GV verifica dificuldades para implantação do sistema de qualidade, devido a falhas no Sistema de Monitoramento da Frota, passando pela juntada de juntada das Notas Técnicas nº. 004 e 005/2015, da Secretaria de Estado de Controle e Transparência – SECONT, indicando falhas no sistema de qualidade proposto no edital, sua inviabilidade, e sugere adoção do método descrito em guia do Ministério de Planejamento – MPOG.

Narra a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018**, com fulcro nas análises realizadas pelo corpo técnico, que em 08/04/2016 a Diretoria da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória – CETURB/GV submeteu, à consideração da

Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, novo modelo de medição de desempenho desenvolvido (MDC - Medição de Desempenho das Concessionárias).

Sobreveio, então, na data de 03/07/2017 trânsito em julgado do **Acórdão TC nº. 1226/2016 – 1ª. Câmara**, por meio do qual se determinou à Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP a elaboração e implementação de metodologia que possibilite a mensuração de um índice que reflita a qualidade dos serviços prestados pelas operadoras do Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano da Região Metropolitana da Grande Vitória – Transcol.

Logo, verifica-se ser do conhecimento dos gestores do Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano da Região Metropolitana da Grande Vitória – Transcol a necessidade de implementação de novo modelo de mensuração de um índice qualitativo dos serviços prestados, não havendo justificativas plausíveis para sua não realização passado longo período da assinatura do contrato e da realização do primeiro procedimento de fiscalização.

Curiosamente, no entanto, somente após a comunicação de instauração do novo procedimento de fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES, a Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP deu continuidade ao processo do novo modelo de medição qualitativa dos serviços públicos de transporte coletivo.

Tal fato, diga-se, é o ponto nodal da questão e não a existência ou não de uma metodologia de mensuração de um índice para avaliação qualitativa dos serviços prestados.

Em particular, sobressai a questão da relevância financeira do objeto contratual para o qual se previu, inicialmente e pelo período de 25 (vinte e cinco) anos, concessão de serviço público essencial no valor de R\$ 6.612.138.250,16 (seis bilhões seiscentos e doze milhões cento e trinta e oito mil duzentos e cinquenta reais e dezesseis reais), referentes ao Lote nº. 01 da Concorrência Pública nº. 002/2014, e R\$ 6.638.954.102,01 (seis bilhões, seiscentos e trinta e oito milhões novecentos e cinquenta e quatro mil

cento e dois reais e um centavo), referentes ao Lote nº. 02 da Concorrência Pública nº. 002/2014.

Do ponto de vista social, os contratos tratam de serviço público que permite o transporte e a circulação de, aproximadamente, 15.600.000,00 (quinze milhões e seiscentos mil) passageiros durante o período de 01 (um) mês. A abrangência territorial alcançada pelo sistema também revela a importância do objeto contratual já que as concessionárias atuam nos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, onde se localiza grande parte da população economicamente ativa capixaba, quantitativos expressos e presentes nos autos do Processo TC nº. 1216/2017, no qual já foram reconhecidas outras irregularidades atribuídas a este mesmo gestor, revelando-se a existência de falhas, omissões e atos incompatíveis com a defesa do patrimônio público, do interesse público e da coletividade.

A alegada impossibilidade de implantação do método previsto no edital de Concorrência Pública nº. 002/2014, bem como a insegurança quanto à continuidade dos contratos de concessão, uma vez consideradas as falhas na licitação do Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano da Região Metropolitana da Grande Vitória – Transcol, não se revelam como justificativas aptas a afastar a irregularidade identificada presente no **Acórdão TC nº. 1226/2016 – 1ª. Câmara.**

A uma porque a existência de modelo de mensuração anterior, posteriormente aplicada aos novos contratos decorrentes do procedimento licitatório, deve ser entendida como solução provisória, dado que o Edital de Concorrência Pública nº. 002/2014 previa um novo modelo de aferição. Resta evidente, assim, que ao prever um novo regime de confrontação, os estudos técnicos realizados previamente ao certame apontaram para a necessidade de mudanças, não se justificando a perpetuação do modelo anterior.

Ademais, a chamada insegurança quanto ao prosseguimento dos contratos não caracteriza escusa para a inércia do gestor. Ao revés, em sendo detectadas inconsistências no procedimento licitatório, era dever deste implementar as soluções necessárias e possíveis para a preservação do Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano da Região Metropolitana da

Grande Vitória – Transcol até que sobreviesse decisão definitiva dos órgãos de controle ou do Poder Judiciário quanto aos contratos.

Há, inegavelmente, descumprimento deliberado por parte do Poder Público, neste caso representado pela Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP, de termos do edital essenciais à mensuração da qualidade dos serviços prestados pelos contratados e que, possivelmente, afetaria a qualidade dos mesmos em favor dos usuários.

Assim, comungo do entendimento exposto pela área técnica por meio da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018**, posteriormente complementada pela **Manifestação Técnica nº. 6305/2019**, no sentido de se manter a irregularidade descrita no item 3.1 (“Não Aplicação de Metodologia Destinada a Mensuração da Qualidade”), da primeira peça aqui mencionada. Ressalto que, os reiterados e deliberados descumprimentos por parte do responsável aqui presente, influem no patamar da fixação de sua sanção, revelando-se necessária uma atuação mais incisiva por parte desta Corte de Contas.

Desta feita, diante do caráter pedagógico e repressivo inerentes às sanções previstas na Resolução TC nº. 261/2013, compreendo como suficiente e necessária a imposição de multa pessoal ao Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, então Secretário de Estado de Transporte e Obras Públicas, no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quanto a irregularidade acima tratada.

Quanto ao segundo item do **Acórdão TC nº. 1226/2016 – 1ª. Câmara**, proferido no bojo do **Processo TC nº. 1152/2016**, para o qual foi implantado o novo procedimento de fiscalização ora objeto de julgamento, verifica-se se tratar de questionamento acerca da adequação da metodologia a ser adotada para aferição dos serviços prestados em decorrência dos contratos firmados a partir do Edital de Concorrência Pública nº. 002/2014.

Anteriormente, afirmava-se por meio da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018** que o novo modelo proposto, qual seja, o de Medição de Desempenho das Concessionárias (MDC), apresentaria menor eficácia, eficiência e efetividade do que

aquele já existente, e utilizado de forma provisória, ou em relação ao previsto no Edital de Concorrência Pública nº. 002/2014 decorrente da:

i) previsão injustificada, contida no § 4º do artigo 14, de não serem considerados os horários de partida nos sábados, domingos e feriados, e da não utilização do Sistema de Monitoramento da Operação, em razão de sua precisão estar limitada a 90%;

ii) previsão, contida no artigo 40, de redução e acréscimo fixos de 1% sobre o custo total da concessionária que tiver rendimento abaixo de 70% ou acima de 90%, ao passo que o Edital previa reduções escalonadas do preço por Km de até 8%, aumentando a redução quanto menor fosse a nota obtida pela concessionária.

Ocorre, porém, que as alegações trazidas ao conhecimento da Corte de Contas por parte do Responsável aqui identificado, pressupõe a necessidade de afastamento até mesmo das recomendações propostas inicialmente pela área técnica, conforme se extrai da **Manifestação Técnica nº. 6305/2019**, em contraposição ao posicionamento do Ministério Público Especial de Contas que reitera a necessidade de sua manutenção por meio do **Parecer Ministerial nº. 03459/2019**.

Isto porque, os novos aditivos contratuais firmados e a suspensão da exigibilidade de obrigação de renovação de frota até a conclusão do processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, esta decorrente de medida liminar deferida nos autos da Ação Ordinária nº. 0002201-64.2018.8.08.0024, em trâmite perante a 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos, Meio Ambiente e Saúde da Comarca de Vitória/ES, influem sensivelmente na avaliação da adequação ou não do modelo proposto.

Assim, acolho a proposta de encaminhamento contida na **Manifestação Técnica nº. 6305/2019** para excluir a irregularidade descrita no item 3.2, da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018** (“Metodologia Inadequada para Mensuração da Qualidade dos Serviços Prestados”), em divergência com o pugnado pelo Ministério Público Especial de Contas.

Pelo acima exposto, concordando com o opinamento da área técnica e divergindo do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 1) **JULGAR IRREGULARES** os atos de gestão praticados pelo Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, no que diz respeito aos Contratos nº. 08/2014 e 09/2014 firmados, respectivamente, com os Consórcios “Atlântico Sul” e “Sudoeste”, oriundos da Concorrência Pública nº. 002/2014, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade constante do item 3.1, da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018**:

3.1 - NÃO APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DESTINADA A MENSURAÇÃO DA QUALIDADE

Critério: Princípio da Eficiência, previsto no caput do artigo 37 da CRFB

Responsável: Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

- 2) **ACOLHER** as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, no que diz respeito à irregularidade descrita no item 3.2, da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018** (“Metodologia Inadequada para Mensuração da Qualidade dos Serviços Prestados”);
- 3) **APLICAR** multa individual no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP em face da manutenção da irregularidade descrita no item 3.1, da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018**, com fulcro no artigo 114, parágrafo único da LCE 621/2012 (LOTCEES), ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, do mesmo diploma legal, pela prática do ato ilícito que causou grave infração às normas legais;
- 4) **APENSAR** os presentes autos ao processo de Prestação de Contas do Responsável como gestor da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, referente aos atos de gestão praticados em 2018, nos termos do inciso V do artigo 207 do RITCEES.

- 5) **REMETER** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
- 6) **DAR** ciência aos interessados;
- 7) **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Fiscalização, na modalidade de Inspeção, realizada em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício de 2018 pelo Núcleo de Controle Externo de Regimes Especiais (NRE) desta Corte de Contas, na Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), com vistas a verificar o atendimento aos itens 1.6 e 1.9 do Acórdão TC 1226/2016 – Primeira Câmara (Processo TC 1152/2016), acerca do Sistema de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória (Transcol), sob a responsabilidade do Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli.

Na 41ª Sessão Ordinária do Plenário desta Corte de Contas, realizada em 26/11/2019, o Conselheiro Relator Sérgio Manoel Nader Borges, acompanhando a unidade técnica e divergindo do Ministério Público de Contas, proferiu voto no sentido de julgar irregulares os atos de gestão do Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, em razão da manutenção dos itens 3.1 e 3.2 da Manifestação Técnica 6305/2019 – “não aplicação de metodologia destinada a mensuração da qualidade”, impondo-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00, nos seguintes termos:

- 1) **JULGAR IRREGULARES** os atos de gestão praticados pelo Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, no que diz respeito aos Contratos nº. 08/2014 e 09/2014 firmados, respectivamente, com os Consórcios “Atlântico Sul” e “Sudoeste”, oriundos da Concorrência Pública nº. 002/2014, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade constante do item 3.1, da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018:**

3.1 - NÃO APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DESTINADA A MENSURAÇÃO DA QUALIDADE

Critério: Princípio da Eficiência, previsto no caput do artigo 37 da CRFB

Responsável: Paulo Ruy Valim Carnelli – Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

- 2) **ACOLHER** as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, no que diz respeito à irregularidade descrita no item 3.2, da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018** (“Metodologia Inadequada para Mensuração da Qualidade dos Serviços Prestados”);
- 3) **APLICAR** multa individual no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP em face da manutenção da irregularidade descrita no item 3.1, da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 03017/2018**, com fulcro no artigo 114, parágrafo único da LCE 621/2012 (LOTCEES), ao pagamento da multa individual prevista no artigo 135, inciso II, do mesmo diploma legal, pela prática do ato ilícito que causou grave infração às normas legais;
- 4) **APENSAR** os presentes autos ao processo de Prestação de Contas do Responsável como gestor da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETOP, referente aos atos de gestão praticados em 2018, nos termos do inciso V do artigo 207 do RITCEES.
- 5) **REMISSÃO** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
- 6) **DAR** ciência aos interessados;
- 7) **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

Após o pronunciamento do Relator, solicitei vista dos autos com o propósito de analisar com maior acuidade a matéria, diante da divergência parcial que se estabeleceu entre o posicionamento da equipe técnica, aderido pelo Ilmo. Relator, e o entendimento ministerial.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Como dito, trata-se de análise do resultado de inspeção realizada na SETOP, com vistas a verificar o atendimento aos itens 1.6 e 1.9 do Acórdão TC 1226/2016 – Primeira Câmara (Processo TC 1152/2016), em que restaram apontados pela unidade

técnica competente como achados os itens 3.1 e 3.2 da ITC 3017/2018 --- respectivamente, “não aplicação de metodologia destinada a mensuração da qualidade” e “metodologia inadequada para mensuração da qualidade dos serviços prestados” ---, mantidas após a realização de sustentação oral, quando da MT 6305/2019, da qual dissentiu em parte o órgão ministerial, na medida em que opinou pelo acolhimento das razões de justificativa do responsável, julgando-se regulares com ressalvas os seus atos de gestão, com expedição de determinação.

A fiscalização a que se referem estes autos diz respeito à Concorrência Pública nº 002/2014, do Sistema de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória (Transcol) --- cujo objeto é a delegação, por concessão, da prestação e exploração de serviço de transporte público ---, acerca da metodologia usada para a mensuração da qualidade dos serviços prestados a partir dos contratos advindos da Concorrência, em que foram suscitadas irregularidades quanto à implantação do sistema de qualidade proposto no edital, e, depois, a sua adequação.

Feito este breve preâmbulo, saliento, desde logo, que acompanho o entendimento consignado no Voto do Relator quanto ao item 3.2 da ITC (“metodologia inadequada para mensuração da qualidade dos serviços prestados”), porém, com as devidas vênias, dissinto de seu entendimento quanto ao item 3.1 da ITC, sobre o qual passa-se a pontuar, considerando que este item conduziu à rejeição dos atos de gestão sob análise.

-- Não aplicação de metodologia destinada a mensuração de qualidade (item 3.1 da Manifestação Técnica 6305/2019).

Critério: Princípio da Eficiência, previsto no caput do artigo 37 da CF/88.

A irregularidade apontada no Relatório de Inspeção se caracterizou pelo injustificado atraso, por dois anos desde sua elaboração, no encaminhamento da 6ª proposta de metodologia do índice de avaliação de desempenho das concessionárias do Transcol -- - Medição de Desempenho das Concessionárias (MDC) ---, encaminhada pela CETURB-GV à SETOP em 8/4/2016 e pela SETOP à SECONT apenas em 13/3/2018,

após início da fiscalização desta Corte de Contas na referida Secretaria pelo Secretário de Estado dos Transportes e Obras Públicas, o que teria causado prejuízo potencial aos usuários, já que a qualidade dos serviços não teria sido devidamente avaliada até o início da fiscalização.

As justificativas apresentadas pelo responsável trouxeram, em síntese, que a referida demora se deu pela insegurança jurídica para fins de avaliação da continuidade dos contratos de concessão até o advento do Acórdão TC 1285/2016 – Primeira Câmara (Processo TC 435/2015), de 20/12/2016 --- que determinou à SETOP a elaboração e implementação de metodologia de mensuração de desempenho ---, e, subsidiariamente, apontou a necessidade de se observar a responsabilidade dos gestores anteriores da SETOP pelas aludidas falhas, além dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Feita a instrução processual, em sede de análise conclusiva, a unidade técnica concluiu pela manutenção do achado, com a aplicação de multa ao responsável, amparada na reprovabilidade de sua conduta, entendimento este aderido pelo órgão ministerial.

Em sede de sustentação oral, vieram aos autos justificativas no sentido de que seria inaplicável o sistema de medição previsto no edital, o que somente teria sido verificado quando o responsável assumiu a gestão da SETOP, além da superveniência do Acórdão TC 1285/2016 – Primeira Câmara (Processo TC 435/2015), de 20/12/2016, transitado em julgado em 25/05/2017, e considerando a insegurança da continuidade dos contratos Transcol até a prolação do referido acórdão. Ainda, sustenta que não houve descumprimento do acórdão, vez que a avaliação teria sido diligenciada por meio do sistema antigo (SAD) e que a aludida decisão não teria especificado a metodologia a ser usada, mas apenas que alguma fosse usada.

Após a análise dos argumentos postos, o corpo técnico excluiu a recomendação decorrente do item 3.2 da ITC e manteve o achado do item 3.1 da ITC, por considerar que as justificativas apresentadas não foram satisfatórias para elidir o atraso no envio do MDC, bem como entender como grave a omissão do responsável, sugerindo, ainda,

a imputação de multa ao gestor. O órgão ministerial, por sua vez, acompanhou o entendimento técnico quanto à deliberação proposta para o item 3.2 da ITC, porém divergiu quanto ao item 3.1 da ITC, pugnando pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas e para considerar regulares com ressalva os atos de gestão postos.

O entendimento defendido no Voto do Relator endossou a proposição técnica e seus fundamentos no sentido de julgar irregulares os atos de gestão sob análise, em razão da manutenção do achado que corresponde à demora no encaminhamento da proposta de Medição de Desempenho das Concessionárias (MDC), impondo-lhe multa no patamar de R\$ 10.000,00; e acolher as razões de justificativa do responsável quanto ao item 3.2 da ITC, além de determinar o apensamento dos autos ao processo de prestação de contas do responsável como gestor da SETOP.

Neste ponto, como dito, com as devidas vênias, dissinto do Voto do Relator para acompanhar o opinamento ministerial, no sentido de considerar que as razões de justificativas trazidas aos autos pelo responsável merecem acolhimento.

Isso, por que, em que pese a caracterização do esticado lapso temporal para o envio do MDC para a avaliação de qualidade dos serviços do Transcol, põe-se em relevo que as falhas apontadas no edital de licitação --- que se reforce, foi alvo de Representação (Processo TC 434/2015) perante esta Corte de Contas ---, tendo sido reconhecidos vícios que tornaram inviável a implantação e aplicação do Índice de Controle de Qualidade (IQT), tornando inexecúvel a operacionalização do que foi contratado, fato este verificado pelo responsável quando assumiu a gestão da SETOP.

Somado a isso, o órgão ministerial atenciosamente trouxe à memória a judicialização do contrato do Sistema Transcol que, por ocasião de audiência realizada no âmbito do processo judicial instaurado, confeccionou-se acordo que interessava às partes e originou-se termo aditivo ao contrato, o que, invariavelmente, justifica a adoção de medidas de cautela nos impulsos administrativos pelo gestor.

Ademais, restou demonstrado nos autos acerca do apontamento que, como bem lembrou o órgão ministerial, não houve nefasto prejuízo nesse tempo, uma vez que o gestor envidou esforços no sentido de implementar o Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD) --- usado antes da licitação ---, em acolhimento à proposta técnica da CETURB, de modo transitório até que esta desenvolvesse outro sistema exequível, diante do óbice à implementação do MDC.

Nesse caminhar, torna-se oportuna a transcrição de trecho do Parecer ministerial 3459/2019, que reconhece o empenho do responsável na adoção de medidas para a avaliação dos serviços prestados, apesar da inviabilidade de implementação do sistema previsto no edital a que se submeteu o contratado, sem que tenha sido evidenciado considerável prejuízo em razão disso:

Dessa forma, ainda que se afigure o lapso temporal, pelos desdobramentos dos atos, considero que o gestor envidou esforços no sentido de implementar o sistema de avaliação que fosse viável ao caso, não repercutindo efeitos deletérios graves. Assim, o Ministério Público de Contas verifica assistir razão nas manifestações e justificativas do responsável, afastando, assim, o aponte de irregularidade, sendo imprescindível, todavia, que se determine que os sistemas de avaliação de qualidade não sofram descontinuidade no seu emprego.

Do exposto, considero que, de fato, verifica-se nos autos que, apesar da não implantação oportuna do IQT, ocasionada por falhas no edital, a qualidade dos serviços não deixou de ser avaliada, tendo sido substituída pelo MDC com a superveniência do Segundo Termo Aditivo aos Contratos de Concessão do Sistema Transcol, em 26/12/2018, o que, em associação às mencionadas circunstâncias de insegurança jurídica decorrente da judicialização da avença, torna compreensível o grau de cautela que pautou a atuação do responsável neste ponto.

Nessa medida, entendo pelo acolhimento das razões de justificativas apresentadas pelo responsável quanto a este item, e, portanto, sem a incidência de multa, mas com a expedição de determinação ao responsável.

Assim, divergindo parcialmente do entendimento da área técnica e do Voto apresentado pelo eminente Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, e em adesão ao opinamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

VISTOS, relatados e discutidos os autos, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas, com vênias ao eminente Conselheiro Relator, Sérgio Manoel Nader Borges, **VOTO**:

- 1. Julgar regulares com ressalva** os atos de gestão do responsável pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, no âmbito dos Contratos nº 08/2014 e 09/2014, em decorrência da Concorrência Pública nº 002/2014, dando-lhe a devida **quitação**;
- 2. Acolher as razões** de justificativas do Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), quanto aos apontamentos de irregularidade constantes nos itens 3.1 e 3.2 da ITC 3017/2018;
- 3. Determinar** ao atual Secretário de Estado e Obras Públicas (SETOP) que tome medidas para assegurar que os sistemas de avaliação de qualidade não sofram descontinuidade no seu emprego;
- 4. Apensar** os presentes autos ao processo de Prestação de Contas do Responsável como gestor da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP), referente aos atos de gestão praticados no exercício de 2018, nos termos do art. 207, V do RITCEES;
- 5. Remeter** os presentes autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
- 6. Cientificar** os interessados do teor da decisão tomada por este Tribunal de Contas;
- 7. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro

1. ACÓRDÃO TC-00141/2020-8

VISTOS, relatados e discutidos os autos, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas, em:

1.1. Julgar regulares com ressalva os atos de gestão do responsável pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, no âmbito dos Contratos nº 08/2014 e 09/2014, em decorrência da Concorrência Pública nº 002/2014, dando-lhe a devida **quitação**;

1.2. Acolher as razões de justificativas do Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, enquanto responsável pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), quanto aos apontamentos de irregularidade constantes nos itens 3.1 e 3.2 da ITC 3017/2018;

1.3. Recomendar ao atual Secretário de Estado e Obras Públicas (SETOP) que tome medidas para assegurar que os sistemas de avaliação de qualidade não sofram descontinuidade no seu emprego;

1.4. Apensar os presentes autos ao processo de Prestação de Contas do Responsável como gestor da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP), referente aos atos de gestão praticados no exercício de 2018, nos termos do art. 207, V do RITCEES;

1.5. Remeter os presentes autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

1.6. Cientificar os interessados do teor da decisão tomada por este Tribunal de Contas;

1.7. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que durante a sessão acatou a sugestão do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha para expedir recomendação ao invés de determinação em relação ao item 3 do voto vencedor. Vencido o relator, conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, que manteve seu voto.

3. Data da Sessão: 18/02/2020 – 4ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões