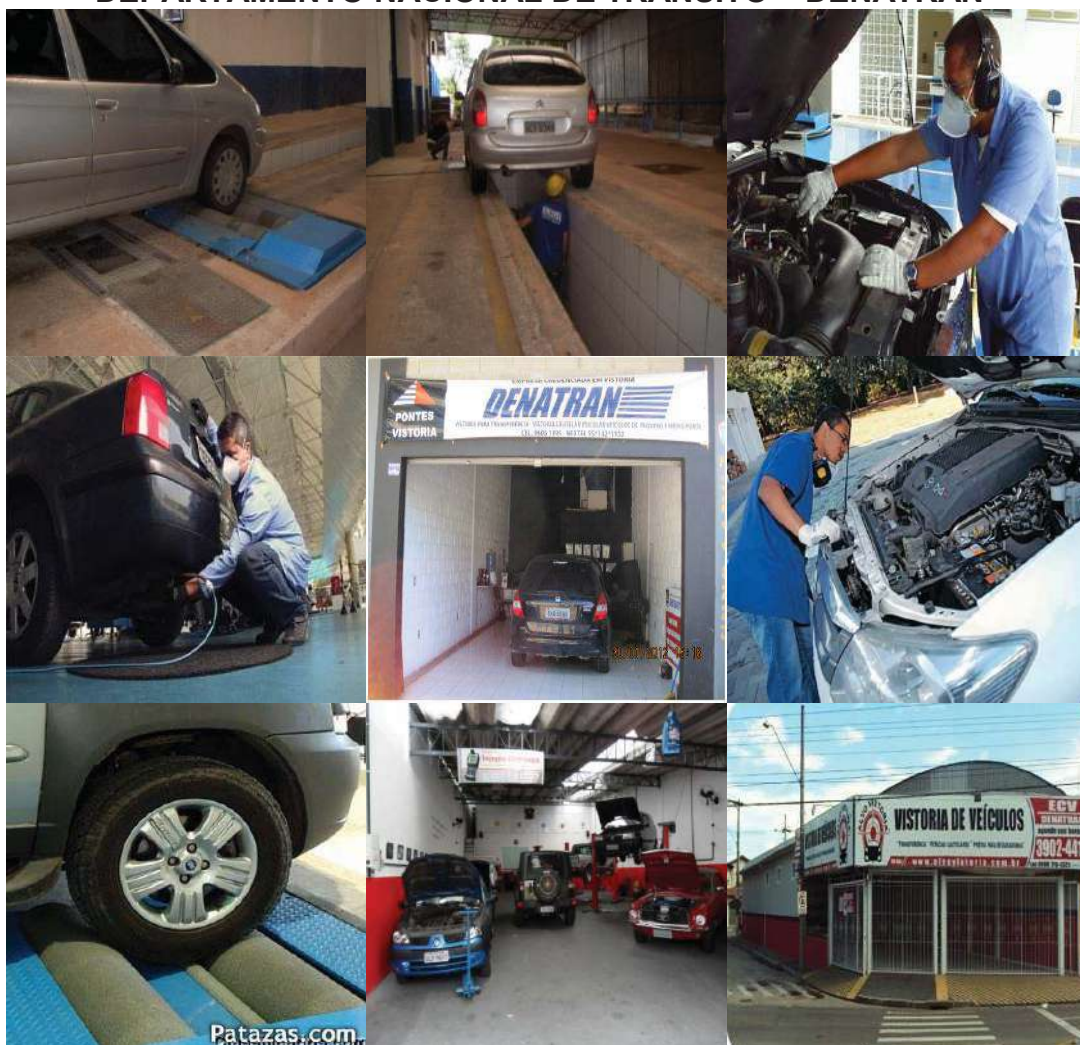




**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO – DENATRAN



**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA Nº 00190.035225/2011-58, CONTENDO ANÁLISE
COMPLEMENTAR QUANTO À LEGALIDADE DOS PROCESSOS DE
CREDENCIAMENTO DE ECV, ITL E UGC.**

MARÇO 2013

SUMÁRIO

1 – FUNDAMENTAÇÃO DA AUDITORIA ESPECIAL	4
2 - ESCOPO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA	5
3 - ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DO DENATRAN	6
3.1 – O CONTRAN	9
3.2 – Ausência de critérios para definição dos membros das Câmaras Temáticas	9
3.3 - O Fórum Consultivo	13
4 – TRATAMENTO DE DENÚNCIAS	14
4.1 – Atuação de Lobista	14
4.2 – Possível Falha no Credenciamento de ECV	19
5 - HISTÓRICO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA RESOLUÇÃO nº 282/2008.....	21
6 - POSSÍVEL ILEGALIDADE DA RESOLUÇÃO CONTRAN nº 282/2008.....	26
7 – PROPOSTAS DE NOVAS RESOLUÇÕES.....	45
7.1 – ITV - Inspeção Técnica Veicular	45
7.2 – Registros dos Bancos	49
8 - FLUXO DOS PROCESSOS ECV/ITL/UGC	50
9 - EMPRESAS CREDENCIADAS PARA VISTORIAS - ECV	51
9.1 – Características	51
9.2 – Síntese dos Trabalhos de Auditoria Realizado	54
9.3 – Constatações verificadas na análise dos processos de credenciamento das ECV.....	59
9.3.1 - Falhas formais verificadas nos processos	59
9.3.2 – Precariedade de informações do sistema informatizado de controle, o SISCSV.....	61
9.3.3 - Ausência de Fiscalização do DENATRAN nas empresas de vistoria veicular.....	62
9.3.4 - Ausência de Critérios para Qualificação da Mão de Obra.....	64
9.3.5 – Ineficácia das penalidades impostas e apuração de denúncias.	66
9.3.6 - Falta de padronização na exigibilidade dos Certificados de Gestão da Qualidade ISO 9001	71
9.3.7 – Reduzido quantitativo de registro dos certificados ISO 9000 na base de dados do INMETRO	74
9.3.8 - Grupos empresariais, cujo certificado ISO 9000 não consta da base de dados do INMETRO, ampliam a cobertura da certificação a empresas “franqueadas”.....	78
9.3.9 - Vigência expirada nas apólices de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional apresentadas pelas empresas credenciadas	80
9.3.10 - Falta de especificação nas Portarias do DENATRAN quanto aos itens necessários ao credenciamento de empresas de ECV.....	82
9.3.11 - Credenciamento de empresas de vistoria veicular sem comprovação de que tenham atendido a todos os requisitos legais.	83
9.3.12- Constatação no Processo nº 80001.005372/2009-06.....	84
9.3.13 – Constatação no Processo nº 80001.002150/2009-23	86
9.3.14 – Constatação no Processo nº 80000.001607/2010-26	87
9.3.15 Processo nº 80001.010566/2009-15.....	88



9.3.16 - Não apresentação de estudos ou trabalhos de diagnóstico em relação aos normativos elaborados pela DENATRAN.	88
9.3.17 - Falhas e irregularidades verificadas em fiscalizações “in loco” em empresas de vistoria – ECV:.....	90
10 - INSTITUIÇÃO TÉCNICA LICENCIADA - ITL	95
10.1 - Características.....	95
10.2 – Base Normativa.....	97
10.3 – Síntese dos Trabalhos de Auditoria Realizados	97
10.4 – Constatações verificadas nos processos de concessão de licença para prestação de serviço das ITL	99
10.4.1 - Falhas na comprovação da regularidade fiscal e da certidão negativa de falência ou concordata.	99
10.4.2 - Concessão de licença para empresas que não atuam exclusivamente em atividades pertinentes à inspeção veicular.....	104
10.4.3 - Fragilidades no Sistema SISCSV gerando ineficácia nas penalidades impostas	106
10.4.4 - Ausência de fiscalizações pelo DENATRAN nas Instituições Técnicas Licenciadas - ITL nos exercícios de 2010 e 2011	109
11 - ATUAÇÃO DAS UGC’S	113
11.1 - Análise dos normativos.....	113
11.2 - Operacionalização das atividades da UGC	119
11.3 – Visita “In Loco” na UGC	121
11.4 – Sobreposição do Trabalho desenvolvido pelas UGCs e o SERPRO.....	124
11.5– Irregularidades no Acordo de Cooperação Técnica firmado com a FENASEG	126
12 - ANÁLISE DO IMPACTO FINANCEIRO	131
12.1- Em relação às vistorias de ECV’S	132
12.2 - Em relação às inspeções de ITL’S.....	134
12.3 - Em relação às inspeções de ITV	135
12.4 – Projeção de todo o mercado de vistoria e inspeções.....	136
12.5 – Possível perda de receita - Projeção do mercado de atuação das UGCs.....	137
13 – DEFICIÊNCIAS OPERACIONAIS E DE GESTÃO	152
13.1– Em relação aos mecanismos de transparência	152
13.2 – Em relação ao Plano sistemático de fiscalização	153
13.3 – Em relação à perda do controle de atividade-fim do Departamento.....	154
13.4 – Em relação à falta de homogeneização dos valores cobrados pelos agentes credenciados	155
14 – A LEGALIDADE DOS PROCESSOS DE CREDENCIAMENTO	157
15 – CONCLUSÃO	158
15.1 - Falhas Formais.....	160
15.2 - Falhas Operacionais.....	161
15.3 - Falhas Graves.....	165
16 – RECOMENDAÇÕES	167
17 - ENCAMINHAMENTOS	168





**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL
Auditoria Realizada no Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN**

1 – FUNDAMENTAÇÃO DA AUDITORIA ESPECIAL

Este relatório apresenta o resultado final dos trabalhos desenvolvidos pela Controladoria-Geral da União – CGU com o objetivo de realizar auditoria especial nos processos de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular no âmbito do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN.

Destaca-se que, em complemento ao Relatório de Auditoria enviado ao DENATRAN em novembro de 2012, foi incluída a análise quanto à legalidade dos processos de credenciamento de empresas de vistoria veicular (ECV), de inspeção técnica veicular (ITV) e de Unidade de Gestão de Certificado Veicular (UGC), assim como o risco inerente as suas atividades.

A auditoria foi desenvolvida em atendimento à expedição da Portaria desta Controladoria-Geral da União – CGU nº. 2.663, publicada no Diário Oficial da União - DOU, em 20 de dezembro de 2011, na Seção 2, nº. 243, página 3, cujo objetivo foi de realizar auditoria especial nos processos de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular, no âmbito do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e, se necessário, em outros órgãos ou entidades com atribuições relacionadas à matéria.

Na primeira fase do trabalho, o escopo voltou-se, fundamentalmente, para o tratamento da demanda motivada a partir de matérias veiculadas na mídia a respeito da possibilidade de ocorrência de tráfico de influência e de suposta interferência de lobista junto ao DENATRAN, com o objetivo de favorecer empresas do setor de vistoria veicular.

Naquela oportunidade, o processo de trabalho da equipe técnica da CGU contemplou a análise documental dos processos do DENATRAN que subsidiaram as atividades de credenciamento e atuação das diferentes entidades, dando-se ênfase para a atuação das Empresas Credenciadas para Vistorias (ECV) e Inspeções Técnicas Licenciadas (ITL). Complementarmente, mas de maneira menos aprofundada, tratou-se, também, dos processos relativos ao credenciamento de: Entidade Técnica Pública ou Paraestatal (ETP), Unidade de Gestão de Certificado Veicular (UGC) e Empresas Certificadoras.

Na fase complementar, o enfoque esteve voltado à ampliação das informações relativas aos fatos que motivaram a realização deste trabalho e, também, a análise mais profunda sobre o fluxo de processos envolvidos para os diferentes agentes atuantes no Sistema, em especial para a atuação das UGCs, a análise sobre a organização estrutural do DENATRAN, o histórico do processo de elaboração da Resolução 282, assim como os aspectos relativos à sua legalidade, análise crítica das constatações e propostas de melhoria, menção para as propostas de novas resoluções e encaminhamentos.



O gestor, após o envio dos relatórios parciais da primeira e segunda fase, teve a oportunidade de manifestar-se, havendo, neste trabalho, a consolidação dos apontamentos iniciais e da análise final dos apontamentos feitos pela equipe de auditoria, assim como a consolidação das manifestações apresentadas pelos gestores do DENATRAN.

É importante salientar que, em virtude de ter ocorrido entregas parciais de relatórios em relação às duas fases, e em momento distintos, os relatórios parciais foram apresentados segundo uma estruturação diferente deste documento final consolidado; razão pela qual haver menção a numeração específica (principalmente nas respostas do DENATRAN) que não estão aderentes com a elaborada nesta versão. Contudo, a falta de sincronia na numeração não prejudica o entendimento do assunto haja vista que o conteúdo expresso no item específico não sofreu alteração.

Os documentos entregues pelo gestor foram utilizados como referencial-base para a análise da equipe de auditoria sendo que o registro das justificativas apresentadas está presente em item específico do trabalho, intitulado “manifestação do gestor”, de modo que o seu conteúdo ficou atrelado, respectivamente, ao respectivo registro da constatação ou de informações do relatório.

Contudo, em muitas situações, para que seja atestado se as providências visando à ação corretiva dos procedimentos operacionais foram suficientes e efetivas deve-se indicar a necessidade de realização de ações futuras a ser desenvolvida no âmbito do trabalho de monitoria a acompanhamento deste Controle Interno. Para outros casos, contudo, entende-se que a justificativa descrita tenha sido suficiente para afastar o apontamento do relatório, razão pela qual recebeu a posicionamento de justificativa acatada e pendência saneada.

2 - ESCOPO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

Sinteticamente, o processo de trabalho da equipe técnica da CGU contemplou a análise documental dos processos do DENATRAN que subsidiaram as atividades de credenciamento e atuação das diferentes entidades, a saber: Empresas Credenciadas para Vistorias (ECV), Inspeções Técnicas Licenciadas (ITL), Entidade Técnica Pública ou Paraestatal (ETP), Unidade de Gestão de Certificado Veicular (UGC), Empresas Certificadoras e a CERTIFICADORA.

Além disso, buscou-se diferentes fontes de informação para reforçar as evidências extraídas do processo, como entrevistas com profissionais do DENATRAN responsáveis por atividades específicas dos processos, reuniões junto às coordenações responsáveis, visita in loco e aplicação de técnicas de fiscalização nas Empresas Credenciadas para Vistorias (ECV) e a expedição de questionamentos formalizados em Solicitações de Auditoria, encaminhadas diretamente para o Gabinete do Diretor do Departamento.

A equipe de auditoria buscou tratar cada assunto com nível de profundidade e extensão diferenciado de modo que, primeiramente, fosse possível cumprir os objetivos principais estabelecidos pela Portaria nº. 2.663 e, a fim de ampliar a análise para potencializar os resultados de melhoria, inseriram-se outras análises, julgadas relevantes, por possuírem influência direta para que haja êxito nos resultados almejados pelo DENATRAN.

Primeiramente, buscou-se analisar os processos que continham informações a respeito das instâncias componentes do DENATRAN e de documentos-base utilizados para a elaboração de Resoluções e Portarias. Ato contínuo, a partir a relação de processos fornecida pelo DENATRAN, a equipe de auditoria definiu a amostra de processos a ser analisada.

Além desses processos ainda foram solicitadas: 1) Atas de Reuniões da Câmara Temática de Assuntos Veiculares e do CONTRAN; 2) documentação comprobatória de possível proposta



encaminhada pela Associação Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal (AND), conforme registrado na Ata da 72ª reunião ordinária do CONTRAN, de 26 de junho de 2008, referente ao processo 80001.032373/2007-53 que resultou no estabelecimento da Resolução CONTRAN nº 282/2008. 3) os processos que instruíram e fundamentaram a edição das Portarias nº. 02/2007, 29/2007, 431/2010 e 1334/2010.

Analisou-se, também, do CONTRAN: o Regimento Interno (de 20 de janeiro de 1998); as Portarias de nomeação dos membros do CONTRAN (desde o ano de 2003 até 2011); informações sobre os componentes do CONTRAN (e sua respectiva representatividade); as Atas de Reuniões Ordinárias ou Extraordinárias do CONTRAN (anos de 2007, 2008, 2010, 2011 e 2012).

Quanto às Câmaras Temáticas, analisou-se: o Regimento Interno, aprovado pela Resolução CONTRAN nº. 144/2003, e alterações posteriores (Resolução 172/2005, Resolução 218/2006, Resolução 313/2009); as Portarias de nomeação dos membros das Câmaras Temáticas (desde 1998 até 2012); as Pautas e Súmulas das Reuniões da Câmara Temática de Assuntos Veiculares (anos 2007 a 2012); a lista de processos em tramitação na Câmara Temática de Assuntos Veiculares. Do FÓRUM CONSULTIVO, verificou-se a Resolução 142/2003 (que cria o referido Fórum), as portarias de nomeação de seus membros, as Pautas e Súmulas de suas reuniões.

Complementarmente, foi questionado ao Departamento os motivos da não cobrança pelo acesso à base do RENAVAL pelas UGC para consulta das ITL, e de que forma as ECV's tinham acesso às bases de dados do RENAVAL antes de agosto de 2011, que, segundo informações apresentadas, só a partir desta data as UGCs iniciaram as consultas ao RENAVAL.

Em relação ao Sistema de Certificação de Segurança Veicular e Vistorias - SISCSV, solicitou-se a apresentação do processo de seleção, contrato, e documentação complementar que identifique a empresa contratada para seu desenvolvimento, o escopo do contrato, o valor da contratação, os valores medidos e pagos, o servidor responsável por gerir o contrato, além de justificativas que fundamentaram a aquisição daquele sistema.

A fim de melhor complementar a análise do trabalho, buscou-se informações junto a outros "stakeholders", como a Associação Nacional de Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal – AND, entidade representativa dos DETRANs Estaduais e do Distrito Federal, e o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, e onde se encontram os Bancos de Dados com as principais informações de sistemas do DENATRAN.

3 - ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DO DENATRAN

O Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN está contemplado dentro da estrutura do Ministério das Cidades. Segundo o Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº. 400, de 2 de setembro de 2005 e publicada no DOU, de 5 de setembro de 2005, Seção 1, nº. 171, página 77, o DENATRAN tem, em seu organograma, específicas atribuições para o Gabinete, Coordenação-Geral de Planejamento Normativo e Estratégico do Sistema Nacional de Trânsito (CGPNE), Coordenação-Geral de Planejamento Operacional do Sistema (CGPO), Coordenação-Geral de Informatização e Estatística (CGIE), Coordenação-Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito (CGQFHT), Coordenação Geral de Infraestrutura de Trânsito (CGIT) e Coordenação-Geral de Instrumental Jurídico e da Fiscalização (CGIJF).

Estruturalmente, e considerando a retificação feita pelos gestores, na Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012, o DENATRAN



possui o seguinte organograma.

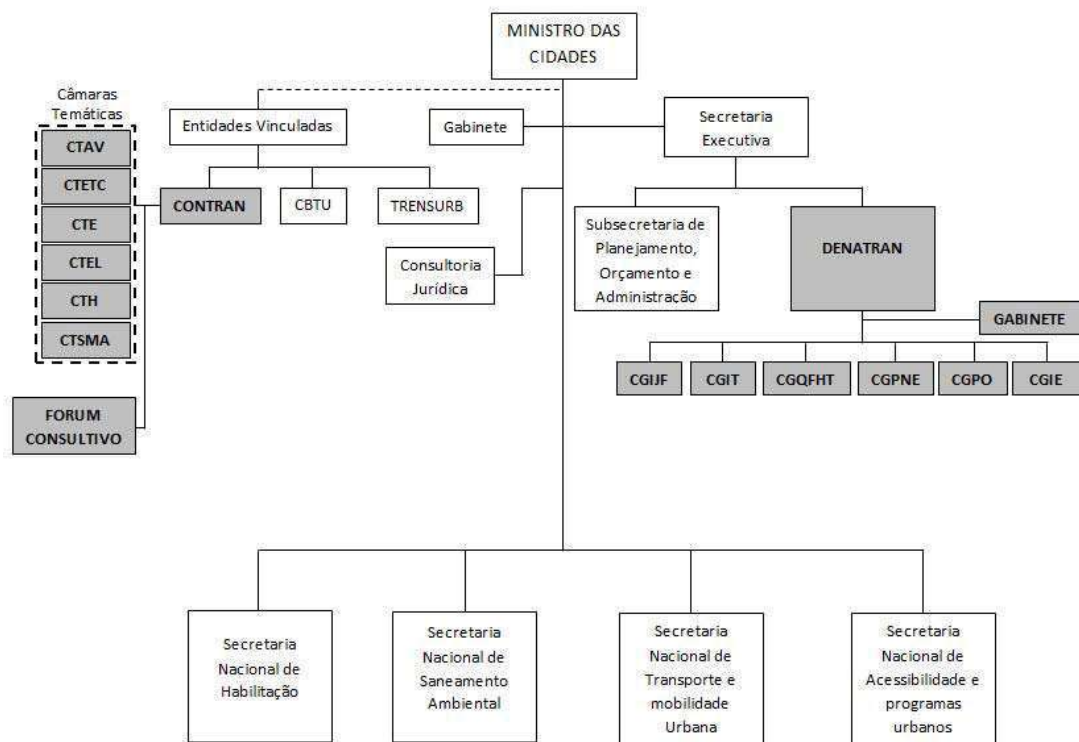


Figura 01: Organograma do DENATRAN no Ministério das Cidades

É importante destacar que as bases legais das diferentes instâncias do Sistema Nacional de Trânsito encontram-se estabelecidas na Lei nº. 9.503, de 23 de setembro de 1997. Para a efetiva aplicação de determinados artigos da referida Lei são necessários normativos específicos, assim como foi feito pela edição do Decreto nº. 4711, de 29 de maio de 2003, que regulamentou os artigos 9º e 10 estabelecendo que: compete ao Ministério das Cidades a coordenação máxima do Sistema Nacional de Trânsito e que caberia ao CONTRAN regulamentar o seu funcionamento por meio de Regimento Interno.

Na auditoria, buscou-se verificar outros tipos de atividades que têm relacionamento com as desenvolvidas pelo DENATRAN e que são tratados em fóruns específicos, tais como o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, as Câmaras Temáticas e o Fórum Consultivo, que, devido à especificidade dos temas e do inter-relacionamento dos assuntos com a área de atuação do DENATRAN, foram considerados relevantes durante a etapa de planejamento da auditoria.

Nos tópicos seguintes, fez-se uma apresentação sintetizada das diferentes instâncias que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

No que tange à mão-de-obra responsável por realizar o trabalho de análise e acompanhamento de todas as atividades inerentes ao Departamento, estão alocados em um contingente de trabalho composto por 106 colaboradores, assim agrupados: 21 servidores efetivos, dois servidores temporários, oito servidores cedidos (de órgãos ou empresas públicas federais), oito servidores sem vínculo efetivo (servidor com cargo exclusivamente comissionado), nove estagiários e 58 prestadores de serviços (terceirizados). Em contato com funcionários terceirizados durante a realização dos exames, verificamos que alguns deles estão desempenhando atividades finalísticas do Departamento, que caberiam a servidores efetivos. Entretanto, por não estar no escopo do trabalho, a auditoria realizada não aprofundou as análises acerca do assunto, porém, esse fato é extremamente sensível e relevante, pois denota fragilidades nos controles internos administrativos, colocando em risco a segurança das informações e o cumprimento dos objetivos do Departamento.

Na Portaria nº. 400 também estão descritos, em capítulos especificados, a categoria e finalidade, a organização, competência das unidades, atribuições dos dirigentes e demais ocupantes de cargos em comissão e disposições gerais.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“Em relação à mão de obra que compõe a força de trabalho do DENATRAN, informamos que, no corrente exercício, houve uma baixa no seu contingente decorrente da movimentação de quatro servidores efetivos desta Unidade para receber a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal – GSISTE e/ou Função Comissionada Técnica – FCT, em outras Unidades do Ministério das Cidades, pois a atual estrutura do Denatran não dispõe desses cargos para oferecer aos seus servidores.

Quanto a GSISTE, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão manifestou-se desfavorável à designação de servidores do DENATRAN para essa gratificação que é devida a titulares de cargos de provimento efetivo, em efetivo exercício nos Órgãos Centrais, Setoriais, Seccionais e correlatos dos seguintes Sistemas estruturados, nos termos do Decreto nº. 6.712, de 24/12/2008:

- I – de Planejamento e de Orçamento Federal;*
- II – de Administração Financeira Federal;*
- III – de Contabilidade Federal;*
- IV – de Controle Interno do Poder Executivo Federal;*
- V – de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG;*
- VI – de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA*
- VII – de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC;*
- VIII- de Administração de Recursos de Informação e Informática – SISIP; e*
- IX – de Serviços Gerais – SISG.*

Embora o Denatran desenvolva atividades diretamente nos sistemas relacionados nos itens I, II, VI e IX acima, não se enquadra na definição de Órgão Central, Setorial, Seccional e correlatos para fazer jus à mencionada gratificação.”

Análise do Controle Interno

Os documentos contidos nos Anexos XI-c, XI-d e XI-e intitulados “inconsistências e impropriedades apontadas” demonstram que a Direção do DENATRAN tem se manifestado, de modo reiterado, quanto à necessidade de se providenciar o adequado reforço de sua força de trabalho.

Nos documentos identificados, dos anos de 2007, 2008 e 2012, constam que os gestores já tinham comunicado aos órgãos competentes o levantamento da necessidade de pessoal e, suplementarmente, apresentaram quadros com o demonstrativo da necessidade de pessoal de níveis superior e intermediário com o fim de atender à demanda de trabalho daquele Departamento.

Deste modo, entende-se que as manifestações dos gestores junto às instâncias competentes foram realizadas, porém não obtiveram o êxito pretendido. Sendo assim, tendo por objetivo apenas o escopo deste trabalho, a equipe de auditoria conclui que as razões que deram causa a este apontamento estão parcialmente sanadas, pois houve uma ação por parte do Departamento, de modo que pode ser afastada a responsabilidade do gestor.

Contudo, em virtude do problema não ter sido efetivamente solucionado, deve-se deixar o apontamento pendente a fim de averiguar, em situações futuras, se houve o saneamento das causas que justificaram o registro deste problema.



Recomendações

Recomendar ao DENATRAN que promova ações junto aos órgãos competentes de administração do governo federal com o objetivo de pleitear e receber o quantitativo adequado de servidores concursados e, assim, garantir que a força de trabalho esteja em condições adequadas para se atender à demanda de trabalho do Departamento.

3.1 – O CONTRAN

O Regimento Interno do CONTRAN foi publicado na Ata da 1ª Reunião do Comitê Executivo daquele Conselho em 20 de janeiro de 1998. O CONTRAN é o órgão máximo normativo e consultivo do Sistema Nacional de Trânsito e tem, entre as suas competências, a atribuição de criar Câmaras Temáticas (Art. 5º, inciso III) e normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores e registro e licenciamento de veículos (Art. 5º, inciso IX).

O CONTRAN é um Conselho que se caracteriza por possuir, somente órgãos do governo, haja vista que é formado apenas por representantes de cada um dos seguintes Ministérios: Ciência e Tecnologia, Educação, Defesa, Meio Ambiente, Transportes, Cidades e Saúde. A presidência do Conselho cabe ao dirigente do DENATRAN, pertencente à estrutura do Ministério das Cidades.

Em geral, para assuntos que mereçam discussões técnicas, as propostas são encaminhadas para as Câmaras Temáticas que são responsáveis por analisar e aprovar um documento final a ser devolvido ao CONTRAN para deliberação.

A formalização dos atos deliberativos do CONTRAN é concretizada por meio de Resoluções, tais como a Resolução nº 282/2008. Para o detalhamento e tratamento de assuntos operacionais das respectivas Resoluções são utilizadas Portarias, as quais são de responsabilidade do DENATRAN. Assim, uma vez editada uma Resolução, o detalhamento é feito diretamente pelas Coordenações do DENATRAN, que expedem as citadas Portarias, não havendo posterior análise por parte do CONTRAN.

3.2 – Ausência de critérios para definição dos membros das Câmaras Temáticas

O Regimento Interno das Câmaras Temáticas foi, primeiramente, aprovado pela Resolução nº. 135/02, sendo objeto de várias alterações ao longo do tempo, tais como a Resolução nº. 144, de 21 de agosto de 2003, e a Resolução nº. 172, de 11 de maio de 2005, sendo esta posteriormente revogada, pela vigente Resolução 218, de 20 de dezembro de 2006, a qual foi objeto de alterações pontuais promovidas pela Resolução nº. 313, de 08 de maio de 2009.

As Câmaras Temáticas são órgãos técnicos vinculados ao CONTRAN e têm como objeto estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para decisões do Conselho.

Na Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012, o DENATRAN retificou a informação quanto a quantidade de Câmaras Temáticas do CONTRAN. Assim, a este órgão colegiado estão vinculadas seis Câmaras Temáticas, conforme art. 2º do Regimento Interno das Câmaras Temáticas aprovado pela Resolução CONTRAN nº. 218/2006:

“Art. 2º As Câmaras Temáticas são:

I – de Assuntos Veiculares; (CTAV)

II – de Educação para o Trânsito e Cidadania; (CTETC)

III – de Engenharia de Tráfego, da Sinalização e da Via; (CTE)



IV- Esforço Legal: infrações, penalidades, crimes de trânsito, policiamento e fiscalização de trânsito; (CTEL)

V – de Formação e Habilitação de Condutores; (CTH)

VI – de Saúde e Meio Ambiente. (CTSMA)”

Para os objetivos pretendidos nesta auditoria, analisou-se com mais detalhamento o trabalho desenvolvido pela Câmara Temática de Assuntos Veiculares (CTAV). A composição dessa Câmara conta com seis representantes, cada um originário: de órgãos executivos de trânsito da União; de órgãos executivos rodoviários da União; de órgãos e entidades executivos de trânsito, rodoviários e polícia dos estados; de órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviários dos municípios; de especialistas representantes da sociedade; e de especialistas de notório saber.

Apesar de a concepção prever que são seis grupos de agentes representativos, atualmente a Câmara Temática de Assuntos Veiculares tem, em sua composição, diferentes quantidades de agentes representativos de cada grupo, demonstrando, portanto, que não há uma equivalência de forças entre os agentes da Câmara, fato este que pode prejudicar, sobremaneira, o processo de deliberação dos temas tratados na Câmara. Para se ter uma ideia dessa desigualdade de forças em relação à forma originalmente prevista para a CTAV, é apresentada abaixo sua atual composição:

- um representante dos órgãos executivos de trânsito da União – no caso o DENATRAN;
- dois representantes dos órgãos rodoviários da União: sendo um do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e um do Departamento da Polícia Rodoviária Federal (PRF);
- três representantes de órgãos e entidades executivos de trânsito, rodoviário e polícia dos estados: sendo um do DETRAN/RJ, um do DETRAN/AM e um da Associação Brasileira dos Departamentos de Estradas de Rodagem (DER);
- três representantes de órgãos e entidades executivos de trânsito e rodoviário do município: sendo um da Empresa Pública Transporte Circulação (EPTC), de Porto Alegre/RS, um da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) de São Paulo e um da Urbanizadora de Curitiba S/A (URBS/PR);
- quatro especialistas representantes das seguradoras e da sociedade: sendo um da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos (ANFAVEA), um da NTC & Logística, um da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização. (FENASEG) e um do Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários (SIMEFRE);
- cinco especialistas de notório saber: Sendo um da Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA), um do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), um do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes e Veículos Automotores (SINDIPEÇAS), um do Instituto Brasileiro Veicular (IBV) e um da Associação Nacional dos Organismos de Inspeção (ANGIS).

De acordo com a atual composição, nota-se que essa Câmara Temática encontra-se disposta de modo desproporcional entre os diferentes grupos, tendo em vista, por exemplo, a reduzida representação de integrantes dos órgãos de trânsito estaduais (DETRANs) em comparação aos demais, considerando o impacto direto que as decisões da Câmara possuem nas atividades dessas instituições.

Além disso, verificou-se que há disparidade também internamente nos grupos integrantes, pois, nem sempre, a entidade está agrupada corretamente, segundo seu objetivo fim. Por exemplo, os Sindicatos, apesar da expertise, não podem ser considerados especialistas de notório saber, haja vista que, para este caso, o fundamental seria privilegiar o conteúdo eminentemente técnico, voltado



à exposição de conhecimentos de representantes de Universidades, Institutos de Pesquisas e Associações.

Portanto, apesar de os normativos transmitirem a ideia de que os membros que participam das Câmaras Temáticas sejam representantes de entidades dos diferentes setores e de maneira igualitária, verificou-se que, na prática, existem distorções nas composições instituídas originalmente.

Durante o Encontro com as Instituições Técnicas Licenciadas, realizado no dia 07 de julho de 2006, evento promovido pela Associação Nacional dos Organismos de Inspeção (ANGIS) e cuja Ata encontra-se no processo 80.001.014912/2006-91, páginas 30 a 75, foi questionado ao representante do DENATRAN quem era o representante das ITL'S junto à Câmara Temática de Assuntos Veiculares (vide item 10 da Ata). A resposta dada à pergunta foi a de que a “representação da Câmara Temática não é da associação, mas da pessoa do OIC” (OIC é Organismo de Inspeção Credenciado), tornando evidente que a pessoa que ocupa a função de representante na Câmara Temática não está atuando em nome da entidade, mas de modo individual. A indicação do profissional, inclusive, é realizada diretamente pelo Ministro das Cidades, ratificada por meio de Portaria Ministerial.

Em se tratando especificamente da Câmara Temática de Assuntos Veiculares, a equipe de auditoria conclui que é necessário repensar e redefinir a sua composição, de modo que: se tenha uma divisão do número de membros mais igualitária entre os diferentes grupos representados; se estabeleça que a atuação dos profissionais nomeados signifique a manifestação não dos seus entendimentos pessoais, mas dos entendimentos das entidades ou dos grupos representados; e o critério de escolha seja representativo, de modo que se faça a seleção dando-se preferência a entidades de nível nacional que congregam as entidades regionais e municipais (situação essa que visa dar maior representatividade e poder às decisões dos agentes).

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“No que se refere às Câmaras Temáticas, define o art. 13 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) – Lei nº. 9.503/97 – que estas são órgãos técnicos vinculados ao CONTRAN, integradas por especialistas, tendo como objetivo estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para deliberação do CONTRAN.

Assim, as Câmaras Temáticas são compostas por representantes dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), além de especialistas representantes dos diversos segmentos da sociedade relacionados com o trânsito, conforme art. 4º. do Regimento Interno das Câmaras Temáticas aprovado pela Resolução CONTRAN nº. 218/2006.

“Art. 4º. Cada Câmara será composta por dezoito titulares e respectivos suplentes, selecionados pelo Diretor do DENATRAN e nomeados pelo Ministro das Cidades:

I – um representante do órgão máximo executivo de trânsito da União, que será o Secretário Executivo da Câmara Temática;

II – um representante do órgão ou entidade executivo rodoviário da União;

III – um representante da Polícia Rodoviária Federal;

IV – três representantes dos órgãos ou entidades executivos de trânsito, ou rodoviário, ou de policiamento e fiscalização dos estados ou do Distrito Federal;

V – três representantes dos órgãos ou entidades executivos de trânsito e rodoviários dos Municípios;

VI – quatro especialistas representantes de segmentos organizados da sociedade relacionados com trânsito e temática da respectiva Câmara;

VII – cinco especialistas de notório saber na temática da respectiva Câmara.”



Os cinco especialistas definidos no inciso VII acima não são representantes das entidades que os indicam. São pessoas físicas de notório saber quanto às matérias e às temáticas da respectiva Câmara em que atuam.

Assim, o representante do Denatran, quando respondeu, por ocasião do Encontro com as Instituições Técnicas Licenciadas, em 7 de julho de 2006, promovido pela Associação Nacional dos Organismos de Inspeção (ANGIS), que a representação das ITLs na Câmara Temática não é da associação, mas da pessoa, conforme item 10 da Ata, que consta às folhas 30 a 75 do processo 80001.014912/2006-91, o fez corretamente, pois, neste caso, estava se referindo a especialista de notório saber, previsto no inciso VII anteriormente citado.

Ademais, essas Câmaras Temáticas, em especial a Câmara Temática de Assuntos Veiculares (CTAV) não se encontram dispostas de modo desproporcional entre os diferentes grupos, uma vez que a composição da Câmara Temática busca dar tratamento equânime a todos os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT.

Nos termos do art. 7º. Do CTB o Sistema Nacional de Trânsito são os seguintes órgãos e entidades: 1) o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo; 2) os Conselhos Estaduais de Trânsito – CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal – CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores; 3) os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; 4) os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, ao analisarmos a proporcionalidade da representatividade de cada órgão e verificarmos a título de exemplo que existem vinte e sete órgãos estaduais de trânsito e mil e trezentos órgãos municipais de trânsito, e que, atualmente, na CTAV existem dois representantes dos órgãos estaduais e três dos órgãos municipais, resta claro que se há desproporcionalidade, não é para os órgãos estaduais de trânsito.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pelo gestor apenas reforçam que existem falhas nos normativos elaborados por aquele Conselho. Permitir que a nomeação dos representantes das entidades seja “selecionada pelo Diretor do Denatran” de modo unilateral e sem qualquer ratificação por parte da entidade a qual o escolhido participa somente possibilita que haja o enfraquecimento das decisões tomadas.

Não se pretende, aqui, cercear o direito de escolha do Diretor, mas garantir que o processo de escolha seja pautado por critérios objetivos, idôneos e transparentes. Além disso, deve ser estabelecido um critério de escolha que permita a participação de entidades que possuam representação reconhecida e com presença de seus respectivos setores de atuação, e com a participação de entidades minoritárias.

Ao não se ter um critério objetivo de escolha dos membros das Câmaras Temáticas, ou de se realizar a escolha de uma pessoa que contraria ou diverge dos posicionamentos adotados pelas entidades que, hipoteticamente, possam estar representados trazem às decisões, porventura realizadas, um fulcro que prejudicam a aplicabilidade e operacionalização do que foi acordado, haja vista a falta de representatividade dos agentes.

Recomendações

Recomendar ao Diretor do Denatran, como responsável por indicar os membros das Câmaras Temáticas, que estabeleça critérios objetivos de escolha dos componentes daquelas Câmaras de modo que os selecionados sejam, previamente, indicados pelas entidades representadas e que, por sua vez, se garanta indicações de entidades comprovadamente representativas, se possível de âmbito nacional, no respectivo ramo de atuação.



3.3 - O Fórum Consultivo

O CONTRAN, por meio da Resolução nº. 142, de 26 de março de 2003, dispendo sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) e sobre a participação dos órgãos e entidades de trânsito nas reuniões do sistema, criou a estrutura de um Fórum Consultivo cuja finalidade é assessorar o CONTRAN em suas decisões, visando o cumprimento dos objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito (Art. 6º, da Lei 9.503/1997).

O Fórum é composto por representantes do DENATRAN, que também é responsável por presidi-lo, do DNIT, PRF, nove entidades executivas de trânsito do Estado e do Distrito Federal (DETRAN), cinco entidades executivas rodoviárias Estaduais e do Distrito Federal (DER), cinco representantes regionais dos Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRA), cinco representações regionais de Polícias Militares (PM), 18 órgãos regionais representantes de entidades executivas municipais e seis de municípios com maiores populações e três representantes de Juntas Administrativas de Recursos e Infrações JARI.

Segundo o DENATRAN, a última reunião do fórum consultivo ocorreu em 04 de julho de 2008, e está em trâmite um processo visando extinguir esse Fórum.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“O Conselho Nacional de Trânsito, em 26 de março de 2003, editou a Resolução nº. 142, que “Dispõe sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, a participação dos órgãos e entidades de trânsito nas reuniões do sistema e as suas modalidades”, ficando, então, instituído o Fórum Consultivo do Sistema Nacional de Trânsito.

O Fórum Consultivo visa tão-somente a exposição das dificuldades enfrentadas pelos órgãos componentes dos Sistema Nacional de Trânsito e a busca de solução e padronização de procedimentos em face das diferenças existentes pela própria peculiaridade de cada Unidade da Federação.

Conforme consta do processo nº. 80000.012853/2009-70, Anexo I, face a criação do Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito por Decreto Presidencial de 19-9-2007, foi iniciado trâmite para revogar a Resolução Contran nº. 142/2003 e, por consequência, extinguir o Fórum Consultivo do Sistema Nacional de Trânsito. Entretanto, apesar de o assunto ter sido pautado para discussão na 82ª Reunião do Conselho Nacional de Trânsito, o Contran decidiu não deliberar sobre a matéria, conforme ata de folhas 13/24 do mesmo processo.”

Análise do Controle Interno

Considerando-se o que foi apresentado pelo gestor, a justificativa considera-se acatada.



4 – TRATAMENTO DE DENÚNCIAS

Conforme tratado na introdução deste trabalho, a edição da Portaria CGU nº. 2.663, de 20/12/11, que definiu a instauração de processo de auditoria especial nas atividades de ICV e ITL do DENATRAN, foi motivada por matérias veiculadas na mídia a respeito da possibilidade de ocorrência de tráfico de influência e de suposta interferência de lobista junto ao DENATRAN, com o objetivo de favorecer empresas do setor de vistoria veicular.

4.1 – Atuação de Lobista

Conforme notícias veiculadas na mídia, o DENATRAN, possivelmente, estava sendo utilizado como meio facilitador para a realização de tráfico de influência por parte de servidor que representava e atuava na intermediação de interesses de empresas que mantêm relações profissionais com o Departamento Nacional de Trânsito.

As referidas matérias dão conta de que lobista, empresário, ex-presidente da Associação Nacional das Empresas de Perícias e Inspeção Veicular (ANPEVI), teria atuado em nome do DENATRAN em reuniões e eventos oficiais sem estar nomeado pelo Órgão, realizando tráfico de influência em decisões administrativas do Departamento em relação ao credenciamento de empresa de vistoria veicular.

A seguir apresentamos transcrição de parte de uma das notícias veiculadas na mídia com o objetivo de exemplificar e evidenciar como o assunto foi tratado pelos meios de comunicação.

*O empresário CPF (***.523.548-**) é uma figura influente no Denatran, órgão vinculado ao Ministério das Cidades. Nada acontece ali sem seu aval. Ele chegou a este departamento pelas mãos do diretor Júlio Arcoverde e sob as bênçãos do ministro das Cidades, Mário Negromonte. Mesmo sem estar nomeado formalmente, CPF (***.523.548-**) ganhou crachá, secretária, mesa, telefone e passou a despachar diretamente do quinto andar, ao lado do gabinete de Arcoverde. Mas ele está longe de ser um servidor padrão. Empresário, CPF (***.523.548-**) é ex-presidente da Associação Nacional das Empresas de Perícias e Inspeção Veicular (Anpevi) e, nos últimos três meses, ultrapassou sem-cerimônias a fronteira entre o público e o privado. Ele claramente trabalhou dentro do Ministério das Cidades em benefício da entidade que dirigia e de seus integrantes – alguns, ex-sócios do próprio CPF (***.523.548-**) em empresas de vistoria automotiva. Apresentando-se como assessor especial do Denatran, o lobista da Anpevi reuniu-se com parlamentares para discutir leis de seu interesse, adiou auditorias e agilizou autorizações de credenciamentos, tomando sempre o cuidado de não deixar sua assinatura ou rubrica na papelada oficial. Todos os despachos de CPF (***.523.548-**) eram feitos por meio de recados escritos em “post-it” colados no documento.*

*Apesar da cautela, o empresário deixou rastros. ISTOÉ acompanha a movimentação oficial de CPF (***.523.548-**) desde outubro. No dia 4, por exemplo, ele participou de reunião do Contran no Hotel Ibis da Barra Funda, em São Paulo. Em 9 de novembro, sempre na condição de assessor especial do Ministério das Cidades, CPF (***.523.548-**) discutiu com o deputado federal Paulo Foleto (PSB/ES) o projeto de lei que tenta extinguir a resolução 282/2008, responsável por abrir a vistoria de licenciamento a empresas privadas. No fim do mês, cumpriu outra agenda oficial, com representantes da Associação do Transporte Rodoviário (ATR). Eles discutiram “projeto de alteração no aumento da tolerância no peso entre-eixos”. Nesse meio-tempo, o lobista ainda tentou adiar a publicação da portaria que determinou novas auditorias em empresas de vistoria veicular.*

*Duas semanas atrás, ISTOÉ telefonou para CPF (***.523.548-**) pedindo uma entrevista. Ele explicou que ainda não havia sido nomeado e, por isso, não poderia se manifestar. Na terça-feira 13, ISTOÉ flagrou CPF (***.523.548-**) em mais uma atividade oficial, participando de mesas temáticas numa reunião do Contran. Ao ser fotografado, CPF (***.523.548-**), que vivia nas confortáveis sombras ministeriais, se deu conta de que estava prestes a se tornar uma figura conhecida do público. Então apressou-se para abdicar da condição de funcionário fantasma. Afoito, tratou de telefonar para o senador Ciro Nogueira (PP-PI), seu padrinho político, na tentativa de pressionar o ministro Mário Negromonte a nomeá-lo. Contou que seria objeto da reportagem de ISTOÉ e conseguiu mudar de status. A toque de caixa, na quinta-feira 15, sua*



nomeação saiu no “Diário Oficial”. “Eu disse que se não me nomeassem eu ia pedir demissão”, confirmou CPF (***.523.548-**) em entrevista à ISTOÉ.

A nomeação, no entanto, não apaga o grave fato de que ele está agindo há pelo menos 90 dias dentro de um órgão público em favor de empresas privadas. A ação do empresário não resiste a uma pesquisa na lista de portarias e resoluções emitidas pelo Denatran. Basta cruzar o nome das empresas com o histórico societário nas juntas comerciais para identificar as digitais do lobista. Em 2 de dezembro, sob a influência direta de CPF (***.523.548-**), Arcoverde assinou a portaria de credenciamento da Ipiranga Perícias e Vistorias Automotivas Ltda. A empresa, criada em 2007, é de José Roberto Martins, membro do conselho executivo da Anpevi, a entidade que CPF (***.523.548-**) presidiu. No contrato de criação da Ipiranga consta como sócia outra empresa de Martins, chamada Super Visão Perícias e Vistorias, que já teve em seu quadro societário o advogado Vagner Caovila, atual presidente da Anpevi. E também Roberto Mogi, outro diretor da entidade e ex-sócio de CPF (***.523.548-**) na Vistoria Brasil, empresa que nasceu em São José dos Campos há apenas dois anos e já possui 20 filiais distribuídas entre São Paulo e Goiás. Logo que chegou ao Denatran, CPF (***.523.548-**) afastou-se da sociedade e repassou suas cotas a Mogi. Ele alega que não participa mais da rotina da empresa e que também se afastou dos negócios com blindagem de vidros. Questionado sobre as pressões que tem feito internamente para agilizar processos de empresas de amigos, CPF (***.523.548-**) se defende: “Peço agilidade aos processos de credenciamento de todas as empresas, não só das que conheço”, afirma.

Fonte: Revista Istoé, Edição nº 2.197, de 16/12/2011

É importante destacar que, no que se refere especificamente aos objetos noticiados, o Ministério das Cidades designou, em 27/12/2011, servidores para compor Comissão de Sindicância Investigativa para, no prazo máximo de 30 dias prorrogável uma única vez por igual período, apurar as responsabilidades dos fatos descritos. A sindicância foi instaurada por meio da Portaria MCidades nº 612/2011, formalizada no processo administrativo nº. 80020.000794/2011-73. A cópia do conteúdo do processo foi encaminhada à CGU pelo Ofício nº 001/2012/CSI, de 20/04/2012, em atendimento à solicitação formal desta Controladoria contida no Ofício nº 3821/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 09 de fevereiro de 2012.

Entretanto, essa providência adotada pelo Ministério não restringiu a atuação complementar desta Controladoria a esse respeito, embora não fosse esse o escopo da Auditoria Especial. Pesquisas realizadas pela equipe de auditoria na base de registros de CNPJ da Receita Federal demonstraram que o citado lobista constou, até o dia 06/09/2011, como sócio-administrador do grupo Vistoria Brasil (CNPJ 10.905.899/0001-45), franqueador de empresas de vistoria de veículos, com 20 Unidades nos estados de São Paulo e Paraná.

Na amostra verificada pela equipe de auditoria, cinco processos de credenciamento de empresas desse grupo foram analisados, sendo que, em três casos houve a emissão da Portaria de credenciamento. Os prazos entre a entrada da documentação no DENATRAN e a emissão da Portaria de credenciamento foram os seguintes:

- Processo 80000.007011/2010-30 – 70 dias;
- Processo 80000.026680/2010-19 – 87 dias;
- Processo 80000.039034/2011-94 – 97 dias.

A esse respeito, em comparação com o prazo de entrada da documentação e a emissão da Portaria de credenciamento de outras empresas requerentes, verificamos que o tempo decorrido para os processos da referida empresa ficou abaixo da média geral gasta pelo DENATRAN no exercício 2010 para empresa integrante de grupo franqueador, sendo que em 2011 ficou acima do prazo médio gasto pelo Departamento, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 01 – Prazo médio para obtenção do credenciamento

Ano	Prazo médio para emissão da 1ª Portaria (em dias)	
	Empresa integrante de grupo franqueador	Empresa não integrante de grupo franqueador
2009	118	159
2010	122	118
2011	60	62

Tendo em vista que a atuação do suposto lobista teria ocorrido em 2011, não há como precisar se houve algum tipo de favorecimento para as empresas integrantes de seu grupo no período em que se identificou a sua atuação no DENATRAN.

O suposto lobista também consta como proprietário individual da empresa CNPJ 11.188.230/0001-42, que atua no ramo de “Gestão de Qualidade ISO 9001”. Tendo em vista essa empresa não ter Nome Fantasia cadastrado na base da Receita Federal, não se pode afirmar se ela atuou ou não no fornecimento de certificados para as empresas do ramo de ECV ou no processo de preparação das empresas para a certificação.

A conclusão sobre a atuação do denunciado como lobista ou como servidor, mesmo sem estar nomeado, caberá ao relatório da Comissão Sindicante, uma vez que foi criada especificamente com esse propósito.

O citado servidor que teria realizado tais ações possui a matrícula SIAPE nº 1909028, e foi nomeado para exercer cargo de Assessor, código DAS 102.4, do Departamento Nacional de Trânsito, a partir do dia 15 de dezembro de 2011 (vide Diário Oficial da União nº. 240, de 15 de dezembro de 2011, Seção 2, página 37); tendo sido exonerado seis dias depois, a contar de 21 de dezembro de 2011, segundo informações do DOU nº. 2045, de 22/11/2011, Seção 2, página 44.

Após analisar o conteúdo do processo administrativo nº. 80020.000794/2011-73, a equipe de auditoria da CGU verificou que, em depoimento concedido para a Comissão de Sindicância, o mencionado assessor admitiu, no item 34 do Termo de Oitiva de Testemunha, que “participou de duas reuniões do CONTRAN”. No item 35, ao ser perguntado “por quem e de que forma foi apresentado na primeira reunião do CONTRAN que participou” respondeu que “não houve uma apresentação” e, conforme item 36, em relação ao convite para participar da reunião respondeu “que o convite foi feito pelo Presidente” e que isto seria um “hábito regimental”.

No item 37, o referido assessor informa que na reunião em que participou não sabia como a Mesa de reunião era composta, por isso “sentou-se entre o Presidente e o Assessor da ATEC”(ATEC é a Assessoria Técnica ao CONTRAN). Durante a reunião, em algumas oportunidades, atuou como interlocutor, quando requerido pelo Secretário, que era o então Assessor da ATEC, para que passasse algumas instruções ao Presidente, haja vista ser a primeira reunião do Presidente.

Analisando-se as Atas de Reuniões do CONTRAN, verificou-se que o primeiro evento em que houve a atuação do atual Presidente do CONTRAN, foi na 3ª Reunião Extraordinária, ocorrida no dia 04 de outubro de 2011, realizado no Hotel IBIS Barra Funda, na cidade de São Paulo.

No item 39 da transcrição, o depoente contesta informação veiculada pela revista “Isto É” de que teria participado da 103ª Reunião Ordinária do CONTRAN, realizada no dia 13 de dezembro de 2011, no auditório Parlamundi Lbv, na cidade de Brasília, pois afirma que foi ao Evento mas que, devido a ausência do Presidente do CONTRAN, resolveu não participar. É importante destacar que, nesta reunião, a Associação Nacional das Empresas de Perícias e Vistorias - ANPEVI propôs a



alteração da Resolução nº 282/2008 e que o assunto foi encaminhado para a Câmara Temática de Assuntos Veiculares.

Apesar do questionamento feito quanto ao conteúdo proposto pela ANPEVI, o depoente respondeu que não tinha conhecimento das possíveis alterações contidas no documento. Esta equipe de auditoria verificou que esta proposta está sendo tratada no processo nº 80.000.047699/2011-71 do DENATRAN.

Também, é importante destacar que, no período mencionado pelo depoente, ocorreram três reuniões do CONTRAN: a primeira que foi a 3ª Reunião Extraordinária, realizada no dia 04 de outubro de 2011 (que foi a primeira conduzida pelo atual Presidente do CONTRAN), a segunda, denominada 4ª Reunião Extraordinária, realizada no dia 25 de outubro de 2011 e a terceira, intitulada 103ª Reunião Ordinária, realizada no dia 13 de dezembro de 2011.

Em todas as mencionadas reuniões, o citado assessor, apesar de ainda não estar oficialmente nomeado, atuou nas reuniões (mesmo que de maneira pouco participativa, conforme seus próprios relatos contidos no Termo de Oitiva de Testemunha), porém em nenhuma das Atas de Reuniões do CONTRAN estava registrada sua presença. Esse fato demonstra haver falhas no processo de elaboração de Atas do Conselho, haja vista que o registro de presença dos participantes não está representando a situação efetivamente ocorrida.

Deste modo, cabe o registro desta constatação identificando-se, no mínimo, dois problemas:

- a) atuação de agente estranho à representação do DENATRAN junto ao Conselho Nacional de Trânsito, haja vista que aquele assessor não tinha ainda sido nomeado junto ao DENATRAN (que poderia, mesmo nesta condição, dar apoio ao Conselho) e de não representar nenhuma das outros órgãos do Conselho, e
- b) falha no processo de elaboração de Atas do CONTRAN que, em função dos fatos apresentados, não registrou com a fidedignidade os fatos ocorridos.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“À fl. 25 do Relatório Preliminar, a equipe de auditoria da CGU informa a notícia veiculada na mídia, que o DENATRAN, possivelmente, estava sendo utilizado como meio facilitar para a realização de tráfego de influência por parte de um servidor que representava e atuava na intermediação de interesses de empresas que mantêm relações profissionais com o DENATRAN.

Após, apresenta um recorte de uma das notícias veiculadas na mídia com o objetivo de exemplificar e evidenciar como o assunto foi tratado pelos meios de comunicação.

Informa ainda, que para apurar a procedência da notícia e da abrangência de tal informação, o Ministério das Cidades instaurou Comissão de Sindicância, por meio da Portaria MCidades nº. 612/2011, formalizada no processo administrativo nº. 80020.000794/2011-73. A cópia do conteúdo do processo foi encaminhada à CGU pelo Ofício nº. 001/2012/CSI, de 20/04/2012, em atendimento à solicitação formal desta Controladoria contida no Ofício nº. 3821/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 09 de fevereiro de 2012.

Quanto a este fato, da instauração da Comissão de Sindicância pelo Ministério das Cidades, cabe salientar que o pedido de apuração dos fatos narrados na mídia partiu deste Departamento, através do Memorando nº. 175/2011/GAB/DENATRAN (Anexo V-a).

A equipe de auditoria da CGU, após analisar o conteúdo deste processo, verificou que, em depoimento concedido para a Comissão de Sindicância, o mencionado assessor admitiu, no item 34 do Termo de Oitiva de Testemunha, que “participou de duas reuniões do CONTRAN”. No item 35, ao ser perguntado “por quem e de que forma foi apresentado na primeira reunião do CONTRAN que participou” respondeu que “não



houve uma apresentação” e, conforme item 36, em relação ao convite para participar da reunião respondeu “que o convite foi feito pelo Presidente” e que isto seria um “hábito regimental”.

A CGU verificou neste depoimento ainda, que no item 37, o referido assessor informa que na reunião em que participou não sabia como a Mesa de reunião era composta, por isso “sentou-se entre o Presidente e o Assessor da ATEC” (ATEC é a Assessoria Técnica ao CONTRAN). Durante a reunião, em algumas oportunidades, atuou como interlocutor, quando requerido pelo Secretário, que era o então Assessor da ATEC, para que passasse algumas instruções ao Presidente, haja vista ser a primeira reunião do Presidente.

De fato o assessor acima mencionado, participou das duas reuniões do CONTRAN citadas por ele, na qualidade de convidado, pelo presidente do CONTRAN.

Esse convite ocorreu com a motivação de que ele iria assumir um cargo no DENATRAN, código DAS 102.4, como assessor responsável pela ATEC (Assessoria Técnica do CONTRAN), no lugar que era ocupado pelo Sr. Dílson de Almeida Souza, conforme já havia sido solicitada esta substituição ao Ministro das Cidades em 03/10/2011, através do Memorando nº. 114/2011/DENATRAN/MCIDADES (Anexo V-b).

E por esse motivo, de que iria ocupar o cargo de Assessor responsável pela Assessoria Técnica do CONTRAN e Secretário do CONTRAN, participou das reuniões para se interar do funcionamento da reunião. Como já narrado por essa equipe de auditoria da CGU, o assessor, de fato, foi nomeado para exercer cargo de Assessor, código DAS 102.4, do Departamento Nacional de Trânsito, a partir do dia 15/12/2011.

A CGU informa ainda, que seis dias depois de sua nomeação, a contar de 21 de dezembro de 2011, segundo informações do Diário Oficial da União nº. 2045, de 22 de dezembro de 2011, Seção 2.

Cabe mencionar, que essa exoneração, foi solicitada pelo próprio assessor em 21/12/2011 (Anexo V-c), após a veiculação na mídia da matéria que consta à fl. 26 deste relatório.

Neste íterim, a equipe de auditoria destaca que na 103ª. Reunião Ordinária do CONTRAN, realizada no dia 13 de dezembro de 2011, no auditório Parlamundi LBV, na cidade de Brasília, a Associação Nacional das Empresas de Perícias e Vistorias – ANPEVI propôs a alteração da Resolução nº. 282/2008 e que o assunto foi encaminhado para a Câmara Temática de Assuntos Veiculares e que esta proposta está sendo tratado no processo nº. 80.000.047699/2011-71 do DENATRAN.

Quanto a este fato, salienta-se que nos termos do art. 72 do Código de Trânsito Brasileiro, todo cidadão ou entidade civil tem o direito de sugerir alterações em normas, legislação e outros assuntos pertinentes ao CTB.

No entanto, esse processo em que a Associação Nacional das Empresas de Perícias e Vistorias – ANPEVI propôs a alteração da Resolução nº. 282/2008, em nenhum momento foi pautado pela Assessoria Técnica do CONTRAN para ser discutido na CTAV, e até o momento não possui qualquer alteração.

Oposto a isso, conforme já mencionado, o Presidente do CONTRAN suspendeu a concessão de novos credenciamentos de empresas de vistoria, conforme disposto na Deliberação CONTRAN nº. 136/2012, com vistas à reavaliação do referido normativo para fins de aprimorar os procedimentos operacionais de credenciamento.

Por fim, a equipe de auditoria identificou dois problemas:

- a) Atuação de agente estranho à representação do DENATRAN junto ao Conselho Nacional de Trânsito, haja vista que aquele assessor não tinha ainda sido nomeado junto ao DENATRAN (que poderia, mesmo nesta condição, dar apoio ao Conselho) e de não representar nenhum dos outros órgãos do Conselho, e*
- b) Falha no processo de elaboração de Atas do CONTRAN, em função dos fatos apresentados.*

Quanto ao problema identificado na letra “a”, restou demonstrado que o assessor participou das reuniões como convidado pelo presidente do CONTRAN, atuando em conformidade com suas prerrogativas, para se inteirar de como ocorriam as reuniões, uma vez que iria ocupar o cargo de Assessor responsável pela Assessoria Técnica do CONTRAN e Secretário do CONTRAN, como de fato ocorreu. (Anexo V-b).



Já quanto ao segundo problema apontado, foi encaminhado o Memorando nº 115/2012/GAB/DENATRAN (Anexo V-d) ao CONTRAN, solicitando que seja revista a elaboração das atas, fazendo constar qualquer membro não efetivo do CONTRAN que esteja na reunião, com a devida justificativa de sua presença.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pelos gestores do DENATRAN são adequadas somente no que se refere à prevenção para que tais situações sejam dificultadas ou que não venham a ocorrer em situações vindouras.

Contudo, em relação ao caso específico do apontamento, as respostas ainda não foram suficientes para que haja uma análise terminativa desta constatação pois cabe, ainda, averiguar quais foram as ações tomadas a partir da instauração do processo de sindicância.

Recomendações

Recomendar ao DENATRAN que apresente a esta Controladoria-Geral da União as conclusões advindas do trabalho da Comissão de Sindicância, instaurada por meio da Portaria MCidades nº. 612/2011, formalizada no processo administrativo nº. 80020.000794/2011-73, a fim de que se possa analisar se as ações tomadas foram suficientes para afastar este apontamento.

4.2 – Possível Falha no Credenciamento de ECV

A Controladoria-Geral da União recebeu diretamente do DENATRAN, por meio de Denúncia, informações de que havia uma pessoa com acesso livre àquele Departamento e que estaria propondo facilitação para a análise de documentação que visava ao credenciamento de empresa de vistoria do processo do nº. 80.000.027789/2009-21, de interesse da empresa Samira Al Haj Arantes/ME, CNPJ 10.177.016/0001-28.

Conforme consta no processo, a empresa solicitou, pela primeira vez, o credenciamento em 05 de agosto de 2009; como resultado desta primeira análise fez-se expedição da Portaria nº. 563, de 17 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União, de 20 de novembro, Seção 1, página 133, oportunidade em que o credenciamento era de um ano, a título excepcional e precário.

A partir da implementação de um sistema de biometria, em 23 de junho de 2010, e encaminhamento de novo pedido de credenciamento, houve por parte do DENATRAN a expedição de novo credenciamento, formalizado por meio da Portaria nº. 1.166, de 15 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2010, Seção 1, página 156, nº. 241, cujo prazo de validade também era de um ano.

Novamente, em 11 de outubro de 2011, foi protocolada documentação no Ministério das Cidades a fim de pleitear credenciamento definitivo da empresa. Como resposta, houve pronunciamento de representante do Ministério das Cidades/DENATRAN, no dia 22 de novembro de 2011, comunicando à empresa de que para ocorrer o credenciamento a empresa precisaria comprovar atendimento integral do que está disposto na Portaria nº 1.3341/2011.

Na sequência, conforme consta, na folha 147 do processo, há uma cópia de e-mail, datado de 22/11/2011, encaminhado à empresa interessada por servidora do DENATRAN informando que, em virtude de decisão contida no item 07 do Ofício Circular nº 075/11, para o credenciamento desejado seria necessária a comprovação do atendimento, integral, do disposto na Portaria Denatran nº 1.334/10 (no caso solicitava-se uma consulta à UGC comprovando que a ECV estava apta a atuar).



Em relação ao Ofício Circular nº 075/11, destaca-se o item 07, o qual menciona que, a partir de 31 de agosto de 2011, para a renovação das portarias de credenciamento, teria que se observar o procedimento do item 6 do próprio ofício. O item 6 preconiza que a partir daquela data a efetivação do credenciamento de empresas para atuar como Empresa Credenciada em Vistoria de Veículos – ECV se daria a partir da comprovação integral de atendimento às disposições da Portaria nº 1.334, de 29/12/2010.

Ainda, segundo esse item, para a referida comprovação seria realizada consulta do DENATRAN a UGC, via e-mail, sobre a situação da empresa, em relação ao cumprimento da Portaria nº 1.334/2011, devendo a UGC responder à consulta no prazo de 24 horas.

Assim, a pendência justificada no documento do Ministério das Cidades/DENATRAN comunicada à empresa interessada referia-se a ausência de confirmação, pela UGC com a qual a empresa possuía contrato, de que não havia pendência que impedisse a atuação da empresa no sistema.

Contudo, houve a confirmação da ausência de pendência, conforme se evidencia por meio de mensagem eletrônica enviada pelo representante da UGC-Oxxy. Net, no dia 01 de dezembro de 2011 (página 149 do processo), no qual a UGC confirma que a empresa SAMIRA AL HAJ ARANTES – ME, CNPJ 10.177.016/0001-28, já estava instalada e cumprindo a Portaria nº 1.334/10, conforme exigência do Ofício nº 075/11.

Em 12 de dezembro de 2011, o representante da empresa Vistori Vistoria Veicular envia ao MCIDADES/DENATRAN mensagem eletrônica questionando que não haveria mais óbices para o credenciamento da empresa Samira Al Haj Arantes/ME, CNPJ 10.177.016/0001-28, e inclusive aponta que a UGC já tinha informado a ausência de pendências por parte da empresa pleiteante, no 01 de dezembro de 2011, e atentava o representante público de que o prazo de vigência do credenciamento da empresa iria vencer em 15 dezembro de 2011.

De acordo com o apresentado, pode-se considerar que, desde o dia 11 de outubro de 2011, toda a documentação exigida nos normativos já havia sido entregue ao DENATRAN pela empresa interessada e que a única pendência restante tratava da consulta à UGC, cuja ação não dependia da empresa, mas de ato unilateral do DENATRAN. Sendo assim, há indícios de que pode ter havido um retardamento da publicação da portaria de credenciamento de forma intencional. Entretanto, não há elementos objetivos no processo que permitam confirmar tal indício. Além disso, a empresa não foi prejudicada, pois a sua Portaria foi publicada antes do vencimento da portaria anterior.

Conforme descrito, conclui-se que, pela análise do processo de credenciamento, não foi possível comprovar a procedência ou não da denúncia de pedido de vantagem para facilitação do credenciamento da empresa requerente. Ademais, a própria denúncia carece de elementos importantes para a sua confirmação, tais como: nome da pessoa que fez a proposta de facilitação (o denunciante informou apenas o primeiro nome da pessoa e, após conferência, pode-se afirmar que não há ligação do nome fornecido com os nomes dos atuais servidores do DENATRAN), órgão ou empresa em que a pessoa com acesso livre ao DENATRAN possivelmente trabalha, cidade em que atua; enfim, informações robustas e imprescindíveis para a apuração do fato.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

Conforme conclusão da própria CGU, “não foi possível comprovar a procedência ou não da denúncia de pedido de vantagem para facilitação do credenciamento da empresa requerente”.



Análise do Controle Interno

A pendência encontra-se saneada.

5 - HISTÓRICO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA RESOLUÇÃO nº 282/2008

Este ponto de auditoria trata a respeito da constatação de que a permissão para atuação de empresas particulares na atividade de vistoria veicular, advinda de previsão contida na Resolução CONTRAN nº 282/2008 (que estabelece critérios para a regularização da numeração de motores), não foi objeto de estudos técnicos ou análises que embasaram a elaboração do citado normativo. A seguir apresentamos um histórico dos fatos que originaram a elaboração da referida Resolução.

Nos meses de junho, julho, setembro e novembro de 2007 foram diversos processos (80001.032.373/2007-53, 80001.020631/2007-59, 800001.032372/2007-17) abertos no DENATRAN visando atender demandas semelhantes. Os demandantes eram Sindicatos e Conselhos do setor automotivo, a saber: Sindicato da Indústria de Reparação de Veículos e Acessórios (SINDIREPA), Sindicato Remanufaturados, Recondicionados e /ou Retífica de Motores e Agregados Periféricos do Estado de São Paulo (SINDIMOTOR), Associação Paulista de Retífica de Motores (APAREM) e do Conselho Nacional de Retífica de Motores (CONAREM).

Em suma, os questionamentos referiam-se às mudanças nas Resoluções nº 199/2006 e 250/2007 do CONTRAN, apontando para a necessidade de promover ajustes finos e pontuais nos referidos normativos, mas que não tinham por objetivo modificar a essência, sendo fundamental, contudo, que fossem feitos maiores esclarecimentos do processo até então vigente. Não há menção, nas petições, sobre alteração no processo de vistoria veicular, havendo somente questionamentos particulares referentes à adoção de critérios e procedimentos que pudessem ajustar somente o processo de registro de motores manufaturados.

Em 13 e 14 de março de 2008, segundo consta em Ata, foi realizada a 9ª Reunião Ordinária da Câmara Temática de Assuntos Veiculares, ocasião em que foram postos em pauta a análise das solicitações formuladas pelo SINDIREPA, SINDIMOTOR, APAREM e CONAREM. Para a realização dos trabalhos, foi composto um Grupo de Trabalho específico internamente à Câmara Temática. Esse GT possuía representantes da Associação Nacional dos Organismos de Inspeção (ANGIS), Sindicato Nacional da Indústria de Componentes Veículos Automotivos (SINDIPEÇAS), Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitais (FENASEG) e a Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA), a quem coube à relatoria.

É importante destacar que, na Câmara Temática de Assuntos Veiculares, a AEA e a FENASEG são entidades representantes da sociedade, a ANGIS e o SINDIPEÇAS representam especialistas de notório saber.

Conforme consta na Súmula da 9ª. Reunião Ordinária da Câmara Temática de Assuntos Veiculares, item 4.4, página 3, a justificativa para o tratamento do tema pautou-se no seguinte argumento:

“As empresas de reparação de veículos, remanufatura, recondicionamento e/ou retífica de motores, solicitam ao DENATRAN a reavaliação da Resolução nº. 250/2007, do CONTRAN, devido a problemas que consumidores e empresas estão enfrentando quando da regularização de motores substituídos em todo o País. Atualmente existem cerca de 5 milhões de veículos que circulam com motores substituídos, os quais deverão ter problemas na regularização de sua documentação, em razão do disposto na citada Resolução. No entender do relator esta solicitação é procedente, proporcionando a todos os envolvidos o cumprimento da legislação vigente. Para tanto, foram enviados ao GT os principais pontos de questionamento da Resolução nº. 250/2007 e, a partir deste trabalho foi elaborada nova proposta que atenda a todas as variáveis do processo de substituição de motores, sanando as atuais divergências sem onerar o consumidor final.”



Na oportunidade daquela reunião, a representante do DETRAN do Amazonas solicitou vistas do processo para discutir o assunto no âmbito do RENAVAL/AM.

Na reunião dos dias 17 e 18 de abril de 2008, referentes à 10ª Reunião Ordinária da Câmara Temática de Assuntos Veiculares, o assunto voltou à pauta. No registro da Ata consta que “das propostas apresentadas em decorrência de vistas, apenas foi acrescentada à minuta de resolução elaborada pelo GT, a inclusão da Resolução nº. 05/98 – CONTRAN, que dispõe sobre vistoria de veículos”.

Como deliberação, o relato foi considerado aprovado, havendo ênfase para o registro da participação do representante do DETRAN/SP (membro não componente da Câmara Temática) que atuou como convidado nos debates.

Aliás, o único DETRAN participante deste debate foi o do DETRAN do Estado do Amazonas, que era membro do Comitê, porém, com atuação e representação singular, representando apenas o DETRAN e não a Associação Nacional que congrega todos os DETRANs.

Em 26 de junho de 2008 houve a 72ª. Reunião do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN no qual foi tratado o processo nº. 80001.032373/2007-53, apresentando-se como interessada a da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos (ANFAVEA) no assunto “alteração da Resolução nº 250/08”. Deu-se conhecimento das Notas Técnicas nº 021/2008/CGIT e 305/08/CGIJF e do Parecer CONJUR/MCIDADES nº. 409/08.

No item da Ata intitulado “Assuntos Gerais” foi dado conhecimento que o CONTRAN participou do “XXI Encontro Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal” que, dentre outros, tratou da “regularização de registro e numeração de motor”, assunto que foi tratado na Ordem do Dia daquela reunião.

Segundo registro da Ata da 72ª Reunião do CONTRAN, realizada no dia 26 de junho de 2008, o conselho deliberou que a alteração deveu-se ao acolhimento de proposta enviada pela Associação Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal (AND) no sentido de que o credenciamento de empresas de vistorias fosse feito diretamente pelo DENATRAN, procedimento este que, até então, vinha sendo realizado pelos DETRANs, de modo que foi aprovada a Resolução, recebendo o número 282/08.

Observa-se que não foi constatado em processo qualquer documentação que indicasse ter havido tal solicitação por parte da mencionada AND, de modo a comprovar a validade da informação registrada em Ata.

Consultando-se a AND sobre o registro feito na referida Ata da 72ª Reunião do CONTRAN, em reunião realizada nas dependências desta Controladoria entre representantes da AND e da CGU em 11 de abril de 2012, conforme consta na respectiva Ata de Reunião desta CGU e arquivada junto ao processo CGU nº. 00190.010762/2012-76, foi informado que a transcrição da Ata do CONTRAN está incompleta, pois a solicitação da AND seria no sentido de conceder a licença para atuação de empresas de vistorias no caso de não ser possível acessar a numeração relativa ao número dos motores para vistoria, ocasião essa que exigiria deslocar o motor para poder fazer a conferência de sua numeração. Nesse caso, e somente neste, haveria anuência da AND para conceder licença à empresa terceirizada realizar o serviço, sendo que o credenciamento dessas empresas deveria ser feito diretamente pelos DETRANs.

É importante ressaltar que, em virtude do posicionamento registrado na Ata do CONTRAN, o documento aprovado naquele Conselho possui diferença de conteúdo em relação à proposta que já

tinha sido, preliminarmente, aprovada junto à Câmara Temática de Assuntos Veiculares. A diferença entre os dois documentos pode ser verificada na Tabela 02:

Tabela 02: Comparativo de Propostas da Resolução 282/2008: da Câmara Temática de Assuntos Veiculares e a aprovada no CONTRAN

Proposta aprovada na Câmara Temática	Resolução 282 aprovada pelo CONTRAN
Art. 1º. Na realização das vistorias de regularização e transferência de veículos previstas na Resolução nº. 05/98, deverá ser coletada por meio óptico a numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo com a numeração da placa de identificação legível, <u>pelos órgãos de trânsito ou por empresas credenciadas</u> e comparada com as numerações e restrições nas seguintes bases:	Art. 1º. Na realização das vistorias de regularização e transferência em veículos previstos na Resolução nº 05/98, <u>os órgãos de trânsito, ou empresas pelo DENATRAN credenciadas</u> deverão coletar por meio óptico a numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo com a numeração da placa de identificação legível e comparar com as numerações e restrições nas seguintes bases:
§ 1º <u>Caberá ao Denatran definir os critérios mínimos</u> para habilitação de empresas capacitadas para a realização das vistorias <u>e caberá aos órgãos de trânsito o credenciamento</u> das empresas dentro do critério estabelecido.	§ 1º caberá ao DENATRAN definir os critérios mínimos para habilitação e credenciamento de empresas capacitadas para a realização das vistorias.
	§ 7º As empresas já credenciadas pelos DETRANS poderão continuar a exercer as atividades previstas neste artigo até 180 dias (cento e oitenta) dias da data de publicação

Nota-se comparando-se os dois documentos que, enquanto a Câmara Temática decidiu que caberia ao DENATRAN somente definir os critérios mínimos para habilitação das ECVs, na Resolução nº 282/08, aprovada pelo CONTRAN, decidiu-se que tanto os critérios para habilitação assim como o credenciamento das empresas seria realizado diretamente pelo próprio DENATRAN.

Da maneira como foi proposta a Resolução nº 282/08 e do modo como vem sendo implementado o processo de credenciamento de empresas de vistorias, sem concordância prévia por parte dos DETRANs nos Estados, a AND, conforme posicionamento expressado na citada reunião com a CGU, do dia 11 de abril de 2012, não concorda com a sistemática, pois as empresas de vistorias só deveriam atuar, segundo a AND, para suplementar a atuação dos DETRANs, ou seja, nas situações em que os DETRANs identificassem haver a necessidade de conceder a licença para auxiliar o trabalho dos Departamentos Estaduais ou Distrital de Trânsito, e não da maneira como está estruturado hoje, em que as empresas de vistorias têm concorrido com a atuação dos DETRANs.

Para evidenciar que há descontentamento com a implementação da Resolução nº 282/08, a AND informou ainda que havia dado entrada, junto ao DENATRAN, no Ofício AND nº. 010/2012, de 16 de março de 2012, protocolado sob número 80000.009653/2012-35, assinado pelo presidente da entidade e ratificado pelos representantes de 24 DETRANs. No documento, solicita-se que haja a reformulação da Resolução nº 282/2008, principalmente porque entendem que a competência para realização de vistoria de veículos cabe aos Órgãos estaduais de trânsito dos Estados e do Distrito Federal de cada unidade da federação.

Contrapondo-se ao pedido da AND e reforçando a atual concepção estabelecida pelo DENATRAN, a Associação Nacional das Empresas de Perícias e Vistorias Veiculares (ANPEVI), encaminhou, por meio do processo nº 80.000.047699/2011-71, uma proposta de ajustes na Resolução nº 282/2008, conforme pode ser comparado na Tabela 03, a seguir:



Tabela 03: Comparativo entre a Resolução 282/2008 vigente e a proposta pela ANPEVI

Resolução 282/2008 (vigente)	Proposta de Revisão 282/2008 da ANPEVI
Art. 1º. Na realização das vistorias de regularização e transferência em veículos previstos na Resolução nº 05/98, os órgãos de trânsito, ou empresas pelo DENATRAN credenciadas deverão coletar por meio óptico a numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo com a numeração da placa de identificação legível e comparar com as numerações e restrições nas seguintes bases:	Art. 1º. Na realização das vistorias para a regularização/transferência de veículos, de acordo com esta Resolução e Resoluções 05/98 e 14/98, as empresas (ECVs) – Empresa Credenciada em Vistoria de Veículos pela DENATRAN e/ou os Órgãos Executivos de Trânsito, deverão obrigatoriamente coletar por meio óptico a numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo em conformidade com o sistema DENATRAN/SISECV e comparar com as numerações e restrições com as seguintes bases:
III na documentação física existente nos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal	III- EXCLUIR

De acordo com a proposta da ANPEVI o objetivo é que todos os agentes credenciados e, também, todos os DETRANs de Estados e do Distrito Federal estejam sujeitos à utilização do sistema DENATRAN/SISECV, ou seja, todos os agentes obrigatoriamente deveriam desempenhar suas atividades desde que fizessem uso e retroalimentassem o banco de dados das Unidades de Gestão Central (UGCs). O objetivo seria o de unificar e impossibilitar qualquer controle independente, ou seja, propondo-se que haja a vedação de se utilizar a conferência de dados com as bases documentais físicas existentes nos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.

Também, com vistas a propor alteração na Resolução nº 282/08, consta no registro da 6ª Reunião da Câmara Temática de Assuntos Veiculares, realizada nos dias 29 e 30 de abril de 2010, em que ocorreu a distribuição para relatoria do processo 80000.016487/2010-61, encaminhada pela MWM Internacional Motores. O relato desta proposição foi apresentado na 9ª Reunião Ordinária, ocorrida nos dias 26 e 27 de agosto de 2010, mas foi alvo do pedido de vista coletiva. O objetivo principal da proposta da MWM é estabelecer regras que possibilitem ao próprio fabricante do motor, e/ou do bloco de reposição, regravar nova numeração de série no componente durante o processo interno de manufatura e/ou remanufatura.

Nota-se, pelo histórico apresentado, que a Resolução nº 282/08 tem sido alvo de constantes questionamentos, tanto por aqueles que são favoráveis a sua implementação, quanto por aqueles que são contrários ao seu uso.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“Neste ponto da auditoria a CGU constatou de que a permissão para atuação de empresas particulares na atividade de vistoria veicular, advinda de previsão contida na Resolução CONTRAN nº 282/2008 (que estabelece critérios para a regularização da numeração de motores), não foi objeto de estudos técnicos ou análises que embasaram a elaboração do citado normativo e às fls. 30/33 apresentam um histórico dos fatos que originaram a elaboração da referida Resolução.

Além disso, a CGU aponta, no Relatório Preliminar de Auditoria nº 00190.035225/2011-58, que a solicitação da AND “seria no sentido de conceder a licença para atuação de empresas de vistorias no caso de não ser possível acessar a numeração relativa aos números dos motores para vistoria, ocasião essa que exigiria deslocar o motor para poder fazer a conferência de sua numeração. Neste caso, e somente neste, haveria anuência da AND para conceder licença à empresa terceirizada realizar serviço, sendo que o credenciamento dessas empresas deveria ser feito diretamente pelos DETRANs”.

Assim, conclui que o modo como foi elaborada a Resolução CONTRAN nº 282/2008 e o atual processo de credenciamento das Empresas Credenciadas em Vistoria não haveria concordância prévia por parte dos DETRANs Estaduais.



Salienta-se que a elaboração da resolução nº 282 iniciou anteriormente ao ano de 2007 e, transcorridos 5 anos, muitas informações e documentos não foram localizados para propiciar uma melhor análise dos fatos ocorridos até sua publicação. Além disso, a responsabilidade pela edição das resoluções é do CONTRAN, que presidido pelo dirigente do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), delibera juntamente com outros sete Ministérios que possuem representantes em seus assentos.

Conforme consta da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, com alteração dada pelas Leis 9.602, de 21.1.1998 e 11.705, de 19.06.2008 e, ainda, do Decreto 4.711, de 29 de maio de 2003, o CONTRAN é composto pelos seguintes membros: - um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia; - um representante do Ministério da Educação; - um representante do Ministério da Defesa; - um representante do Ministério do Meio Ambiente; um representante do Ministério dos Transportes; um representante do Ministério das Cidades; um representante do Ministério da Saúde e um representante do Ministério da Justiça.

Porém, resta destacar, que a Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 12, atribuiu ao CONTRAN competência para regulamentar as matérias relacionadas ao trânsito, visando estabelecer as normas regulamentares referidas no Código de Trânsito Brasileiro e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.

Além disso, compete ao CONTRAN, nos termos do seu regimento interno estabelecer as normas regulamentares referidas no Código de Trânsito Brasileiro e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, independente da concordância prévia por parte dos DETRANs Estaduais.

Os DETRANs Estaduais possuem representatividade nas Câmaras Temáticas, conforme já mencionado no tópico “Organização Estrutural do DENATRAN – CONTRAN” e pelo histórico sempre possuíram dois ou mais assentos em todas as Câmaras Temáticas existentes.

Feitas essas considerações, ao analisarmos o histórico do processo de elaboração da resolução 282 concluímos que a mesma foi aprovada pelo CONTRAN para beneficiar a sociedade, conforme demonstram seus benefícios elencados abaixo:

- a) Efetividade na fiscalização e combate à fraude, roubo, furto, adulteração de veículos e aumento dos índices de recuperação de veículos;*
- b) Utilização de novas tecnologias (OCR, Biometria e Filmagem) como instrumento de fiscalização para inibição de fraudes e conseqüente preservação da vida e segurança do cidadão no trânsito;*
- c) Obrigatoriedade das vistorias serem realizadas em local coberto, ao abrigo das intempéries;*
- d) Laudo eletrônico que evidencia a presença do veículo no posto de vistoria;*
- e) Coleta por meio óptico (fotografia digital) das gravações identificadoras do chassi e do motor do veículo;*
- f) Arquivamento eletrônico dos laudos realizados proporcionando consultas dos trabalhos executados a qualquer tempo;*
- g) Obrigatoriedade de empresas possuírem certificação ISO 9001, garantindo maior segurança, uniformidade e qualidade nos serviços de vistoria;*
- h) Obrigatoriedade de comprovação da qualificação técnica e capacitação em identificação veicular para prestação dos serviços de vistoria;*
- i) Prova regular de contratação de seguro de responsabilidade civil profissional, no valor de R\$ 300.000,00, para eventual cobertura de danos causados a terceiros, por negligência, imprudência, imperícia ou dolo do vistoriador;*
- j) Maior agilidade no atendimento, reduzindo o tempo de espera do cidadão.*

k) A opção do cidadão em fazer a vistoria no DETRAN ou em uma Empresa Credenciada pelo DENATRAN. No entanto, diante de constantes questionamentos com relação à implementação da Resolução nº 282/08 e conforme os esclarecimentos já prestados em relação à 1ª Parte do Relatório Preliminar de Auditoria Especial estão suspensos novos credenciamentos de ECV pela Deliberação CONTRAN Nº 136/2012.

Em ato contínuo foi formado Grupo de Trabalho - GT, instituído pela Portaria DENATRAN Nº 246/12, tendo como membros dois representantes da Coordenação-Geral de Infra-estrutura de Trânsito – CGIT/DENATRAN, da Coordenação-Geral de Informatização e Estatística – CGIE/DENATRAN, da Associação Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal - AND, do Departamento de Transportes Rodoviários – DETRO/RJ, da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo – CET/SP, com o objetivo de elaborar estudos e apresentar proposta de minuta para alterar a Resolução 282/2008, no que tange as empresas credenciadas pelo DENATRAN.

O referido GT encontra-se instalado e em atividade tendo sido fixado um prazo de noventa dias para conclusão dos trabalhos, a contar de 23/05/2012.

Na pauta das discussões estão os aspectos relacionados à validade jurídica do processo, à responsabilização pela habilitação e credenciamento das empresas de vistoria, à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica, infra-estrutura técnico-operacional das empresas, fiscalização sistemática e presencial, entre outras providências.

A primeira minuta de resolução submetida ao Grupo de Trabalho procura estabelecer requisitos mínimos, bem como regulamentar responsabilidades e os procedimentos para habilitação e credenciamento de



empresas de vistoria, contemplando, notadamente, os diversos apontamentos constantes do Relatório Preliminar de Auditoria Especial – 1ª Parte.

Na última reunião deste Grupo de Trabalho, que ocorreu no dia 31/07/2012, o GT recebeu e discutiu as propostas de alteração da minuta de resolução, conforme consta da Ata da Reunião (Anexo VI-a).

No mesmo dia 31/07/2012 a AND enviou a este Departamento o ofício nº 031/2012-AND, informando que no decorrer do XXXVII END - Encontro Nacional dos Detrans, foi decidido por eles que a proposta de minuta de resolução proposta pela AND será apresentada pelo DETRAN/SP, devendo os demais associados manifestarem suas críticas, observações e sugestões e solicitou que a próxima reunião ocorra no dia 21/08/2012, conforme consta de cópia do mencionado ofício (Anexo VI-c).

Assim, atendendo ao pedido da AND, a próxima reunião do GT instituído pela Portaria DENATRAN Nº 246/12 está agendada para o dia 21/08/2012.”

Análise do Controle Interno

De acordo com as evidências apontadas pode-se concluir que ocorreram problemas ao longo do processo de elaboração e implementação da Resolução nº. 282/2008. Neste momento, contudo, entende-se que o aprofundamento das questões históricas pode ser superado, pois a partir da instauração do Grupo de Trabalho – GT, por meio da Portaria DENATRAN nº. 246/12, tem-se a oportunidade de, consensualmente, por meio dos diversos agentes participantes do Grupo, propor soluções que possam equacionar as distorções advindos deste processo e, assim, conseguir afastar as pendências registradas neste relatório.

Assim, paralelamente, ao andamento das ações do Grupo de Trabalho, esta Controladoria manterá um processo de acompanhamento e monitoramento do que for deliberado para que, após a conclusão dos trabalhos, se possa avaliar se a implementação da nova proposta tem potencial de afastar as razões que levaram ao apontamento desta constatação.

Recomendação

Recomendar ao DENATRAN que mantenha esta Controladoria-Geral constantemente atualizada sobre o andamento dos trabalhos do Grupo de Trabalho instaurado pela Portaria DENATRAN nº 246/12 a fim de que este Controle Interno possa avaliar, em paralelo, se as medidas adotadas estão sendo suficientes para afastar os registros deste relatório de auditoria.

6 - POSSÍVEL ILEGALIDADE DA RESOLUÇÃO CONTRAN nº 282/2008

Após serem analisados os processos, normativos e fluxos que regulam a atuação dos serviços de vistoria e inspeção veicular, instituído pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, e pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, bem como o gerenciamento dos sistemas de informações pelo DENATRAN e a atuação das diversas entidades participantes (Empresas Credenciadas para Vistorias - ECV, Inspeções Técnicas Licenciadas - ITL, Entidade Técnica Pública ou Paraestatal - ETP, Unidade de Gestão de Certificado Veicular - UGC, Organismos Certificadores Credenciados – responsável pela emissão de Certificados ISO das ECVs e as empresas Certificadora das UGCs), a equipe de auditoria se deparou, não apenas com questões técnicas, mas também com questionamentos relativos à validade jurídica do processo que, no mínimo, geram controvérsias e, em razão disso, vêm sendo alvo de diversas denúncias e têm desencadeado ações na via judicial.

Uma das matérias veiculadas sobre o assunto foi publicada na Revista ISTO É (Edição de 24/02/2012), na qual é apontado que a criação das UGCs seria de legalidade suspeita, pois, no caso, seria concedida a autorização para serviços a essas empresas em um processo que não teria feito de licitação, como previsto em lei, e sim por um simples ato administrativo, além de possível favorecimento a um grupo seletivo de cinco empresas, as quais passariam a ter o direito de



comercializar informações do poder público. Esse fato tem sido objeto de ações na Justiça Federal, entretanto, não apenas as UGCs, mas toda a base normativa que as envolve tem sido objeto de arguições de legalidade em vários processos movidos pelo Ministério Público, DETRANs e sindicatos de despachantes.

Em consulta a um dos processos, que tramita na Justiça Federal em Minas Gerais, verificou-se que se trata de Ação Civil Pública, com pedido incidente de antecipação dos efeitos da tutela, ajuizada pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público) em desfavor da União Federal, visando o reconhecimento de inconstitucionalidade e consequente declaração de ineficácia da Resolução nº 282/08 do CONTRAN e das Portarias nº 131/2008 e 431/2010 do DENATRAN.

A síntese do Pedido Meritório da referida ação fundamenta-se na obrigação da União de não fazer, ou seja, de:

“abster-se de exigir dos órgãos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal - DETRANs - que estes imponham aos cidadãos proprietários de automóveis o dever de realizar vistorias em empresas privadas como requisito para o registro e licenciamento de seus veículos automotores, uma vez que se trata de exercício regular do poder polícia estatal, que sempre foi prestado pelos órgãos de trânsito estaduais, mediante recolhimento da competente taxa tributária”.

Na decisão, que resultou no deferimento do pedido de antecipação de tutela formulado pelos autores, determinou-se à União Federal, por meio do CONTRAN e DENATRAN, a suspensão, enquanto durar o trâmite da presente demanda, da realização de vistorias em veículos automotores no estado de Minas Gerais, como requisito para registro e licenciamento, por empresas privadas, ficando tal atribuição a cargo exclusivamente do DETRAN/MG ou outro órgão estatal para este fim instituído, em razão da inconstitucionalidade material da Resolução nº 282/08 do CONTRAN e Portarias nº 131/2008 e 431/2010 do DENATRAN.

A decisão fundamentou-se a partir de diversas considerações, a saber:

- que a delegação e o credenciamento, por si, não contrariam os dogmas da razoabilidade e eficiência e, também, não afrontam ao princípio da indelegabilidade do serviço público pois a delegação ocorreu apenas no tocante à atividade-meio de vistoria e, assim, haveria outras tarefas de registro e licenciamento mantidas no âmbito exclusivo dos entes estatais;
- que o óbice intransponível refere-se ao fato de que a remuneração das empresas delegatárias dos atos fiscalizatórios opera-se por meio de tributo - taxa - pago pelos usuários (particulares) diretamente e em favor de empresas privadas;
- que, neste caso, em razão do caráter impositivo da obrigação de submeter-se a vistorias - serviço público que é imposto, regulamentado e prestado pelo Estado, direta ou indiretamente – incorreria em inconstitucionalidade material na Resolução CONTRAN nº 282/2008 e nas Portarias DENATRAN nº 131/2008 e 431/2010, na medida em que todos esses atos administrativos normativos, indiretamente, resultaram na destinação de taxa, instituída no âmbito dos estados membros a empresas privadas;
- que o fato de os serviços de vistorias serem custeados por meio de taxa, e, considerando-se a forma como foi efetivada a delegação (mediante Resolução, com previsão de credenciamento das empresas interessadas), afigura-se de inteira procedência a arguição de inconstitucionalidade, por vício material no tocante à edição do ato (Resolução nº 282/2008), que efetivamente extrapolou os limites da atribuição conferida pelo artigo 12, X, do Código de Trânsito; e



- que poderiam ser citados outros dispositivos como aparentemente violados, tais como o da legalidade, o da impessoalidade e o da moralidade.

Em contrapartida a esse posicionamento, em janeiro de 2012, o DENATRAN realizou audiência com a Associação Nacional das Empresas de Perícias e Vistorias (ANPEVI) com objetivo de ouvir as necessidades e os problemas enfrentados pelas ECVs e sobre a promessa de um melhor relacionamento institucional daquela Associação em prol das ECVs.

Segundo informação divulgada no sítio da ANPEVI (<http://www.anpevi.org.br/noticias.aspx?i=0DTL1IdrWq0kpyfr0oO7ng==>), no dia 19 de janeiro de 2012, comunicado intitulado “Avanços no DENATRAN”, a mencionada entidade afirma ter ocorrido audiência com o Diretor do DENATRAN, oportunidade em que aquele gestor determinou que fosse agendada reunião com a Advocacia Geral da União (AGU), contando com a participação da ANPEVI, com a finalidade de reforçar o pedido para que a UNIÃO tome as medidas judiciais cabíveis para o efetivo cumprimento da Resolução nº 282/2008.

O desdobramento e as demandas definidas a partir da reunião com representantes da ANPEVI e o Diretor do DENATRAN, foram relatadas pelo DENATRAN, por meio do Ofício nº. 559/2012/GAB/DENATRAN, de 16 de março de 2012.

Dentre os desdobramentos cita-se o protocolo pela ANPEVI de expediente ao DENATRAN contendo:

- a solicitação para a adoção das medidas cabíveis para a interposição de pedido de Suspensão de Segurança, nos autos da Ação Civil Pública nº 76680-58.2010.4.01.38003, em curso na 19ª Vara Federal de Minas Gerais, juntamente com a Advocacia Geral da União;
- o encaminhamento de documentos ao DENATRAN contendo informações sobre outra Ação Civil Pública, de nº. 5006856-73.2011.404.7205/SC, onde novamente é atacada a constitucionalidade da Resolução nº 282/2008 e da Portaria nº 131/2008;
- a informação de que houve abertura de Inquérito Civil nº. 06.2010.005995-1, pelo Ministério Público Federal contra todos os empresários donos de ECVs no Estado de Santa Catarina;
- a solicitação para a realização de fiscalização junto aos DETRANs objetivando verificar a observância das normas e determinações editadas pelo CONTRAN no que tange às vistorias veiculares e
- a realização da reunião, no dia 10/02/2012, na Procuradoria Regional da União – 1ª Região, com a participação de representantes do DENATRAN e dos Advogados da União atuantes no caso.

Nessa reunião do dia 10/02/2012 ficou acordado que o DENATRAN se empenharia em apresentar fato novo a fim de pleitear eventual interposição de pedido de Suspensão de Liminar, contendo dados concretos e informações/argumentações relativas à ocorrência de “grave lesão à ordem público-administrativa” e “grave lesão à economia pública”, conforme estabelece a Nota Técnica nº. 06/2011/AGU/PRU1/CGAEST/CH, de 12 de abril de 2011. Também, nessa reunião, o DENATRAN, comprometeu-se a realizar uma fiscalização junto ao DETRAN-MG com o intuito de verificar a regularidade e a eficiência dos serviços públicos ali prestados. Até o final dos trabalhos de campo da auditoria, a referida fiscalização ainda não tinha sido agendada.



Por fim, segundo o DENATRAN, a Procuradoria Regional da União da 1ª Região comprometeu-se a atuar junto à Procuradoria da União no Estado de Minas Gerais, no sentido da elaboração de memoriais e da realização de audiência com o juiz da causa (Ação Civil Pública nº. 76680-58.2010.4.01.38003, em curso na 19ª Vara Federal de Minas Gerais), objetivando o julgamento do mérito da ação.

Efetivamente, não houve alteração da decisão judicial proferida anteriormente, de modo que permanece o impedimento para atuação de ECVs no Estado de Minas Gerais.

Também em reunião recente com a participação de representantes da ANPEVI (Associação Nacional das Empresas de Perícias e Vistorias), do DENATRAN, da CONJUR/MCIDADES e da CGU, a Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades foi acionada para apresentar manifestação quanto à legalidade da Resolução CONTRAN nº 282/2008 e normativos dela decorrentes, sendo que ainda não se manifestou a esse respeito.

A partir do levantamento das informações deste trabalho de auditoria, é possível concluir que o atual fluxo de atividades instituído pelo CONTRAN e pelo DENATRAN é, no mínimo, questionável no que diz respeito ao credenciamento e à operacionalização das empresas participantes do processo de vistoria e inspeção. Os pareceres emitidos pela Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades para expedição da Resolução nº 282/2008 e das Portarias atreladas a esse normativo foram positivos. Contudo, nota-se que tais pareceres não fazem a abordagem dos aspectos intrínsecos à norma em si, e em alguns deles há clara evidência de que a abordagem não contemplou aspectos especificamente técnicos, conforme apresentamos nos parágrafos a seguir.

No Parecer CONJUR/MCIDADES, nº. 517/2008, de 20 de junho de 2008, integrante do Processo 80.001.032372/2007-17, páginas 44 e 47, emitiu-se como resultado da análise do documento que viria a ser a Resolução nº 282/2008, o seguinte posicionamento:

Da página 44: “8. Atente-se, inicialmente, que o pronunciamento ora exposto cinge-se apenas aos aspectos jurídicos-formais da consulta apresentada, conforme previsto no artigo 11 da Lei Complementar nº. 73, de 10 de fevereiro de 1993, subtraindo-se, assim, do âmbito de atribuição deste órgão consultivo análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária”.

Da página 47: “25 Assim, não se detecta na minuta ora examinada qualquer vício de legalidade apto a infirmá-la, mormente que a matéria encontra-se circunscrita à área de atribuições da Câmara Temática de Assuntos Veiculares do CONTRAN, conforme prevê o art. 13 do Código de Trânsito Brasileiro, e atende ao preceituado na Lei nº. 6.514, de 22 de dezembro de 1977, e na Portaria nº. 3.214/78.”

Da página 47: “26 Ademais, convém mencionar que a dificuldade em examinar a presente minuta justifica-se por ela não se restringir apenas ao aspecto jurídico, mas abranger matéria que se reveste de natureza técnica”.

Nota-se, pela transcrição do Parecer, que as particularidades relativas aos aspectos técnicos da Resolução não foram analisadas, atentando-se somente para a competência do CONTRAN em expedir um normativo que regulasse o assunto da ementa, ou seja, numeração de motores.

No mesmo Parecer da CONJUR consta que a análise técnica da Resolução tinha sido consubstanciada em documentos elaborados em diferentes instâncias do DENATRAN como na NOTA TÉCNICA nº 021/2008/CGIT/DENATRAN, de 02 de junho de 2008, da Coordenação-Geral de Infraestrutura de Trânsito do DENATRAN; no ‘Parecer nº. 42/2008/CTAV/CONTRAN, de 10 de março de 2008, da Câmara Temática de Assuntos Veiculares: além da aprovação na própria Câmara, na 10ª Reunião da Gestão 2008/2008, ocorrida em 17 de abril de 2008.

Apesar das manifestações expedidas pelas diferentes instâncias do Ministério das Cidades terem ratificado a viabilidade do documento-base que culminou com a expedição da Resolução nº

282/2008, vê-se que as análises são ora meramente técnicas, ora meramente jurídicas, no que se refere à verificação da competência do CONTRAN em expedir resoluções.

Ocorre que, todo questionamento aqui apresentado tem, em sua gênese, a verificação do impacto sob o enfoque jurídico a partir de uma decisão eminentemente técnica. Não se busca aqui questionar se o CONTRAN possui, pura e simplesmente, a capacidade de emitir normativos em relação a assuntos de trânsito, mas, essencialmente, se os procedimentos técnicos estabelecidos pela Resolução nº 282/2008 não extrapolaram tal competência, questão esta que somente pode ser analisada ao se verificar, em conjunto, os aspectos técnicos e jurídicos da Resolução, situação que não foi realizada, conforme o relato anteriormente exposto da Conjur/MCidades, que afasta qualquer possibilidade de incluir como escopo o seu conteúdo técnico.

Desta forma, os pareceres, por não contemplarem a análise conjunta dos aspectos técnicos e jurídicos, tornam a conclusão da viabilidade de implementação do normativo inconsistente e sujeita a questionamentos, tal como o que ocorreu por intermédio do Ministério Público de Minas Gerais.

Conforme consta no Processo nº. 80001.018847/2009-16, na audiência realizada no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 25 de agosto de 2009, o representante do DENATRAN menciona que a elaboração da Resolução nº 282/2008 foi um pedido da Associação Nacional dos Detrans Estaduais. Contudo, tal informação contraria o que consta nos processos (80001.032.373/2007-53, 80001.020631/2007-59, 800001.032372/2007-17), que se referem a solicitações de diversas entidades: SINDIREPA, SINDIMOTOR, APAREM e CONAREM, sendo que o pedido dessas que visava à reformulação da resolução que estabelecia procedimentos acerca da numeração de motores, porém não consta nenhuma solicitação de qualquer DETRAN.

Conforme consta no processo 80.001.018847/2009-16, páginas 52-59, na Audiência realizada junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais foi dada oportunidade para confrontar as informações relatadas pelos representantes do DENATRAN e do DETRAN de Minas Gerais quanto à aplicabilidade da Resolução nº 282/2008 naquele estado. Como resultado, houve, além da ratificação de que o DETRAN de Minas Gerais fizesse diretamente a vistoria de veículos, independente de apresentação de laudos ou vistorias realizadas por empresas privadas (credenciadas ou não por órgãos competentes), que o DENATRAN, em virtude de ter arguido que Resolução nº 282/2008 foi um ato editado a pedido da Associação Nacional de DETRANs, solicitasse da mencionada Associação um ofício contendo o posicionamento da entidade em relação à expedição daquele ato normativo de modo que pudesse corroborar com a informação fornecida pelo DENATRAN.

Também, na mesma Audiência, ficou decidido que o CONTRAN/DENATRAN reexaminasse a Resolução nº 282/08, notadamente no que se refere à outorga de vistorias a empresas privadas após a oitiva de todos os órgãos de trânsito estaduais do País, e que as conclusões a respeito dos autos fossem encaminhadas ao Ministério Público, no prazo de 60 (sessenta) dias.

Nota-se que, nesta situação, caberia apenas ao CONTRAN/DENATRAN, como responsáveis por expedir a Resolução nº 282/08 atuar ativamente para comprovar a viabilidade do conteúdo expedido no ato normativo, sendo essencial fornecer as informações solicitadas e, assim, demonstrar a aplicabilidade da Resolução nº 282/08. Contudo, o Departamento não forneceu as informações solicitadas pelo Ministério Público, sendo que além de não atender ao que fora anteriormente estabelecido, não resolveu a questão, haja vista que permanece a decisão expedida que Ministério Público, que desobriga o DETRAN de Minas Gerais a aceitar os laudos de vistorias das Empresas Credenciadas. A omissão do DENATRAN em defender a aplicação do normativo aumenta, ainda mais, a dúvida quanto às possíveis fragilidades e insuficiências de elementos técnicos que sustentaram a expedição daquele normativo.



A discussão sobre a legalidade da Resolução nº 282/2008 envolve não apenas o Poder Executivo e o Poder Judiciário. No Congresso Nacional existem propostas que visam sustar a aplicação da Resolução, tal como o Projeto de Decreto Legislativo nº. 2486/2010 e 2490/2010 (ambos foram arquivados pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados) e o Projeto de Decreto Legislativo nº. 323/11, que também tem o mesmo objetivo de sustar o normativo, mas que, até a finalização deste trabalho, encontrava-se aguardando Parecer da Comissão de Viação e Transportes (CVT), segundo informações obtidas do sítio:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511622>

Segundo o que estabelece a Lei nº 9503/1997, o CONTRAN detém o poder de regulamentar e detalhar as normas previstas para o Código de Trânsito Brasileiro, conforme expresso no inciso X, Artigo 12 da mencionada Lei, que descreve que compete ao CONTRAN “normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos”.

No Artigo 22, da Lei nº 9503/1997 constam, dentre outras, as competências para os órgãos ou entidades executivos de trânsito nos Estados e no Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição, a saber:

- inciso III “*vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente*”;
- inciso X “*credenciar órgãos ou entidades para execução de atividades previstas na legislação de trânsito na forma estabelecida em norma do CONTRAN*”.

Nota-se, pela transcrição da Lei, que a atividade de vistoria é competência atribuída legalmente aos órgãos executivos de trânsito (DETRANs) e, nos casos em que fosse possível admitir a atuação de empresas para a realização de atividades previstas na legislação, o credenciamento deveria ser realizado pelos órgãos executivos de trânsito (DETRANs) e não pelo DENATRAN, haja vista que tal competência não consta do rol de atribuições previsto para o Departamento Nacional e que estão elencadas na mesma Lei, no Artigo 19.

Diante do que foi exposto, entende-se que o CONTRAN, ao expedir a Resolução nº 282/2008, não somente cumpriu com a sua missão de regulamentar dispositivos contidos na Lei, mas, também, estabeleceu situações inovadoras que extrapolam os limites de sua competência e contrariam, expressamente, o conteúdo preconizado na Lei nº 9503/1997.

Todavia, devido à complexidade do tema, a equipe técnica de auditoria da CGU entendeu que o assunto careceria de uma análise mais aprofundada, sendo necessário um posicionamento de área jurídica específica. Sendo assim, foi encaminhado, por meio de Despacho, o conjunto de documentação relativa aos aspectos de legalidade dos normativos expedidos pelo DENATRAN no tocante ao escopo tratado pela Resolução nº 282/2008, à Assessoria Jurídica desta CGU objetivando obter um parecer sobre o processo de aceitação dos normativos elaborados pelo DENATRAN em relação a este assunto.

As questões relacionadas à Resolução CONTRAN nº 282/2008 e Portarias DENATRAN nº 131/2008 e nº 1334/2010 que, no entendimento desta equipe de auditoria, demandaram avaliação da Assessoria Jurídica desta CGU quanto à legalidade, foram:



- Se o ato que permitiu que serviços de vistoria e inspeção veicular fossem prestados por empresas privadas (ECV e ITL) acaso seria a descentralização do exercício do poder de polícia?
- Se o processo de credenciamento das empresas de vistoria (ECV), de inspeção (ITL) e de gerenciamento central (UGC), encontra amparo jurídico?
- Se a cobrança pela prestação dos serviços de vistoria e inspeção veicular se caracteriza como taxa e, portanto, é de arrecadação privativa da Administração Pública?
- Se a instituição das Unidades de Gerenciamento Central (UGC) e a cobrança de taxa, para atuarem como intermediárias entre, de um lado, as ECV e as ITL e, de outro, o DENATRAN encontra amparo jurídico, uma vez que os dados constantes do Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM, além de serem extremamente sensíveis e sigilosos, constituem uma base pública?
- Se pode haver cobrança, por parte das UGC, pelos serviços prestados de consulta à base nacional do RENAVAN, sem que a União seja ressarcida financeiramente?

Paralelamente ao levantamento técnico levantado pela equipe de auditoria, a Controladoria-Geral da União buscou um melhor embasamento jurídico sobre o problema constatado. Assim, por meio de sua Assessoria Jurídica, obteve um entendimento sobre a questão da legalidade dos normativos do DENATRAN e que estão formalizados por meio do Parecer nº. 83/2012/ASJUR-CGU-PR/CGU/AGU, do Processo nº. 00190.009801/2012-92, de 09 de maio de 2012. Segue a seguir, a transcrição, na íntegra, do documento:

“PARECER Nº 83/2012/ASJUR-CGU-PR/CGU/AGU

PROCESSOS Nº 00190.009801/2012-92

INTERESSADO(S): Secretário Federal de Controle Interno

ASSUNTO: Análise dos serviços de inspeção veicular regulados pelo CONTRAN e DENATRAN.

EMENTA: Transferência de atividades materiais auxiliares ao poder polícia a particulares. Possibilidade. Inspeção veicular não pode ser enquadrada como serviço público. Serviço prestado ao Poder Público não ao particular. Instituição de taxa de polícia pela Administração em virtude da vistoria de automóveis. Possibilidade. Credenciamento para o desempenho das atividades de inspeção veicular (ECV's e ITL's). Possibilidade com condicionantes. Necessidade de ampla divulgação e fixação do preço do serviço. Possibilidade da CGU-PR aferir a necessidade de contratação por credenciamento das UGC's. Sigilo de dados está resguardado por expressa determinação normativa. Possibilidade.

Senhor Coordenador-Geral,

I – RELATÓRIO

Cuida-se de processo deflagrado em virtude da Nota Técnica nº 848/2012/DIURB/DI/SFC/CGU-PR (fls. 1 a 3-V). Esse expediente oriundo da SFC trata de apuração de denúncias envolvendo o favorecimento de empresas junto ao DENATRAN.

No referido documento, as áreas técnicas da CGU-PR fizeram um apanhado do processo, explicando acerca da sistemática adotada pelo DENATRAN na inspeção veicular, além de mencionar processos judiciais que tratam da questão a ser analisada. Assevera-se que foi carreada uma série de normativos que versam sobre a vistoria de automóveis. Por meio do Despacho nº 1.780/DIURB/DI/SFC/CGU-PR (fls. 24 e 24-V), foram feitos vários questionamentos jurídicos sobre a matéria, e ao final, encaminhou-se os autos à ASJUR para pronunciamento.



A questão de fundo que deve ser analisada no presente processo e que ensejará respostas a todas as indagações formuladas é a respeito da natureza jurídica do serviço em questão. Equivocadamente se considera a inspeção veicular um serviço público concedido a particulares sem licitação por meio de credenciamento. Com efeito, é forçoso esquadriñar as atividades desempenhadas por tais empresas e a conceituação de serviço público para se evidenciar a confusão jurídica feita pelo DENATRAN.

É o relato do essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

DA INSPEÇÃO DE AUTOMÓVEIS COMO SERVIÇO AUXILIAR AO PODER DE POLÍCIA ESTATAL

A Lei nº 9.503/1997 é o estatuto jurídico que compendiou as regras afetas ao trânsito e o seu controle por parte do Poder Público. A respeito da competência para inspeção veicular o CBT trouxe a seguinte disposição:

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

.....

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente; (grifo nosso)

Ou seja, o Poder de Polícia é de titularidade do órgão federal (DENATRAN). Contudo, a lei concede a faculdade de transferir aos órgãos estaduais de trânsito (DETRAN's) o mister fiscalizatório. A doutrina^{1 2} e a Jurisprudência³ entendem como possível a delegação nesses casos, exigindo-se que seja feita mediante lei formal e que o delegatário seja pessoa jurídica de Direito Público. Sendo assim, a transferência da titularidade do Poder de Polícia aos DETRAN's é possível. Contudo, é vedado que se repasse esse poder-dever estatal a entidades puramente particulares como aquelas credenciadas pelo DENATRAN. O que se admite delegar é tão somente atos materiais auxiliares ao referido mister fiscalizatório do Estado.

Nesse diapasão, a doutrina anota a título de exemplo o caso das inspeções em pessoas nos aeroportos conforme transcrição abaixo:

...o Poder Público atribui a pessoas privadas, por meio de contrato, a operacionalização material da fiscalização através de máquinas especiais, como ocorre, por exemplo, na triagem de aeroportos... Aqui o Estado não se despede do poder de polícia nem procede qualquer delegação... sendo-lhe incabível, por conseguinte, instituir qualquer tipo de restrição; sua atividade limita-se, com efeito, à constatação de fatos.⁴ (grifo nosso)

Como se observa, essa proibição não resta violada quando o Estado transfere “a execução de atividades materiais prévias e indispensáveis à formalização do ato de polícia”⁵ a empresas particulares. Nessa senda, o CONTRAN editou sucessivos regulamentos, sendo que o atualmente vigente é a Resolução nº 282/2008 que tem a seguinte redação:

Art. 1º Na realização das vistorias de regularização e transferência em veículos previstos na Resolução nº 05/98, os órgãos de trânsito, ou empresas pelo DENATRAN credenciadas deverão coletar por meio óptico a numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo com a numeração da placa de identificação legível e comparar com as numerações e restrições nas seguintes bases: (grifo nosso)

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23 ed.- Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 86.

² GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 131.

³ RESP 200600252881, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:10/12/2009 RIP VOL.:00059 PG:00267 RT VOL.:00894 PG:00147.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23 ed.- Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 88.

⁵ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 132.



Sendo assim, caberia às empresas credenciadas pelo DENATRAN tão somente a coleta de dados. A transferência dessas simples atividades a particulares não malfez a indelegabilidade do poder de polícia. Nesse sentido se manifesta a jurisprudência em precedente afeto ao trânsito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – INFRAÇÃO DE TRÂNSITO – DETECTORES DE VELOCIDADE – FINALIDADE DE COMPROVAÇÃO DA INFRAÇÃO – ANÁLISE DE MATÉRIA PROBATÓRIA – INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1 - Os equipamentos eletrônicos, comumente chamados de "pardais eletrônicos", são utilizados para se registrar a ocorrência da infração de trânsito, sendo certo que o auto de infração deve ser lavrado pelo agente de trânsito competente, devidamente identificado, conforme disposição dos §§ 2º e 4º do art. 280 da Lei n. 9.503/97 (Código Brasileiro de Trânsito). Precedentes. 2 - A informação constante do acórdão recorrido, no sentido de que os aparelhos eletrônicos apenas aferiram a existência da infração, tendo o respectivo auto sido lavrado pela autoridade competente, baseia-se no conjunto probatório dos autos, sendo que o seu reexame é vedado na via estreita do recurso especial, consoante o determinado no enunciado sumular n. 07/STJ. Recurso especial improvido. (RESP 200500998677, HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, DJ DATA:18/09/2006 PG:00297.) (grifo nosso)

Dessa forma, não há embargo algum no sentido de que essas atividade matérias de mera constatação sejam atribuídas a particulares, não se configurando como delegação do Poder de Polícia. Contudo, o tratamento jurídico dado pelo CONTRAN e pelo DENATRAN não é consentâneo com o Direito como se analisará adiante.

DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE ENQUADRAMENTO DA INSPEÇÃO DE AUTOMÓVEIS COMO SERVIÇO PÚBLICO

É inegável que a atividade de vistoria se vincula ao Poder de Polícia estatal. Se não fosse assim, porque um particular levaria seu carro até uma empresa para que fosse emitido um certificado? A inspeção veicular tem por escopo supervisionar automóvel de particular, cotejando a situação fática com regras predeterminadas por autoridade pública. Para demonstrar esse liame direto com atividade estatal de controle e fiscalização, traz-se abaixo a conceituação de poder de polícia:

“o conjunto de intervenção da Administração que tende a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade.”⁶ (grifo nosso)

Entretanto, na prática, essa atividade é encarada como serviço público⁷, consubstanciado na emissão de laudo técnico. Esse é um forçado enquadramento jurídico que não se coaduna com o Direito. É de bom alvitre coligir o conceito de serviço público esposada por doutrina autorizada:

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público...”⁸ (grifo nosso)

Não se observa qual a utilidade ou comodidade são oferecidas pelas empresas que vistoriam os veículos dos particulares. Do serviço de abastecimento de água, se obtém o líquido da vida. O serviço de telefonia faz com que as pessoas se comuniquem. Qual seria a fruição obtida do serviço prestado por essas contratadas? Não se pode atribuir às empresas de vistoria a autorização ou licença para circular em veículos ou transferir sua propriedade, mas somente ao Poder Público.

Restrição ao direito de ir e vir ou de transferência de propriedade não pode ser entendido como serviço público, mas claro exercício do poder de polícia conforme definição supra. Qualquer atividade ligada a esse mister não pode se afastar dessa natureza. Esse é o caso do serviço realizado pelas empresas credenciadas pelo DENATRAN.

⁶ RIVERO, Jean apud BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010, p. 823.

⁷ Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-fev-23/vistoria-veicular-entidades-privadas-nao-inconstitucional>
Acesso: 09/05/2012.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010, p. 671.



Nesse sentido, há a clara distinção de serviço público e poder de polícia feita por Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“Enquanto o serviço público visa a ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando, assim, o seu desfrute de comodidades, mediante prestações feitas em prol de cada qual, o poder de polícia, inversamente, (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre, exatamente para que seja possível um bom convívio social.”*⁹ (grifo nosso)

Quando o CONTRAN e o DENATRAN exigem a vistoria (que pode ser feita por empresas privadas) para transferência de veículo ou para o tráfego do automóvel, está a impor condição e não a proporcionar o desfrute de utilidades.

Sendo assim, é imperioso se afirmar que não se trata de serviço público. Nesse caso, o Poder Público fiscaliza o inspecionado e se utiliza do auxílio das empresas de vistoria. Inexiste relação jurídica entre o administrado e as contratadas. Essas servem à Administração Pública e não ao proprietário do veículo.

Nesse sentido se posiciona doutrina autorizada, in verbis:

*“Não se imagine violada a indelegabilidade da atribuição de polícia com a execução de atividades materiais prévias e indispensáveis à formalização do ato de polícia por empresas particulares, que alugam e operam certos equipamentos destinados, por exemplo, à fiscalização de trânsito. Nesse caso, sequer se tratar de delegação da atribuição de polícia, na medida em que a empresa é apenas, por contrato, prestadora de serviço à Administração Pública, fornecendo-lhe todos os dados e muitas vezes o até o auto de infração, por meio de máquina de modo preciso e impessoal, para o exercício do poder de polícia.”*¹⁰(grifo nosso)

*“É o que sucede, por exemplo, na fiscalização do cumprimento de normas de trânsito mediante equipamentos fotossensores, pertencentes e operados por empresas privadas contratadas pelo Poder Público...”*¹¹ (grifo nosso)

*“...o Poder Público atribui a pessoas privadas, por meio de contrato, a operacionalização material da fiscalização através de máquinas especiais, como ocorre, por exemplo, na triagem de aeroportos...”*¹²

Isso demonstra o quão esdrúxula é essa relação direta do fiscalizado com a empresa de inspeção. Se o automóvel for liberado sem a conformidade exigida pelo Poder Público, lesionada estará a coletividade (com o tráfego de carros irregulares e potencialmente poluidores) e a própria Administração (no seu mister de fiscalizar). Nesse caso, prejuízo algum experimentará o inspecionado. Nisso, se pode observar que o liame contratual da credenciada deve se dar com o titular do poder de polícia e não com o particular. Com efeito, a inspeção veicular não configura serviço público, pelo contrário, é flagrantemente atividade auxiliar ao Poder de Polícia.

DA POSSIBILIDADE DA INSPEÇÃO VEICULAR SER REMUNERADA MEDIANTE TAXA

Partindo do pressuposto que a vistoria de automóveis é ônus do Poder Público, decorrente do poder de polícia, observa-se como possível a cobrança de taxa em virtude dessa atividade estatal. Essa faculdade está encartada nos arts. 145, II, da CF/88, e 77 do CTN.

*Adilson Dallari entende como possível que todos os serviços credenciados podem ser remunerados diretamente pelos interessados colocando todos sob o mesmo regime, sem qualquer distinção*¹³. Contudo, o citado autor não analisa as especificidades de cada tipo de contratação pública (por exemplo, tradutor juramentado, médico, universidade, dentre outros). Além dessa massificação de casos peculiares, essa corrente teórica ignora as distinções de serviço público e poder de polícia. Outra falha observada na teoria vergastada

⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010, p. 684.

¹⁰ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 132.

¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010, p. 839.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23 ed.- Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 88.

¹³ DALLARI, Adilson *apud* BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010, p. 443.



diz respeito ao não enfrentamento da natureza tributária da retribuição pela atividade de inspeção veicular e sua relação com o poder de polícia.

Autor mais especializado, se debruçando especificamente sobre o caso da inspeção veicular, assevera que a forma de cobrança em razão dessa atividade deve ser feita por meio de taxa, como segue:

Quanto à contraprestação cobrada em virtude desse exercício do poder de polícia, não resta dúvidas de que se trata de taxa, nos termos dos arts. 145, II, da CF/88, e 77 do CTN.

O poder de polícia é atividade estatal a qual a Constituição Federal impõe específica modalidade tributária (taxa), sendo a relação estabelecida entre o cidadão e o Poder Público de cunho legal, e não contratual, a que o particular se submete compulsoriamente.

Na inspeção veicular não há facultatividade. A exação paga em virtude dessa atividade é obrigatória. O administrado se vê compelido a submeter seu veículo à inspeção veicular, sob pena de restrição ao seu direito de trafegar regularmente. Se não há facultatividade, não se pode remunerar essa atividade fiscalizatória através de tarifa/preço público. Só se pode exigir tarifa quando houver, portanto, voluntariedade.¹⁴ (grifo nosso)

Nesse caso, por se tratar de espécie tributária, deveria ser criada por meio de lei (art. 3º e art. 5º do CTN). Nesse caso, como cabe a órgão federal a delegação ou não de tais serviços, compete à União a criação desse tributo. Todavia, há um vácuo legislativo, por inexistir no mundo jurídico norma que crie a referida taxa.

Atualmente, esses serviços prestados pelas empresas vistorias são remunerados pelos próprios fiscalizados e pagos diretamente às contratadas sem passar pelos cofres públicos. Essa situação não encontra amparo jurídico, porque, repisa-se, não se trata de serviço público. Nesse caso, a União deveria propor lei para a criação de taxa, se achar conveniente, e, independente disso, remunerar as atividades de inspeção realizadas por particulares.

DO CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS DE INSPEÇÃO VEICULAR ATRELADO A CONDICIONANTES NÃO OBSERVADAS PELO DENATRAN

Ante a possibilidade de a Administração Pública contratar entes privados para lhe auxiliar no exercício do Poder de Polícia, analisar-se-á as peculiaridades da situação da vistoria de automóveis. Com efeito, os serviços de inspeção veicular têm claramente demanda tão ampla que não se pode precisar a quantidade necessária de prestadoras para atender à necessidade do Poder Público de fiscalizar. Para a Administração fazer face à coleta de todas essas informações e dados, lançou mão de uma forma de ajuste chamada credenciamento. Esse instituto é bem esquadrinhado por Marçal Justen Filho¹⁵:

Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. (...)

Nas hipóteses em que não se verifica a exclusão entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento. (...)

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro... A Administração realizará o pagamento pelos serviços em valores e condições previamente estabelecidos... Prestado o serviço, o profissional pleiteará à Administração a remuneração por valor predeterminado. (grifo nosso)

De fato, a necessidade de um grande número de prestadoras desse serviço pode inviabilizar a competição entre as contratadas. A escolha da empresa pelo proprietário do veículo atende à sua conveniência e comodidade. Com efeito, a alternativa de contratar com uma das prestadoras não exclui a possibilidade que

¹⁴ COSTA, João Eduardo de Carvalho. **Poder de polícia e inspeção veicular à luz do regime jurídico-tributário**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3190, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21369>>. Acesso em: 1 maio 2012.

¹⁵ Comentários à Lei de Licitações. 11ª ed. – São Paulo: Dialética, 2005, p. 39 e 40.



as demais também executem o serviço. Sendo assim, é possível o credenciamento na contratação de serviços de inspeção veicular (EVC's e ITL's).

Diferentemente da situação das ECV's e ITL's, não se afere de plano o interesse da Administração em ter várias UGC's. Por isso, que se passa a questionar inclusive a forma de contratação através de credenciamento. Qual seria o interesse em ter várias empresas criando sistemas? Qual a necessidade de várias contratadas para promover o acesso virtual e remoto de informações do SISCOV? Pela documentação carreada no processo não há como se analisar os motivos que levaram à escolha desse tipo de contratação. Mesmo porque, pode haver justificativa técnica que foge à análise desse órgão jurídico. Nesse caso, compete a CGU-PR aferir a validade dos motivos que levam a essa opção administrativa por meio de seus peritos.

A sistemática de contratação adotada (credenciamento) é acompanhada de uma série de condições que a CGU-PR deve investigar para saber se estão sendo cumpridas pelo DENATRAN. De início, deve haver um ato regulamentar. Observa-se cumprido a referida exigência para o credenciamento com a edição da Resolução nº 282/2008 do CONTRAN e as Portarias nº 1.334/2010 e nº 431/2010.

Outra exigência que se faz nos casos de contratação via credenciamento é que o órgão esteja sempre aberto para o referido alistamento. Isso se faz necessário porque, se a Administração pretende que o maior número de prestadores se cadastrem, deve permanentemente estar disponível para credenciá-los. A respeito disso, não pode o Poder Público assumir uma posição passiva de chamamento de possíveis contratados. A doutrina e o próprio TCU¹⁶ assinalam que a Administração deve convocar os interessados através de ampla divulgação através da "publicação do resumo do Regulamento na Imprensa Oficial do ente contratante (Diário Oficial da União ou Diários Oficiais dos Estados e Municípios), devendo-se, sempre que possível, proceder-se também a divulgação através dos sites oficiais de compras da Administração Pública, como, por exemplo, o comprasnet, no âmbito Federal."¹⁷ Não consta nos autos a publicação de edital de convocação com a publicidade necessária.

Outra importante exigência que se faz quando a Administração pretende implantar o credenciamento é a fixação do preço. A necessidade na indicação desse valor decorre do art. 26, III, da Lei nº 8.666/93. Em seus julgados, o TCU corrobora que o Poder Público deve buscar o menor preço conforme fragmento de acórdão que se transcreve:

10. Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666/93. (Decisão 104/1995 - Plenário) (grifo nosso)

A doutrina também assinala essa exigência, in verbis:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra - inviabilizando a competição - uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do credenciamento, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para prestação de serviços médicos.¹⁸ (grifo nosso)

Ainda que se entendesse, por força argumentativa, como possível o enquadramento da atividade de inspeção veicular como serviço público, mesmo assim, deveria o DENATRAN e/ou o CONTRAN se preocupar com a política tarifária em obediência ao art. 6º, § 1º da Lei nº 8.987/95. O que não ocorre.

É imperioso afirmar que não há informações nos autos que os preços praticados pelas ECV's, UGC's e ITL's foram objeto de estudo pelo DENATRAN, nem mesmo que esses valores tenham sido fixados. Consoante os documentos do presente processo, os preços são cobrados livremente pelas contratadas do serviço e pagos diretamente pelos proprietários de veículos, o que não se pode conceber.

¹⁶ TCU - Acórdão nº 408/2012. Plenário.

¹⁷ RIBEIRO, Juliana Almeida. **Inexigibilidade de licitação e o credenciamento de serviços**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2809, 11 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18683>>. Acesso em: 2 maio 2012.

¹⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-Mécum de Licitações e Contratos, 1ª ed, fls. 786 e 787.



UGC'S - VERIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E UTILIDADE DO SERVIÇO E DA FORMA DE COBRANÇA POR CONSULTA DA BASE DE DADOS DO RENAVAN

Geralmente os órgãos e entidades públicas só se valem de empresas estatais para montar sistemas e armazenar dados. A respeito disso, traz-se à baila o caso do SERPRO e DATAPREV, instituições públicas que armazenam informações estatais e elaboram sistemas de informação. Indo de encontro a essa tendência, o DENATRAN transferiu a empresas privadas a responsabilidade pela comunicação de dados entre o Sistema Nacional de Controle e Emissão do Certificado de Segurança Veicular e Vistorias – SISCSV e as empresas de vistoria (ECV's).

Na era virtual, as barreiras e intermediários de comunicações tendem a desaparecer. Qualquer pessoa com o simples acesso à rede mundial de computadores pode acessar qualquer sistema e preencher formulários. Diante do arrazoado, à primeira vista não se observa a necessidade do tipo de serviço prestado pela UGC's. Contudo, a análise feita por este órgão jurídico consultivo deve se restringir à legalidade.

A CGU-PR, como órgão máximo de controle interno do Poder Executivo Federal, poderá adentrar nos demais aspectos dessa sistemática adotada pelo referido órgão do Ministério das Cidades: legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade¹⁹ dos serviços prestados pela UGC's. Isso é o que preconiza os dispositivos da Lei nº 10.180/2001, abaixo transcritos:

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

.....

Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

.....

II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento; (grifo nosso)

Trazendo tudo aquilo já enfrentado no presente parecer, por fazer parte da cadeia de entidades que auxiliam o poder de polícia de trânsito, não se pode considerar que as atividades das UGC's são serviços públicos. Dessa forma, a política de remuneração deve ser a mesma daquela aplicada às empresas de inspeção veicular (ECV' e ITL's), ou seja, serão remuneradas pelo Poder Público.

UGC'S - DO SIGILO DOS DADOS ARMAZENADOS

Outra indagação que as áreas técnicas formularam a esse órgão jurídico consultivo diz respeito ao sigilo de dados do RENAVAN. Com efeito, essas informações são de cunho público reservado. O sistema reúne dados de veículos e seus proprietários, como endereços, documentos, dentre outros. De fato, isso não pode ser exposto ao público.

No sistema criado pelo DENATRAN por meio da Portaria nº 1.334/2010, cabe às UGC's o tráfego e armazenamento das informações coletadas pelas ECV's. Nesse mesmo instrumento normativo, é exigido que as

¹⁹ MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. – Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009, p. 635.



empresas prestadoras desse serviço garantam o sigilo e confidencialidade dos referidos dados, consoante transcrição abaixo:

Art. 12o. O Sistema que trata o módulo UGC, deverá ser desenvolvido/mantido por empresas inscritas no DENATRAN e integradas ao SISCSV.

.....

§ 3º Após a aprovação de inscrição, dar-se-á a entrega de Especificação técnica de Webservice de comunicação do Módulo UGC com o Módulo Central do DENATRAN mediante a assinatura de termo de sigilo e confidencialidade; (grifo nosso)

Sendo assim, não haveria qualquer perigo objetivo à violação dessas informações. Todavia, o DENATRAN deve fiscalizar o cumprimento dessa obrigação. É imperioso que a CGU-PR investigue a existência desse efetivo controle por parte do órgão de execução federal de trânsito.

III – CONCLUSÃO

Por todo exposto, conclui-se no sentido de que:

os serviços de vistoria prestados pelas ECV's e ITL's não configuram delegação de poder polícia a particulares, mas somente transferência de atividade materiais;

o processo de credenciamento de ECV's e ITL's encontram amparo jurídico, todavia o DENATRAN não cumpre com uma série de exigências afetas a esse instituo jurídico, como ampla divulgação e fixação de preço do serviço pela Administração;

não se observou de plano motivos justificáveis para a utilização da modalidade credenciamento na contratação da UGC's, carecendo que as áreas técnicas da CGU-PR afirmam a necessidade de um grande número de prestadoras desse serviço;

a inspeção veicular é uma atividade de polícia, possibilitando a instituição de taxa, de arrecadação privativa da Administração. Assevera-se que inexistente lei que crie esse tributo;

a necessidade da intermediação feita pelas UGC's só pode ser aferida mediante uma análise técnica, do ponto de vista jurídico não observa sua necessidade;

a guarda do sigilo dos dados armazenados é uma obrigação das UGC's, e sua observância deve ser fiscalizada pelo DENATRAN;

inexiste nos autos qualquer normativo do CONTRAN e/ou DENATRAN que fixe a política tarifária das UGC's. Como se observou que tais entidades auxiliam o poder polícia estatal, deveriam ser remuneradas pela própria Administração.

É o parecer. À apreciação superior”.

Entretanto, além das questões jurídicas envolvidas, restam pendentes também de esclarecimentos os seguintes tópicos, igualmente importantes:

- a) que, antes até de se tratar da legalidade, não foi verificada a realização de estudos técnicos ou de análises que embasassem a elaboração da resolução 282/08, ressaltando-se, inclusive, que, conforme relatado, a demanda inicial desses processos era a necessidade de adoção de critérios e procedimentos para ajustar o processo de registro de motores manufaturados e não o credenciamento de empresas de vistorias pelo DENATRAN; e
- b) que o argumento utilizado para a aprovação da Resolução 282/08, de que se estava acolhendo uma proposta enviada pela Associação Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal (AND), carece de comprovação e não condiz com o posicionamento apresentado pela referida Associação em reunião com esta CGU.



Da maneira como estão apresentados os argumentos, nota-se que a questão da legalidade ainda precisa ser melhor tratada no que se refere à concepção e às diretrizes norteadoras de todos os processos de credenciamentos que foram objeto de análise neste trabalho de auditoria. Sendo assim, caberia aos gestores responsáveis do DENATRAN propor uma análise crítica geral (e de maneira holística) em todos os processos; de modo que se possam identificar e implementar as ações de melhoria que, definitivamente, deem fim aos problemas existentes.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

Às fls. 33/40 a CGU informa que após analisar os processos, normativos e fluxos que regulam a atuação dos serviços de vistoria e inspeção veicular, instituído pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, e pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, bem como o gerenciamento dos sistemas de informações pelo DENATRAN e a atuação das diversas entidades participantes (Empresas Credenciadas para Vistorias - ECV, Inspeções Técnicas Licenciadas - ITL, Entidade Técnica Pública ou Paraestatal - ETP, Unidade de Gestão de Certificado Veicular - UGC, Organismos Certificadores Credenciados – responsável pela emissão de Certificados ISO das ECVs e as empresas Certificadora das UGCs), questionou-se quanto à validade jurídica do processo que, segundo a CGU, geram controvérsias e, em razão disso, vêm sendo alvo de diversas denúncias e têm desencadeado ações na via judicial movidas pelo Ministério Público, DETRANS e Sindicato de despachantes.

No entanto, a atuação do Conselho Nacional de Trânsito, ao editar a Resolução nº 282/2008, encontra respaldo não somente legal, como constitucional, pois compete à União legislar sobre trânsito e transporte, nos moldes do art. 22, inciso XI da Constituição Federal.

Nestes termos, a própria Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, atribuiu ao CONTRAN competência para regulamentar as matérias relacionadas ao trânsito:

“Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;”

Assim, não é razoável concluir pela impossibilidade de atuação do CONTRAN no que tange à Resolução nº 282/2008 em decorrência da insatisfação dos órgãos de trânsito estaduais e dos despachantes. Conforme apontado anteriormente, a edição da norma em análise está em consonância com as disposições legais e constitucionais relativas à matéria, tendo sido resguardado o princípio da legalidade.

Destacamos, por oportuno, que a Resolução CONTRAN nº 282/2008 foi editada para possibilitar maior celeridade nos processos de vistoria, uma vez que ao conferir exclusivamente aos DETRANS a competência para a realização desta atividade, não seria possível que a Administração Pública atendesse de forma eficiente a enorme demanda social relativa a tal serviço de vistoria veicular. Citamos como exemplo o Estado de São Paulo, o qual se manifesta a favor de delegar as vistorias de veículos a empresas privadas, conforme consta do GT da resolução 282, ata de reunião anexa (Anexo VI-a).

Ressalte-se que o CONTRAN não excluiu a possibilidade de tais vistorias serem realizadas pelos DETRANS, pelo contrário, criou, simplesmente, uma nova opção ao proprietário do veículo para a prestação de tal serviço que, a partir de então, pode escolher a melhor forma de vistoriá-lo.

O CONTRAN objetivou, tão somente, atender ao disposto no art. 1º, §2º do CTB, in verbis:

“Art. 1º § 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.”

Conforme ponderado nos parágrafos antecedentes, é inquestionável a competência do CONTRAN para elaborar norma que estabeleça critérios para a regularização da numeração de motores dos veículos registrados ou a serem registrados no País.

Neste íterim, a CGU informa à fl. 38 que a discussão sobre a legalidade da Resolução nº 282/2008 envolve não apenas o Poder Executivo e o Poder Judiciário, mas também o Congresso Nacional, trazendo a informação que existem propostas que visam sustar a aplicação da Resolução, tal como o Projeto de Decreto Legislativo nº. 2486/2010 e 2490/2010 (ambos foram arquivados pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados) e o Projeto de Decreto Legislativo nº. 323/11, que também tem o mesmo objetivo de sustar o normativo, mas que, até a finalização do trabalho da CGU, encontrava-se aguardando Parecer da Comissão de Viação e Transportes (CVT).

No entanto, apesar de arquivado, cabe analisar o Projeto de Decreto Legislativo nº. 2486/2010 citado pelo órgão de Controle, pois irá auxiliar quanto ao entendimento da competência do CONTRAN a que nos referimos neste texto.



O Projeto de Decreto Legislativo nº 2.486 de 2010, cujo autor foi o Deputado Marcelo Almeida e o relator o Deputado Leonardo Quintão, teve como objetivo sustar os efeitos da Resolução nº 282, de 26 de junho de 2008, do CONTRAN, sob a alegação de que a permissão para que empresas credenciadas pelo DENATRAN executem a vistoria de veículos é restrita aos Departamentos Estaduais de Trânsito – DETRANs e por isso ao editar a norma, o CONTRAN extrapolou a competência que lhe foi dada pelo Código de Trânsito Brasileiro. Apesar desse entendimento do Excelentíssimo Sr. Deputado Marcelo Almeida, o entendimento na Comissão de Viação e Transportes na Câmara dos Deputados foi de que delegar a competência para a realização de vistoria de veículos aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal ou a iniciativa privada, é uma liberalidade concedida à União, através do CONTRAN, in verbis:

(...) VOTO DO RELATOR

A Resolução nº 282 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN – entrou em vigor no dia 26 de junho de 2008, com o objetivo de estabelecer padrões de procedimentos para a atividade de registro de veículos, no que concerne à numeração do motor. Acontece que essa mesma resolução traz um assunto controverso: a permissão para que empresas credenciadas pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN – executem a vistoria de veículos, serviço até então restrito aos Departamentos Estaduais de Trânsito – DETRANs.

Inicialmente, é preciso ter claro que, ao permitir a realização de vistoria por empresas credenciadas, o CONTRAN agiu no interesse de beneficiar os proprietários de veículos, uma vez que a maioria dos DETRANs não têm conseguido atender com eficiência o crescente número de usuários.

Entretanto, em que pese a boa intenção do Conselho, é preciso avaliar se, ao regular o tema em questão, o CONTRAN ateu-se à competência que lhe foi dada pelo Código de Trânsito Brasileiro – CTB – ou extrapolou seu poder regulamentar. Isso porque o entendimento corrente é que cabe àquele órgão detalhar as normas previstas no CTB, mas nunca expedir regulamentos que inovem o seu texto. Vejamos. O legislador, ao editar a Lei nº 9.503/97, que institui o CTB, conferiu ao CONTRAN várias atribuições, inclusive a de normatizar os procedimentos sobre registro e licenciamento de veículos, conforme o inciso X do seu art. 12. Estabeleceu, por outro lado, no art. 22, inúmeras competências aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, entre as quais, a de vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, mediante delegação do órgão federal competente.

Percebe-se, portanto, que a atribuição dada aos DETRANs para efetuar a vistoria de veículos decorre explicitamente do texto da Lei nº 9.503/97, desde que o órgão federal competente lhes delegue essa competência. Ao prever a possibilidade de delegação de competência dessa atividade pelo órgão federal, o legislador assume que cabe a esse órgão desempenhar a atribuição de órgão vistoriador. Delegá-la, portanto, aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, aos Municípios ou à iniciativa privada é uma liberalidade concedida à União.

Em nosso entender, o fato de atribuir explicitamente aos DETRANs a possibilidade de realizar a atividade de vistoria, não impede que a iniciativa privada possa realizá-la. Na época da edição do Código, o repasse de algumas atividades para Estados e Municípios foi necessária para o perfeito funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito. Essa divisão, entretanto, refere-se à execução das atividades e não do poder normativo da União, exercido plenamente no caso em debate.

Enfim, não houve, em nosso entender, na Resolução nº 282/08, do CONTRAN, extrapolação do poder regulamentar do Conselho Nacional de Trânsito. Por essa razão, não enxergamos motivo para que o Congresso Nacional suste a sua aplicação.

Diante do exposto, no que cabe a esta Comissão regimentalmente analisar, somos pela rejeição dos Projetos de Decreto Legislativo nº 2.486, de 2010, e nº 2.490, de 2010. (Grifos nossos).

Assim, resta demonstrado que não há que se falar de falta de competência do CONTRAN para delegar a atribuição de realizar vistoria veicular.

Além disso, a CGU refere-se a uma decisão proferida pelo Juízo da 19ª Vara Federal da Justiça Federal de Primeiro Grau de Minas Gerais, nos autos da Ação Civil Pública nº 76680-58.2010.4.01.3800, por meio da qual o juízo a quo deferiu o pedido de antecipação de tutela formulado pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para que a União Federal suspendesse a realização de vistorias, por empresas privadas, em veículos automotores naquele Estado.

Nesse sentido, o próprio juízo da 19ª Vara Federal de Minas Gerais reconheceu que o credenciamento, ato administrativo que investe empresas privadas na atribuição de realizar vistorias de transferências e regularização de veículos, é apenas a transferência a particulares de uma atividade técnica, meramente instrumental, não configurando delegação de poder de polícia, muito menos de serviço público, nos termos seguintes:

“A delegação e o credenciamento, por si, não contrariam, à primeira vista, os dogmas da razoabilidade e eficiência (art. 37 da CF/88); ao contrário, podem até configurar uma maneira eficaz de alcance da máxima eficiência. Também não implicam, aparentemente, em afronta ao princípio da indelegabilidade do serviço público, porquanto não é disso que se trata, mas de mera delegação de atribuições fiscalizatórias (vistorias) necessárias para que o serviço seja prestado em conformidade com as exigências legais (Código de



Trânsito). O serviço, propriamente considerado, não está sendo delegado, pois consiste ele nas tarefas de registro e licenciamento, que foram mantidas no âmbito exclusivo dos entes estatais; a delegação ocorreu apenas no tocante à atividade-meio de vistoria.”

No entanto, a supracitada decisão suscitou a inconstitucionalidade material da Resolução CONTRAN nº 282, uma vez que tal ato normativo acarretaria a cobrança de tributo (taxa), pago pelos usuários em favor das atividades prestadas pelas empresas privadas.

Tal interpretação apresenta-se, entretanto, equivocada. Quando o particular opta pela realização da vistoria por empresas credenciadas, ocorre a remuneração a título de contraprestação de caráter não tributário, seguindo a regulamentação própria do direito privado, de acordo com a explicação aposta nos parágrafos seguintes.

Taxa é a espécie tributária que se destina a custear tarefas ou atividades que são divisíveis e referíveis a certos indivíduos ou grupo deles, direta ou indiretamente, conexas à atividade estatal. De acordo com orientação exarada pela Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, por meio das Informações CONJUR/MCIDADES/Nº051/2011 “Observa-se que à taxa (espécie tributária) aplicam-se diversas regras, tais como (a) regime jurídico de direito público, (b) vínculo obrigacional de natureza tributária, (c) compulsoriedade, (d) sujeição aos princípios tributários, p.ex., legalidade, anterioridade e noventena; em contraposição às aplicáveis à contraprestação em tela (a) regime jurídico de direito privado, (b) vínculo obrigacional de natureza contratual, (c) voluntariedade, (d) não sujeição aos princípios tributários.”

A Portaria nº 131, de 23 de dezembro de 2008, do DENATRAN, estabeleceu os critérios para credenciamento, instalação e funcionamento das ECVs para a prestação do serviço da vistoria regulamentado pela Resolução nº 282/2008 do CONTRAN. Neste contexto, ao dispor sobre a prestação do serviço de vistoria pelas ECVs, a normativa do DENATRAN limitou-se à caracterização do serviço adequado, sendo definido como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade do valor cobrado pelo serviço prestado” (art. 5º, § 1º).

Note-se que em momento algum este Departamento impôs a cobrança ou fixou parâmetros para a definição de um valor a ser cobrado pela prestação do serviço de vistoria pelas ECVs. A atuação do DENATRAN cingiu-se a determinar que ao serviço prestado fosse atribuído um valor módico.

Dito isso e considerando que a prestação do serviço de vistoria não constitui delegação de poder de polícia, é pacífico que a remuneração paga pelo particular à empresa privada não tem natureza de taxa, constituindo, tão somente, a contraprestação por um serviço prestado.

Vale destacar, ainda, manifestação expendida pela Consultoria Jurídica deste Ministério, por intermédio do PARECER CONJUR/MCIDADES/Nº 1145/2008, ao analisar questão concernente à compulsoriedade da cobrança de taxa em detrimento da tarifa:

“Como cediço, a compulsoriedade é essencial ao tributo, tendo-a utilizado o Supremo Tribunal Federal como principal aspecto para estrear taxa de tarifa. Confirma-se o verbete da Súmula 545: Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as institui.

A compulsoriedade, por sua vez, deve ser examinada no contexto da irrelevância da vontade na exação levada a efeito pelo Fisco, ou seja, na absoluta desimportância desta para formação do dever de pagar o tributo.

Assim, por exemplo, o proprietário de veículo automotor, por essa condição, é tributado pelo IPVA, quer faça uso do bem ou não. É suficiente para configurar a obrigação tributária o domínio do bem, ainda que o proprietário não o utilize. Diferentemente, a tarifa devida pela contraprestação da atividade de inspeção somente é exigível com a efetiva contratação do serviço por parte do proprietário, motivado por sua vontade.

Disso não discrepam as lições doutrinárias, colhendo-se da percutiente lição de Hugo de Brito Machado²⁰ que a compulsoriedade da prestação tributária caracteriza-se pela ausência do elemento vontade no suporte fático da incidência da norma de tributação.

Ora, ainda que a não-realização de inspeção de segurança veicular obstaculize a renovação da licença anual, não se pode concebê-la como compulsória na medida em que a remuneração pela atividade depende da vontade do proprietário do veículo, que sempre terá a opção da recusa voluntária.

(...)

O que se pretende firmar é que o critério da compulsoriedade para distinguir taxa de tarifa deve ter em conta a irrelevância da vontade do contribuinte, deixando de ater-se unicamente à falta de opção.”

Diferente não deve ser o entendimento aplicável às vistorias de regularização e transferência de veículos regulamentados pela Resolução CONTRAN nº 282/2008.

Muito embora a realização das vistorias de regularização e transferência de veículos constitua requisito para a transferência do veículo e seu posterior licenciamento, não se pode afirmar o seu caráter

²⁰ Curso de Direito Tributário. 26ª edição. Malheiros. Pág. 71.



compulsório, inerente aos tributos, uma vez que a vontade do particular possui papel relevante em sua realização. Neste sentido, a devida contraprestação pela atividade de inspeção somente será exigível com a efetiva contratação do serviço por parte do proprietário do veículo, motivado por sua vontade.

A ressaltar este entendimento, temos o fato de que ao particular é concedida a liberalidade de optar em realizar a vistoria junto ao DETRAN ou em uma ECV. Assim, optando o particular por realizar a vistoria em uma ECV, após a efetiva execução da atividade de vistoria, será devida à empresa a contraprestação pelo serviço desempenhado.

Ante o exposto, entendemos que a hipótese aqui discutida não constitui remuneração por meio de tributo, mas, tão somente, uma contraprestação pela execução do serviço de vistoria.

Ato contínuo, a CGU afirma, às fls. 35, que segundo informação divulgada no sítio da ANPEVI no dia 19 de janeiro de 2012, comunicado intitulado “Avanços no DENATRAN”, a mencionada entidade afirma ter ocorrido audiência com o Diretor do DENATRAN, oportunidade em que aquele gestor determinou que fosse agendada reunião com a Advocacia Geral da União (AGU), contando com a participação da ANPEVI, com a finalidade de reforçar o pedido para que a UNIÃO tome as medidas judiciais cabíveis para o efetivo cumprimento da Resolução nº 282/2008.

Conforme já esclarecido através do ofício nº 559/2012/GAB/DENATRAN, em reunião ocorrida no dia 10/02/2012, com a Procuradoria Regional da União – 1ª Região, restou acordado entre os participantes que o DENATRAN se empenhará para apresentar fato novo, a fim de pleitear eventual interposição de pedido de Suspensão de Liminar, contendo dados concretos e informações/argumentações relativas à ocorrência de “grave lesão à ordem público-administrativa” e “grave lesão à economia pública”, conforme estabelece a Nota Técnica nº. 06/2011/AGU/PRU1/CGAEST/CH, de 12 de abril de 2011, e também o DENATRAN comprometeu-se a realizar uma fiscalização junto ao DETRAN do Estado de Minas Gerais com o fim de verificar a regularidade e eficiência dos serviços públicos ali prestados, em especial, o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Resolução nº 282/2008, para a realização das vistorias de regularização e transferência de veículos.

Neste sentido, cabe esclarecer, além das informações já prestadas no ofício nº 559/2012/GAB/DENATRAN, de que a sugestão de se suspender a decisão proferida pela Justiça Federal de Minas Gerais foi apontada pela própria Procuradoria Regional da União – 1ª Região, nesta reunião do dia 10/02/2012, uma vez que a Procuradoria da União no Estado de Minas Gerais interpôs equivocadamente Agravo Retido em face da supracitada decisão, pois o recurso adequado para atacar a liminar seria Agravo de Instrumento.

Além disso, resta deixar claro, que diferente do que consta do sítio da internet da ANPEVI, essa associação não participou da reunião mencionada acima, conforme cópia da ata de reunião já enviada a esta controladoria.

A medida de suspender a decisão proferida pela Justiça Federal de Minas Gerais reveste-se de caráter emergencial em razão do grave prejuízo que a decisão liminar proferida vem causando às ECVs devidamente credenciadas pelo DENATRAN no Estado de Minas Gerais, as quais se encontram impedidas de atuar. Destaque-se, também, os prejuízos e transtornos causados aos particulares que estão sendo tolidos em seu direito de escolha por realizar a vistoria junto ao DETRAN ou em uma ECV.

Acrescente-se a isto o possível dano à ordem e a economia pública, uma vez que a manutenção da suspensão da atuação das ECVs poderia ensejar uma série de ações indenizatórias contra este Departamento, que é o órgão responsável pelo credenciamento das empresas, além da insegurança jurídica e comprometimento da credibilidade do CONTRAN, geradas pelo não cumprimento do normativo por ele editado.

Por isso, este Departamento atuou na estrita legalidade que lhe foi atribuída pelo CTB, buscando a garantia do cumprimento das normas editadas pelo CONTRAN, sem qualquer vinculação com as solicitações encaminhadas pela ANPEVI, associação que representa empresas privadas. O objetivado por este Departamento não encontra respaldo nos interesses das Associações relacionadas às atividades de vistoria, e sim na necessidade dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito em atuarem em consonância com os atos normativos exarados pelo órgão máximo competente – CONTRAN.

Assim, restam demonstrados dois pontos quanto à legalidade da resolução do CONTRAN nº 282:

o CONTRAN é competente para delegar a iniciativa privada a realização de vistoria em veículos, nos termos da Constituição Federal e do Código de Trânsito Brasileiro;

a Resolução do CONTRAN nº 282 é constitucional, uma vez que o valor pago a prestação do serviço de vistoria não constitui remuneração por meio de tributo, mas, tão somente, uma contraprestação pela execução do serviço de vistoria.

Assim, concluímos que todo o impasse se dá no âmbito da aceitação da norma pelos DETRANS.

O que exemplifica muito bem isso, é que dos vinte e seis estados e o Distrito Federal, sete estados aceitam laudos de vistorias emitidas pelas ECVs, quais sejam: Amapá, Bahia, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo.

Como já mencionado, um dos motivos para delegar a iniciativa privada a realização de vistoria em veículos foi para possibilitar maior celeridade nos processos de vistoria, uma vez que ao conferir exclusivamente aos DETRANS a competência para a realização desta atividade, não seria possível que a Administração Pública atendesse de forma eficiente a enorme demanda social relativa a tal serviço de vistoria veicular.



E citamos como exemplo, o estado de São Paulo, detentor de mais ou menos 30% (trinta por cento) da frota de veículos no Brasil, com 22.512.211 (vinte e dois milhões, quinhentos e onze mil e duzentos e onze) veículos, onde é utilizado o serviço das Empresas Credenciadas de Vistoria.

Isso nos leva a crer, que um dos motivos da não aceitação dessa norma pelos estados que não foram citados, é de que eles possuem plenas condições de prestar o serviço de vistoria, com eficiência.

No entanto, conforme já mencionado no item “Histórico do Processo de Elaboração da Resolução nº 282/2008” para dirimir o impasse quanto a essa resolução, a AND (Associação Nacional dos Departamentos de Trânsito) propôs através do Ofício AND nº 10/2012, a reformulação da Resolução do CONTRAN nº 282/2008, justificando que a competência para a realização de vistoria de veículos é dos órgãos estaduais de trânsito dos Estados e do Distrito Federal e que possuem autonomia para esse fim.

Mesmo o DENATRAN discordando do motivo da propositura, pois é pacífico o entendimento de que essa competência pode ser delegada, conforme já demonstrado nessa resposta ao relatório preliminar – segunda parte, criou-se um Grupo de Trabalho - GT, através da Portaria DENATRAN nº 246/12, tendo dentre outros membros, dois representantes da Associação Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal - AND, com o objetivo de aprimorar os credenciamentos de empresas de vistoria estabelecidos na Resolução 282/2008.

Além disso, como também já citado, através da deliberação nº 126 de 03 de maio de 2012 o CONTRAN suspendeu novos credenciamentos de ECVs e UGCs, até que a CGU conclua os trabalhos de auditoria no âmbito da Sindicância nº 2011.8952/2011 e sejam avaliadas as medidas administrativas recomendadas por esse órgão de controle para fins de aprimorar os procedimentos operacionais de credenciamento.

Análise do Controle Interno

Neste tópico é importante que sejam descritos argumentos em relação ao que os normativos implicam para cada agente credenciado pelo DENATRAN, ou seja, as ECVs, ITLs e UGCs.

Em relação às ECVs, conforme já amplamente relatado neste trabalho, o principal normativo foi a Resolução 282/2008, a qual estabeleceu a possibilidade de se realizar vistoria com um agente credenciado junto ao DENATRAN.

Especificamente para este agente, foram citados diversos questionamentos advindos de deliberações do Poder Judiciário, propostas de projetos tratados no Poder Legislativo e manifestações de diversos agentes no âmbito do Poder Executivo, tais como a da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades e da Assessoria Jurídica desta Controladoria-Geral da União.

Devido às últimas deliberações adotadas pelo DENATRAN, que estabeleceu Grupo de Trabalho, por meio da Portaria DENATRAN nº. 246/12, envolvendo diversos representantes de entidades que tem interesse ou atuação no mercado de vistorias, cujo objetivo é propor uma revisão do normativo que trata do processo de credenciamento de empresas de vistorias (ECV) entende-se que seja o momento de sobrestar a análise em relação aos apontamentos pretéritos já descritos neste relatório por se acreditar que o Grupo tem condições de desenvolver uma proposta com o intuito de corrigir as distorções da resolução vigente.

Assim, no que se refere às empresas que atuam no mercado de vistoria, este Controle Interno mantém na expectativa de receber uma proposta futura que tenha condições de afastar os apontamentos desta constatação. Desse modo, enquanto não for encaminhada a versão final do documento aprovado e avaliado o impacto da implementação da proposta, o apontamento será mantido como pendente e, caso não se tenha a indicação de alteração da situação atual, o Controle Interno procederá a sua análise em relação à documentação já coletada e registrada neste apontamento.

Recomendação

Recomendar ao DENATRAN que encaminhe à Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades as informações relativas ao conteúdo deste relatório, com ênfase no que foi registrado nesta constatação e, principalmente, ao conteúdo do Parecer Nº. 83/2012/ASJUR-CGU-PR/CGU/AGU,



para que, juntamente com a proposta do novo normativo a ser concebido a partir das atividades do Grupo de Trabalho instaurado pela Portaria DENATRAN nº 246/12, seja emitido um Parecer Jurídico que tenha por objetivo posicionar-se quanto à viabilidade e capacidade do novo normativo em sanar as possíveis ilegalidades apontadas, assim como, evitar que outras questões sobre a legalidade sejam levantadas. Desse modo, pelo fato do assunto ainda estar em tramitação, cabe a este Controle Interno manter a pendência registrada no relatório.

7 – PROPOSTAS DE NOVAS RESOLUÇÕES

Neste tópico, são apresentadas duas propostas de Resoluções que, por terem objeto polêmico, merecem destaque.

A primeira delas, ainda em forma de proposta não aprovada, trata da instituição da obrigatoriedade da Inspeção Técnica Veicular (ITV), a partir da qual todos os veículos automotores com mais de três anos deveriam ser submetidos anualmente à inspeção, a fim de obter o licenciamento. Na verdade, embora não seja feito vínculo explícito na norma, trata-se de assunto similar ao contido na Resolução nº 84/1998, que já faculta aos estados com frota superior a 3 milhões de veículos a possibilidade de realizar determinado tipo de inspeção.

A segunda, já publicada em 2011 e atualmente alvo de contestação pela AND, estabelece orientações e procedimentos a serem adotados para a comunicação de venda de veículos, no intuito de organizar e manter o RENAVAL, com a proposta de garantir a atualização e o fluxo permanente de informações entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

7.1 – ITV - Inspeção Técnica Veicular

A proposta de ITV é tratada no processo 80000.058544/2010-80, protocolado no Ministério das Cidades em 27 de dezembro de 2010. O documento inicial contém a assinatura dos representantes do SINDIPEÇAS, Sindicato do Comércio Atacadista, Importador, Exportador e Distribuidor de Peças, Rolamentos, Acessórios e Componentes para Indústria e para Veículos no Estado de São Paulo (SICAP), Associação Nacional dos Distribuidores de Autopeças (ANDAP), Sindicato do Comércio Varejista de Peças e Acessórios para Veículos no Estado de São Paulo (SINCOPEÇAS-SP), Sindicato da Indústria de Reparação de Veículos e Acessórios do Estado de São Paulo – SINDIREPA-SP, Instituto da Qualidade Automotiva (IQA), Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA) e Sociedade de Engenheiros da Mobilidade (SAE-Brasil).

Segue anexado ao processo nº 80000.058544/2010-80 um documento contendo a proposta de Resolução a fim de estabelecer a forma e as condições de implantação do Programa de Inspeção Técnica Veicular. Apesar de controverso, o processo já obteve manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, por meio do Despacho/CONJUR/MCidades, nº 4570/2010, no qual foi expresso que: “dada à natureza e a especificidade da matéria, que impõem, necessariamente, a atuação do Departamento Nacional de Trânsito, encaminhe-se o feito àquele órgão para conhecimento, manifestação e demais providências que se fizerem necessárias”.

Houve também a expedição da Nota Técnica nº. 15/2011/CGIT/DENATRAN, de 14 de fevereiro de 2011, em que os autores apontam que a ITV “trará importantes benefícios ao país” sendo mencionada, na sequência, uma série de resultados positivos que o processo poderá proporcionar, todavia, sem apresentar estudos ou trabalhos técnicos específicos que pudessem fundamentar tal posicionamento.

Na 17ª reunião da Câmara Temática de Assuntos Veiculares, realizada em 22 de junho de 2011, foi criado Grupo de Trabalho para elaboração de proposta, e, na 20ª Reunião, ocorrida em 03 e 04 de



outubro de 2011, foi apresentada a minuta de Resolução que foi alvo de manifestações por parte de um dos representantes.

Considerando que o DENATRAN já possui a Resolução nº. 84 de 19 de novembro de 1998 que trata do assunto Inspeção Técnica de Veículos e que encontra-se com a vigência suspensa após a expedição da Resolução nº. 107 de 21 de dezembro de 1999, questionamos o motivo de tal assunto ter sido tratado como assunto novo no Departamento.

Dentre os principais aspectos contidos na Resolução nº. 84/1998, acerca da inspeção, destacam-se os seguintes: a inspeção seria exigência obrigatória para o licenciamento de veículo automotor, com uso exclusivo de sistema automatizado e informatizado, obrigatória para veículos com mais de três anos de fabricação, e com periodicidade semestral para os veículos destinados ao transporte de escolares; a prestação de serviços seria realizada pelo DENATRAN por meio de processo licitatório, sob o regime de concessão a empresas particulares (por prazo de 10 anos, permitida uma renovação); e a prestação dos serviços seria condicionada ao pagamento de tarifas que seriam fixadas no contrato de concessão, conforme edital ou proposta apresentada na licitação.

É interessante mencionar que nas “Disposições Gerais” da Resolução 84/1998 estão especificados conceitos relativos às inspeções e vistorias de veículos, de modo a delimitar a atuação de cada agente que viesse a atuar no sistema, segundo o seu escopo: inspeção técnica de veículos (ITV), vistorias (ECV), inspeção de segurança veicular (ITL).

Assim, caberia ao DENATRAN esclarecer o porquê de nesse novo processo (80000.058544/2010-80) não ter sido considerado todo o histórico que levou à edição da Resolução nº 84/1998, assim como avaliar se os motivos que levaram à suspensão desse normativo por meio da Resolução nº 107/1999 ainda persistem ou se foram superados. É evidente que, para cada caso, é fundamental a apresentação de estudos técnicos que possam comprovar as justificativas apresentadas para os fatos pretéritos e esclarecimentos que permitam estabelecer a conexão com a atual proposta enviada pelas entidades e anexadas ao processo nº 80000.058544/2010-80.

Paralelamente à implementação de uma Resolução específica sobre inspeção de veículos, os Estados e Municípios da federação estão subordinados às disposições previstas na Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores (e outras providências). Nessa Lei, a vistoria tem um escopo mais restrito que a proposta da inspeção técnica veicular, pois está voltada apenas para questões relativas à emissão de poluentes.

No Artigo 12, da Lei nº 8.723/1993, que foi alterado pela Lei nº 10.203/2001, consta que:

“os governos estaduais e municipais ficam autorizados a estabelecer através de planos específicos, normas e medidas adicionais de controle da poluição do ar para veículos automotores em circulação, em consonância com as exigências do Proconve e suas medidas complementares”.

No mesmo Artigo, o parágrafo segundo estabelece que:

“os Municípios com frota total igual ou superior a três milhões de veículos poderão implantar programas próprios de inspeção periódica de emissões de veículos em circulação”. Acrescenta-se, também, o que consta no parágrafo terceiro deste mesmo artigo: “os programas estaduais e municipais de inspeção periódica de emissões de veículos em circulação, deverão ser harmonizados, nos termos das resoluções do Conama, com o programa de inspeção de segurança veicular, a ser implementado pelo Governo Federal, através do Contran e DENATRAN, ressalvadas as situações jurídicas consolidadas”.

Esse tipo de inspeção já vem sendo aplicado em determinados locais, sendo que em certos casos tem sido alvo de denúncias, conforme notícias amplamente divulgadas nos meios de comunicação, tal como a contida no jornal “O Estado de São Paulo”, do dia 25 de novembro de 2011, Caderno “Cidades/Metrópole, C3”, em que a inspeção veicular realizada na cidade de São Paulo vem sendo

alvo de investigação do Ministério Público Estadual, o qual apontou diversas irregularidades na implementação da inspeção veicular.

Em São Paulo, os serviços foram repassados para a iniciativa privada por meio de processo licitatório, cujo contrato foi assinado em 2006, mas somente foi colocado em execução em 2008, dois anos depois de o prazo inicial ter expirado. Segundo o jornal, a Promotoria aponta que a empresa contratada (Controlar) não detinha a capacidade técnica exigida no início da prestação dos serviços e apresenta irregularidades na troca de proprietários da empresa, além de indicar que o preço final cobrado dos clientes poderia ser cerca de 20% inferior ao praticado.

Os problemas listados com a licitação dos serviços de inspeção veicular (ambiental) não se restringem à cidade de São Paulo. Modelo semelhante foi empregado no Estado do Rio Grande do Norte e que foi alvo da Operação Sinal Fechado da Polícia Federal.

Nas inspeções do modelo potiguar o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte aponta que a lei Estadual prevê a concessão do serviço à iniciativa privada, porém o processo de licitação foi eivado de vícios conforme apontaram as investigações, que concluíram que o edital e até o mesmo o texto da lei (suspensa pela Justiça) foram elaborados pelas empresas interessadas no serviço.

No âmbito do Poder Legislativo, o assunto também tem sido discutido. Há, inclusive, um Projeto de Lei, de número 5979/2001, que propõe a inclusão do Artigo 66-A e alterar a redação do “caput” do Artigo 104 da Lei nº 9503/1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, de modo que sejam estabelecidas normas referentes à Inspeção Técnica Veicular – ITV. Até a data de 16 de junho de 2012, dia em que foi feito o acesso ao sítio da Câmara Federal, a proposta encontrava-se pronta para Pauta no Plenário, porém, ainda, sem deliberação; conforme pode ser constatado no endereço do sítio: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42268>.

Diante do exposto, verifica-se que a proposta de tornar obrigatória a Inspeção Técnica Veicular – ITV, ainda é um tema bastante controverso, que necessita da realização de estudos técnicos que possam embasar o posicionamento do DENATRAN. Também não se pode desprezar o grande impacto econômico-financeiro gerado a partir da implementação de um modelo da espécie (ver item 5.3 deste relatório), o que aumenta o interesse e a pressão do setor privado sobre o órgão auditado.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

A Inspeção Técnica Veicular – ITV consiste em um programa que visa atender o estabelecido no art. 104 da Lei nº. 950/97, que estabelece o Código de Trânsito Brasileiro:

“Art. 104. Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases poluentes e ruído.”

Tal assunto é de vital importância para a melhoria da segurança veicular, e consequentemente, do trânsito brasileiro, tendo lugar de destaque no Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020, proposto pelo Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito a partir de discussões com vários segmentos da sociedade e que visa reduzir em 50% as taxas de acidentes de trânsito no país.

Dessa forma, verifica-se que a questão da ITV está inserida em uma política de Estado, sendo uma das ações a serem tomadas no sentido de garantir um trânsito mais seguro ao país.

Os dados comprovam o elevado número de acidentes de trânsito que ocorrem todos os dias em nosso país, com os mais diversos graus de severidade. Em estudo conjunto do DENATRAN e do Instituto de Pesquisa



Econômica Aplicada – IPEA (Anexo II-a), observam-se os impactos sociais e econômicos, decorrentes dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras, conforme cópia da apresentação feita pela coordenadora-geral do projeto no Seminário Final Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Rodovias Brasileiras, realizado em 03 de junho de 2006.

Diante dos fatos ali apresentados, fez-se necessária e imprescindível a atuação firme do Estado no sentido de promover políticas de redução de acidentes de trânsito.

Como uma das causas de acidentes pode estar relacionada ao estado de conservação dos veículos, a ITV visa exatamente atestar a condição do veículo inspecionado, detectando possíveis problemas que podem se tornar fatores intervenientes em acidentes de trânsito.

São esses dados, inclusive, que incitam o Poder Legislativo a estabelecer a ITV por força de lei, conforme o Projeto de Lei nº. 5979/2001, em trâmite na Câmara dos Deputados, que visa alterar o Código de Trânsito Brasileiro, estabelecendo normas referentes a essa inspeção.

Acerca desse Projeto de Lei, em 2006, a Exma. Sra. Dilma Rousseff, então Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República solicitou ao Ministro de Estado das Cidades, Sr. Márcio de Almeida Fortes, informações sobre a conveniência e oportunidade do Poder Legislativo debater a questão.

Por meio da Nota Técnica nº. 001/2006/CGIT/DENATRAN a Coordenação-Geral de Infraestrutura de Trânsito se manifestou nos autos do processo nº. 80001.013294/2006-62, realizando breve razoado sobre o tema, apresentando seu contexto, eu histórico e os benefícios da implantação da inspeção técnica veicular. Ademais, informou que, in verbis: “ao longo dos últimos dez anos o DENATRAN participou de dezenas de seminários e reuniões sobre o tema. Promoveu visitas técnicas a países que implantaram a inspeção veicular, seis audiências públicas”...”e criou o Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de sistematizar estudos, e elaborar proposta de Resolução regulamentando o art. 104 do CTB, que dispõe sobre a inspeção técnica veicular”...”Diversos documentos e estudos foram elaborados recomendando a implantação da inspeção no Brasil.”

Nesse sentido, encaminha-se à equipe de auditoria da CGU cópia do processo nº. 80001.013294/2006-62 (Anexo II-b), ao tempo que se coloca a disposição para consulta aos estudos desenvolvidos referentes à ITV.

Por outro lado, a legislação em vigor dispõe que cabe ao CONTRAN estabelecer a forma e a periodicidade da inspeção dos itens de segurança veicular. Nesse sentido, foi publicada a Resolução CONTRAN nº. 84/98, que posteriormente foi suspensa por meio das Resoluções CONTRAN nº. 101/98 e 107/98, em função da falta de possibilidade de implantação do sistema no prazo definido no ato normativo.

A discussão sobre a matéria foi retomada no âmbito da Câmara Temática de Assuntos Veiculares – CTAV. Ocorre que, ao longo do tempo, muitas questões contribuíram para um melhor embasamento do tema. Pode-se citar a experiência acumulada pelo DENATRAN por meio da inspeção de veículos sinistrados, modificados e de fabricação artesanal (objeto da inspeção veicular prevista pela Resolução CONTRAN nº. 232/07), além do processo de vistoria (estabelecida pela Resolução CONTRAN nº. 282/08). Há que se destacar, ainda, a evolução tecnológica do setor automotivo.

Dessa forma, a minuta de Resolução em estudo pela CTAV visa atualizar a norma sobre a ITV estabelecida em 98. Nota-se que a maior alteração da nova proposta consiste em delegar aos órgãos de trânsito das unidades federadas o poder de credenciar e fiscalizar as atividades das empresas de ITV, já que a Resolução CONTRAN nº. 84/98 concedia esse poder ao órgão máximo executivo de trânsito da União. O assunto também está sendo tratado no âmbito do Congresso Nacional.

Os demais aspectos técnicos, quanto ao escopo de atuação, periodicidade e os procedimentos de inspeção, bem com a relação número de ITV/frota, permanecem os mesmos estabelecidos pela Resolução suspensa.

A base desse trabalho consiste nos documentos e estudos produzidos ao longo dos últimos anos, citados anteriormente na Nota Técnica nº. 001/2006/CGIT/DENATRAN.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a nova minuta ainda está em fase de discussão na CTAV, não tendo sido emitido qualquer parecer sobre o assunto. Em vista disso, os apontamentos realizados pela equipe de auditoria da CGU serão remetidos àquela Câmara para subsidiar os estudos de atualização do referido normativo. Após a finalização da análise na CTAV o processo seguirá para apreciação do CONTRAN.

Análise do Controle Interno

Diante do que foi apresentado e tendo-se por base a documentação contida no Anexo II-a e Anexo II-b relativa à Inspeção Técnica Veicular, este Controle Interno entende que há duas ocorrências inadequadas no andamento desta questão: a) a ausência de rigor documental: pois o assunto, apesar de ser único, vem sendo tratado em diversos processos de maneira desconexa de modo que não se tem condições de evidenciar, cronologicamente, as ações realizadas b) falta de melhor detalhamento de como se pretende operacionalizar a implementação do processo.

Em relação ao primeiro item, pode-se evidenciar que no Relatório da CGU houve a menção para o



processo nº. 80000.058544/2010-80, posterior portanto, ao processo 80000.013294/2006-62, mas que em nada faz remissão ao assunto anterior tratado. Entende-se que seria mais prudente estabelecer mecanismos internos de gestão que permitissem identificar demandas que fossem tramitadas de modo conexo e, assim, garantir-se que o assunto não tivesse prejuízos em seu processo de elaboração. Assim, seria necessário implementar ações corretivas relacionadas com a redefinição do processo de gestão documental de tramitação de processos de modo que se possa referenciar, em atos futuros, o histórico de ações já realizadas, sobre o mesmo processo, o que permitiria maior transparência e afastaria as dúvidas quanto ao modo elaboração dos normativos do Departamento.

Em relação ao segundo item, a preocupação maior do Controle Interno refere-se para o “como” deve ser operacionalizado e implementado este novo mecanismo e não para as questões especificamente técnicas, cuja competência é legalmente atribuída ao Conselho Nacional de Trânsito. Constata-se que a concepção deste novo processo segue as mesmas bases em que foi estruturada a Resolução 282/2008, que envolve questões sobre empresas de vistoriais, ou seja, a realização de atividades por meio de agentes credenciados e, em função dos diversos questionamentos já relatados neste trabalho (para ECVs, ITLs e UGCs), entende-se que este procedimento precisa ser melhor concebido e detalhado, inclusive, quanto às questões de legalidade, quais atividades podem (ou não) ser atribuídas a terceiros e, assim, estabelecer regras, condições para credenciamento, impacto e quantificação dos valores provenientes da decisão, mecanismos de controle e demais atividades de gerenciamento, por parte do poder público, de uma atividade a ser, possivelmente, realizada por agentes privados.

Recomendação

Recomendar que os gestores do DENATRAN promovam melhorias no processo de gestão documental de processos internos de modo que as proposições com similaridade de proposição de matéria sejam apensadas conjuntamente de modo que o assunto possa ser tratado em grupo e, por consequência, garantir-se que não se tenha tratamento diferenciado de propostas que são cronologicamente diferentes.

Recomendar aos gestores do DENATRAN que utilize o processo de revisão da Resolução 282/08 como referência para o desenvolvimento de novos normativos a serem elaborados pelo DENATRAN, tal como o que vier a desenvolvido para as ITVS, de modo que se possa evitar distorções na concepção que venham a inviabilizar ou dificultar a implementação das atividades.

7.2 – Registros dos Bancos

A Resolução nº 398, de 13 de dezembro de 2011 estabelece orientações e procedimentos a serem adotados para a comunicação de venda de veículos, no intuito de organizar e manter o RENAVAM, garantindo a atualização e o fluxo permanente de informações entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito.

Devido ao entendimento de possíveis problemas nesse normativo, a AND solicitou ao DENATRAN, por meio do Ofício nº. 009/2012, de 16 de março de 2012, que houvesse a sustação ou suspensão imediata da Resolução nº. 398/2011 do CONTRAN, tendo em vista os transtornos administrativos, operacionais e de ordem jurídica, além dos reflexos nas Secretarias de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal pela inconsistência dos dados a serem processados.

É importante destacar que o Ofício da AND é assinado por seu presidente e ratificado pelas representações dos DETRANs estaduais.



8 - FLUXO DOS PROCESSOS ECV/ITL/UGC

O DENATRAN, em função do que prevê o Código Brasileiro de Trânsito, bem como as Resoluções CONTRAN nº 232/2008 e 282/2008, é responsável por:

- estabelecer os requisitos técnicos e procedimentos para credenciamento das empresas prestadoras de serviço de vistoria em veículos automotores, bem como pelo credenciamento e a fiscalização da atuação das empresas credenciadas; e
- estabelecer procedimentos para a prestação de serviços por Instituição Técnica Licenciada - ITL e Entidade Técnica Pública ou Paraestatal – ETP, para emissão do Certificado de Segurança Veicular – CSV, bem como credenciar e fiscalizar a atuação dessas empresas.

Apresenta-se a seguir o fluxo de atividades do DENATRAN, conforme estabelecido nos normativos citados e demais Portarias expedidas:

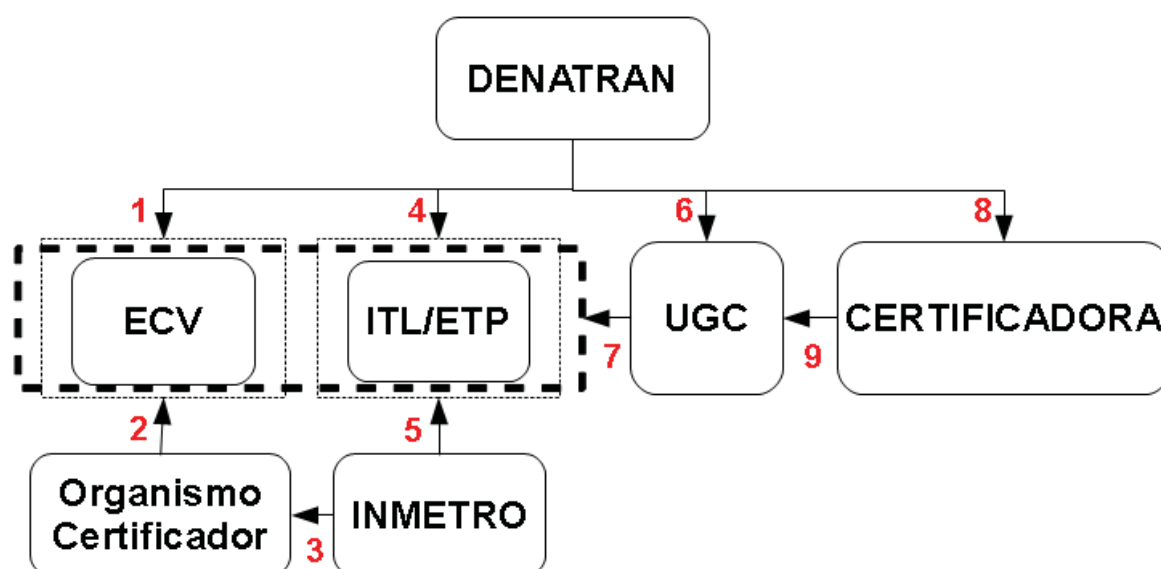


Figura 02: Fluxo das Atividades do DENATRAN

O fluxo apresentado no esquema acima será detalhado a seguir:

Credenciamento de ECV

1. O DENATRAN, após a aprovação da documentação obrigatória encaminhada, expede portaria credenciando a Empresa Credenciada para Vistoria - ECV para prestação do serviço de vistoria;
2. Para a obtenção do credenciamento a ECV tem que apresentar um certificado ISO 9000 que é obtido por meio de um contrato com um Organismo Certificador;

Credenciamento de ITL

3. O DENATRAN, após a aprovação da documentação obrigatória encaminhada, expede portaria credenciando a ITL/ETP para a prestação do serviço de inspeção;
4. Para a obtenção do credenciamento, a ITL deve apresentar um certificado de acreditação, expedido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO após verificação dos requisitos estabelecidos em normativos;

Atuação da UGC

5. As empresas UGC's, encarregadas de todo o processo de controle e emissão dos documentos eletrônicos disponíveis na Central SISCSV (Sistema Nacional de Controle e Emissão do Certificado de Segurança Veicular), através da busca das informações de veículos na BASE do DENATRAN (RENAVAM), são credenciadas pelo DENATRAN após a aprovação da documentação obrigatória e assinatura de contrato;
6. A ECV e ITL credenciadas são obrigadas a firmar contratos com as Unidades de Gestão Central - UGC com a finalidade de certificar os dados disponíveis no sistema Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAN;
7. Para avaliar processos, certificar e fiscalizar o sistema das UGC's integrado ao SISCSV, o DENATRAN credencia Institutos Certificadores com comprovada experiência em auditorias de sistemas; e
8. Para a obtenção do credenciamento, a UGC deverá ser certificada por empresa Certificadora. Para tanto deverá escolher e firmar contrato com uma das certificadoras credenciadas pelo DENATRAN.

9 - EMPRESAS CREDENCIADAS PARA VISTORIAS - ECV

9.1 – Características

As Empresas Credenciadas para Vistorias (ECV) atuam no mercado exclusivamente na atividade de vistorias veiculares, ou seja, não é admitido objeto social múltiplo que inclua, dentre outras, a atuação como vistoriador.

Após analisar a documentação anexa à resposta à Solicitação de Auditoria nº 03, verificou-se, no arquivo “CGU-Analise-ECV-2009-2011” que há um total de 2.151 empresas que já passaram pelo sistema. Este total inclui empresas com diferentes “status”: ativas, em análise, descredenciadas e desistentes.

Segundo documentação encaminhada pelo DENATRAN, existiam, em outubro de 2011, 808 empresas “ativas” no sistema. Como resultado do trabalho dessas empresas, foram emitidos 164.053 laudos, dos quais 129.582 (aproximadamente 79% do total) foram elaborados no Estado de São Paulo.

É importante destacar que mesmo a empresa estando “ativa” não significa que tenha emitido laudos, haja vista que existem empresas credenciadas desde o ano de 2009 que não emitiram laudos em outubro de 2011. Também existem empresas que foram responsáveis por uma expressiva emissão de laudos tendo, a maior delas, emitido 2.627 laudos. Nota-se, portanto, que, apesar de as empresas possuírem o mesmo tipo de credenciamento, há uma grande variabilidade na atuação dessas organizações no mercado de vistoria.



Tabela 04: Relação entre Estados x ECV x Laudos

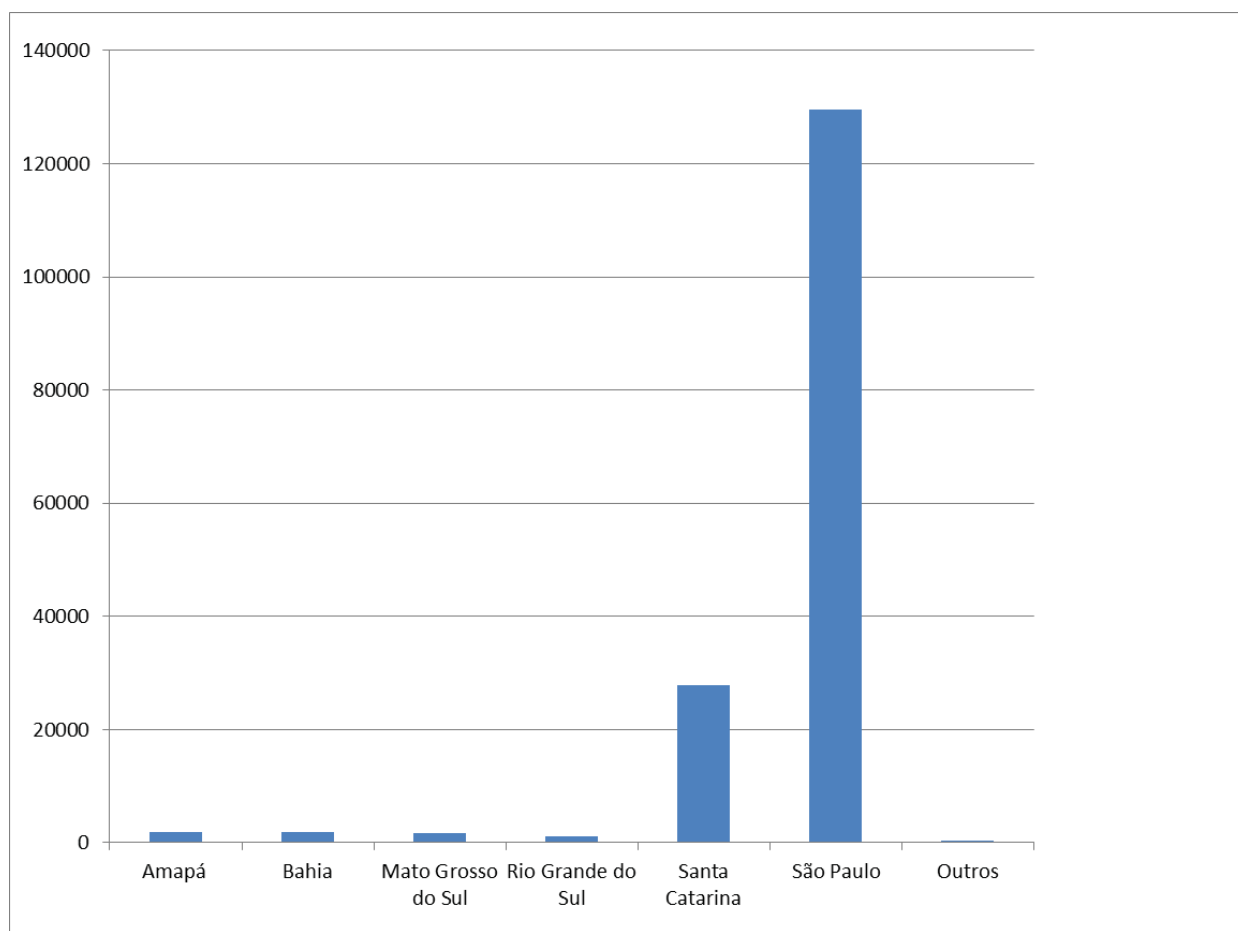
Estado	Número ECV	Número de Laudos
Amapá	5	1.812
Bahia	11	1.799
Goiás	23	6
Minas Gerais	22	0,
Mato Grosso do Sul	16	1.613
Paraná	11	5
Rio Grande do Sul	2	1.046
Santa Catarina	85	27.897
São Paulo	723	129.582

Analisando-se os dados contidos na Tabela 04, tem-se:

- No estado do Rio Grande do Sul ocorre concentração de atividades pois, apenas duas empresas credenciadas, emitiram todos os 1.046 laudos do estado.
- Em Minas Gerais, apesar de terem sido credenciadas 22 empresas, não houve a emissão de laudo;
- O grande mercado concentrador, tanto de ECV credenciadas quanto de emissão de laudos, é o estado de São Paulo, que possui 89,4% das empresas credenciadas de vistorias, as quais foram responsáveis por 78,98% do total de laudos emitidos; e,
- No estado de Santa Catarina foram emitidos 17% dos laudos. Ou seja, Santa Catarina e São Paulo foram responsáveis por 96,4% do total de laudos emitidos em outubro de 2011.

Para melhor ilustração das ponderações apresentadas é apresentado o Gráfico 01, de modo que se possa, comparativamente, analisar os valores apontados para cada estado.

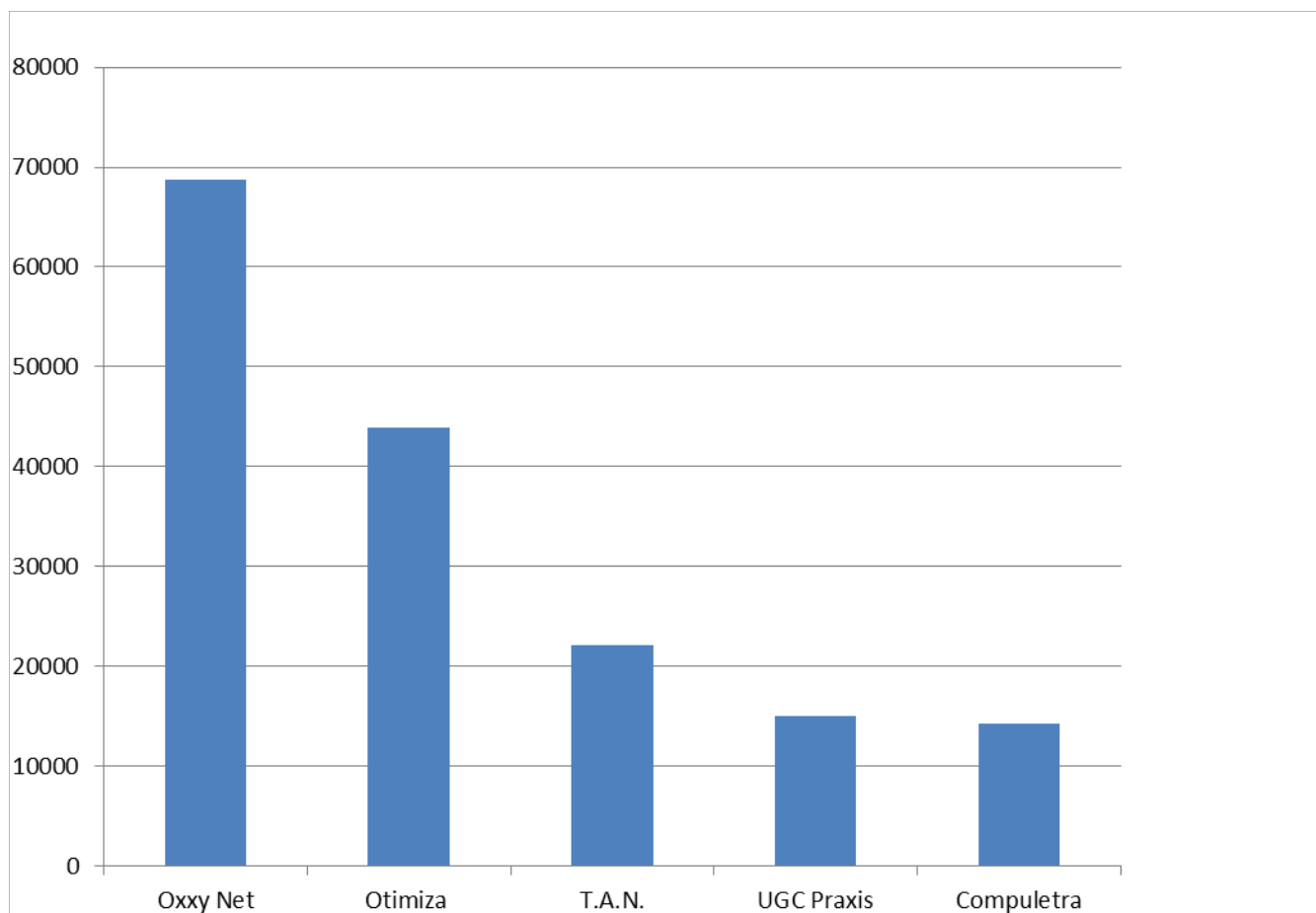
Gráfico 01: Número de Laudos Por Unidade Federativa



Em relação às UGC'S, no total de cinco, tem-se o seguinte diagnóstico: De um total de 164.053 laudos tem-se o seguinte “ranking” decrescente de emissão de laudos: a Oxy Net foi responsável por emitir 68.801 laudos, a Otimiza 43.887, a T.A.N. 22.109, a UGC Praxis foi responsável por 15.066 laudos e a Compuetra 14.190 laudos.



Gráfico 02: Número de Laudos Emitidos por U.G.C.



9.2 – Síntese dos Trabalhos de Auditoria Realizado

Em um primeiro momento, a partir de questionamento contido na Solicitação de Auditoria nº 01, o DENATRAN encaminhou relação contendo 2.136 (dois mil, cento e trinta e seis) processos de requerimentos de empresa para credenciamento como ECV. A partir dessa informação extraiu-se uma amostra não probabilística, conforme consta na Solicitação de Auditoria nº. 03, de 38 processos de credenciamento, com o intuito de examinar como são feitas as análises documentais e a constituição dos processos em relação à documentação necessária para o credenciamento, que é mencionada nos normativos do Departamento. A relação dos processos analisados, intitulados por Amostra ECV–Etapas 01, está listada na tabela a seguir:

Tabela 05 – Amostra ECV – Etapa 01 - relação dos processos

PROCESSO	Nº Portaria	CNPJ	CIDADE	UF
80001.002150/2009-23	360/10	07.978.421/0001-30	Goiânia	GO
80001.005372/2009-06	895/2011	09.650.033/0001-51	Florianópolis	SC
80001.005640/2009-81	1182/10	08.712.492/0001-50	Rio de Janeiro	RJ
80001.007146/2009-51	53/09	01.132.783/0001-20	Maceió	AL
80001.007295/2009-11	239/11	08.627.443/0001-19	São Paulo	SP
80001.010566/2009-15	789/10	09.513.921/0002-03	Jaú	SP
80001.013615/2009-71	653/10	08.413.671/0001-96	Curitiba	PR
80001.014437/2009-04	12/11	07.295.689/0001-78	Palmas	TO
80001.016915/2009-11	1256/10	09.452.886/0001-89	Teresina	PI
80001.019289/2009-14	672/11	07.095.583/0003-92	Recife	PE
80000.034248/2009-50	601/09	10.957.453/0001-82	São Luiz	MA
80000.037147/2009-31	1259/10	10.319.621/0023-00	Brasília	DF
80001.007528/2009-85	14/11	02.113.972/0001-18	Belo Horizonte	MG
80001.007463/2009-78	-	09.488.171/0001-86	São Paulo	SP
80001.004106/2009-58	-	10.544.103/0001-76	Belo Horizonte	MG
80000.008521/2010-24	499/11	10.319.621/0025-63	Vitória	ES
80000.001607/2010-26	13/11	11.004.569.0001-41	Brasília	DF
80000.007221/2010-28	214/10	10.649.590/0001-31	Brasília	DF
80000.020748/2010-48	495/10	11.368.626/0001-71	Porto Velho	RO
80000.021259/2010-11	535/10	11.206.488/0001-24	São Paulo	SP
80000.015716/2010-21	595/10	11.544.190/0001-24	Curitiba	PR
80000.022849/2010-53	576/11	03.121.261/0002-39	Brasília	DF
80000.029998/2010-43	920/2011	11.831.265/0001-58	Campo Grande	MS
80000.025383/2010-48	899/2011	11.803.753/0001-51	Goiânia	GO
80000.033942/2010-93	1115/10	04.939.333/0002-12	Sete Lagoas	MG
80000.039407/2010-46	795/10	12.036.902/0001-67	Florianópolis	SC
80000.042642/2010-03	706/10	11.899.377/0001-40	Goiânia	GO
80000.045830/2010-85	1293/10	12.094.773/0001-63	Joao Pessoa	PB
80000.036004/2010-45	1197/10	11.695.569/0001-35	São Paulo	SP
80000.049005/2010-50	25/11	12.437.429/0001-20	Porto Velho	RO
80000.015807/2010-66	-	11.636.332/0001-83	Cuiabá	MT
80000.015988/2010-21	-	10.502.492/0001-77	São Paulo	SP
80000.003537/2011-21	287/11	12.260.895/0001-82	Cuiabá	MT
80000.020633/2011-34	492/11	13.324.028/0001-26	Campo Grande	MS
80000.028880/2011-89	657/11	13.405.932/0001-66	Manaus	AM
80000.031926/2011-47	695/11	13.093.314/0001-28	Fortaleza	CE
80000.048773/2011-77	-	10.602.677/0001-53	São Paulo	SP
80000.038952/2011-04	721/11	11.219.986/0002-92	Salvador	BA

Da análise desses processos constatou-se falhas do DENATRAN na organização desses documentos. Foram encontradas falhas relacionadas à numeração das páginas do processo, assim como, ausência de numeração de páginas, falta de páginas, falta de identificação do responsável por realizar a análise da documentação e expedição de pronunciamentos em pareceres, notas técnicas, etc. Da mesma forma foram verificadas falhas relacionadas ao atendimento dos normativos do DENATRAN e em relação aos controles exercidos pelo Departamento na atuação dessas empresas.

Em um segundo momento, com base na relação de 2.136 processos de solicitação de credenciamento informada pelo DENATRAN, procedeu-se à análise dos processos, com o objetivo de verificar pontos críticos identificados na análise dos primeiros 38 processos.



Para isso, foram solicitados os primeiros 400 processos de credenciamento autuados em 2009, os primeiros 400 autuados em 2010 e todos os de 2011. Ressalta-se que o DENATRAN não disponibilizou todos os processos solicitados, tendo alegado que vários estavam em análise pela equipe técnica, pelo departamento jurídico ou outros impedimentos. Tal fato (não disponibilização integral dos processos) representou limitação da amostra selecionada.

Assim, foram disponibilizados pelo DENATRAN 826 processos para análise por parte da equipe de auditoria (250 de 2009, 295 de 2010 e 281 de 2011), representando, portanto, cerca de 40% do total de processos da base total de ECV do DENATRAN. De posse dessa amostra, intitulada pela equipe de auditoria por Amostra ECV – Etapa 02, verificou-se que os processos podem ser agrupados da seguinte forma:

- a) Casos em que a empresa foi credenciada para o período de 1 ano (credenciamento precário),
- b) Casos em que a empresa foi credenciada para o período de 4 anos (credenciamento definitivo),
- c) Casos em que a empresa apresentou a documentação (ou parte dela), mas ainda não foi credenciada,
- d) Casos em que a empresa foi credenciada de maneira precária (1 ano) e apresentou a documentação (ou parte dela) para o credenciamento definitivo, mas ainda não foi credenciada.

Ainda em relação aos processos analisados, verificou-se a existência de vários grupos de empresas franqueadoras do serviço de ECV, sendo que nesses casos a empresa credenciada pelo DENATRAN é uma franquia de um grupo maior, atuando no serviço de vistorias em nome de terceiros, mas que fornece ao franqueado diversos dos requisitos necessários para a atuação da empresa em vistoria veicular, previstos na Portaria DENATRAN nº 131/2008, como o canal de ouvidoria, o sistema informatizado, o treinamento dos profissionais e em alguns casos a participação em apólice de seguro de responsabilidade civil profissional (emitido em nome da franqueadora englobando a franqueada).

Também verificou-se nesses casos que a certificação de qualidade padrão ISO 9000 constava ter sido emitida em nome da franqueadora, com menção no certificado da pessoa jurídica franqueada.

Além das franqueadoras dos serviços de ECV, identificou-se também empresas que possuem mais de uma unidade vinculada à mesma pessoa jurídica (filiais) e os casos de empresas individuais que requereram o cadastramento. As tabelas a seguir demonstram as situações acima identificadas:

Tabela 06 - Participação dos grupos no mercado de ECV de acordo com a amostra analisada

Nome do grupo (Franqueadora)	2009	2010	2011	Total	%
Sem Grupo - individual	75	163	104	342	41,4
Sem Grupo - com filiais	24	15	34	73	8,8
Super Visão	39	8	12	59	7,1
Terceira Visão	35	13	9	57	6,9
Linces	34	9	3	46	5,6
Olho Vivo	5	12	25	42	5,1
TOP Perícias	17	9	13	39	4,7
Ultra Visão	1	16	12	29	3,5
Plena Visão	6	4	13	23	2,8
Evydhence	8	6	8	22	2,7
Delta Car Vistorias			19	19	2,3
Vistoria Oficial	1	12	1	14	1,7
IVECAL	1	3	9	13	1,6
CIA – Centro de Inspeção Automotiva		7	5	12	1,5
Maximus Vistorias		5	4	9	1,1
Vistomóvel	1	4	1	6	0,7
Procede Vistorias	2	1	2	5	0,6
Vistoria Brasil	1	2	2	5	0,6
Eco Brasil Vistorias			4	4	0,5
Iso Prime		3	1	4	0,5
Vistori		3		3	0,4
Total	250	295	281	826	100

Apesar de grande parte das empresas credenciadas como ECV ser uma empresa franqueada de um grupo maior, que agrega, cada um deles, uma quantidade expressiva de outras empresas de vistoria, nota-se que a empresa franqueadora não aparece como responsável por atuar dentro do Sistema proposto pelo DENATRAN.

Em relação ao prazo, em dias, contado da entrada da documentação pela empresa no DENATRAN até a emissão da Portaria precária (1 ano), a equipe de auditoria apurou, para o ano de 2010, o prazo médio para emissão da 1ª Portaria para empresa integrante de grupo foi de 122 dias, e em 2011, 60 dias. Vide Tabela 07.

Tabela 07 – Prazo médio para obtenção do credenciamento

Ano	Prazo médio para emissão da 1ª Portaria (em dias)	
	Empresa integrante de grupo	Empresa não integrante de grupo
2009	118	159
2010	122	118
2011	60	62

De acordo com a análise dos dados presentes na tabela acima, verificou-se que, em relação ao prazo decorrido entre a entrada da documentação no DENATRAN e a emissão da Portaria Precária, no início dos credenciamentos, em 2009, havia notável diferença no prazo médio de tramitação do processo para empresa integrante de grupo em relação à empresa não integrante. Nos anos seguintes, essa diferença não foi mais verificada. Portanto, não se vislumbra que atualmente esteja ocorrendo beneficiamento de empresas integrantes de grupos, em relação à amostra analisada.

Manifestação do Gestor:

O DENATRAN, por meio do Memo. Nº. 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, menciona que

“no item 4.3 (fl.09), a CGU relata que o DENATRAN não disponibilizou integralmente os processos solicitados. Informamos que os processos solicitados não eram tramitados para a auditoria e sim, entregues diretamente aos auditores na sala de reuniões do 5º andar. À época, a CGIT dispôs aos auditores uma funcionária exclusiva para o encaminhamento dos processos solicitados, não tendo sido disponibilizados os processos que se encontravam tramitados em outras Coordenações. Diante do fato apontado, a CGIT coloca-se a disposição da CGU, para o encaminhamento de processos tramitados nesta coordenação”.

Em outra oportunidade, registrada no Memo nº. 508/12-CGIT/DENATRAN o gestor manifestou-se da seguinte forma:

“Quanto ao apontamento referente a tendência de concentração de atividades de ECV realizadas por empresas franqueadoras e que não aparecem como responsáveis pelos serviços ou nos controles e estatísticas da atividade mantidas pelo DENATRAN, temos a informar que tomamos três linhas de ações. A primeira ação, de cunho pontual, consistiu em atender as questões levantadas pela equipe de auditoria. A segunda, trata da melhoria do controle dos processos, dos procedimentos e das estatísticas das atividades mantidas pelo DENATRAN. Por fim, de forma mais abrangente, foram criados mecanismos para a revisão dos textos legais que regem a matéria. Tais ações estão contempladas no conjunto de respostas apresentadas nos itens subsequentes e em diligência a essa Coordenação-Geral de Infraestrutura de Trânsito.”

Análise do Controle Interno:

O registro da indisponibilidade de processos por parte do DENATRAN, feito pela CGU, é somente uma informação para demonstrar como foi feita a amostra registrando-se, assim, que pode, ainda, haver outros casos com pendências nos processos fornecidos, porém, até o momento, não foi identificado a necessidade de analisar esta outra alternativa.

Ademais, o DENATRAN limitou-se a descrever apenas o tópico relacionado com a amostra estabelecida pela CGU, não se contrapondo, contudo, aos demais registros apontados no Relatório que mencionam as situações mais relevantes, tal como, a tendência de concentração de atividades de ECV realizadas por empresas franqueadoras e que não aparecem como responsáveis pelos serviços ou nos controles e estatísticas da atividade mantidas pelo DENATRAN.

Diante do que foi apresentado, entende-se que para o completo afastamento da questão será necessário avaliar se a revisão do normativo da Resolução 282/2008, em andamento, contemplou a inserção de requisitos que possam evitar a reincidência dos atuais problemas constatados.

Recomendações

Recomendar aos gestores do DENATRAN que, assim que for aprovada o novo normativo, em substituição à Resolução 282/2008, dêem ciência a este Controle Interno, a fim de avaliar se os requisitos estabelecidos foram suficientes para afastar as razões que deram causa ao registro deste apontamento.



9.3 – Constatações verificadas na análise dos processos de credenciamento das ECV

Na análise dos 38 processos de credenciamento de empresas para atuação no mercado de vistoria de veículos como ECV selecionados na amostra inicial da equipe de auditoria, aprofundadas pelo mapeamento dos 826 processos de 2009, 2010 e 2011, foram verificadas falhas relativas à composição dos processos e também aos controles primários cabíveis ao DENATRAN, conforme apresentado a seguir.

9.3.1 - Falhas formais verificadas nos processos

Na análise da “Amostra ECV – Etapa 01” foram constatadas, em praticamente todos os processos de credenciamento de empresas de vistoria de veículos, falhas formais relativas à organização dos processos, em especial quanto à:

- falta de numeração e rubrica em folhas dos processos;
- falta de carimbo “em branco” no verso das folhas;
- presença de folhas que não seguiam a numeração sequencial do processo ou com numeração incorreta;
- falta de data, assinatura e presença de rasuras em documentos de checagem – “check list” da documentação apresentada pela empresa interessada no credenciamento;
- falta de ordenação cronológica nos documentos acostados ao processo.

Alerta-se para o fato de que embora as falhas relacionadas anteriormente sejam de caráter formal, elas podem ensejar irregularidades graves, como é o caso de processos sem folhas numeradas, onde é possível incluir ou retirar folhas desses processos sem que tais ocorrências sejam percebidas, permitindo, com isso, a ocorrência de fraudes nos processos.

Como exemplo das inconsistências verificadas na constituição dos processos, citamos o Processo nº 80001.010566/2009-15, em que se verificou:

- Faltam folhas no processo, pois após a folha de nº 61, constam duas folhas sem número e sem rubrica (a primeira é o documento de checagem da documentação apresentada pela empresa, datado de 14/05/09, e a segunda é o ofício nº 1225/09-CGIT/DENATRAN, de 20/05/09, encaminhado à empresa listando as pendências apontadas na folha anterior), e a folha a seguinte a essas duas é a de número 89, iniciando nova sequência no processo.

Portanto, há duas folhas sem número e rubrica (que deveriam ser as de número 62 e 63), e um “salto” na numeração do processo para a folha 89. O processo é encerrado à folha que deveria ser a de nº 104 (está sem número), sendo que o pedido de credenciamento e a documentação apresentada pela empresa tem seguimento em outro processo distinto (que não é o volume II do Processo nº 80001.010566/2009-15), de nº 80000.015327/2009-61.

Neste novo processo (80000.015327/2009-61), em que consta nova apresentação da documentação pra obtenção do credenciamento por parte da empresa requerente, observa-se que o referido processo “encapa” um outro processo, de número 80000.03353/2010-31, também referente à solicitação da mesma empresa para credenciamento como ECV no mesmo município. Portanto não há como precisar sobre qual processo a documentação apresentada se refere.



Manifestação do Gestor:

O DENATRAN, por meio do Ofício nº. 632/2012/GAB/DENATRAN, de 28 de março de 2012, encaminhou justificativa registrada no Memo. Nº. 297/2012/CGIT/DENATRAN, de 22 de março de 2012, mencionando que

“referente às falhas formais verificadas pela CGU, informamos que a CGIT está tomando medidas internas para sanar possíveis falhas na análise dos processos, conforme anexos 02, 03, 04 e 05”.

Assim, resumidamente, os conteúdos expressos nos anexos referiam-se a:

- No anexo 02 - Comunicado, via e-mail, realizado pelo Coordenador-Geral de Infra-estrutura de Trânsito quanto aos procedimentos operacionais da Coordenação, tais como, numeração das páginas anexadas aos processos, disposição dos processos no armário e, até, registro de ponto de terceirizados e servidores;
- No anexo 03 - Comunicado Interno nº. 01/2012/CGIT/DENATRAN, do Coordenador-Geral de Infra-estrutura de Trânsito sobre os procedimentos a serem adotados para o atendimento externo, tais como, para o registro de reuniões realizadas;
- No anexo 04 - Memo nº. 283/2012-CGIT/DENATRAN, de 19 de março de 2012, sobre solicitação para aquisição de carimbos com designação “em branco”;
- No anexo 05 - Comunicado Interno nº. 02/2012/CGIT/DENATRAN, sobre adoção de procedimentos internos, tais como, numeração de páginas, rubricas em documentos e disponibilização dos processos em ordem cronológica.

Na manifestação contida no No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a seguinte justificativa:

“Conforme informado por meio do Ofício nº. 632/12-GAB/DENATRAN, a Coordenação Geral de Infra-estrutura de Trânsito – CGIT adotou medidas internas relacionadas aos procedimentos operacionais para a instrução dos processos administrativos de credenciamento de empresas de vistoria veicular, tais como numeração de páginas, rubricas de documentos, carimbo “em branco” no verso das folhas, ordenação cronológica dos documentos acostados ao processo, registro dos atendimentos externos realizados, conforme consta do Comunicado Interno nº. 01/12 e 02/12, bem como do Memo nº. 283/12 – CGIT/DENATRAN, Anexos IV, V e VI.

No tocante ao Processo nº. 80001.010566/2009-15, utilizado a título de exemplificação das falhas de caráter formal, salientamos que o mesmo teve as referidas falhas devidamente corrigidas e arquivado pelas justificativas constantes do PARECER nº. 58/2012-CGIT/DENATRAN (fls. 80), conforme poderá constatar na cópia dos autos, Anexo VII.”

Análise do Controle Interno:

As ações realizadas pelo DENATRAN denotam que houve uma ação corretiva por parte da Coordenação-Geral de Infra-estrutura de Trânsito, que é a área responsável por analisar os processos de credenciamento verificados, porém a efetividade das medidas adotadas somente poderá ser analisada em situações futuras, nos casos em que, concretamente, se puder verificar, nos processos, a materialização das ações comunicadas.

No âmbito deste trabalho de auditoria, o Controle Interno considera que as ações podem ser consideradas adequadas, contudo, fica o registro para que, em futuros trabalhos de auditoria, deverá ser verificado se houve a correção dos problemas anteriormente apontados.

Diante das informações prestadas, o Controle Interno conclui que esta constatação está sanada.



9.3.2 – Precariedade de informações do sistema informatizado de controle, o SISCSV

De acordo com o sistema de gestão informatizado utilizado pelo DENATRAN, o SISCSV, verificou-se que o nível de informação fornecido é precário. Destaca-se, apenas, a rotina automatizada no sistema para a data de controle do período de credenciamento, a qual é limitada ao dado de entrada digitado e que, ao atingir a data limite, faz o bloqueio automático para a emissão de novos laudos, por parte da ECV. Contudo, para os casos de penalidades, o DENATRAN utiliza um controle manual, realizado por seus técnicos, em planilha eletrônica específica, que é a fonte para que o responsável saiba se é o momento de ativar ou manter, por exemplo, a suspensão de uma determinada empresa. Essas fragilidades possibilitaram que empresas, apesar de sujeitas às penalidades de suspensão, tenham continuado a emitir laudos de vistoria.

Manifestação do Gestor:

O gestor do DENATRAN, por meio do Despacho nº. 52/2012/CGIE/DENATRAN, de 23 de março de 2012, informa que:

- “ 1 Foi realizada a revisão do checklist de Homologação de Empresas com as Certificadoras para as empresas;
- 2 – Envio do checklist de homologação de DETRAN para que os mesmos opinem em uma futura revisão;
- 3 - Proposta de alteração das Portarias para acatar melhorias as revisões de Checklist, estamos aguardando CGIT para fazê-lo em conjunto;
- 4 – Estudo de inclusão do sistema de Inspeção Veicular dos veículos do Mercosul;
- 5 – Adequações das novas regras de modificações necessárias exigidas na legislação;
- 6 – Adequação dos ambientes de homologação e testes de entrada de novas empresas de UGC.”

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Trata-se de assunto afeto à CGIE, que por sua vez deverá adotar e implementar as ações necessárias à melhoria do SISCSV, em conformidade com o disposto...– Análise do Controle Interno, Anexo VIII”.

Na Nota Técnica nº. 41/2012/CGIE/DENATRAN o gestor informa que

“está correta a afirmativa que o sistema não registra as datas de início e final das penalidades, fato este que poderá ser implementado na próxima versão, entretanto, o sistema NÃO PERMITE que as empresas estando bloqueadas no sistema, emitam Laudos ou CSV”.

Análise do Controle Interno

Considerando as respostas enviadas pelo Gestor, nota-se que, em relação ao conteúdo da constatação, apenas o item “6” está condizente com o objeto apontado na constatação; os demais itens, muito embora tenham relação com as atividades do Departamento, não tem ligação com a pendência apontada ou, até mesmo, se tiver, carece que melhor explicação que possa relacionar como o resultado do desenvolvimento daqueles trabalhos específicos possa equalizar as pendências feitas na constatação.

Além disso, analisando-se a situação de modo concreto, não houve explicação para os fatos apontados e nem foram efetivamente implementadas ações que pudessem afastar os motivos que levaram ao registro desta constatação; razão pela qual deve ser mantido o registro da constatação até que o gestor adote ações necessárias, e informe a este Controle Interno, o resultado de sua implementação.

Pode-se considerar que as respostas foram evasivas, indicando apenas uma possibilidade de que o problema possa ser equacionado no futuro. Sendo assim, não houve qualquer indicação ou sinalização de que serão adotadas medidas concretas que venham afastadas as razões que derem



origem à constatação; motivos estes que justificam a permanência do registro do apontamento no relatório até que o gestor possa resolver os problemas incidentes.

Recomendação

Recomendar aos gestores responsáveis pelo DENATRAN que adotem as medidas efetivas para a solução completa dos problemas apontados e, ato contínuo, seja comunicando a este Controle Interno a fim de que se possa avaliar se as ações adotadas foram adequadas para afastar a registro da pendência neste Relatório.

9.3.3 - Ausência de Fiscalização do DENATRAN nas empresas de vistoria veicular

A Portaria DENATRAN nº 131, de 23/12/2008, estabelece os requisitos técnicos e procedimentos para credenciamento de empresas prestadoras de serviço de vistoria em veículos automotores. Em seu artigo 21 preconiza que “o DENATRAN, anualmente e a qualquer tempo, fiscalizará a prestadora de serviço para manutenção do credenciamento.”

O artigo 22 determina que “em cumprimento ao artigo anterior, para obtenção do credenciamento as entidades deverão depositar em favor do DENATRAN, unidade gestora 200012, gestão 00001, Código de Recolhimento 20091-3, o valor correspondente a R\$ 3.192,00 (Três mil cento e noventa e dois reais).”

Da leitura dos artigos 21 e 22 citados, depreende-se que o valor de R\$ 3.192,00, cobrado no momento do credenciamento, tem por finalidade custear a realização das fiscalizações do DENATRAN nas empresas credenciadas.

Ainda em relação ao assunto, o DENATRAN foi questionado na SA 201118952/001 acerca dos mecanismos e procedimentos de controle existentes na Unidade em relação à atuação das empresas de vistoria veicular. Por meio do Ofício nº 20/2012/GAB/DENATRAN, de 05/01/2012, o DENATRAN informou que os procedimentos de controle das ECV são feitos quase sempre em função da apuração de denúncias e por meio de correspondência (ofício) encaminhada à empresa denunciada.

Tendo em vista a previsão legal da realização de fiscalizações, e a resposta ao questionamento da SA nº 201118952/001, foi solicitado à unidade, por meio da SA 201118952/009, que apresentasse informações a respeito do valor total arrecadado com a cobrança da taxa de R\$ 3.192,00 para obtenção do credenciamento das empresas prestadoras de serviço de vistoria veicular.

A esse respeito, foi encaminhado o Ofício nº 288/2012/GAB/DENATRAN, de 06/02/2012, informando a seguinte arrecadação no período entre 01/01/2009 e 06/02/2012:

Tabela 08 – Valor arrecadado com a taxa de credenciamento

Ano	R\$ arrecadado
2009	2.566.357,00
2010	2.853.804,00
2011	1.085.180,11
2012	51.072,00
Total	6.556.413,11

A Unidade informou ainda, no que se refere à destinação do valor arrecadado:



“esclarecemos que o valor arrecadado com a ECV compõe, juntamente com outras, a receita própria do Departamento Nacional de Trânsito, cujo detalhamento é 0150200013. Essa fonte de recursos é utilizada para pagamento de despesas administrativas do Departamento, tais como: passagens, diárias, evento, imprensa nacional, correios e outras despesas de manutenção da unidade. Dessa forma não há como identificar, individualmente, o valor gasto com passagens e diárias para a fiscalização acima mencionada, utilizando a receita de ECV”.

Em consulta ao SIAFI, realizada pela equipe de auditoria na data de 08/02/2012, os montantes informados pela Unidade, referentes ao período de 01/01/2009 a 06/02/2012 a título de arrecadação da referida taxa foram confirmados.

Da análise da resposta do DENATRAN verifica-se que não existe qualquer processo de fiscalização nem outros instrumentos de controle das atividades realizadas pelas Empresas de Vistoria. A ausência de fiscalização contraria a determinação da Portaria nº. 131, Capítulo IV, Artigo 7º, III que menciona que “incumbe ao DENATRAM – fiscalizar a prestação do serviço regulamentado independentemente de notificação judicial ou extrajudicial”. A possibilidade de fiscalização foi ampliada pela expedição da Portaria nº 312, que acrescentou a possibilidade de “firmar convênios ou acordos de cooperação técnica”.

Além disso, verifica-se que, o valor arrecadado, que deveria ser utilizado para a realização das fiscalizações está sendo utilizado para outras finalidades dentro do Departamento. Tal fato, além de contrariar o previsto no artigo 22 da Portaria nº 131/2008, ainda expõe o serviço de vistoria em veículos automotores a diversos riscos inerentes à ausência de controle das empresas credenciadas.

Manifestação do Gestor:

Em função do relatório de auditoria preliminar, a Unidade apresentou, por meio do Memorando nº 79/2012/CGPO/DENATRAN, as seguintes informações adicionais:

“O Denatran não vem aplicando os recursos arrecadados em fiscalização das ECVs em virtude do contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros, mormente na limitação de empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção, conforme Portarias MCidades nºs 147/2011 e 134/2012, cópias anexas.

A título de ilustração, informo que de 2011 para 2012 a disponibilidade de gastos nessas rubricas reduziu em 8,91% em relação ao Denatran, enquanto que para o Ministério como um todo houve aumento médio de 27,14%, conforme demonstrado no quadro anexo.

Entretanto, senhor Diretor, a maior dificuldade não está na limitação orçamentária e financeira, mas na insuficiência de servidores habilitados em sua estrutura organizacional, notadamente na Coordenação-Geral de Infraestrutura de Trânsito (CGIT), conforme relatado nos itens 15 a 22 da Nota Técnica nº 142/2010/CGPO/DENATRAN, de 22/10/10, que também faço anexar.

Reafirmo que os recursos arrecadados com os credenciamentos de ECVs compõem a receita própria do Denatran, mas estão prontos e disponíveis para utilização na sua finalidade, qual seja fiscalização. Isso só não tem acontecido pelas limitações ora explicitadas.”

Em nova oportunidade, por meio do Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN, o gestor apresentou nova manifestação, a seguir transcrita:

“As ações de fiscalização das empresas credenciadas em vistoria veicular são de responsabilidade da Coordenação-Geral de Instrumentação Jurídico e Fiscalização – CGIJF, com apoio técnico das demais Coordenações.

No sentido de realizar, de forma pragmática, a atividade de fiscalização das referidas empresas de vistorias foi aprovado pelo Diretor do DENATRAN o Cronograma de Fiscalização de ITL e ECV, para o exercício de 2012, conforme processo administrativo nº. 80000.025791/2012-61, Anexo IX.

Num primeiro momento serão fiscalizadas das ITL e ECV com processos administrativos de denúncias protocoladas.



No momento seguinte, por recomendação do Grupo de Trabalho acima mencionado, os acompanhamentos e fiscalizações das empresas credenciadas em vistoria de veículos automotivos deverão ser delegadas às autoridades executivas de trânsito dos Estados e do Distrito Federal”.

Análise do Controle Interno:

As informações apresentadas pela Unidade confirmam o fato constatado de que não está ocorrendo fiscalização “in loco” do DENATRAN nas empresas de vistoria veicular. Alerta-se que, apesar das dificuldades relatadas pela Unidade, é imprescindível que a atuação das empresas credenciadas em vistoria veicular seja fiscalizada rigorosamente pelo Departamento Nacional de Trânsito.

Apesar das ações implementadas pelo gestor, que foram ao encontro das necessidades demandas, este Controle Interno entende que as medidas somente poderão ser avaliadas no futuro, após serem efetivamente concluídas.

Contudo, até o momento, por se entender que as decisões tomadas ainda carecem de fatos concretos e conclusivos, entende-se que a pendência deve ser mantida até que os gestores responsáveis façam o envio, após o término dos trabalhos, das informações e das medidas que foram adotadas para cada situação.

Recomendação

Recomendar aos gestores responsáveis pelo DENATRAN que, após realizar as fiscalizações, comuniquem a este Controle Interno o resultado da ação implementada por este Departamento de modo que se possa avaliar se as ações adotadas foram adequadas para afastar o registro desta constatação.

9.3.4 - Ausência de Critérios para Qualificação da Mão de Obra

A Portaria DENATRAN nº 131/2008 exige que a empresa interessada no credenciamento para atuação em vistoria veicular comprove possuir em seu quadro de pessoal profissionais qualificados tecnicamente para a atividade, nos seguintes termos:

“Art. 12. A documentação relativa à qualificação técnica consiste de:

I – possuir em seu quadro de pessoal permanente, vistoriadores com experiência e qualificação comprovada, compatíveis ao exercício das funções;”

Não está disciplinado, nos normativos do DENATRAN, um conjunto de especificações ou requisitos mínimos para a qualificação da mão de obra. Há apenas exigências para que a empresa comprove, por meio de atestados, que a mão de obra foi treinada e tem qualificação suficiente para a prestação do serviço. Contudo, não se tem controle de quem deva ser o responsável por fazer o treinamento (pessoa física/pessoa jurídica) nem está estabelecido um conteúdo programático mínimo com vistas a atender a necessidade demandada para o trabalho.

Nos 38 processos analisados pela CGU na primeira etapa de verificação, constatou-se que a equipe técnica do DENATRAN apenas faz a conferência da presença de cópia do atestado de qualificação, cuja apresentação leva à consideração do requisito como plenamente atendido. Os certificados considerados pelo DENATRAN não possuem qualquer padronização quanto à carga horária do curso, informações sobre conteúdo ministrado ou os pré-requisitos da entidade que ministra o curso.

Na tabela a seguir apresenta-se uma relação com as discrepâncias verificadas em alguns dos



certificados analisados:

Tabela 09 – Falta de padronização para os critérios de qualificação da mão de obra:

Nº processo	Entidade certificadora	Carga horária	Objeto do curso
80001.005372/2009-06	INPEA	16 h	Curso de vistoria em veículos e identificação de adulteração de chassis e motores
80001.0021502009-23	3ª VISÃO	704 h	Curso de formação para perícia em identificação veicular
80000.001607/2010-26	SUPER VISÃO	400h	Curso de formação de vistoriador de identificação e vistoria estrutural veicular
80001.010566/2009-15	HBF	8h	Curso de identificação de procedência veicular
80000.020748/2010-48	HBF	10h	Curso de identificação de procedência veicular
80001.007528/2009-85	LINCES	-	Treinamento de vistoria prévia
80000.007221/2010-28	ATIVE	16h	Curso de identificação veicular
80001.005640/2009-81	CONPEJ	32h	Curso de perícia e avaliação de automóveis

Manifestação do Gestor:

Segue a justificativa exposta no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012: “a CGIT irá encaminhar o assunto à Coordenação Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito – CGQFT, área responsável pela realização de cursos de capacitação técnica deste Departamento, para que possamos providenciar ações necessárias no sentido de ajustar as possíveis falhas.”

Em outra oportunidade, de acordo com o Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN, é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Realizada demanda junto à Coordenação Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito – CGQFT, no sentido de desenvolver programa de capacitação profissional de vistoriadores de Empresas Credenciadas em Vistoria de Veículos – ECV, bem como os critérios para o credenciamento das instituições, junto ao DENATRAN, interessadas em participar do referido programa de capacitação, Anexo X”.

Análise do Controle Interno:

As respostas do gestor apenas relatam como é o trâmite interno realizado pelo Departamento, porém sem nenhuma ação efetiva e conclusiva para a resolução da pendência.

Além disso, talvez a alternativa escolhida pelo DENATRAN tenha pouca capacidade de influenciar a correção dos problemas, haja vista que o desenvolvimento de um programa de capacitação profissional seria apenas uma ação, porém, insuficiente para resolver o problema em si.

O ideal seria envolver os representantes da Coordenação de Qualificação do Fator Humano para atuar junto com o Grupo de Trabalho que está revisando a Resolução 282/08, de modo que os resultados advindos desta participação poderão ser normatizados na nova Resolução e, assim, ter-se-á um parâmetro oficial e homogêneo para todos os interessados em participar do sistema, pois haverá o estabelecimento de requisitos objetivos para avaliação da mão de obra, pré-requisitos para serem atendidos pelas empresas de treinamento e, também, mecanismos de monitoramento de quem seriam os responsáveis por aplicar a capacitação da mão-de-obra.

Como os parâmetros não existem e os trabalhos ainda estão, apenas, nas tratativas iniciais, entende-se que a constatação deve ser mantida no relatório até que sejam efetivamente adotadas (e comunicadas) quais as ações adotadas com vistas à resolução dos problemas.



Recomendação

Recomendar aos gestores responsáveis pelo DENATRAN que adotem medidas efetivas para a solução da pendência referente à ausência de critérios para qualificação de mão-de-obra. Em razão do momento da discussão do normativo que substituirá a Resolução 282/08 sugere-se que este assunto possa ser tratado nessa atividade e, assim, garantir-se que não haja a reincidência dos problemas apontados, no futuro. Desse modo, aguarda-se que o gestor possa adotar as providências adequadas e que, após serem finalizadas, dêem ciência a esta Controladoria-Geral a fim de que se possa avaliar se houve ação corretiva e, assim, afastar o registro desta constatação no relatório.

9.3.5 – Ineficácia das penalidades impostas e apuração de denúncias.

Por meio da SA nº 01, reiterada pela SA nº 02, foi solicitada a relação de auditorias ou procedimentos de controle, além das respectivas conclusões, realizadas nas empresas credenciadas.

Em resposta, foi encaminhado o Ofício nº 20/2012/GAB/DENATRAN, de 05/01/2012, informando que:

“5. Quanto à relação de auditorias ou procedimentos de controle, além das respectivas conclusões, realizadas nas empresas credenciadas, informamos que encontram-se na planilha “CGU-Apuração-DENUNCIAS-ECV”, disponibilizada em meio digital (CD anexo).

f. Quanto à solicitação do item “6”, informamos que a fiscalização e controle das Empresas de Vistoria se dão através do Sistema SISECV e de relatórios periódicos emitidos pelo SERPRO, referentes ao número de laudos de vistoria emitidos, conforme consta na planilha “SERPRO-Relatório-Atividade-Outubro-2011”, disponibilizada em meio digital (CD anexo).

6. A outra modalidade de fiscalização de supostas irregularidades praticadas por estas empresas está na abertura de processo administrativo de denúncia, motivado pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito (SIC), conforme disposto no § 4º, do Art. 2º, da Portaria Nº 131/2008, do DENATRAN in verbis:

‘§ 4º Os órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão informar ao DENATRAN as irregularidades constatadas na emissão dos laudos.’

7. Além disso, conforme informado no item ‘f’, a planilha ‘CGU-Apuração-DENUNCIAS-ECV’ apresenta a relação dos processos administrativos de denúncias, para verificação e fiscalização de irregularidades supostamente praticadas por ECV, sendo que todos os processos são tramitados via sistema CPROD – Controle de Processo e Documentos, mediante atos normativos internos (despachos, memorandos, notas técnicas e pareceres).”

Em análise da resposta encaminhada, verificou-se que não há atividade de controle in loco do DENATRAN em relação às empresas credenciadas para a prática de vistoria veicular (ECV). Os controles informados ocorrem por meio do Sistema informatizado para a concessão de laudos, de relatórios encaminhados pelo SERPRO ou denúncias de irregularidades realizadas por Órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.

A referida planilha “CGU-Apuração-DENUNCIAS-ECV”, encaminhada em anexo à resposta do DENATRAN, apresentou uma relação de 171 casos de denúncias recebidos pelo DENATRAN. Desses, 155 são relacionados a denúncias na atuação de empresas de vistoria, sendo os restantes, preenchidos no campo “Denunciada” com DETRAN/UF, CIRETRAN/nº ou órgão policial. Só houve o preenchimento da coluna “Decisão” em 3 casos, sendo um com “descredenciamento” e dois com “suspensão 30 dias”. Consta ainda a coluna “Observação”, a qual foi preenchida de diferentes formas, conforme referenciado nos dados apresentados a seguir:



Tabela 10 - Situação dos casos de denúncias autuados pelo DENATRAN

Campo “Observação”	Qtd. de casos
Em análise	117
Arquivados	19
Suspensão	6
Cassado credenciamento	1
Descredenciamento	1
Revogado o credenciamento	1
Portaria Vencida	1
Outros*	25
Total	171

* O item “Outros” se refere aos processos em que consta a emissão de Ofícios ou que a situação apresentada na planilha não permite inferir qual foi a providência adotada pelo DENATRAN.

Da exposição da tabela pode-se chegar à seguinte conclusão: do total de 171 processos que deram entrada foram efetivamente concluídos 54, o que representa 31,5% do total; contudo, a maioria dos processos ainda permanece “em análise” representando um total de 117 processos (68,5% dos processos). É relevante destacar que há processos considerados “em análise” protocolados no DENATRAN desde o ano de 2010 e que, até o momento, não obtiveram tratamento conclusivo a respeito da denúncia encaminhada.

Em relação aos casos denunciados buscou-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº. 8, informações acerca da emissão do controle de emissão de laudos por parte das seguintes empresas: Holmo & Nery Perícia e Vistoria Ltda.- ME (CNPJ 10.917.108/0001-05), Fenatran Vistoria Ltda. – ME (CNPJ 11.067.828/0001-83), Frutal Minas Vistorias Veiculares Ltda., Antonio de Campos Neto – ME (CNPJ 43.537.380/0001-00), Visauto Vistoria Veicular Ltda., CNPJ 11.099.162/0001-45, Auto Vistoria Ltda. (em dois registros: CNPJ 09.650.033/0001-51 E 09.650.033/0002-32) e RG Digital Vistoria Veicular Ltda – ME, CNPJ 10.383.759/0001-54. Em comum, essas empresas tinham, no controle apresentado pelo DENATRAN, status tais como: “cassação do credenciamento”, “descredenciamento”, “revogação do credenciamento”, “vencimento da Portaria” ou “suspensão”, que impediam a atuação da empresa como empresa credenciada para emissão de laudos.

Em resposta à Solicitação de Auditoria foi encaminhado o Ofício 251/2012/GAB/DENATRAN, de 02 de fevereiro de 2012, que apresenta um CD, em anexo, contendo informações a respeito das questões formuladas. Após a análise dos dados obtiveram-se as seguintes informações:

- As empresas Holmo & Nery Perícia e Vistoria Ltda.- ME (CNPJ 10.917.108/0001-05), Frutal Minas Vistorias Veiculares Ltda. e Antonio de Campos Neto – ME (CNPJ 43.537.380/0001-00) não emitiram laudos;
- A empresa Fenatran Vistoria Ltda. – ME (CNPJ 11.067.828/0001-83), apesar de ter sido credenciada pela Portaria nº 654, de 15 de dezembro de 2009, para o período de 1 ano e de ter sido suspensa por 30 dias, por meio da Portaria 461, de 17 de maio de 2011, o DENATRAN somente apresentou informações sobre laudos emitidos para o período de setembro de 2011 até janeiro de 2012.
- A empresa Visauto Vistoria Veicular Ltda., CNPJ 11.099.162/0001-45, consta da planilha de controle da apuração de denúncias com a observação “suspensa até 05/01/2012”. Entretanto, não foi localizada no sítio eletrônico do Departamento na internet nenhuma portaria emitida em 2011 com aplicação de sanção a essa empresa. Ratificando essa informação, em resposta a diligência desta equipe de auditoria, o Denatran encaminhou a relação dos 531 laudos emitidos pela Visauto entre 01 e 30/12/2011, demonstrando que não houve interrupção de



atividade na empresa. O fato configura a fragilidade do controle mantido pelo Órgão.

- Por outro lado, a empresa Vis-Auto Vistoria Automotiva, CNPJ 09.137.347/0002-36, consta da planilha de controle de apuração de denúncias com a observação “CGIJF – Parecer 077/11”, ou seja, não consta qualquer informação sobre possível aplicação de sanção administrativa. Em pesquisa no portal do Denatran na internet, verificou-se que a Portaria nº 1.023, de 02 de dezembro de 2011, suspendeu por 30 dias das atividades desse CNPJ. Portanto, não consta Portaria de suspensão para a empresa anteriormente referida (Visauto) que está suspensa de acordo com a planilha do DENATRAN, e consta Portaria de suspensão para a empresa Vis-Auto que não consta da planilha do DENATRAN nessa situação. Diante da informação desconhecida foi solicitado ao Departamento apenas a relação de laudos emitidos pela Visauto no mês de dezembro de 2011. Portanto, cabe ao Denatran comprovar a eficácia da punição aplicada à Vis-Auto, mediante a apresentação do relatório de atividades da empresa em dezembro de 2011.
- A empresa Auto Vistoria Ltda. apresenta duas inscrições credenciadas: a do CNPJ 09.650.033/0001-51 e a do 09.650.033/0002-32. Em relação ao CNPJ 09.650.033/0001-51, o credenciamento ocorreu com a edição da Portaria 433, de 06 de maio de 2011, mas houve a suspensão do credenciamento por 30 dias, ao ser expedida a Portaria nº. 1022 de 1º de dezembro de 2011. Apesar de o DENATRAN ter encaminhado informações sobre os laudos expedidos por essa empresa, o nível de detalhamento não permite apontar possíveis irregularidades para o período de suspensão. Quanto ao CNPJ 09.650.033/0002-32, o credenciamento ocorreu com a edição da Portaria 444, de 16 de maio de 2011, mas houve a suspensão do credenciamento por 30 dias, ao ser expedida a Portaria nº. 895, de 1º de outubro de 2011. Neste período, porém, constatou-se, ao ser analisada a planilha “Auto Vistoria-32”, encaminhada pelo Ofício 251/2012/Gab/DENATRAN, de 02 de fevereiro de 2012, que foram expedidos 241 Laudos de Vistoria no período da suspensão. Desta forma, fica demonstrada que a expedição da Portaria do DENATRAN não tem provocado medida eficaz para inibir a atuação do agente punido, evidenciando que há falhas no processo de gestão e do sistema de informação do Departamento. Enfatiza-se que a liberação do acesso da empresa para a emissão de Laudos no sistema informatizado pode ser feita tanto pelos técnicos do DENATRAN quanto pelas empresas intituladas Unidades de Gestão de Certificados - UGC’S. No caso específico, aconselha-se apurar com maior detalhamento a responsabilidade de quem liberou o acesso ao sistema para uma empresa suspensa, em desrespeito a uma deliberação consubstanciada em Portaria, aplicar as penalidades para o agente responsável, nos ditames do que preconiza a Lei 8112/1990, no caso se servidor, e, caso for verificado a responsabilidade da UGC (a contratada da Auto Vistoria Ltda é a empresa Oxy Net), deve-se promover a aplicação das sanções administrativas estabelecidas em normativos específicos.
- A empresa RG Digital Vistoria Veicular Ltda – ME, CNPJ 10.383.759/0001-54, foi credenciada pela Portaria nº. 597, de 24 de agosto de 2010, para um período de 4 anos. A planilha do DENATRAN CGU-Apuração de Denúncias ECV aponta que um Parecer nº. 075/11 da CGIJF e uma Nota Técnica nº 1342/11 recomendaram a suspensão por 30 dias, porém o processo ainda está em análise.

Portanto, conclui-se que, além da falta de controle presencial do DENATRAN, há falhas nos controles do Órgão, uma vez que foi comprovado que empresas que receberam a penalidade de suspensão das atividades permaneceram atuando e emitindo laudos, tornando inócuas as sanções aplicadas pelo Departamento. Ainda sobre a fiscalização que deveria ser feita pelo DENATRAN, considera-se que a quantidade de irregularidades e denúncias efetivamente apuradas pelo Departamento é ínfima, se comparada com a quantidade de empresas atuantes no mercado de vistoria veicular.



Manifestação do Gestor:

Segue a justificativa exposta no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012:

“informamos que:

- a) A ECV FENATRAN VISTORIA LTDA – ME – CNPJ 11.067.828/0001-83 obteve sanção administrativa de suspensão por 30 (trinta) dias, no período de 18/05/2011 a 18/06/2011, aplicada pela Portaria DENATRAN nº. 461/2011, publicada no Diário Oficial da União em 18/05/2011. Informamos que as emissões de laudos de vistorias passaram a ser realizados exclusivamente por meio eletrônico a partir de 1º de setembro de 2011, conforme determinado pelo Ofício Circular nº. 089/11-GAB/DENATRAN (anexo 06). Por esse motivo, encaminhados à auditoria somente a relação de laudos emitidos a partir de setembro, uma vez que os laudos emitidos pelas ECVs anteriormente a esta data, não eram registrados no sistema, e sim emitidos por documento próprio (layout) de cada empresa, sem o encaminhamento ao DENATRAN.
- b) A ECV VIS-AUTO VISTORIA AUTOMOTIVA – CNPJ 09.137.347/0002-36 – obteve sanção administrativa de suspensão por 30 (trinta) dias, no período de 05/12/2011 a 05/01/2012, aplicada pela Portaria DENATRAN nº. 1023/2011, publicada no DOU em 05/12/2011. Equivocadamente, essa sanção administrativa foi registrada na planilha de controle de denúncias em nome da empresa VISAUTO VISTORIA VEICULAR LTDA, CNPJ – 11.099.162/0001-45. A fim de comprovar a efetividade da penalidade aplicada à ECV VIS-AUTO VISTORIA AUTOMOTIVA, solicitamos ao SERPRO o relatório de atividades dessa empresa no período de 05/12/2012 a 05/01/2012 (anexo 7).
- c) Os processos administrativos 80.000.058670/2011-15 e 80.000.038637/2011-79 em desfavor da empresa VISAUTO VISTORIA VEICULAR LTDA CNPJ – 11.099.162/0001-45 se encontram em análise da CGIT. Equivocadamente, foi registrada na planilha de controle de denúncias a aplicação de sanção administrativa para essa ECV. Aparentemente, esse equívoco ocorreu pela semelhança da razão social com outra ECV penalizada com suspensão (VIS-AUTO VISTORIA AUTOMOTIVA), conforme apontado no item b acima. Dessa forma, os 531 laudos emitidos pela VISAUTO VISTORIA VEICULAR LTDA no período de 01 a 30/12/2011 estão válidos já que não houve aplicação de penalidade administrativa a essa ECV.
- d) A ECV AUTO VISTORIA LTDA – CNPJ 09.650.033/0002-32, obteve sanção administrativa de suspensão por 30 (trinta) dias, no período de 03/11/2011 a 03/12/2011, aplicada pela Portaria DENATRAN nº. 895/2011, publicada no DOU de 03/11/2011. Entretanto, conforme relatório de atividades constante da planilha “Auto Vistoria-32” encaminhada aos auditores da CGU, essa ECV emitiu 24 (vinte e quatro) laudos de vistoria nos dias 03 e 04/11/2011, quando já estava formalmente suspensa.

Cabe ressaltar que na tramitação dos autos para a suspensão dessa ECV no sistema SISECV, houve uma defasagem de 2 dias entre o envio do processo pela CGPO, em 03/11/2011, e o seu recebimento pela CGIT, em 05/11/2011, data em que a ECV foi efetivamente inativada no sistema, conforme procedimento adotado na CGIT para todas as empresas.

Assim, com relação aos 24 (vinte e quatro) laudos de vistoria acima referidos, não se configura falhas no processo de gestão e do sistema de informação do DENATRAN, não cabendo, portanto, apurar responsabilidades quanto a liberação de acesso ao sistema. No entanto, informamos que serão adotados novos procedimentos, de inativar as empresas na data da publicação no Diário Oficial da União.

- e) Com relação à empresa RG DIGITAL VISTORIA VEICULAR LTDA-ME, CNPJ 10.383.759/0001-54, o Parecer nº. 075/2011-CGIT/DENATRAN, a Nota Técnica nº. 1342/2011 – CGIJF/DENATRAN e a Nota Técnica nº. 1383/2011-CGIJF/DENATRAN recomendam a aplicação da penalidade de suspensão de 30 dias a essa ECV. Contudo, observou-se nos autos do processo que a portaria de aplicação da penalidade não foi encaminhada para a publicação no Diário Oficial da União. Corretivamente, foi expedido o Memo nº. 291/2012-CGIT/DENATRAN, de 21/03/2012, solicitando a publicação de portaria suspendendo a ECV por 30 (trinta) dias (anexo 08).”

Acrescentando-se a justificativa anterior, o gestor, por meio do Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN, apresentou nova manifestação, a seguir transcrita:

“A partir do Cronograma de Fiscalização, ... dar-se-á maior celeridade à atividade de apuração das supostas irregularidades autuadas pelo DENATRAN, garantindo o direito a ampla defesa da denunciada.



Quanto à consideração de ter sido ineficaz as penalidades impostas às empresas Fenatran Vistoria Ltda – ME, Visauto Vistoria Veicular Ltda, Auto Vistoria Ltda e RG Digital Vistoria Veicular LTDA, apresentamos as seguintes providências para elucidar os respectivos casos:

- FENATRAN VISTORIA LTDA – ME (CNPJ – 11.067.828/0001-83) – Expedição do Ofício nº. 1228/12 – GAB/DENATRAN, conferindo autorização para a fiscalização da empresa, Anexo XI;

- VISAUTO VISTORIAS LTDA (CNPJ – 11.099.162/0001-45) – Expedição do Ofício nº. 1231/12 – GAB/DENATRAN, conferindo autorização para a fiscalização da empresa, Anexo XII;

- VIS-AUTO VISTORIA AUTOMOTIVA (CNPJ – 09.137.347/0002-36) – Expedição do Ofício nº. 1230/12 – GAB/DENATRAN, conferindo autorização para a fiscalização da empresa – Anexo XIII;

- RG DIGITAL VISTORIA VEICULAR LTDA – ME (CNPJ – 10.383.759/0001-54) – A sanção administrativa de suspensão por 30 (trinta) dias, no período de 27/03/2012 a 27/04/2012, foi aplicada pela Portaria nº. 197/2012, publicada em 28/03/2012, na Seção 1, página 110, do Diário Oficial da União – DOU. Expedição do OFÍCIO nº. 1227/12-GAB/DENATRAN, conferindo autorização para a fiscalização da empresa, Anexo XIV.

No tocante à adoção de ação gerencial, no sentido de agilizar a análise dos processos “passivos”, destacamos a implementação do cronograma de fiscalização “in loco’..., bem como controle presencial, podendo para tal formalizar convênios e/ou acordo de cooperação técnica, nos termos do inciso III, art. 7º, da Portaria nº. 131/08, com redação da Portaria 312/08.”

Análise do Controle Interno:

Em relação à morosidade para o tratamento das denúncias, o DENATRAN não apresentou resposta.

As justificativas apresentadas pelo DENATRAN demonstram que houve, somente, um tratamento para as situações pontuais identificadas no Relatório Preliminar em relação aos processos específicos, conforme demonstra a análise:

- ECV Fenatran Vistoria Ltda. – ME (CNPJ 11.067.828/0001-83) – O DENATRAN somente apresenta informações sobre a emissão de laudos emitidos a partir de setembro de 2011. O período referente à suspensão refere-se aos meses de maio e junho de 2011. Ao afirmar que, antes de setembro de 2011, os laudos “eram emitidos em documento próprio de cada empresa, sem o encaminhamento ao DENATRAN” só evidencia, ainda mais, que o Departamento, apesar de ser o órgão máximo do Sistema, não detém o poder de gerenciar as informações de sua responsabilidade nem ao menos fazer cumprir uma suspensão imposta pelo próprio órgão a um agente credenciado;
- ECV-VISAUTO VISTORIA AUTOMOTIVA – O DENATRAN, apesar de argumentar que no período de suspensão da empresa não houve a emissão de laudos, não apresentou nenhum documento que pudesse corroborar com esta informação. A única ação foi a apresentação de um e-mail interno realizado no âmbito do próprio Departamento. Logo, contrariamente ao que foi justificado, o anexo 07 não contém nenhum contado entre o DENATRAN e o SERPRO e não foi apresentada nenhuma ação feita junto ao SERPRO; assim não há como afastar o apontamento feito no Relatório da CGU.

Para comprovar o equívoco entre as informações das duas empresas: VISAUTO VISTORIA VEICULAR LTDA CNPJ – 11.099.162/0001-45 e VIS-AUTO Vistoria Automotiva, CNPJ 09.137.347/0002-36, cabe ao DENATRAN apresentar o relatório de atividades das duas empresas no período de suspensão mencionada para que se possa, a partir disso, verificar a eficácia da suspensão aplicada e atestar o possível equívoco da informação prestada.

Para que se tenham respostas aos questionamentos o gestor menciona que foram autorizadas fiscalizações a serem realizadas nas empresas: FENATRAN VISTORIA LTDA –ME (CNPJ



11.067.828/0001-83), VISAUTO VISTORIAS LTDA – CNPJ 11.099.162/0001-45, VIS-AUTO VISTORIA AUTOMOTIVA CNPJ: 09.137.347/0002-36 e da empresa RG DIGITAL VISTORIA VEICULAR LTDA (CNPJ 10.383.759/001-54) contudo, será necessário aguardar o término desta fiscalização, razão pela qual manter-se-á pendente o registro da constatação até que sejam enviadas informações conclusivas sobre o trabalho realizado a fim de que o Controle Interno possa pronunciar a respeito.

Apesar disto, não se identificou qual seria a proposta sobre os “novos procedimentos” (que visam atacar a origem dos problemas de modo a eliminar as causas e, por ventura, evitar que haja a reincidência de situações contrárias ao bom andamento dos processos implementados pelo DENATRAN) e que, assim, invalidariam as empresas na data de publicação do Diário Oficial da União, conforme fora justificado no Memo 297/12012/CGIT/DENATRAN, de 22 de março de 2012.

Recomendação

Recomendar aos gestores responsáveis pelo DENATRAN que adotem as ações corretivas que são necessárias para afastar o apontamento desta constatação e, assim que as medidas forem tomadas, dêem ciência a esta Controladoria-Geral da União a fim de que se possa avaliar se pendência relativa a falhas no processo de apuração de denúncias pode ser considerada como saneada.

9.3.6 - Falta de padronização na exigibilidade dos Certificados de Gestão da Qualidade ISO 9001

De acordo com a Portaria nº. 131, de 23 de dezembro de 2008, na Sessão II “Das Exigências operacionais Diferidas” o Artigo 13 estabelece que:

Art.13 “para obter o credenciamento requerido a pessoa jurídica deverá cumprir as seguintes exigências (...)

V - comprovação de possuir certificado de sistema de qualidade padrão ISO 9000.”

No mesmo normativo, seus Artigos 23 e 24 permitem a flexibilização para cumprimento da exigência contida no Artigo 13:

“será concedido credenciamento em caráter excepcional e precário, pelo prazo de 01 (um) ano, às prestadoras do serviço que apresentarem os documentos comprobatórios exigidos nos Artigos 10, 11, 12 e 32” e “as prestadoras do serviço que obtiverem o credenciamento precário deverão cumprir as exigências contidas no artigo 13 desta Resolução, em até 01 (um) ano da data de publicação desta Portaria”.

Posteriormente, a Portaria nº. 131 foi alvo de algumas retificações pontuais advindas da publicação da Portaria nº. 312, de 27 de abril de 2010. No caso do Artigo 13, inciso V, a redação da Portaria nº. 131 foi mantida. Em relação ao Artigo 23 houve alteração no texto anteriormente editado, com repercussão mais no campo conceitual do que na essência. Assim, o Artigo 23 passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23 será concedido credenciamento definitivo, pelo prazo de 01 (um) ano, durante o qual deverá ser comprovada a Certificação ISO 9000.

Parágrafo Único. As empresas credenciadas em caráter precário até a publicação desta portaria deverá solicitar, até dia 30 de junho de 2010, o credenciamento definitivo pelo prazo de 01 (um) ano, durante o qual deverá ser comprovada a Certificação ISO 9000.”

A fim de melhor exemplificar a importância e a abrangência de uma certificação ISO 9000, a equipe de auditoria buscou informações no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO (<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/definicaoAvalConformidade.asp>). De acordo com aquela Autarquia, o Sistema Brasileiro de Certificação – SBC é um sistema



reconhecido pelo Estado Brasileiro e foi instituído pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO, por meio da Resolução 08/92 (revista pela Resolução 02/97), para estabelecer uma estrutura de certificação de conformidade adequada às necessidades do Brasil.

Nessa estrutura, o único organismo de Acreditação do SBC é o INMETRO, ao qual cabe, entre outras atribuições, a responsabilidade por conceder, manter, reduzir, suspender e cancelar a Acreditação de Organismos de Certificação.

Os organismos Acreditados pelo INMETRO têm a atribuição de conduzir as atividades de certificação de conformidade, entre elas a relativa ao certificado ISO 9000. Os Certificados de Conformidade a serem emitidos pelos Organismos Acreditados devem estar de acordo com as regras estabelecidas pelo INMETRO.

Para o INMETRO, tais Organismos Acreditados são definidos como “Organismo de Certificação Credenciado – OCC” e, de modo específico, os organismos que são responsáveis por conduzir a certificação de conformidade com base nas normas ABNT ISO 9001, 9002 e 9003, são intitulados de “Organismos de Certificação de Sistemas da Qualidade – OCS”.

Cabe ressaltar, entretanto, que, mesmo diante de toda essa estrutura estabelecida pelo CONMETRO, os Organismos de Certificação de Sistemas da Qualidade – OCS, podem optar por emitir certificados ISO 9000 de duas formas distintas:

- a) Dentro dos parâmetros normativos e com a supervisão do INMETRO, situação caracterizada pela inclusão no certificado da logomarca do Instituto, identificando ser aquele um certificado “acreditado”. Neste caso, o certificado tem de ser registrado no banco de dados do INMETRO, disponibilizado pela Autarquia na sua página na internet.
- b) Emissão de certificação sem a supervisão do INMETRO, situação caracterizada pela ausência da logomarca do Instituto no certificado, equiparando os OCS a empresas certificadoras não acreditadas pelo INMETRO. Consequentemente, neste caso, o certificado não tem de ser registrado no banco de dados do INMETRO.

Agregue-se às possibilidades mencionadas acima, a faculdade de as empresas de ECV obterem a certificação de organizações não acreditadas pelo INMETRO. A atratividade, nesses casos e nos casos a que se refere a letra “b”, está ligada ao custo mais baixo cobrado pela certificação.

Apesar das possibilidades identificadas, a equipe técnica desta Controladoria-Geral da União entende que, dentro do processo de credenciamento junto ao DENATRAN, a aceitação destas duas possibilidades (certificados acreditados X certificados não acreditados) põe em risco a credibilidade desejada para o sistema de vistorias, haja vista que a aceitação de um certificado sem a supervisão e acompanhamento do INMETRO caracteriza um tratamento desigual, pois foram concedidos dentro de um sistema menos rigoroso de acompanhamento e supervisão, em relação aos certificados que possuem reconhecimento e “acreditação” por parte do INMETRO.

O normativo do DENATRAN não foi adequadamente detalhado ao ponto de identificar com precisão a necessidade de o certificado ser “acreditado” pelo INMETRO, ficando livre a interpretação para a aceitação dos dois tipos de certificados de qualidade.

Entretanto, é do entendimento da equipe técnica de auditoria da CGU que os normativos do DENATRAN devem ser alterados para que somente sejam aceitos certificados de qualidade ISO 9000 acreditados pelo INMETRO.



Manifestação do Gestor:

No Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o DENATRAN justifica:

“a Portaria DENATRAN nº. 131/08 não estabelece que o registro de Certificado ISO seja realizado junto ao INMETRO. A CGIT fará consulta sobre o assunto àquele órgão, para que possamos providenciar ações necessárias no sentido de ajustar as possíveis falhas na legislação.”

Complementando a resposta anterior, o gestor encaminhou o Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN em que apresenta nova manifestação, a seguir transcrita:

“Com relação a esse aspecto, entende-se não haver falha na CGIT uma vez que a legislação em vigor não contempla a exigência dos certificados de sistema de gestão da qualidade serem emitidos exclusivamente por empresas certificadoras acreditadas pelo INMETRO.

Entretanto, cabe ressaltar que há manifestação favorável do Grupo de Trabalho, responsável pela revisão dos procedimentos de credenciamento de empresas de vistoria, de que a certificação seja concedida por Organismo Acreditado pelo INMETRO e devidamente registrado na base de dados daquele órgão, em caráter individual e intransferível, vedada a aceitação de certificados coletivos (franqueadora e franqueados).

A seguir a redação tratando do assunto, conforme disposto na alínea c, do inciso IV e § 1º, do art. 5º, da minuta de resolução, constante do Anexo I:

“c) Possuir Certificado de Sistema de Qualidade, padrão ISO 9001:2008, com validade atestada pela entidade certificadora, acreditada pelo INMETRO ou signatária de acordos internacionais de reconhecimento mútuo no campo da acreditação”.

§ 1º A Apólice de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional e o Certificado ISO 9001/2008 devem ter caráter individual e intransferível, não sendo aceitos apólices de seguros e certificados coletivos.”

Análise do Controle Interno:

É válido o argumento do gestor de que os atuais normativos não contemplam a exigência dos certificados de sistema de gestão da qualidade por empresas certificadas pelo INMETRO. A ausência de exigência da chancela do INMETRO nos certificados de qualidade é um fato que pode ser constatado pela ausência de exigência expresso no texto da Portaria nº 131/08.

O Controle Interno entende que devem ser adotadas medidas que possam deixar o processo mais equilibrado: ou se adotado uma postura se valorizar o critério técnico do certificado e, assim, exigir que o atestado tenha uma chancela de um agente oficial que representa a ISO no Brasil, ou não se exige o certificado como critério de análise. Da maneira como está concebido o item na Portaria do DENATRAN não se tem a garantia de que o certificado possa garantir, ou pelo menos, dar algum tipo de indicativo para que o agente credenciado faça uso ou empregue um sistema de gestão da qualidade, segundo o que estabelece os normativos da ISO 9000.

Na atual conjuntura o que se nota é que os certificados podem estar sendo utilizados como instrumentos que levam os potenciais interessados em se credenciar a buscarem uma associação com uma empresa franqueadora, em virtude dessa possuir um sistema de gestão implantado e poder, assim, permitir que, a partir da adesão do agente franqueado, se obtenha indiretamente, certificado de gestão da qualidade, sem, ao menos passar por auditoria prévia; caso este que é necessário nos casos em que uma empresa decide obter a certificação sem ter firmado um contrato com o agente franqueador.

Os efeitos colaterais dessa medida podem estar permitindo que se tenha condições propícias para que haja reserva de mercado em que os grandes grupos empresariais tendem a desenvolver, ampliar e concentrar as atividades desenvolvidas pelos agentes credenciados e vistoria.

Outro aspecto a considerar é saber quantificar até que ponto a exigência da certificação seja fator relevante a se considerar para dar garantia da qualidade dos serviços prestados. Faltam dados para



que se possa ter uma ideia conclusiva e, em virtude dessa ausência de informações, poder-se-ia considerar a hipótese de não se exigir mais o certificado de qualidade como requisito de credenciamento.

Contudo, é também certo que ocorrem prejuízos para a credibilidade e transparência do sistema o fato de utilizar como critério de seleção documento que não apresenta qualquer acompanhamento ou entidade técnica respeitável como é o INMETRO. Não há razões para não se utilizar critério disponível e reconhecido pelo mercado.

Contudo, diante da indicação de que o Grupo de Trabalho de revisão da Resolução 282/08 tem tratado deste assunto, e com manifestação favorável, este Controle Interno manterá pendente de resolução deste apontamento até que haja o comunicado do Departamento sobre a deliberação e implementação da nova Resolução, em relação a este assunto específico, a fim de que possa fazer uma análise conclusiva do assunto.

Recomendação

Recomendar aos gestores responsáveis pelo DENATRAN que após a aprovação do novo normativo, em substituição à Resolução 282/2008, dêem ciência a esta Controladoria-Geral a fim de que se possa avaliar se o conteúdo do documento tem condições de afastar a pendência registrada para este item.

9.3.7 – Reduzido quantitativo de registro dos certificados ISO 9000 na base de dados do INMETRO

Os certificados acreditados pelo INMETRO, ou seja, aqueles que possuem a logomarca comprobatória daquele Instituto, devem ser registrados no banco de dados mantido pelo INMETRO em sua página na internet, conforme consta no Regulamento para Acreditação de Organismos de Certificação – Norma NIT-DICOR-077, de agosto de 2011, a qual estabelece, em seu item 7.18, que é de responsabilidade do Organismo de Avaliação da Conformidade todas as inclusões e atualizações pertinentes aos certificados por ele emitidos, através do sistema de alimentação da base de dados definido pelo Inmetro, quando aplicável, no prazo definido pelos critérios específicos, contado a partir da data de emissão ou alteração do certificado. Sendo assim, muito embora o prazo deva ser definido por “critérios específicos”, há uma evidente obrigatoriedade do Organismo Certificador em comunicar a emissão de Certificados para o INMETRO.

A equipe de auditoria, para ter uma noção quantitativa do universo de empresas certificadas ISO 9001, fez uma pesquisa no sítio eletrônico do INMETRO (<http://www.inmetro.gov.br/gestao9000/>), compreendendo o período de 01 de janeiro de 2008 (ano em que foi publicada a Resolução 282/2008) até 31 de janeiro de 2012, cujo resultado indicou um total de 4.173 empresas certificadas, considerando-se todos os tipos de unidades de negócios.

Para o objeto de trabalho desta auditoria, foi feita uma pesquisa direcionada neste espaço amostral de empresas certificadas pelo INMETRO com relação à lista de empresas credenciadas como ECV pelo DENATRAN para o prazo de 4 anos, que, de acordo com as regras normativas acima citadas, teriam supostamente comprovado a certificação ISO 9001.

A verificação da fidedignidade das informações foi feita confrontando-se os dados da lista de empresas certificadas de acordo com o INMETRO de duas maneiras:

- 1) No primeiro caso, a partir da informação contida na planilha disponibilizada pelo DENATRAN intitulada “Serpro Relatório de Atividades – de out/2011”, que se refere às



atividades de emissão de laudos pelas ECV em outubro de 2011, verificou-se um total de 808 empresas “ativas” no sistema. Das 808, analisou-se apenas aquelas que possuíam credenciamento definitivo, obtendo-se um total de 357 empresas, para as quais, por disposição do normativo do DENATRAN, deveriam haver os respectivos 357 certificados ISO 9001. Contudo, ao ser consultado o sítio do INMETRO, obteve-se a evidência de que desse total, apenas 17 certificados estavam com registro no banco de dados daquele Instituto.

- 2) No segundo caso, a mesma abordagem foi feita utilizando por base a amostra não probabilística dos 826 processos de credenciamento de ECV. Deste total, 282 empresas possuíam certificado ISO 9000, sendo que 268 casos se referiam ao credenciamento definitivo que, também por estarem credenciadas e dentro do período de vigência da portaria, deveriam apresentar certificados ISO 9001.

Contudo, ao ser consultado o site do INMETRO, verificou-se que apenas 14 certificados estavam registrados naquela base de dados. É importante destacar que a alimentação da informação dos dados das empresas certificadas no sítio do INMETRO é de responsabilidade dos Organismos Certificadores e que a evidência de falha no envio destes dados está sujeita ao registro de não-conformidade na atuação de tais Organismos de auditoria. Muito embora nas duas amostras analisadas acima (itens 1 e 2) possa ter ocorrido a emissão de certificados sem a correspondente alimentação das informações junto ao INMETRO, o fato é que ficou demonstrada uma notória diferença entre a informação documental apresentada nos processos e aquela que consta no órgão oficial responsável por gerir as informações relativas a esses certificados.

Para melhor identificação dessa discrepância, apresenta-se a Tabela 11, identificando o número de certificados emitidos por Organismo Certificador, indicando quantos deles tiveram a informação ratificada na consulta ao sítio do INMETRO.

Empresa Certificadora (quando há certificado)	Total de Certificados Emitidos (A)	Consta no Inmetro (B)	Participação do Total% (A / Total)
Fundação Vanzolini	64		22,7
BSI	55		19,5
SGS ICS Certificadora	28	1	9,9
Instituto Falcão Bauer da Qualidade	28		9,9
CC Conceitos Certificadora	14		5,0
RINA	13		4,6
Bureau Veritas Certification	12	6	4,3
DNV – Dert Norske Veritas	11		3,9
BRTÜV Avaliações da Qualidade S.A.	10	7	3,5
CETESEV	9		3,2
AENOR	7		2,5
ACTA	5		1,8
EVS Brasil	5		1,8
WH Certificadora ME	5		1,8
ABNT Certificadora	4		1,4
TÜV Rheinland	4		1,4
DQS do Brasil Ltda	2		0,7
D.I.M. Tecnologia	1		0,4
D.A.S. Certification Ltd.	1		0,4
KDM Consultoria	1		0,4
LAIU Sistemas	1		0,4
Nacional Certificadora LTDA	1		0,4
QA Technic	1		0,4
Total	282	14	100,0

Tabela 11:
Número
de
Certificados
emitidos
por
Organismo
o
Certificador

Da tabela acima, identificou-se, consultando a informação disponibilizada também no sítio do INMETRO, nove Organismos Certificadores constantes dos processos de ECV analisados não possuem Acreditação junto ao INMETRO: CETESEV, AENOR, WH Certificadora ME, D.I.M. Tecnologia, D.A.S. Certification Ltda, KDM Consultoria, Latu Sistemas, Nacional Certificadora Ltda, QA Technic, e que, por isso, não teriam a supervisão do INMETRO no processo de emissão de Certificados ISO 9001, bem como não estariam obrigados, necessariamente, a seguir os parâmetros normativos daquele Instituto.

Além disso, a partir da comparação entre as informações existentes nos processos do DENATRAN com as que constam oficialmente no INMETRO, nota-se que, mesmo para os Organismos Certificadores Acreditados pelo INMETRO, há uma atuação que, a princípio, pode parecer contraditória às premissas estabelecidas em normativo, pois, ou se está emitindo certificados sem a “acreditação do INMETRO, ou há uma falta de envio de informações para o INMETRO alimentar o sítio”. De todo modo, o que existe é uma clara demonstração de desencontro de informações que poderia ter sido evitada no momento de análise realizada para o credenciamento da empresa.

Também, entende a auditoria que cabe uma consulta junto ao INMETRO a fim de que aquela autarquia possa se pronunciar a respeito das variações de informação constatadas e até mesmo, caso seja a situação, tomar medidas visando coibir uma possível distorção de atuação de seus Organismos de Certificação Acreditados.

A seguir, apresentamos casos identificados na “Amostra ECV – Etapa 01”, em que consta do processo certificados ISO 9001 não tem registro no site do INMETRO:

- Processo 80.001.019289/2009-14, empresa VISTOCAR – Serviços e Processamento de Dados Ltda (CNPJ 07.095.583/0001-20), certificado número FS 563250 (folha 159), emitido pelo Organismo Certificador B.S.I., em 27 de julho de 2010 e com validade até 26 de julho de 2013;
- Processo 80.000.025383/2010-48, empresa LIVRE VISTORIA VEICULAR LDA (CNPJ 11.803.753/0001-51), certificado número BR-SQ-11477 (folha 124), emitido pelo



Organismo Certificador Fundação Vanzolini, em 01 de outubro de 2011 e com validade até 01 de setembro de 2014;

- Processo 80.000.045830/2010-85, empresa IVNOR INSPEÇÃO, VISTORIA E CERTIFICAÇÃO AUTOMOTIVA LTDA (CNPJ 12.094.773/0001-63), certificado número DAS BR QMS 021 (folha 54), emitido pela DAS Certification, em 28 de junho de 2010 e com validade até 27 de junho de 2013;
- Processo 80.000.045596/2011-77, empresa ARAUJO & ALEXANDRE VISTORIA AUTOMOTIVA LTDA –ME (CNPJ 11.831.265/0001-58), substituída posteriormente pela razão social ARAUJO & ALEXANDRE VISTORIA AUTOMOTIVA LTDA – ME, certificado nº. SGQ C87 (folha 80), emitido pela Conceitos Certificadora, em 02 de junho de 2010 e cuja validade expirava em 03 de junho de 2011;
- Processo nº. 80.000.048773/2011-77, da empresa PREVENTT PERICIAIS E VISTORIAS AUTOMOTIVAS LTDA (CNPJ 10.602.677/0001-53), certificado número BR-11/6306 (folha 66), emitido pelo Organismo Certificador SGS, com validade de 07 de julho de 2011 até 6 de julho de 2014;
- Processo nº. 80.000.037147/2009-31, da empresa IVECAL – Inspeção, Vistoria e Certificação Automotiva Ltda. (CNPJ 10.319.621/0001-96), certificado número BR10/5444.52 (folha 132), emitido pelo Organismo Certificador SGS, válido de 17 de setembro de 2010 até 20 de maio de 2013;
- Processo 80.000.036004/2010-45, da empresa LPI VISTORIAS AUTOMOTIVAS LTDA-ME, certificado número 10050311612 (folha 123), emitido pelo Organismo Certificador WHC Certificadora ME., com data de vigência entre 02 de maio de 2010 e 01 de maio de 2013;
- Processo 80.001.005542/2009-44, da empresa VISTO MAIS VISTORIAS VEICULARES MARÍLIA LTDA, certificado número BR10/5098 (folha 145), emitido pela SGS ICS Certificadora Ltda., em 4/1/2010 com validade até 3/1/2013;
- Processo 80.001.007528/2009-85, da empresa OPÇÃO CERTA LTDA, certificado de acreditação número FS 562765 (folha 371), emitido pela BSI BRASIL, em 4/1/2010 e com validade até 3/1/2013.

Manifestação do Gestor:

No Memo 297/2012/CGIT/DENATRAN, de 22 de março de 2012, o DENATRAN justifica que a Portaria DENATRAN nº. 131/08 não estabelece que o registro de Certificado ISO seja realizado junto ao INMETRO. A CGIT fará consulta sobre o assunto àquele órgão, para que possamos providenciar ações necessárias no sentido de ajustar as possíveis falhas na legislação.

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Como esse procedimento tem embasamento somente para os Organismos Acreditados, o DENATRAN, por meio do Ofício nº. 1233/12-CGIT/DENATRAN, levou ao conhecimento do INMETRO, órgão a quem compete esse tipo de fiscalização, a relação das Empresas Certificadoras e o número de certificados emitidos para as providências que se fizerem necessárias, Anexo XV.”

Análise do Controle Interno



Considerando que as ações tomadas ainda necessitam de complementação, que depende da interação do trabalho do DENATRAN com o realizado pelo INMETRO, esta Controladoria-Geral da União manterá a constatação como pendente; até que seja enviada a informação que especifique quais as medidas que concretamente foram implementadas entre o Departamento e aquele Instituto, com vistas a afastar as razões que levaram ao registro desta constatação.

Recomendação

Recomendar ao DENATRAN que apresente informações complementares referentes aos possíveis desdobramentos advindos do contato entre o DENATRAN e o INMETRO com vistas a elaboração de ações corretivas e inovadoras nos normativos do DENATRAN de modo que se possa solucionar, em definitivo, os problemas que levam ao baixo número de registro dos certificados ISO 9000 na base de dados do INMETRO.

9.3.8 - Grupos empresariais, cujo certificado ISO 9000 não consta da base de dados do INMETRO, ampliam a cobertura da certificação a empresas “franqueadas”

Entre os fatos observados, destaca-se, também, casos em que empresas detentoras de grupos empresariais (franqueadoras ou “holdings”) que mantêm a representação de outras empresas (franqueadas), o que representa cerca de 50% do total das credenciadas junto ao DENATRAN, entre elas, porém, só uma das franqueadoras, a Maximus Vitorias, possui certificação ISO 9001 registrada junto ao INMETRO.

Mesmo não possuindo certificação registrada na base de dados do INMETRO, algumas das “holdings” adotam a prática de obter junto a um Organismo privado certificado de qualidade abrangendo em seu escopo a atividade desempenhada pela franqueada, ampliando, assim, a cobertura da certificação sobre a qualidade do sistema de gestão da empresa franqueadora. Tal situação foi verificada em diversos processos analisados pela equipe de auditoria, tratados ao final deste tópico. É importante destacar que tal procedimento só pode ser aceito se for comprovado que a franqueada efetivamente faz uso do sistema de gestão da qualidade da empresa franqueadora.

Também foi verificado em um dos casos analisados que houve “adesão” ao hipotético sistema de qualidade da “holding”, por meio de um contrato firmado entre franqueador e franqueada. O caso concreto, verificado no Processo 80.000.036004/2010-45, ocorreu entre o grupo Vistoria Brasil (CNPJ 10.905.899/0001-45) e a LPI Vitorias Automotivas Ltda – ME. Na página 96 do processo há cópia do contrato entre as duas entidades, datado de 06 de janeiro de 2010. No item 3.7 é expresso: “fica estabelecido o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), para a implantação da Certificação ISO 9000, que será pago ao CEDENTE no transcorrer da implantação até sua certificação”.

O pagamento desse valor talvez seja um dos grandes motivadores para que uma determinada empresa possa considerar mais interessante aderir a uma “holding”, por meio de franquia, ao invés de tentar exercer a atividade de ECV individualmente, uma vez que o valor é substancialmente inferior ao que seria despendido pela empresa caso ela tentasse individualmente obter a certificação.

Para melhor parametrizar essa situação, cita-se, como exemplo, o caso de uma proposta para implementação de um sistema de gestão feita por uma empresa de consultoria (SEBRAE) diretamente para uma empresa de vistoria (D&F Serviços e Vitorias Ltda. (CNPJ 09.452.886/0001-89), conforme documento que consta na página 190 do Processo nº. 80.001.016915/2009-11, datado de 15 de junho de 2010, com o objetivo de, conforme expresso na cláusula primeira, “contratação, entre as partes, da prestação de serviços de consultoria para implantar um Sistema de Gestão da



Qualidade – SGQ de acordo com a NBR ISO 9001:2008”. Também, no mesmo documento, cláusula terceira, alínea “a” especifica que “o valor dos serviços é de R\$ 19.600,00 (dezenove mil e seiscentos reais), correspondendo à remuneração para realização da consultoria técnica”. Ressalta-se, também, que devem ser acrescentados a esses valores os custos com o Organismo Certificador responsável por auditar e emitir o certificado.

Pelos dois exemplos torna-se substancialmente considerável e convidativo o valor proposto pela empresa franqueadora para a obtenção do certificado de qualidade pela simples “adesão” ao sistema da franqueadora, do que implementar, individualmente, um sistema de gestão da qualidade elaborado pela própria empresa ou desenvolvido por uma empresa de consultoria.

A seguir, apresentamos fatos identificados na “Amostra ECV – Etapa 01”, em que verificaram-se casos de empresa cessionária abrigada pelo certificado ISO 9001 de empresa cedente, situação essa não prevista como admissível nos documentos de referência do DENATRAN. Além disso, segundo informações do site do INMETRO, por não constar registro de certificação emitida em nome da empresa cedente, tal empresa não poderia cogitar o status de ser acreditada e tão pouco agregar outra empresa como certificada.

- Na folha 38, do Processo 80.000.021259/2010-11, a empresa AEROPORTO VISTORIA VEICULAR LTDA – ME (CNPJ 11.206.488/0001-24), é certificada como cessionária da empresa SUPER VISÃO PERÍCIAS E VISTORIAS LTDA (CNPJ 07.686.414/0001-65). O Certificado é de número nº. 1014-34/2010, emitido pela Instituto Falcão Bauer da Qualidade, desde 24 de março de 2010 e com validade até 23 de março de 2013, também sem registro no site do INMETRO.
- Na folha 152, do Processo 80.001.002150/2009-23, a empresa SANPERES AVALIAÇÃO E VISTORIAS EM VEÍCULOS LTDA (CNPJ 07.978.421/0001-30), é certificada como cessionária da empresa TERCEIRA VISÃO. O Certificado é de número nº. SQ-9771, emitido pelo Fundação Vanzolini, desde 11/4/2009 e com validade até 11/3/2012, também sem registro no site do INMETRO.
- Na folha 55, do Processo 80.000.001607/2010-26, aa empresa VILELA SERVIÇOS DE VISTORIA LTDA ME, é certificada, como cessionário da empresa SUPER VISÃO PERÍCIAS E VISTORIAS LTDA (CNPJ 07.686.414/0001-65). O Certificado é de número nº. 1014-6/2010, emitido pelo Instituto Falcão Bauer da Qualidade, desde 24/3/2010 e com validade até 23/3/2013, também sem registro no site do INMETRO.
- Na folha 158, do Processo 80.000.015327/2009-61, a empresa VISTOMÓVEL - VISTORIA E PERÍCIAS AUTOMOTIVAS LTDA (CNPJ 09.513.921/0002-03), é certificada, como cessionário da empresa VHF HOLDING FRANCHISE LTDA (CNPJ 11.429.166/0001-44). O Certificado é de número nº. CSQ-144, emitido pelo ACTA Supervisão Técnica Independente, desde 6/4/2010 e com validade até 6/3/2013, também sem registro no site do INMETRO.
- Na folha 129, do Processo 80.001.007295/2009-11, a empresa KOIRE E MATSUMURA PERÍCIAS E VISTORIAS S/S LTDA (CNPJ 08.627.443/0001-19), é certificada, como cessionário da empresa SUPER VISÃO PERÍCIAS E VISTORIAS LTDA. O Certificado é de número nº. 1014-70/2010, emitido pelo Instituto Falcão Bauer da Qualidade, desde 3/24/2010 e com validade até 3/23/2013, também sem registro no site do INMETRO.
- Na folha 35, do Processo 80.001.005640/2009-81, a empresa GRAZIELLE LIMA CRUZ AUTOMOTIVOS – ME (CNPJ 08.712.492/0001-50), é certificada, como cessionário da empresa TERCEIRA VISÃO. O Certificado é de número nº. SQ-9792, emitido pelo



Fundação Vanzolini, desde 11/4/2009 e com validade até 11/3/2012, também sem registro no site do INMETRO.

- Na folha 116, do Processo 80001.007493/2009-78, a empresa SÃO MATEUS PERÍCIAS E VISTORIAS LTDA (CNPJ 09.488.171/0001-86), é certificada, como cessionário da empresa SUPER VISÃO PERÍCIAS E VISTORIAS LTDA (CNPJ 07.686.414/0001-65). O Certificado é de número nº. 1014-59/2010, emitido pelo Instituto Falcão Bauer da Qualidade, desde 24/3/2010 e com validade até 23/3/2013, também sem registro no site do INMETRO.
- Na folha 143, do Processo 80.001.013615/2009-71, da empresa RISCO ZERO AUTOMOTIVOS LTDA – ME (CNPJ 08.413.671/0001-96), é certificada, como cessionário da empresa TERCEIRA VISÃO. O Certificado é de número nº. SQ-9769, emitido pelo Fundação Vanzolini, desde 11/4/2009 e com validade até 11/3/2012, também sem registro no site do INMETRO.

Manifestação do Gestor:

No Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o DENATRAN justifica que a Portaria DENATRAN nº. 131/08 não estabelece que o registro de Certificado ISO seja realizado junto ao INMETRO. A CGIT fará consulta sobre o assunto àquele órgão, para que possamos providenciar ações necessárias no sentido de ajustar as possíveis falhas na legislação.

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“As providências mencionadas... contemplam e disciplinam os casos que se enquadram nessa situação de empresas cessionária abrangida pelo Certificado ISO 9001 de empresa cedente.

Análise do Controle Interno:

Em função desta Constatação estar atrelada ao resultado obtido nas constatações “falta de padronização na exigibilidade dos certificados de gestão da qualidade ISO 9001” e “baixo nível de registro dos certificados ISO 9000 na base de dados do INMETRO”, e considerando que as mencionadas constatações carecem de ações complementares para serem efetivamente afastadas, o registro da pendência deste item permanecerá até que as razões que levaram aos apontamentos das demais constatações sejam complementarmente atendidas.

Recomendação

Recomendar ao DENATRAN que devido ao inter-relacionamento deste apontamento com as constatações “falta de padronização na exigibilidade dos certificados de gestão da qualidade ISO 9001” e “baixo nível de registro dos certificados ISO 9000 na base de dados do INMETRO” que o gestor adote ações complementares que considerem as ações a serem realizadas naquelas constatações e, suplementarmente, as medidas adequadas a serem indicadas para a solução desta pendência, relativas a utilização pelos grupos empresariais de certificados ISO 9000 fora da base de dados do INMETRO de modo que seja possível solucionar os problemas que deram causa ao registro desta constatação.

9.3.9 - Vigência expirada nas apólices de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional apresentadas pelas empresas credenciadas



Nos 38 processos de credenciamento que compuseram a “Amostra ECV – Etapa 01”, constatou-se, nos casos dos credenciamentos por quatro anos concedidos em 2009 e 2010, que a apólice de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional apresentada pela empresa interessada no credenciamento possuía vigência de apenas um ano, em descompasso, portanto, com o prazo do credenciamento concedido pelo DENATRAN. Embora em todos esses casos a apólice original já se encontrasse vencida, em nenhum dos processos foi verificada a comprovação da renovação da apólice de seguro de risco civil profissional.

Cabe ainda informar que, de acordo com a Portaria nº 131 de 23/12/2008, o referido seguro constitui requisito indispensável à qualificação técnica e à atuação da empresa, sendo previsto para a cobertura de eventuais danos a terceiros, devendo ser sistematicamente renovado, conforme trecho transcrito do citado normativo:

“Art.12. A documentação relativa à qualificação técnica consiste de:

(...)

V – prova de regular contratação de seguro de responsabilidade civil em razão da atividade desenvolvida, com importância segurada de no mínimo R\$ 300.000,00”

A mesma Portaria, em seu Anexo I, prevê a aplicação de sanções administrativas para o caso de a empresa deixar de manter o Seguro de Responsabilidade Civil, que deverá incorrer em suspensão da licença por 30 dias, ou na cassação do credenciamento, em caso de não regularização da situação após a primeira ocorrência. Sobre os poucos casos de suspensão ou cassação da licença de ECV informados pelo DENATRAN à equipe de auditoria, não houve caso em que tenha sido originado pela falta de manutenção do Seguro de Responsabilidade Civil.

Dos 268 processos analisados relativos a credenciamento por quatro anos constantes da “Amostra ECV – Etapa 02”, considerando o prazo de término das análises em 31/01/2012, verificou-se que 190 estavam com a apólice de seguro apresentada com vigência expirada (mais de 70% dos casos).

Manifestação do Gestor:

O gestor enviou as justificativas por meio do Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, argumentando que:

“a CGU verificou nos processos analisados que para os credenciamentos de 4 (quatro) anos a apólice de seguros possui vigência de apenas 1 (um) ano. Não há dessa forma, artifício que comprove que passado o primeiro ano de credenciamento, a ECV esteja devidamente segurada. Conforme Ofício Circular nº. 075/11/CGIT/DENATRAN (anexo 14), item 5, a UGC disponibilizará através de Portal a alternativa para a ECV atualizar periodicamente os documentos da empresa. Até o momento, apenas a UGC Oxy.Net encaminhou Ofício informando o atendimento a essa determinação (Anexo 16). Além disso, a fim de atualizar os processos de credenciamento por 4 (quatro) anos em vigor, a CGIT solicitou às ECVs que encaminhasse, até 15/04/2012 as renovações de apólices de seguros, conforme Ofício Circular nº. 33/2012-CGIT/DENATRAN. (Anexo 17).

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Conforme registrado, o OFÍCIO CIRCULAR Nº. 033/12 – CGIT/DENATRAN fixou em 15/04/2012 a data limite para que as ECV encaminhassem a renovação da apólice de seguro, dentre outros documentos, sob pena de ser “inativada” no Sistema SISCSV.

Aquela empresa que não atendeu o disposto no Ofício nº. 033/12 foi “inativada” no Sistema SISCSV, bem como aberto processo administrativo, uma vez que as irregularidades são passíveis de penalidades previstas no Anexo I, da Portaria 131/08.

A título de comprovação da medida acima adota e utilizando a lista de 38 empresas constantes da amostra não probabilística no exame dos processos de credenciamento, anexamos os extratos das empresas inativadas e os ofícios notificando sobre a abertura de processo administrativo, Anexo XVI.



Ainda sobre esse quesito, a minuta de resolução proposta pelo Grupo de Trabalho apresenta a seguinte redação, contida nas alíneas “c” e “d”, do inciso III e §§ 1º e 2º. do art. 5º:

- e) Apólice de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional, segurada em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e em vigor durante o prazo de validade do credenciamento da ECV, para eventual cobertura de danos causados a terceiros;”*
- f) Comprovante de quitação do seguro contratado, a partir de declaração da seguradora, devidamente assinada pelo representante legal.”*
 - § 1º A Apólice de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional e o Certificado ISO 9001/2008 devem ter caráter individual e intransferível, não sendo aceitos apólices de seguros e certificados coletivos.”*
 - § 2º. O Credenciamento terá validade anual, findo o qual o prestador de serviço deverá requerer a renovação do credenciamento para continuar a prestar o serviço de que trata esta Portaria.”*

Análise do Controle Interno:

Em relação às ações corretivas, conclui-se que o DENATRAN atuou de modo adequado para sanar a incidência dos problemas constatados.

No que se refere à prevenção, para que não haja a reincidência das evidências registradas, concluiu-se que o DENATRAN adotou, até o momento, as medidas adequadas para o equacionamento dos problemas. Porém, devido à necessidade de apurar a efetividade da ação, entende-se que a verificação completa desse assunto somente pode ser feita após a edição dos novos normativos (que atualmente encontram-se em elaboração).

Assim, a partir da análise dos normativos que vierem a ser implementados, poder-se-á verificar se há potencial para evitar que ocorram as mesmas evidências que deram causa a esta constatação. Caso a análise seja favorável, a constatação poderá ser elidida, ficando, portanto, o DENATRAN responsável por encaminhar a documentação para a análise final desta Controladoria.

Desse modo, esta Controladoria-Geral da União considera o item parcialmente atendido, mantendo a constatação pendente até que seja apresentado o resultado final da revisão dos normativos.

Recomendação

Recomendar aos gestores responsáveis pelo DENATRAN que após a aprovação do novo normativo, em substituição à Resolução 282/2008, dêem ciência a esta Controladoria-Geral a fim de que se possa avaliar se o conteúdo do documento tem condições de afastar a pendência registrada para este item, quanto à vigência expedida nas apólices de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional apresentadas pelas empresas credenciadas.

9.3.10 - Falta de especificação nas Portarias do DENATRAN quanto aos itens necessários ao credenciamento de empresas de ECV

Em diversos processos foi verificado que o DENATRAN elencou, como pendência a ser atendida pelas empresas interessadas em se credenciar como ECV, a necessidade de apresentação de fotos da fachada, do local de estacionamento, da área coberta e administrativa dessas empresas, sendo que essas exigências não estão previstas na Portaria nº 131/2008, alterada pela Portaria nº 312/2010, que estabelece os requisitos técnicos e procedimentos para credenciamento de empresas prestadoras de serviço de vistoria em veículos automotores, conforme transcrito a seguir:

“Art. 13. Para obter o credenciamento requerido a pessoa jurídica deverá cumprir as seguintes exigências:

I – possuir local adequado para estacionamento de veículos, com dimensões compatíveis para cumprir o previsto no item III;



II – dispor de área administrativa mínima de 20 m2 para funcionamento dos serviços de apoio às vistorias e também área de atendimento aos clientes;
III – realizar as vistorias em áreas cobertas, possibilitando o desenvolvimento das mesmas ao abrigo das intempéries, sendo vedado o uso de estruturas provisórias. No caso de veículos de grande porte, as vistorias poderão ser realizadas em área descoberta no pátio da empresa”

Portanto, conclui-se que os normativos vigentes são genéricos em relação às exigências previstas, e os detalhamentos dos documentos necessários constam de check list interno ao Departamento, não acessíveis, portanto, aos interessados no credenciamento.

Manifestação do Gestor:

No Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o DENATRAN defende que:

“a CGU relata que há falta de especificação das Portarias do DENATRAN quanto aos requisitos necessários ao credenciamento de empresas de vistorias, uma vez que a CGIT solicita na análise dos processos itens não previstos na Portaria DENATRAN nº. 131/11. Sobre o assunto, temos a informar que a exigem-se fotografias e projeto arquitetônico devidamente assinado por profissional competente de todas as empresas requerentes de credenciamento a fim de comprovar o atendimento do exposto no Art. 13 da Portaria DENATRAN nº. 131/11, concernente à estrutura física da empresa. Informamos que este item será melhor definido em futura alteração da portaria.”

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“O inciso IV, do art. 5º., da minuta de resolução de revisão dos procedimentos de credenciamento de empresas de vistorias, elege os documentos relativos à comprovação de atendimento de infra-estrutura técnico-operacional, dentre eles planta baixa e fotos atualizados do estabelecimento.”

Análise do Controle Interno:

O documento apresentando pelo gestor atende às recomendações do Controle Interno, contudo, como tal documentação ainda carece de aprovação para sua implementação, a constatação deve ser mantida até que a proposta de normativo enviado seja efetivamente implementado.

Portanto, a constatação deve ser mantida até que o DENATRAN apresente justificativa, pautada em procedimentos efetivamente aplicados e vigentes, de modo que se possa avaliar se as ações foram adequadas para afastar os apontamentos do relatório e, por consequência, elidir as pendências registradas.

Recomendação

Recomendar aos gestores responsáveis pelo DENATRAN que, após a aprovação do novo normativo, em substituição à Resolução 282/2008, dêem ciência a esta Controladoria-Geral a fim de que se possa avaliar se o conteúdo do documento tem condições de afastar a pendência registrada para este item, referente à falta de especificações das Portarias do DENATRAN quanto aos itens necessários ao credenciamento das empresas de ECV.

9.3.11 - Credenciamento de empresas de vistoria veicular sem comprovação de que tenham atendido a todos os requisitos legais.

Foram verificadas em alguns dos processos que compuseram a “Amostra ECV – Etapa 01” fragilidades nos documentos que serviriam para atestar que a documentação apresentada pelas empresas está de acordo com o exigido na Portaria DENATRAN nº 131/2008. Tais fragilidades se referem, em especial, à presença de rasuras e à falta de data ou assinatura do responsável pela análise. Essa questão, devido à recorrência e à importância que representa no processo de



credenciamento das ECV, merece ser devidamente tratada a fim de aprimorar os controles internos administrativos do Órgão.

Além das fragilidades acima, a equipe de auditoria verificou que, em diversos casos, apesar de esse documento elencar a ausência de documentação exigida para concessão do credenciamento, nas folhas seguintes do processo consta a emissão da Portaria de credenciamento da empresa sem que as faltas tenham sido sanadas, consubstanciando grave falha dos controles internos do DENATRAN, por estar concedendo a autorização de funcionamento para empresas que não atendem aos requisitos regulamentares. Os casos identificados, com base na “Amostra ECV – Etapa 01” estão detalhados a seguir:

Manifestação do Gestor

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“O art. 16 da referida minuta de resolução, cria um modelo padronizado de check list, no sentido de uma melhor localização dos documentos exigidos, de agilizar a análise processual e reduzir a necessidade de solicitação de dados e/ou documentos complementares à instrução do processo administrativo.”

Análise do Controle Interno

As propostas de melhoria do gestor visam dar solução para os potenciais problemas que possam ocorrer no futuro, porém não tem o fulcro de retificar os problemas passados identificados neste relatório. Este Controle Interno entende que este problema não está relacionado unicamente com o fato de se ter um normativo, ou um “check list”, mais bem elaborado. O principal ponto que deveria ser objeto de discussão refere-se a inclusão de proposta de melhoria em relação aos procedimentos ligados à gestão dos controles internos do Departamento de modo a se estabelecer rotinas para o controle prévio e, também, em relação aos mecanismos a serem empregados para a correção dos problemas identificados, tal como, a instauração de processo para identificar a origem dos problemas, consequência do fato gerado, retificação ou cancelamento de credenciamentos emitidos, identificação dos responsáveis e responsabilização e penalização de possíveis agentes.

Recomendação

Recomendar ao gestor que apresente a este Controle Interno um novo modelo de gerenciamento de controles internos administrativos com vistas à, no futuro, impossibilitar que as ocorrências identificadas neste relatório não venham mais a ocorrer e, caso ocorram, possuam mecanismos de gestão que possibilitem o seu adequado tratamento de modo que se possa dar maior confiabilidade e credibilidade ao sistema de credenciamento.

9.3.12- Constatação no Processo nº 80001.005372/2009-06

Fatos verificados:

- No formulário datado de 30/03/2011, (fl. 210) que consta a checagem - check list da documentação apresentada pela empresa interessada no credenciamento, no item relativo à prova de regularidade relativa à Seguridade Social (artigo 11 da Portaria nº 131/2008), foi colocado "S" a frente do "N" anteriormente colocado. Na folha em que está indicada esta certidão (fl. 205) consta certidão de antecedentes criminais; a última certidão da Seguridade Social identificada no processo



está na fl. 68, sendo válida até 04/08/10. Ressalta-se que o referido check list não está datado e nem assinado.

- Após ser credenciada para atuação como ECV em caráter precário pelo período de um ano, por meio da Portaria nº 125 de 19/02/2010, a empresa apresentou nova documentação, prevista no artigo 13 da Portaria nº 131/2008, visando à obtenção do credenciamento definitivo. Entretanto, foi concedida nova Portaria Precária pelo período de 1 ano. No check list da documentação apresentada pela empresa, referido no item anterior, consta “N” para os itens “local adequado para estacionamento, área administrativa e área coberta”, porém com a indicação de que constam do processo na folha 204 e a anotação “faltam fotos”.

Conforme relatado, não está previsto, dentre os requisitos exigidos na Portaria nº 131/2008, a necessidade de apresentação de fotos do estabelecimento. Além disso, o normativo também não prevê a “renovação” da portaria precária por mais um ano, disciplinando que, ao serem apresentados os documentos previstos no artigo 13, que deverá ser concedida a Portaria credenciando a empresa por quatro anos, conforme transcrito a seguir:

“Art. 23. Será concedido credenciamento em caráter excepcional e precário, pelo prazo de 01 (um) ano, às prestadoras do serviço que apresentarem os documentos comprobatórios exigidos nos artigos 10, 11, 12 e 22.

Art. 24. As prestadoras do serviço que obtiverem o credenciamento precário deverão cumprir as exigências contidas no art. 13 desta Resolução, em até 01 (um) ano da data de publicação desta Portaria.”

Manifestação do Gestor:

No Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o DENATRAN defende que “o processo encontra-se tramitado para a CGIJF e quando retornar a essa CGIT, será tomado as providências cabíveis”.

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“O referido check list (fls. 210) foi devidamente datado e rubricado pelo conferencista responsável, Anexo XVII.

Quanto à prova de regularidade com a seguridade social, aparentemente, passou despercebido pela equipe de auditoria que ao solicitar a abertura do segundo volume dos autos e em função do termo de encerramento do Volume I, acarretou a renumeração das páginas. Assim sendo, a Certidão Negativa de Débito do INSS, inicialmente contida na página 205 do processo, passou a contar das fls. 208 dos autos, devidamente corrigida no check list, Anexo XVII.

Conforme é de conhecimento da equipe de auditoria, a Portaria DENATRAN nº. 312/10 alterou o art. 23 da Portaria 131/08, que passou a vigor com a seguinte redação:

“Art. 23 Será concedido credenciamento definitivo, pelo prazo de 01 (um) ano, durante o qual deverá ser comprovada a Certificação ISO 9000.”

“Parágrafo único. As empresas credenciadas em caráter precário até a publicação desta portaria deverão solicitar, até dia 30 de junho de 2010, o credenciamento definitivo pelo prazo de 01 (um) ano, durante o qual deverá ser comprovada a Certificação ISO 9000.”

Amparado nesse preceito legal, a ECV foi credenciada em caráter precário pelo período de 01 ano (Portaria 125/10) e, posteriormente, em caráter definitivo pelo período de 01 ano (Portaria nº. 433/11), para a comprovação da Certificação ISO.

Com relação às fotos atualizadas do estabelecimento, apesar de não constar dos requisitos exigidos pela Portaria nº. 131/08, o DENATRAN entende serem importantes para instruir o processo, bem como necessárias para visualizar a estrutura apresentada na planta baixa e as condições de conservação do estabelecimento, nos termos do disposto no art. 39 da Lei. 9.784/99, a saber:

“Art. 39. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de



atendimento.”

“Parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.”

Análise do Controle Interno:

Justificativa acatada.

9.3.13 – Constatação no Processo nº 80001.002150/2009-23

Fatos verificados:

- Não foi localizado no processo a comprovação da implementação do controle informatizado através de tecnologia de Biometria, apesar do check list apresentar a marcação "S" para o item (fl.156). Este documento de checagem está sem data e assinatura, e nele consta a folha do processo onde se localizam todos os documentos apresentados, menos para o item relativo a comprovação controle informatizado através de tecnologia de Biometria (está rasurado). Apesar da ausência, na sequência do processo, foi emitida a Portaria nº 360, de 18/06/2010, concedendo o credenciamento por quatro anos à empresa requerente.

Cabe lembrar que o item ausente é considerado essencial para a concessão do credenciamento por quatro anos, conforme destaca a Portaria DENATRAN nº 131/2008:

*“Art. 13. Para obter o credenciamento requerido a pessoa jurídica deverá cumprir as seguintes exigências:
(...)*

IV – deter controle informatizado através de tecnologia de biometria para a emissão dos laudos pela ECV credenciada”

Manifestação do Gestor:

A justificativa do DENATRAN está registrada no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, em que é mencionado:

“o Art. 23 da Portaria DENATRAN nº. 131/08, alterado pela Portaria DENATRAN nº. 312/10, estabelece que será concedido credenciamento definitivo pelo prazo de 01 (um) ano, durante o qual a empresa deverá apresentar a Certificação ISO 9001 para a posterior obtenção de credenciamento por 04 (quatro) anos. Assim, a ECV CHECAR VISTORIAS AUTOMOTIVAS LTDA – CNPJ 10.637.922/0002-49 foi credenciada por 01 (um) ano (Portaria 164/11, de 18/02/11) com base no contrato de prestação de serviços para implantação do Sistema de Gestão da Qualidade e Certificação na Norma ISO 9001:2008 firmado com a empresa certificadora QOPPA CONSULTORIA.

No momento, essa empresa encontra-se com o pedido de renovação do credenciamento para 04 anos em análise, estando pendente com relação à comprovação da Certificação ISO 9001, notificada em 02/03/2012, para o e-mail atendimento@checarvistoria.com.br.

No dia 20/03/2012, a empresa encontrava-se ativa no SISCSV (Anexo 18), com a data de validade da portaria registrada incorretamente pela UGC COMPULETRA (09/05/2012 ao invés de 22/02/12), o que permitiu à ECV a emissão de laudos de vistoria com a portaria vencida.

Em função dessa irregularidade, alterou-se o status da ECV para “inativa” (Anexo 19), bem como foi aberto processo administrativo de verificação e fiscalização junto à UGC COMPULETRA e à ECV CHECAR para apurar as responsabilidades. (Anexo 20).”

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Inicialmente, cabe destacar que, embora o check list não esteja datado e assinado pelo analista, o documento apresentado na folha seguinte (fl. 157) informa a data de aprovação da documentação e o responsável por sua análise.



Pelo não cumprimento da notificação da CGIT, datada de 20/03/2012, no sentido da empresa apresentar cópia do contrato de prestação de serviços com a UGC, bem como o imediato cadastramento da ECV no Sistema DENATRAN (fl. 171), foi aberto processo administrativo e autorizada à fiscalização in loco, Anexo XVIII. ”

Análise do Controle Interno:

Conforme descrito, a empresa não atendeu às exigências endereçadas pelo DENATRAN.

O Departamento, por sua vez, atuou de modo diverso do que foi justificado, pois não abriu o processo administrativo e também não autorizou a fiscalização in loco da empresa, haja vista que não constam dados dessa empresa no Anexo XVIII.

Em virtude da divergência entre a informação prestada pelos gestores e a documentação comprobatória enviada será mantida a constatação até que sejam apresentados documentos que comprovem qual o número do processo administrativo aberto, as conclusões contidas no referido auto e as consequentes ações implementadas.

Recomendação

Recomenda aos gestores do DENATRAN que oficializem a abertura de processo administrativo específico para realizar a fiscalização in loco na empresa e, a partir do resultado alcançado, propor ações que possam resolver as pendências apontadas nesta constatação e, assim, após o comunicado e análise deste Controle Interno, avaliar se as razões que justificaram o registro da constatação foram efetivamente solucionados.

9.3.14 – Constatação no Processo nº 80000.001607/2010-26

Fatos verificados:

- A organização do processo não atende a sequência lógica ou técnica, pois ao chegar na folha nº 84, segue para a folha 65, que apresenta e-mail de DENATRAN, de 25/11/2010, listando pendências na documentação da empresa candidata ao credenciamento, (a folha 65 da sequência inicial do processo mostra fotos da empresa), sendo que várias das pendências listadas no e-mail estão contempladas na documentação presente no processo.

- Na sequência, a folha 66 apresenta check list, datado de 10/12/2010, constando “S” para quase todos os itens (vários deles listados como pendentes na folha 65), menos para o item 6 – “Regularidade com a fazenda Municipal”.

Apesar do DENATRAN, na sua checagem, ter considerado o item pendente, logo na folha seguinte (sem número), está presente a Portaria nº 13 de 12/01/2011, que concede o credenciamento por quatro anos à empresa, seguidos do documento "De acordo com a Portaria", folha 68 e com assinatura de gestores do DENATRAN (Diretor-Geral e Coordenador-Geral de Infraestrutura), além da publicação no DOU de 13/01/2011 (folha 73).

Manifestação do Gestor:

Na resposta do DENATRAN, registrada no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, argumenta-se que:

“o processo de credenciamento da ECV VILLELA SERVIÇOS DE VISTORIAS LTDA – ME CNPJ 11.004.569/0001-41 foi trocada equivocadamente de lugar, acarretando em erro de numeração das folhas seguintes. Com medida corretiva, de forma a instruir o processo adequadamente, essa folha foi reposicionada



e as demais folhas renumeradas.”

Análise do Controle Interno:

Para esta constatação pontual, entende-se que a pendência esteja resolvida. Esta constatação está inserida como um dos problemas gerenciais relativos à falhas formais de processos do DENATRAN, que foram abordadas neste Relatório, tendo sido observado que, para os futuros trabalhos de auditoria, seja verificado se houve a correção dos problemas anteriormente apontados.

9.3.15 Processo nº 80001.010566/2009-15

Fatos verificados:

- O check list, constante da folha nº 165, datado de 24/09/2010, considerou que toda a documentação necessária foi regularmente apresentada, constando na sequência do processo a Portaria nº 789 de 14/10/10, concedendo o credenciamento por quatro anos para a empresa requerente.

Entretanto, o check list informa que a comprovação da Regularidade com a Fazenda Estadual (Portaria DENATRAN nº 131/2008, artigo 11, inciso III) foi atendida por documento constante da folha nº 122. Ao consultar este documento, verifica-se que se trata de certidão da Secretaria Estadual de Fazenda datada de 26/03/2009, ou seja, um ano e meio defasada em relação à data em que foi procedida a verificação da documentação (data do check list).

Manifestação do Gestor:

Na resposta do DENATRAN, registrada no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o Departamento responde:

“conforme consta na Certidão Negativa de Débitos Tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo, emitida em 20/03/2012, não constam débitos inscritos de responsabilidade da ECV – VISTOMOVEL VISTORIA E PERÍCIA AUTOMOTIVA LTDA.”.

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Inicialmente cabe observar que o presente processo após correção das falhas formais foi arquivado, em função das justificativas apresentadas...Cabe ainda esclarecer que a Portaria nº. 789 de 14/10/10, credenciando a VISTOMÓVEL VISTORIA E PERÍCIA AUTOMOTIVA LTDA, CNPJ – 09.513.921/0002-03, foi publicada mediante ao que consta do Processo Administrativo nº. 80000.01532/2009-61, Anexo XIX.”

Análise do Controle Interno:

Apesar de ter sido comprovada fora do prazo (pois a comprovação deve ser feita previamente a obtenção do credenciamento e não a posteriori), entende-se que, para este caso específico, a justificativa possa ser acatada. Desse modo esta constatação passa a ser considerada como saneada.

9.3.16 - Não apresentação de estudos ou trabalhos de diagnóstico em relação aos normativos elaborados pela DENATRAN.

Na apuração realizada pela equipe de auditoria, ao se verificar a forma de concepção dos normativos do DENATRAN relativos à vistoria veicular, não foi identificada a realização de estudos ou de trabalhos de diagnóstico das áreas abrangidas pelas normas emitidas.

A esse respeito, a Solicitação de Auditoria nº. 07 requereu ao DENATRAN o envio de estudos de



concepção e de viabilidade que fundamentaram e subsidiaram tecnicamente a decisão pela implementação das ECV. Como resposta, o Departamento encaminhou o Processo nº. 80.001.020631/2007-59.

Analisando-se o conteúdo do referido processo verifica-se que a edição da Resolução nº. 282/2008 (Estabelece critérios para a regularização da numeração de motores dos veículos registrados ou a serem registrados no País) do CONTRAN originou-se de questionamentos feitos por entidades representativas do setor de remanufaturamento, recondicionamento e retífica de motores em relação à aplicabilidade da então vigente Resolução 250/2007.

Evidenciou-se que, como subsídio à elaboração da Resolução 282/2008 e, a partir deste ato os normativos complementares, estabeleceu-se um grupo de trabalho cujo escopo foi tratado junto à Câmara Temática de Assuntos Veiculares do CONTRAN.

Nota-se, portanto, que as decisões que influenciam o processo de elaboração dos normativos do DENATRAN estão condicionadas, primeiramente, a uma deliberação realizada no âmbito do CONTRAN. Contudo, para a situação objeto deste trabalho, ficou demonstrado apenas como ocorreu a operacionalização e trâmites para a elaboração dos normativos sem serem apresentados dados técnicos e resultados de estudos específicos do setor, como era, em sua essência, o questionado na solicitação feita pela equipe de auditoria da CGU.

Manifestação do Gestor:

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Cabe ao Gabinete do DENATRAN tecer as considerações pertinentes ao presente apontamento da equipe de auditoria”.

Análise do Controle Interno:

Não houve, muito embora tenha sido concedida oportunidade para manifestação dos gestores, a apresentação de nenhuma informação que se contrapõe ao registro da constatação.

Apesar de o DENATRAN operacionalizar as decisões que são tomadas pelo CONTRAN e que este último utiliza-se dos trabalhos desenvolvidos pelas Câmaras Temáticas, observou-se nos processos objetos desta auditoria que faltam estudos prospectivos do setor que possam fundamentar as diferentes decisões realizadas pelos diferentes agentes do sistema.

Assim, se a Câmara Temática elabora uma proposta de Resolução, o seu conteúdo pauta-se segundo o que consta nos processos, nos conhecimentos e experiências traduzidas por seus componentes, ou seja, não se tem um estudo ou diagnóstico realizado por instituição técnica, idônea que possam fundamentar o processo de elaboração dos normativos.

Esta ausência de referência técnica, no âmbito das Câmaras Temáticas, também é evidenciada durante as deliberações do CONTRAN que são pautadas, também, pelo posicionamento de seus componentes que, neste caso, representam formalmente seus órgãos, diferenciando-se do caso das Câmaras Temáticas, em que os participantes apenas expõem suas opiniões pessoais.

Uma vez concebida uma Resolução no CONTRAN, sua operacionalização é feita pelo DENATRAN, a partir de Portaria que, em muitas das vezes até estabelecem procedimentos que, muitas vezes, não se limitam a somente operacionalizar o que foi concebido nas Resoluções mas, também, em se estabelecer situações, até então, inexistente, como é o caso dos escopos de trabalho



das UGCs.

Apesar dos diferentes agentes envolvidos, não há, em nenhum dos casos, a utilização de estudos técnicos norteadores das decisões, havendo somente uma decisão unilateral por parte dos gestores; situação essa temerária, haja vista que as implicações para a sociedade atingem uma escala geométrica e não se encontram motivos que possam justificar a ausência dos referidos documentos.

Em virtude da ausência de manifestação a constatação deve ser mantida.

Recomendação

Reiterar a recomendação ao Gabinete do DENATRAN, conforme foi expresso na resposta de gestores do Departamento, para que sejam apresentadas as justificativas sobre a falta de apresentação de estudos ou trabalhos de diagnóstico em relação aos normativos elaborados pelo DENATRAN.

9.3.17 - Falhas e irregularidades verificadas em fiscalizações “in loco” em empresas de vistoria – ECV:

Para aprofundar na atuação das ECVs foram realizadas fiscalizações “in loco” em algumas empresas credenciadas. O escopo das verificações abrangeu o exame dos requisitos documentais e técnicos necessários para o credenciamento e a atuação como ECV contidos na Portaria DENATRAN nº 131/2008, de modo que foram realizadas, na sede de cada empresa fiscalizada, verificações documentais, dos sistemas informatizados, da capacidade técnica e operacional da empresa, das instalações físicas e entrevista com o proprietário da Unidade.

O resultado das fiscalizações está consolidado na tabela a seguir:

Tabela 12 – Resumo das fiscalizações realizadas nas ECV

Nº do Relatório	CNPJ	CIDADE	DATA DA INSPEÇÃO	IMPROPRIEDADES VERIFICADAS
201202629	11.831.265/0001-58	Campo Grande/MS	01/02/2012	ECV credenciada não possui certificação do sistema de qualidade ISO 9000
201202627	10.637.922/0002-49	Salvador/BA	31/01/2012	Não foram encontradas impropriedades
201202636	11.299.681/0001-57	São Paulo/SP	03/02/2012	Não foram encontradas impropriedades
201202626	12.794.638/0001-20	Macapá/AP	31/01/2012	Não foram encontradas impropriedades
201202630	10.894.248/0001-05	Natal/RN	31/01/2012	Desativada
201202633	12.096.458/0001-75	São Paulo/SP	02/02/2012	Não foram encontradas impropriedades
201202634	10.359.642/0001-35	São Paulo/SP	03/02/2012	Não foram encontradas impropriedades
201202631	12.437.429/0001-20	Porto Velho/RO	07/02/2012	Não possui certificação de sistema de qualidade padrão ISO 9000; não está instalado o sistema de tecnologia de



				biometria para a emissão dos laudos
201202632	12.036.902/0001-67	Florianópolis/SC	30/01/2012	Instalações inadequadas e laudos não encontrados no sistema

Da análise dos relatórios de fiscalização, das portarias de credenciamento e em consulta ao sistema SISCSV destacam-se as seguintes constatações:

- Em visita a empresa H. Vistocar - Vistoria de Automóveis Ltda., CNPJ nº 10.894.248/0001-05, a equipe de fiscalização constatou que a empresa não está funcionando, entretanto, em consulta ao sistema SISCSV verifica-se que a empresa está com status de ativa;
- No caso da empresa Checar Vistorias Automotivas Ltda., CNPJ nº 10.637.922/0002-49 foi verificado na inspeção que a empresa tinha um certificado ISO 9000 com validade estabelecida para o período de 06/09/2011 a 14/04/2014, entretanto, a portaria de credenciamento definitivo foi expedida na data de 24/01/2011. Não consta no processo comprovação da existência de certificado na data da publicação da Portaria;
- A empresa Araújo & Alexandre Vistoria Automotiva Ltda., CNPJ nº 11.831.265/0001-58 não possuía o certificado ISO 9000, embora tenha obtido o seu credenciamento definitivo na data de 11/11/2011;
- A empresa Vit & Malavazi Perícia e Vistoria Veicular Ltda., CNPJ nº 12.437.429/0001-20, embora não esteja em funcionamento, recebeu o credenciamento definitivo na data de 12/01/2011 sem possuir o certificado ISO 9000 e sem instalar o sistema de tecnologia de biometria;
- O estabelecimento da empresa Floripa Vistorias Ltda., CNPJ nº 12.036.902/0001-67, não atende às exigências operacionais contidas nos incisos I e II do art. 13 da Portaria DENATRAN nº 131, de 23 de dezembro de 2008. O imóvel onde funciona a empresa é inadequado para a realização das vistorias, pois é similar a uma garagem, sem janelas, sem refrigeração de ar, e a área coberta suporta apenas um veículo de cada vez. Não há local para estacionamento de veículos. A área administrativa para funcionamento dos serviços de apoio às vistorias e também área de atendimento aos clientes fica na mesma garagem coberta utilizada para o desenvolvimento das vistorias dos veículos. Na sala ao lado do funcionamento da ECV funciona uma empresa de material metálico reciclável (ferro velho). As fotos abaixo evidenciam as falhas apuradas:



Foto 1 – ECV fiscalizada pela CGU



Foto 2 – ECV fiscalizada pela CGU



Foto 3 – ECV fiscalizada pela CGU



Foto 4 – ECV fiscalizada pela CGU

Ainda em relação à empresa Floripa Vistorias Ltda., CNPJ nº 12.036.902/0001-67, foram constatadas emissões de laudos que não foram localizados no sistema SISCSV. Os laudos relativos à placa nº MDL4973, emitido no dia 22/09/2011, e à placa nº MEV1520, do dia 19/09/2011, foram solicitados aleatoriamente pela equipe de fiscalização quando da visita à empresa, porém, em consulta ao SISCSV, não foi encontrado registro da emissão desses laudos.

Os apontamentos dos relatórios de fiscalização reforçam as falhas verificadas nos processos de credenciamento, demonstrando novamente a fragilidade na atuação do DENATRAN, tanto na análise da documentação, quanto em relação à falta de fiscalização da atuação dessas empresas.

Manifestação do Gestor:

Na resposta do DENATRAN, registrada no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o Departamento justifica que:

- a) *A informação constante... do relatório da equipe de auditoria apresenta-se incorreta quanto à identificação da empresa, uma vez que os fatos narrados se referem à empresa matriz (10.637.922/0001-68) e não à filial (10.637.922/0002-49). Contudo, reconhecemos que houve equívoco na publicação da Portaria DENATRAN nº. 73/11, de 24 de janeiro de 2011 de credenciamento da ECV CHECAR VISTORIAS AUTOMOTIVAS LTDA CNPJ 10.637.922/0001-68, já que por não ter sido comprovada a Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade, a empresa não poderia ter sido credenciada por 04 (quatro) anos. Estaria apta apenas para o credenciamento pelo período de 01 (um) ano.*

Corretivamente, foi enviada notificação à ECV no sentido de apresentar cópia de Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade baseado na Norma ISO 9001:2008, sob pena de retificação do prazo de validade da mencionada Portaria e de tronar a empresa inativa no SISCSV, até a renovação da portaria de credenciamento.

- b) *Com relação à empresa VIT & MALAVAZI PERÍCIA E VISTORIA VEICULAR LTDA, CNPJ 12.437.429/0001-20, também verifica-se o mesmo erro narrado no item a, em que foi publicada Portaria DENATRAN nº. 25/11, de 12/01/2011, credenciando a ECV por 04 (quatro) anos quando ela só estaria apta ao credenciamento por 01 (um) ano em função da inexistência de Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade. Do mesmo modo, a fim de corrigir a questão, foi enviada a notificação à ECV no sentido de apresentar cópia da Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade baseado na Norma ISO 9001:2008, sob pena de retificação do prazo de validade da mencionada portaria e de tornar a empresa inativa até renovação da portaria de credenciamento.*

- c) *A ECV RH VISTOCAR – VISTORIA DE AUTOMÓVEIS LTDA – ME CNPJ 10.894.248/00001-05 obteve credenciamento pela Portaria DENATRAN nº. 1087/2010, por 01 (um) ano, com validade até*

30/11/2011. No momento encontra-se “Inativa”, sem condições de emitir laudos de vistoria através do Sistema SISCSV.

- d) A ECV SANPERES AVALIAÇÃO E VISTORIAS EM VEÍCULOS LTDA – CNPJ 07.978.421/0001-30 obteve credenciamento pela Portaria DENATRAN nº. 360/2010, por 04 (quatro) anos, com validade até 21/06/2014. No entanto, a ECV não se encontra cadastrada no Sistema SISCSV, além de que nos autos do processo de credenciamento não há contrato firmado UGC para a prestação de serviços de informática. Dessa forma, não há meios de comprovar se a ECV está de fato emitindo laudos de vistoria. Corretivamente, foi enviada notificação à ECV no sentido de apresentar cópia do contrato de prestação de serviços com a UGC, bem como o seu imediato cadastramento no Sistema SISCSV.
- e) A ECV FLORIPA VISTORIAS LTDA – EPP – CNPJ 12.036.902/0001-67, obteve credenciamento pela Portaria DENATRAN nº. 795/2010, por 01 (um) ano, com validade até 18/10/2011. Encontra-se com o pedido de renovação do credenciamento em análise, porém pendente, aguardando a comprovação da Certificação ISO, notificada em 04/11/2011, para o e-mail Thalita-pontes@hotmail.com. No momento encontra-se inativa, sem condições de emitir laudos de vistoria através do Sistema SISCSV.
- f) A ECV CONÇALVES & ARAGÃO VISTORIA AUTOMOTIVA LTDA – ME CNPJ 11.831.265/001-58 obteve credenciamento pela Portaria DENATRAN nº. 920/2011, por 04 (quatro) anos, com validade até 14/11/2015, atendendo à exigência de Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade, amparado na Norma ISO 9001:2008, conforme Certificado expedido pela Conceitos Certificadora, fl. 143 do processo de credenciamento.”

Em outra oportunidade, por meio do Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN, é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

RH VISTOCAR – VISTORIA DE AUTOMÓVEIS LTDA – ME, CNPJ – 10.894.248/0001-05 – A referida ECV obteve credenciamento da Portaria nº. 1087/2010, por 01 (um) ano, com validade até 30/11/2011. No momento encontra-se “inativa”, sem condições de emitir laudos de vistoria através do Sistema SISECV.

Cabe aqui relatar que vencido o prazo da portaria de credenciamento o Sistema DENATRAN – SISCSV bloqueia automaticamente qualquer tentativa de emissão de laudos de vistoria, até a renovação do credenciamento, independentemente do status da ECV estar na condição de “Ativa”.

Portanto, a situação “Ativa” com portaria expirada, não exprime “fragilidade dos mecanismos de controle do sistema de credenciamento”, mas, tão somente, que se trata de empresa habilitada pelo DENATRAN pendente de renovação do credenciamento.

De qualquer forma foi expedido memorando ao gestor do sistema para as providências necessárias, em relação aos apontamentos relacionados aos mecanismos de controle do sistema de credenciamento do DENATRAN, Anexo XX.

O documento que consta no Anexo XX refere-se ao Memorando nº. 505/2012-CGIT/DENATRAN encaminhado ao Coordenador-Geral da CGIE, em 28 de junho de 2012, em que é solicitada providências no sentido de promover ações voltadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do sistema de credenciamento do DENATRAN, em particular, com a alteração automática do status da empresa quando do vencimento da portaria de credenciamento, do início e/ou término do cumprimento de sanção administrativa e do vencimento da apólice do seguro de responsabilidade profissional.

SANPERES AVALIAÇÃO E VISTORIAS EM VEÍCULOS LTDA, CNPJ – 07.978.421/0001-30 – A referida empresa obteve credenciamento pela Portaria nº. 360/2010, por 04 (quatro) anos, com validade até 21/06/2014.

Conforme informado...(Processo 80001.002150/2009-23), pelo não cumprimento da notificação da CGIT, datada de 20/03/2012, foi aberto processo administrativo em desfavor da empresa e emitido o OFÍCIO Nº. 1226/12-GAB/DENATRAN, conferindo autorização para a fiscalização da empresa.

CHECAR VISTORIAS AUTOMOTIVAS LTDA, CNPJ – 10.637.922/0001-68 – Atendendo à solicitação do DENATRAN, a empresa comprovou a Certificação de Conformidade através do Certificado nº. 23.064/11, devidamente arquivado nos autos do processo nº. 80001.011291/2009-37, Anexo XXI.

VIT & MALAVAZI PERÍCIA E VISTORIA VEICULAR LTDA, CNPJ – 12.437.429/0001-20 – Em função do não cumprimento da notificação da CGIT, data de 20/03/2012, foi submetido à consideração superior minuta de portaria suspendendo os efeitos da Portaria nº. 25/2012, Anexo XXII.



No Anexo XXII consta o Ofício nº. 1270/12-CGIT/DENATRAN, de 28 de junho de 2012, em que o Coordenador-Geral de Infra-Estrutura de Trânsito comunica a representante da empresa de que há o processo administrativo nº. 80000.026768/2012-94 tratando sobre irregularidades no procedimento de credenciamento da ECV, passíveis de sanção administrativa de advertência e suspensão. O Ofício informa que haveria um prazo de 15 dias para a empresa prestar os esclarecimentos necessários ao DENATRAN a fim de afastar a possível aplicação de penalidades.

FLORIPA VISTORIAS LTDA – EPP, CNPJ – 12.036.902/0001-67 – Referida ECV obteve credenciamento pela Portaria nº. 795/2010, por 01 (um) ano, com validade até 18/10/2011. No momento encontra-se “inativa”, sem condições de emitir laudos de vistoria através do Sistema SISECV, aguardando a renovação da portaria de credenciamento.

Com relação aos apontamentos do relatório de fiscalização ‘in loco’, a empresa foi citada no sentido de apresentar justificativas a respeito, no prazo de quinze dias, bem como expedido o OFÍCIO Nº. 1229/12-GAB/DENATRAN, conferindo autorização para a fiscalização da empresa, Anexo XXIII.

Análise do Controle Interno:

A manifestação apresentada pelo gestor afasta a pendência apenas do apontamento realizado feito para a empresa CHECAR VISTORIAS AUTOMOTIVAS LTDA, CNPJ – 10.637.922/0001-68 e para a empresa GONÇALVES & ARAGÃO VISTORIA LTDA – ME CNPJ 11.831.265/0001-58, portanto, para essas duas empresas, a constatação está saneada.

Para as demais empresas serão mantidas as pendências, conforme descrito nos parágrafos a seguir:

Em relação às empresas VIT & MALAVAZI PERÍCIA E VISTORIA VEICULAR LTDA (12.437.429/0001-20), FLORIPA VISTORIAS LTDA (CNPJ: 12.036.902/0001-67), o Controle Interno, considerando que o documento de justificativa emitido pelo gestor foi elaborado em março de 2012, entende que as medidas adotadas não elidem os problemas apontados no Relatório. Assim, considerando que já houve tempo suficiente para regularizar a situação das empresas ou, até mesmo, cancelar os credenciamentos emitidos esta Controladoria-Geral da União aguarda comunicado complementar que informe qual decisão foi adotada pelo Gestor em relação ao credenciamento das empresas (inclusive com documentação de certificados anexa comprobatória) e, ainda, a aplicação de uma possível penalidade aos servidores que deram causa aos erros evidenciados. Aguarda-se o resultado final da análise das justificativas prestadas pelo agente credenciado e sobre a deliberação tomada pela DENATRAN.

A empresa SANPERES AVALIAÇÃO E VISTORIAS EM VEICULOS LTDA (CNPJ 07.978.421/0001-30), muito embora não tenha sido apontada na amostra da CGU, também fará parte desta análise devido à resposta enviada pelo DENATRAN, contudo, pela falta de documentação complementar, também ficará pendente a apresentação de justificativa para afastar a pendência no Relatório. Aguarda-se o resultado sobre a fiscalização realizada;

A empresa RH VISTOCAR – VISTORIA DE AUTOMÓVEIS LTDA - CNPJ nº 10.894.248/0001-05, muito embora tenha sido constatado, pela equipe de fiscalização, que, em consulta ao sistema SISCSV, que a empresa apresentava o status de “ativa”, o DENATRAN informou que o status passou a ser “inativa”. Veja-se que o gestor apenas informa ao Controle Interno que a informação atual existente é contrária ao que foi registrado no momento da auditoria; sem, contudo, justificar os motivos que levaram a alteração do status da informação; mesmo porque o vencimento da Portaria de credenciamento ocorreu em novembro de 2011 mas no ano de 2012 ainda estava ativa. Isso só vem demonstrar o quanto é frágil os mecanismos de controle do sistema de credenciamento dos agentes credenciados como ECV; identificando que são necessários ajustes gerais nos rotinas de controle estabelecidas para esse processo. Não houve sinalização de ter ocorrido qualquer ação após a emissão do Memorando nº. 505/2012-CGIT/DENATRAN, razão que justificativa manter pendente a situação desta constatação.



Em relação à empresa RH VISTOCAR – VISTORIA DE AUTOMÓVIES LTDA – ME CNPJ nº 12.036.902/0001-67 não houve manifestação da Unidade sobre os laudos emitidos que não foram localizados no sistema SISCSV, dessa forma a constatação será mantida até que sejam apresentadas novas informações sobre o assunto.

Recomendação

Recomendar aos gestores do DENATRAN que adotem ações complementares visando solucionar as pendências existentes, assim como, que seja implementado um plano anual de fiscalização das ECVs, com a definição de uma amostra probabilística de empresas a serem fiscalizadas e, na sequência, dê ciência a este Controle Interno a fim de que se possa avaliar se as ações foram adequadas para afastar o registro da constatação.

10 - INSTITUIÇÃO TÉCNICA LICENCIADA - ITL

10.1 - Características

De acordo com o artigo 106 do Código de Trânsito Brasileiro:

No caso de fabricação artesanal ou de modificação de veículo ou, ainda, quando ocorrer substituição de equipamento de segurança especificado pelo fabricante, será exigido, para licenciamento e registro, certificado de segurança expedido por instituição técnica credenciada por órgão ou entidade de metrologia legal, conforme norma elaborada pelo CONTRAN.

Atendendo ao disposto no Artigo 106 do Código de Trânsito Brasileiro o CONTRAN publicou a Resolução nº 232, de 30/03/2007, estabelecendo procedimentos para a prestação de serviços por Instituição Técnica Licenciada - ITL e Entidade Técnica Pública ou Paraestatal – ETP, para emissão do Certificado de Segurança Veicular - CSV.

Antes de abordar mais detalhadamente a Resolução nº 232/2007, considera-se conveniente tecer um breve relato histórico da evolução da normatização que trata das Instituições Técnicas Licenciadas - ITL, anteriormente denominadas organismos de inspeção veicular – OIC e Organismo de Inspeção Autorizado – Segurança Veicular - OIA- SV. Para tanto foi solicitado ao DENATRAN por meio da SA nº 201118952/007, enviar cópia dos estudos de concepção e de viabilidade que fundamentaram e subsidiaram tecnicamente a decisão, por parte do DENATRAN no âmbito de sua competência, de implementar mecanismos operacionais executados por meio ECV, ITL, ETP, UGC,



CERTIFICADORAS, devendo conter, no mínimo, os dados relativos ao cronograma de implantação proposto, as demandas do mercado, as necessidades e as justificativas que levaram à adoção deste sistema, operacionalizado por diferentes agentes, e os Manuais para implantação e utilização de cada área específica de atuação.

Em análise aos processos de estudos apresentados destacam-se os seguintes fatos:

Em setembro de 2002, em audiência pública realizada na Câmara dos Deputados a Associação Nacional dos Organismos de Inspeção – ANGIS encaminhou documentação sobre evidências de irregularidades no sistema de credenciamento e funcionamento de organismos de inspeção veicular – OIC. A associação alegava que a regulamentação do INMETRO e do DENATRAN, vigente à época, vinha sendo sistematicamente desrespeitada por diversos organismos de inspeção, bem como que empresas abriam diversas filiais não credenciadas pelo INMETRO e não homologadas pelo DENATRAN, que operavam livremente.

No processo nº 80001.014888/2004-29 constava a documentação encaminhada pela ANGIS, datada de 31/08/2004, que tratava da violenta deterioração do setor de organismos de inspeção veicular. O documento informava irregularidades na inspeção de veículos de GNV, inspeções realizadas fora das instalações de Organismo de Inspeção Credenciado - OIC, aprovação de veículo tipo automóvel com suspensão rebaixada, e apreensão de documentos em organismo de inspeção em São Paulo.

Por fim a Associação afirmava que a cada dia que passava as irregularidades se avolumavam demonstrando a necessidade de uma reforma geral e urgente do atual sistema de OIC pelo país e não menos importante de sua fiscalização.

Além disso, em ação ordinária apresentada da 21ª Vara Cível da Seção Judiciária de São Paulo pela ANGIS foi concedida antecipação dos efeitos da tutela determinando ao INMETRO que se abstivesse de promover novos credenciamentos de organismos interessados em organizar inspeções em veículos com histórico diferenciado até a final decisão de mérito.

Em função dos problemas identificados nas empresas de OIC, foi autuado o processo de nº 80001.010316/2005-51, de 05/07/2005, contendo cópia da Portaria nº 07, de 16/04/2004, que instituiu grupo de trabalho no âmbito do DENATRAN, com objetivo de elaborar estudos visando à regulamentação da instalação de organismos de inspeção credenciados pelo INMETRO.

O resultado dos estudos do Grupo de Trabalho, que foi finalizado no dia 24/09/2004 apresentava diversas conclusões, dentre as quais, destacam-se:

- imediata revogação da Portaria Conjunta DENATRAN/INMETRO nº 01, de 26/11/2002, sendo substituída por uma Resolução do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN;
- substituição da denominação OIC por OIA-SV - Organismo de Inspeção Autorizado – Segurança Veicular;
- que a nova resolução estabelecesse critérios para concessão de autorização por parte da DENATRAN;
- que após a anuência do DENATRAN no processo de pré - inscrição, fosse feito o credenciamento dos OIA-SV junto ao INMETRO, e posteriormente fosse recebida a autorização final junto ao DENATRAN;
- exigência de probidade administrativa dos responsáveis pela OIA-SV e de seus funcionários e sócios, além dos registros de capacitação técnica do responsável técnico e dos inspetores de segurança veicular;



- realização de fiscalização e/ou auditoria dos OIA-SV por grupo técnico criado pelo DENATRAN; e
- exigência de que os OIA-SV tivessem câmera interligada on-line com o sistema RENAVAM impedindo foto montagens ou alteração da imagem posteriormente.

Diversas entidades representativas do setor de inspeção veicular, assim como o INMETRO, foram consultadas em relação à minuta da Resolução elaborada em função da conclusão do Grupo de Trabalho.

Como resultado dos trabalhos foi emitida, no dia 04/11/2005, a Resolução nº 185, estabelecendo os procedimentos para a prestação dos serviços por Instituição Técnica Licenciada – ITL e emissão do Certificado de Segurança Veicular - CSV.

Posteriormente, tal resolução foi revogada, com a emissão da Resolução nº 232, de 30/03/2007, que teve como base a conclusão dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho criado em 28 de setembro de 2006 no âmbito da Câmara Temática de Assuntos Veiculares – CTAV, para o aprimoramento das atividades na execução dos serviços de inspeção de segurança veicular.

10.2 – Base Normativa

De acordo com o Ofício nº 68/2012/GAB/DENATRAN, os principais normativos que disciplinam o serviço de inspeção veicular e a emissão do Certificado de Segurança Veicular - CSV são:

- RESOLUÇÃO Nº 232, de 30/03/2007: estabelece procedimentos para a prestação de serviços por Instituição Técnica Licenciada - ITL e Entidade Técnica Pública ou Paraestatal – ETP, para emissão do Certificado de Segurança Veicular - CSV, de que trata o art.106 do Código de Trânsito Brasileiro;
- RESOLUÇÃO Nº 266, de 19/12/0007: dá nova redação ao inciso IV do art. 15 da Resolução nº 232/2007 – CONTRAN;
- PORTARIA Nº 27, de 24/05/2007: estabelece instruções para a instalação e funcionamento das ITL e ETP, para a prestação do serviço de inspeção veicular e emissão do CSV aos veículos de fabricação artesanal, modificados ou que tiveram substituição de equipamentos de segurança especificados pelo fabricante, nos termos do art. 106 do Código de Trânsito Brasileiro; e
- PORTARIA Nº 29, de 30/05/2007: estabelece instruções necessárias para o pleno funcionamento no disposto no art. 98 e 120 do Código de Trânsito Brasileiro e na Resolução nº 232 de 30 de março de 2007, do CONTRAN, no que se refere ao modelo, registro e controle da emissão de CSV, registro dos dados resultantes das inspeções, registro eletrônico do CSV no sistema RENAVAM e a rastreabilidade destes registros.

10.3 – Síntese dos Trabalhos de Auditoria Realizados

De acordo com o artigo 1º da Resolução nº 232/2007:

O Serviço de inspeção de segurança de veículos modificados, recuperados de sinistro, fabricados artesanalmente ou aqueles em que tenha havido substituição de equipamento de segurança especificado pelo fabricante, montador ou encarregador, de que trata o Art. 106 do Código de Trânsito Brasileiro, para fins de emissão de Certificado de Segurança Veicular – CSV, poderá ser realizada por Instituição Técnica Licenciada – ITL, pessoa jurídica de direito público ou privado, ou por Entidade Técnica Pública ou Paraestatal – ETP, sem fins lucrativos.

Em função de que o parágrafo 1º do art. 3º da Resolução 232/2007 preconiza que “A ITL ou ETP interessada em prestar o serviço de inspeção e emissão do Certificado de Segurança Veicular - CSV



deverá requerer a licença de instalação ao órgão máximo executivo de trânsito da União, sendo a licença formalizada nos termos desta Resolução”, foi solicitado ao DENATRAN, por meio da SA 201118952/004, que encaminhasse o fluxo detalhado do processo de análise e aprovação das propostas de credenciamento das empresas de Inspeção Veicular, indicando os setores e os respectivos agentes responsáveis, os normativos internos que operacionalizam tal procedimento, bem como planilha eletrônica contendo, no mínimo, a relação de processos de credenciamento analisados desde 2009, contemplando o nome das empresas, o CNPJ, prazos de tramitação do processo e a motivação para aprovação ou indeferimento do pedido.

Em resposta a unidade apresentou, por meio do Ofício nº 68/2012/GAB/DENATRAN, de 11/01/2012, as seguintes informações e documentos: relação de normativos vigentes; fluxograma de procedimentos e tramitação dos processos de licenciamento de ITL; check list de análise de licenciamento e de fiscalização; e planilha contendo a relação de processos de ITL.

Da análise dos documentos encaminhados verificou-se a existência de trezentos e quatro ITL ativas. Para análise da equipe de auditoria, em função da amostra realizada, os seguintes processos de concessão de licença foram solicitados, por meio da SA 201118952/005:

Tabela 13 – Amostra analisada pela equipe de auditoria

PROCESSO	Nº Portaria	CNPJ	CIDADE	UF
80000.034397/2011-33	P705/11	02.750.377/0003-55	Brasília	DF
80000.047700/2011-68	P1020/11	37.116.704/0001-34	Brasília	DF
80001.007728/2006-95	P36/08	06.087.634/0001-00	São Paulo	SP
80000.052781/2011-18	P1012/11	37.116.704/0002-15	Goiânia	GO
80000.044039/2010-58	P501/11	12.286.473/0001-86	Rio de Janeiro	RJ
80000.059358/2010-68	P640/2011	08.387/750/0004-12	Simões Filho	BA
80001.019842/2007-49	P33/09	06.273.616/0001-12	Linhares	ES
80001.026617/2008-40	P64/09	10.279.328/0001-42	Divinópolis	MG
80000.044298/2011-60	P823/11	03.125.712/0002-06	Dourados	MS
80000.048059/2011-89	P892/11	05.992.126/0001-03	Campina Grande	PB
80001.016081/2006-92	P172/07	06.721.614/0001-49	Recife	PE
80001.007864/2006-85	P192/07	05.790.997/0001-44	São Paulo	SP



80001.007854/2006-40	P220/07	05.155.750/0001-56	Salvador	BA
80001.012025/2006-89	P248/07	60.386.406/0002-67	Paulínia	SP
80001.007884/2006-56	P228/07	37.116.704/0001-34	Brasília	DF
80000.050126/2010-44		10.734.662/0001-49	Cacoal	RO
80001.007706/2006-25	P114/07	06.053.798/0001-16	São Caetano do Sul	SP
80001.016079/2006-13	P148/07	72.997.380/0001-91	Salvador	BA
80001.018698/2005-61	P178/07	06.339.016/0001-00	Petrópolis	RJ
80001.005507/2006-82	P156/07	05.253.105/0001-76	Tubarão	SC

Os resultados das análises dos processos de ITL estão relatados no item 10.4 deste relatório.

10.4 – Constatações verificadas nos processos de concessão de licença para prestação de serviço das ITL

Na análise dos processos de concessão de licença para prestação de serviço de inspeção veicular por parte das ITL, foram constatadas impropriedades nos processos de concessão de Licença de Funcionamento para ITL – Instituição Técnica Licenciada que demonstram fragilidades nos procedimentos realizados pelo DENATRAN. Tais impropriedades estão relatadas a seguir.

10.4.1 - Falhas na comprovação da regularidade fiscal e da certidão negativa de falência ou concordata.

A Resolução CONTRAN nº 232, de 30 de março de 2007, estabelece exigências para concessão de licença de funcionamento para prestação de serviços por ITL e ETP, para emissão do CSV, de que trata o art. 106 do Código de Trânsito Brasileiro.

Segundo o Art. 11. da citada Resolução, será concedida licença pelo órgão máximo executivo de trânsito da União à pessoa jurídica que comprovar:

- I - habilitação jurídica;
- II - regularidade fiscal;
- III - qualificação técnica.

De acordo com o artigo 13, a documentação relativa à regularidade fiscal consiste de:

- “I - prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);*
- II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal ou estadual, se o caso, relativa à sede da pessoa jurídica, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*
- III - prova de regularidade para com as Fazendas Federal, Estadual, Distrital e Municipal da sede da pessoa jurídica, 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 - Comprovação na forma da lei, de regularidade da entrega da declaração da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) ao Ministério do Trabalho e Emprego.*
- VI - comprovante de registro de empregados.”*



Além disso, o artigo 12, inciso III, indica que deverão ser fornecidas as “*certidões negativa de falência ou concordata, expedidas pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica ou de execução patrimonial, com data não superior a 30 (trinta) dias da data da solicitação da licença, acompanhadas da prova de competência expedida por cartórios distribuidores.*”

Na análise dos processos de credenciamento das referidas instituições, foram identificadas falhas na verificação dessa documentação.

O DENATRAN, após analisar e aprovar toda a documentação enviada pelos proponentes, comunica ao INMETRO para que realize o processo de acreditação da instituição, condição necessária para que seja concedida a licença de funcionamento. De acordo com os processos analisados, muitas vezes, esse processo de acreditação pode ser longo e durar vários meses e, somente após finalizado o processo de acreditação, é concedida e publicada a licença para funcionamento da ITL (ver quadro a seguir). Porém, quando da concessão da licença, as certidões de regularidade fiscal e a certidão negativa de falência não são verificadas novamente o que, constitui falha no processo de credenciamento uma vez que poderão ser concedidas licenças sem que o proponente tenha a regularidade fiscal exigida pela resolução 232, de 30 de março de 2007. Segue quadro abaixo, demonstrando os intervalos de tempo entre a apresentação da documentação ao DENATRAN e a concessão/publicação da licença.

Tabela 14 - Intervalos de tempo entre a entrada de documentos no DENATRAN e a concessão da licença

Empresa	CNPJ	Data do Requerimento Inicial	Data da Concessão da Licença	Intervalo (meses)
Autho Inspeção Veicular – Sistema Rede Mult	05.790.997/0001-44	30/04/06	13/11/07	18
CIPETRAM BAHIA LTDA.	05.155.750/0001-56	02/05/06	28/11/07	19
Central Linhares de Inspeções Veiculares Ltda.	06.273.616/0001-12	16/07/07	02/03/09	18
GXX do Brasil Inspeção Veicular Ltda.	12.286.473/0001-86	06/09/10	06/06/11	9
SERRATRAN CONTROLE DE TRANSPORTE LTDA	06.339.016/0001-00	25/11/2005	06/11/2007	23
DNIV – DIVISÃO NACIONAL INSPEÇÃO VEICULAR LTDA	72.997.380/0001-91	05/08/2006	06/11/2007	15
Segurança Veicular São Paulo	06.087.634/0001-00	08/05/2006	06/05/2008	23
AASV – Auto Análise de Segurança Veicular	06.721.614/0001-49	10/08/2006	06/11/2007	14

Das empresas analisadas, consulta ao histórico de certidões da página da DATAPREV na internet, evidenciaram pelo menos uma situação em que houve a emissão da portaria em uma data em que a empresa não apresentava a regularidade junto ao INSS, conforme detalhado abaixo:

- No caso da Autho Inspeção Veicular – Sistema Rede Mult (CNPJ 05.790.997/0001-44),



quando ocorreu a apresentação do requerimento inicial (30/04/2006), a empresa estava em situação regular junto ao INSS, conforme certidão apresentada no processo de credenciamento com prazo de validade até 16/10/2006. Porém, consulta atualizada à página do INSS confirma que na data correspondente à concessão da licença (13/11/2007), a certidão não estava regular uma vez que havia vencido em 10/11/2007 e somente foi emitida nova certidão em 13/06/2008. Ver relação abaixo extraída da página da DATAPREV na Internet:

Tabela 15: Relação certidões INSS emitidas para a empresa AUTHO INSPECAO VEICULAR
SISTEMA REDE MULT CGC: 05.790.997/0001-44

Certidão	Data Emissão	FIN	Data Validade
932008-21200997	13/6/2008	4	10/12/2008
190372007-21004030	14/5/2007	4	10/11/2007
141232006-21004030	19/4/2006	4	16/10/2006
321362005-21004030	6/10/2005	4	4/4/2006
180532005-21004030	16/6/2005	4	14/9/2005
16772005-09001090	31/3/2005	4	29/09/2005*
32992004-09001090	28/6/2004	4	26/9/2004
45072003-09001120	27/8/2003	4	25/11/2003

Com relação à regularidade do FGTS, a situação é mais grave uma vez que, das empresas listadas acima, três tiveram sua concessão autorizada e publicada sem que demonstrassem estar regulares junto ao FGTS, conforme detalhado abaixo:

- No caso da Autho Inspeção Veicular – Sistema Rede Mult (CNPJ 05.790.997/0001-44), quando ocorreu a apresentação do requerimento inicial (30/04/2006), a empresa estava em situação regular junto ao FGTS, conforme certidão apresentada no processo com prazo de validade até 18/05/2006. Porém, consulta atualizada, confirma que na data correspondente à concessão da licença (13/11/2007), a certidão não estava regular uma vez que havia vencido em 19/07/2007 e somente foi emitida nova certidão em 07/01/2008. Ver relação abaixo extraída da página da CAIXA na Internet:

Tabela 16: Relação certidões FGTS emitidas para a empresa AUTHO INSPECAO VEICULAR
SISTEMA REDE MULT CGC: 05.790.997/0001-44

Data de Emissão/Leitura	Data de Validade	Número do CRF
27/2/2011	27/02/2011 a 28/03/2011	2011022719540534149962
14/12/2009	14/12/2009 a 12/01/2010	2009121410473327821964
26/8/2008	26/08/2008 a 24/09/2008	2008082620271826227503
5/6/2008	05/06/2008 a 04/07/2008	2008060515101848222469
5/5/2008	05/05/2008 a 03/06/2008	2008050511215065930695
7/1/2008	07/01/2008 a 05/02/2008	2008010716230604631240
20/6/2007	20/06/2007 a 19/07/2007	2007062016104255579988
21/5/2007	21/05/2007 a 19/06/2007	2007052110062437428098
10/7/2006	10/07/2006 a 08/08/2006	2006071014591045084971
19/4/2006	19/04/2006 a 18/05/2006	2006041915425769081167
6/10/2005	06/10/2005 a 04/11/2005	2005100610360555522744
30/3/2005	30/03/2005 a 28/04/2005	2005033014042636898963
18/2/2005	18/02/2005 a 19/03/2005	2005021816181062079400



28/6/2004	28/06/2004 a 27/07/2004	2004062814062718508459
22/8/2003	22/08/2003 a 20/09/2003	2003082207551975887303

- No caso da Central Linhares Inspeções Veiculares, quando ocorreu a apresentação do requerimento inicial (16/07/2007), a empresa estava em situação regular junto ao FGTS, conforme certidão apresentada no processo com prazo de validade até 14/10/2007. Porém, consulta atualizada ao histórico daquela empresa confirma que na data correspondente à concessão da licença (02/03/09), a certidão não estava regular uma vez que havia vencido em 17/02/2009 e somente foi emitida nova certidão em 10/11/2009. Ver relação abaixo extraída da página da CAIXA na Internet:

Tabela 17: Relação certidões FGTS emitidas para a empresa CENTRAL LINHARES INSPEÇÕES VEICULARES

Data de Emissão/ Leitura	Data de Validade	Número do CRF
1/2/2012	01/02/2012 a 01/03/2012	2012020115122218432948
2/1/2012	02/01/2012 a 31/01/2012	2012010210024482636433
30/11/2011	30/11/2011 a 29/12/2011	2011113010404566631141
9/5/2011	09/05/2011 a 07/06/2011	2011050908445664187823
15/4/2011	15/04/2011 a 14/05/2011	2011041517213774062752
18/3/2011	18/03/2011 a 16/04/2011	2011031815360010142880
23/2/2011	23/02/2011 a 24/03/2011	2011022308334191969192
24/1/2011	24/01/2011 a 22/02/2011	2011012408521630067409
4/1/2011	04/01/2011 a 02/02/2011	2011010407592786071207
15/12/2010	15/12/2010 a 13/01/2011	2010121511543412990257
8/2/2010	08/02/2010 a 09/03/2010	2010020813524118008810
10/11/2009	10/11/2009 a 09/12/2009	2009111014531264003719
19/1/2009	19/01/2009 a 17/02/2009	2009011918431319442921
8/9/2008	08/09/2008 a 07/10/2008	2008090813033577586300
12/7/2008	12/07/2008 a 10/08/2008	2008071213412437572471
13/3/2008	13/03/2008 a 11/04/2008	2008031309330468038619
12/2/2008	12/02/2008 a 12/03/2008	2008021209352261350767
15/9/2007	15/09/2007 a 14/10/2007	2007091509542771186847



9/3/2006	09/03/2006 a 07/04/2006	2006030917474056379725
8/6/2004	08/06/2004 a 07/07/2004	2004060816020045885303

- No caso da GXX do Brasil Inspeção Veicular Ltda. (CNPJ 12.286.473/0001-86), quando ocorreu a apresentação do requerimento inicial (06/09/2010), a empresa estava em situação regular junto ao FGTS, conforme certidão apresentada no processo com prazo de validade até 05/10/2010. Porém, consulta atualizada, confirma que na data correspondente à concessão da licença (06/06/2011), a certidão não estava regular uma vez que havia vencido em 18/03/2011 e somente foi emitida nova certidão em 14/10/2011. Ver relação abaixo extraída da página da CAIXA na Internet:

Tabela 18: Relação certidões FGTS emitidas para a empresa GXX do Brasil Inspeção Veicular Ltda. (CNPJ 12.286.473/0001-86)

Data de Emissão/Leitura	Data de Validade	Número do CRF
2/1/2012	02/01/2012 a 31/01/2012	2012010209570890348961
29/11/2011	29/11/2011 a 28/12/2011	2011112916142885832590
14/10/2011	14/10/2011 a 12/11/2011	2011101405535883823489
17/2/2011	17/02/2011 a 18/03/2011	2011021710415587465002
6/9/2010	06/09/2010 a 05/10/2010	2010090610340401614553
5/8/2010	05/08/2010 a 03/09/2010	2010080510214950610513

Portanto, da forma em que está ocorrendo o processo de credenciamento, entendemos que, para atendimento da Resolução CONTRAN nº 232, serão necessários os seguintes procedimentos:

- Verificação inicial da regularidade fiscal no momento da apresentação da documentação para credenciamento; e
- Verificação final da regularidade fiscal no momento da elaboração e publicação da portaria, como forma de garantir que nenhuma das certidões tenha o seu prazo de validade vencido.

Manifestação do Gestor:

Em relação ao assunto a Unidade apresentou, por meio do MEMO. N.º 297/2012-/CGITDENATRAN, de 22/03/2012, as seguintes informações:

“Com relação ao Item 5.4.1, referente a falhas na comprovação da regularidade fiscal e da certidão negativa de falência e concordata nos processos de licenciamento de ITL, informamos que na análise desses documentos, sua validade era verificada tão somente pela data de protocolo neste Ministério. Também não se verificava novamente a validade das certidões após o comunicado de acreditação do INMETRO, uma vez que de acordo com o § 2º do Art 7º da Portaria DENATRAN 27/07 “para concessão da acreditação, o INMETRO deverá verificar a conformidade dos requisitos previstos nos arts. 12 a 20 da Resolução nº 232/11 do CONTRAN e no Anexo IV desta Portaria”. Em atendimento às recomendações da CGU, a partir de 19/03/12 a CGIT adotou novo procedimento de análise de processos de licenciamento de ITL e ETP (Anexo 12).”

No Memo. N.º. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Com base na recomendação realizada pela equipe técnica da CGU, a CGIT passou a tramitar os processos de licenciamento de ITL somente com as certidões de validade no prazo previsto para a publicação da Portaria, ainda que na data de protocolo do processo os documentos apresentados estivessem válidos. Foi dada publicidade a essa ação por meio de email em 19/03/2012 expedido à todas as UGCs e associações de ITLs, Anexo XXIV.

No mesmo sentido, a CGIJF expediu o Memo nº.47/2012/CGIJF/DENATRAN solicitando que os processos fossem encaminhados àquela especializada com prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes do vencimento das



certidões, Anexo XXV.

Dessa forma, a CGIT considera que as atividades cabíveis foram tomadas e se disponibiliza a encaminhar quaisquer processos solicitados pela CGU para a comprovação da efetividade dessa ação.”

Análise do Controle Interno:

Consideram-se positivas as medidas adotadas pela Unidade no intuito de eliminar as falhas apontadas nesse relatório.

A verificação da efetividade das ações poderá ser aferida em trabalhos futuros, a critério da equipe de fiscalização, no trabalho de monitoramento a ser realizado no Departamento.

Todavia, para os objetivos desta fiscalização e diante do que foi apresentado pelo gestor, este Controle Interno considera que as medidas saneadoras foram suficientes para afastar o problema e, dessa forma, eliminar o registro da constatação.

10.4.2 - Concessão de licença para empresas que não atuam exclusivamente em atividades pertinentes à inspeção veicular.

De acordo com o item IV do artigo 15 da Resolução n.º 232/2007, que trata das exigências operacionais, para obter a licença de funcionamento a pessoa jurídica deverá executar exclusivamente atividades pertinentes à inspeção veicular.

Na análise das ITL constante da amostra selecionada verificou-se a concessão da licença para empresas que possuíam outras atribuições além da atividade de inspeção veicular, conforme demonstra o quadro abaixo, cujas informações foram extraídas dos contratos sociais apresentados:

Tabela 19 – Objeto social divergente da inspeção veicular

CNPJ	ATRIBUIÇÕES ALÉM DE INSPEÇÃO
03.125.712/2001-25	Serviços de avaliação e capacitação de empresas fabricantes de reboques, e encarregadores afins; Serviços de engenharia mecânica e elaboração de projetos e laudos técnicos.
08.387/750/0004-12	Exploração no ramo de ensaios de materiais e de produtos; Análise de qualidade.
06.339.016/0001-00	Auditorias em empresas de transporte rodoviário.
72.997.380/0001-91	Prestação de serviços de avaliação e vistoria de veículos automotores ou não, em geral.

Manifestação do Gestor:

Em relação a esse assunto, a Unidade apresentou, por meio do MEMO. N.º 297/2012-/CGITDENATRAN, de 22/03/2012, os seguintes esclarecimentos:

“Quanto à concessão de licença para empresas que não atuam exclusivamente em inspeção veicular, informamos que já há algum tempo está sendo exigido que conste no objeto social da empresa a atividade exclusiva em inspeção veicular, tanto para as novas solicitações, quanto para as renovações de licenciamentos.”

Na resposta do DENATRAN, registrada no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o Departamento defende que:

“referente a falhas na comprovação da regularidade fiscal e da certidão negativa de falência e concordata nos processos de licenciamento de ITL, informamos que na análise desses documentos, sua validade era verificada



tão somente pela data de protocolo neste Ministério. Também não se verificava novamente a validade das certidões após o comunicado de acreditação do INEMTRO, uma vez que de acordo com o parágrafo 2º. Do Artigo 7º. Da Portaria do DENATRAN 27/07 “para concessão da acreditação, o INMETRO deverá verificar a conformidade dos requisitos previstos nos art. 12 a 20 da Resolução 232/11 do CONTRAN e do Anexo IV desta Portaria”. Em atendimento às recomendações da CGU, a partir de 19/03/12 a CGIT adotou novo procedimento de análise de processos de licenciamento de ITL e ETP.”

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Quanto a esse item, a CGIT reitera a ação já tomada por essa Coordenação, mesmo antes da auditoria realizada pela CGU, quanto a exigência de que as empresas apresentem em seu objeto social a atividade exclusiva em inspeção veicular, tanto para novas solicitações quanto para as renovações de licenciamento.

A análise do Controle Interno, contudo, questiona tal ação uma vez que a situação foi constatada em processos analisados em 2010 e 2011. Entretanto, nos processos listados na Tabela 13 do documento da Controladoria Geral da União, referente aos processos analisados, encontram-se os contratos sociais das empresas com o objeto social coerente com a atividade desempenhada.

No processo 8000.008049/2006-33 em que a empresa VISTEC VISTORIA TÉCNICA LTDA requer a representação de ITL junto ao DENATRAN, as alterações contratuais apresentadas às folhas 22 a 27 apresentam como objeto social serviços de inspeção das alterações das características veicular, serviços de inspeção de segurança de veículos recuperados de sinistro e serviços de inspeção veicular em rebocáveis leves de até 750 kg, Anexo XXVI. Posteriormente, essa empresa requereu renovação de sua licença de funcionamento, tendo encaminhado junto à documentação apresentada no processo nº. 80000.041527/2011-94 a Alteração Contratual nº. 09 em que, dentre outros, altera o objeto social para serviços de inspeção das alterações das características veicular, serviços de inspeção de segurança em veículos recuperados de sinistro, serviços de inspeção veicular em rebocáveis leves e pesados, além de serviços de avaliação e capacitação de empresas fabricantes de reboques e encarroçadores afins, Anexo XXVII. Em ambos os processos, as atividades informadas estão legalmente de acordo com o escopo de atuação das empresas licenciadas para a atividade de inspeção veicular.

Já no processo nº. 80000.059358/2010-68, a empresa FIT INSPEÇÃO VEICULAR LTDA, a empresa ao requerer o licenciamento como ITL apresentou às folhas 04 a 08 seu Contrato Social e Alteração Contratual nº. 05 cujo objeto social não estava condizente à atividade de inspeção veicular. Dessa forma, por meio de mensagem eletrônica (fl. 55) a CGIT solicitou a alteração do documento, tendo sido apresentado à essa Coordenação por meio da Alteração Contratual nº. 07 às folhas 57 e 58, Anexo XXVIII. Ressalta-se que a solicitação da CGIT ocorreu em 24/01/11, portanto, em período bem anterior ao da auditoria realizada pela CGU nos processos de licenciamento de ITL, comprovando que as medidas quanto ao objeto social não condizente com a atividade de inspeção veicular já vinham sendo tomadas pela CGIT.

Com relação aos demais processos analisados, cabe informar que as empresas DNIV e Serratran não estão mais habilitadas para exercer a atividade de inspeção veicular; já que a primeira teve sua licença cassada por meio da Portaria DENATRAN nº. 34/09, Anexo XXIX e a segunda após o vencimento da licença concedida por meio da Portaria DENATRAN nº. 278/07, Anexo XXX, não solicitou sua renovação junto ao DENATRAN.

Assim, a CGIT demonstra que a constatação observada pela CGU foi sanada com as ações já tomadas por essa Coordenação. Essa área se coloca a disposição da CGU para remetê-la os demais processos de licenciamento de ITL a fim de comprovar a eficácia das medidas adotadas, ou para quaisquer outros esclarecimentos necessários, uma vez que essa questão está devidamente sanada por esse Departamento.”

Análise do Controle Interno:

A verificação da efetividade das ações poderá ser aferida em trabalhos futuros, a critério da equipe de fiscalização, no trabalho de monitoramento a ser realizado no Departamento.

Contudo, para os objetivos desta fiscalização e diante do que foi apresentado pelo gestor, este Controle Interno considera que as medidas saneadoras foram suficientes para afastar o problema e, dessa forma, eliminar o registro da constatação.



10.4.3 - Fragilidades no Sistema SISCSV gerando ineficácia nas penalidades impostas

De acordo com a Portaria DENATRAN nº 02, de 19 de janeiro de 2007, o DENATRAN manterá disponível na Internet – no site www.denatran.gov.br – o acesso ao SISCSV – Sistema Nacional de Controle e Emissão do Certificado de Segurança Veicular - para os usuários cadastrados.

Os órgãos e entidades executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal e as Instituições Técnicas Licenciadas – ITL ou ETP – Entidade Técnica Paraestatal ou Pública de que tratam a legislação vigente, do CONTRAN, deverão estar cadastradas no órgão máximo executivo de trânsito da União - DENATRAN para a utilização do SISCSV.

No processo de análise do SISCSV e em contatos obtidos com a Coordenação Geral da Infraestrutura e Trânsito - CGIT, identificou-se algumas falhas, uma vez que o Sistema não bloqueou a emissão do CSV – Certificado de Segurança Veicular para empresas que sofreram punição de suspensão.

Conforme relatado no item 5.4.3, o DENATRAN realizou várias auditorias e procedimentos de controle nas empresas credenciadas. Desses procedimentos, geraram várias punições, dentre elas: cassação do credenciamento; suspensão por períodos de 30, 60 e 90 dias e advertência.

Nos casos de suspensão, identificou-se que, para duas empresas que sofreram essa penalidade, não houve o bloqueio total no sistema SISCSV e as mesmas emitiram certificados de segurança veicular no período em que estavam suspensas. Para evidenciar essa irregularidade, apresentamos abaixo os dados das empresas e penalidade aplicadas, bem como cópia da página extraída do SISCSV que demonstra que no período correspondente, a empresa continuava em operação:

Figura 03: Página SISCSV sobre empresa Instituto Tecnológico Automotivo Teixeira e Albuquerque

CSV POR ITL

Data inicial: 11/4/2011

Data final: 11/5/2011

Status:

UF: RJ

Orgão: INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E ALBUQUERQUE LTDA - VOLTA

Total de registros: 9

Razão social	Tipo	Dia (MM/DD)	Status	Qtd.
GNV				
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	GNV	04/11	A - Aceitada	12
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	GNV	04/11	D - Desativada	2
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	GNV	04/11	N - Normal (Aguardando prazo)	8
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	GNV	04/12	N - Normal (Aguardando prazo)	2
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	GNV	04/27	N - Normal (Aguardando prazo)	1
SubTotal:				25
GNV - Inicial ou Retirada				
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	GNV - Inicial ou Retirada	04/11	A - Aceitada	2
SubTotal:				2
Normal				
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	Normal	04/11	A - Aceitada	2
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	Normal	04/11	D - Desativada	3
INSTITUTO TECNOLOGICO AUTOMOTIVO TEIXEIRA E	Normal	04/11	I - Inconforme (Aguardando Prazo)	4
SubTotal:				9

Obs 1: Penalidade – suspensão de 30 dias; Portaria nº 360, de 11/04/2011; Consulta ao Sistema -

Obs 2: verifica-se que, na data 27/04, durante o prazo da penalidade, houve a emissão de um certificado.



Figura 04: Página SISCSV sobre empresa Fundação de Empreendimentos Tecnológicos – DF - Brasil

CSV POR ITL

Data inicial: 18/8/2010

Data final: 17/9/2010

Status:

UF: DF

Orgão: FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTIFICOS E TECNOLOGICOS - DF - BRASIL

Total de registros: 3

Razão social	Tipo	Dia (MM/DD)	Status	Qtd.
GNV				
FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTIFICOS E	GNV	09/15	D - Desativada	1
SubTotal:				1
Normal				
FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTIFICOS E	Normal	09/17	I - Inconforme (Aguardando Prazo)	2
SubTotal:				2
Sinistrado				
FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTIFICOS E	Sinistrado	09/17	N - Normal (Aguardando prazo)	1
SubTotal:				1

Obs 1: Penalidade – suspensão de 30 dias. Portaria nº 525, de 16 de agosto de 2010 (Publicação em 17/08/2010). Período da penalidade – 17/08/2010 a 17/09/2010. Consulta ao Sistema SISCSV no período de aplicação da penalidade demonstrando que a empresa atuou no período:

Obs 2: Verificou-se a emissão de um certificado na data correspondente a 15/09, ou seja, dentro do período correspondente à aplicação da penalidade.

Esses fatos apontados evidenciam que as falhas detectadas no SISCSV impediram que as penalidades fossem adequadamente aplicadas às empresas listadas acima e demonstram fragilidades do sistema.

Além disso, conforme informações prestadas por servidora da CGIT responsável pela alimentação das informações das ITL no sistema SISCV, a liberação e o bloqueio do acesso ao sistema SISCV para as entidades suspensas é controlada de forma manual por aquela servidora, o que também demonstra uma fragilidade do sistema.

Manifestação do Gestor:

O DENATRAN, por meio do Despacho nº. 52/2012/CGIE/DENATRAN, de 23 de março de 2012, responde que:

“foram realizadas buscas de irregularidades e abertos processos administrativos para apuração das responsabilidades junto às UGC no uso de TI”. Também, no mesmo documento, complementa que houve a “solicitação de Relatórios de produção mais fiéis à realidade de emissão de Laudos”

Uma nova manifestação do gestor foi encaminhada no Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN, conforme transcrição a seguir:

Trata-se de assunto afeto à CGIE, que por sua vez deverá adotar e implementar as ações necessárias à melhoria do SISCSV, em conformidade com... – Análise do Controle Interno, Anexo VIII.

Na Nota Técnica nº. 41/2012/CGIE/DENATRAN, de 26 de junho de 2012, o Coordenador Geral de Informatização e Estatística esclarece que:

“Sobre o relatório do sistema, pág. 51/62 onde foram baseadas as informações que esta auditoria julgou a fragilidade do SISCSV, vimos esclarecer que:

Status A – Aceitada: Significa que foi realizado um registro de Aceite no CSV, ou seja, o DETRAN, realizou uma ação, naquela data.

Status D – Desativada: Significa que a empresa que registrou o CSV está impossibilitada de seguir com o andamento e o “cidadão” precisa tomar alguma ação com seu certificado, então o mesmo precisa ser desativado, para desatrelar daquela empresa que está paralisada.

- *Para esta ação, a UGC comanda esta desativação, esta desativação deverá ser autorizada pela CGIT.*

Status N – Normal: Significa que foram emitidos CSV com autorização de DETRAN por uma ITL naquela data.

**Para este caso, encontramos, a partir da análise deste relatório um erro no sistema, que permite que o usuário da ITL, ao digitar uma data errada no sistema, publique no relatório o CSV na data incorreta. O erro será corrigido. (27/04).*

** Ainda neste status, informamos que a empresa só foi bloqueada no dia 12/04, antes das 9:00h, portanto, a empresa conseguiu emitir no dia 11/04 e também dois CSV no dia 12/04 (antes das 9:00h).*

Status I – Inconformidade: Significa que foram emitidos CSV com inconformidades, e estes CSV ficam “presos” naquela empresa até a regularização por parte do cidadão. Este CSV poderá ser Desativado para a liberação do veículo caso a empresa fique impedida de continuar o procedimento.

Sobre os processos administrativos abertos pela CGIE para averiguação de problemas encontrados nas UGC, abaixo relacionamos:

Processo	80000.044263/2011-21
Data:	19/09/2011
UGC:	TAN Tecnologia Aplicada a Negócios Ltda
Assunto:	Processo Adm. De Irregularidades nas Portarias nº. 60/2010 e 1334/2010
Andamento	Decidido contra a UGC
Penalidade	Advertência

Processo	80000.009595/2012-40
Data:	19/03/2012
UGC:	Otimiza UGC Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda
Assunto:	Irregularidades conforme normativas da Portaria nº. 1334/2010
Andamento	Em análise na CGIE
Penalidade	-

Processo	80000.009596/2012-94
Data:	19/03/2012
UGC:	Práxis Informática e Sistemas Ltda



<i>Assunto</i>	<i>Irregularidades conforme normativas da Portaria nº. 1334/2010</i>
<i>Andamento</i>	<i>Em análise na CGIE</i>
<i>Penalidade</i>	- -

Portanto, anexamos as comprovações sobre as ocorrências do relatório e vimos solicitar a alteração do status de pendência apontado no relatório.

Análise do Controle Interno:

A manifestação do gestor identifica que foi dado início às ações para que haja a solução das pendências, porém as medidas adotadas, por estarem ainda em andamento, não podem ainda dar a resposta adequada quanto à identificação das responsabilidades e aplicação de penalidades, que visem a uma manifestação conclusiva e terminativa em relação às pendências existentes. Assim, este Controle Interno mantém o registro desta constatação até que o DENATRAN apresente todas as medidas que foram tomadas, principalmente aquelas que ainda encontram-se em andamento.

Recomendação

Recomendar ao DENATRAN que adote todas as ações complementares necessárias para o completo afastamento do registro de pendência para esta constatação e, após a adoção das medidas corretivas, comunicar a este Controle Interno para que seja avaliado se as intervenções realizadas foram suficientes para afastar as fragilidades no sistema SISCSV que implicaram na ineficácia das penalidades impostas.

10.4.4 - Ausência de fiscalizações pelo DENATRAN nas Instituições Técnicas Licenciadas - ITL nos exercícios de 2010 e 2011

Considerando que o Art. 4º. da Resolução CONTRAN nº 232/2007 preconiza que “a licença para funcionamento da ITL e ETP, prestadora do serviço de inspeção para emissão do CSV fica sujeita à fiscalização pelo órgão máximo executivo de trânsito da União”, foi solicitada ao DENATRAN, por meio da SA 04, que encaminhasse a relação de auditorias ou procedimentos de controle, além das respectivas conclusões, realizadas nas empresas credenciadas.

Da planilha encaminhada pela unidade verifica-se que 179 (cento e setenta e nove) empresas, das 304 (trezentos e quatro) ativas, foram fiscalizadas pela equipe do DENATRAN, sendo que sete empresas receberam a fiscalização por duas vezes. A relação seguinte demonstra o resultado das fiscalizações:

Tabela 20 – Resultados das fiscalizações realizadas pelo DENATRAN

RESULTADOS	QUANTIDADES	% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE FISCALIZAÇÕES
Advertência	91	19
Suspensão	46	25
Cassação	6	3
Revogação	3	2
Outros	23	12
Sem penalidade	17	9
TOTAL	186	100



Conforme se verifica do quadro acima em aproximadamente 78 % das fiscalizações realizadas houve algum tipo de penalidade aplicada pelo DENATRAN, demonstrando impropriedades na prestação do serviço de inspeção por parte das ITL fiscalizadas.

Foi realizada amostra e solicitado para análise seis processos referentes às fiscalizações realizadas. Da amostra analisada verificaram-se diversas impropriedades relatadas nos relatórios de fiscalização, tais como: ausência dos equipamentos obrigatórios; equipamentos inoperantes ou com irregularidades; problemas na calibração dos equipamentos; documentações de regularidade com prazos vencidos; problemas no registro da empresa no CREA; ausência das ART de cada uma das inspeções realizadas; certificados não encontrados; falta de proficiência do corpo técnico; e falhas no gerenciamento do programa de manutenção dos equipamentos.

Não obstante as impropriedades verificadas nas fiscalizações destaca-se que apenas uma delas ocorreu no final de 2011, em conjunto com o INMETRO, sendo que todas as demais ocorreram em 2008 e 2009. Em função da ausência de fiscalizações em 2010 e 2011 foram solicitados esclarecimentos para a unidade. Até o momento os esclarecimentos não foram apresentados. Em entrevista realizada no dia 26/01/2011, com a servidora responsável pela análise dos processos de licenciamento de ITL/ETP, a equipe de auditoria foi informada que desde 2010 o DENATRAN não possui capacidade operacional para realizar as fiscalizações.

Destaca-se, também, que para a concessão do licenciamento é exigido um Certificado de Acreditação expedido pelo INMETRO. Tal certificado é emitido com base na análise documental e em uma avaliação inicial realizada na sede do organismo. Anualmente também são realizadas, por esse mesmo órgão, auditorias de supervisões nas empresas já credenciadas. Verifica-se, entretanto, que os procedimentos de acreditação realizados por aquela Autarquia não substituem a atuação do DENATRAN uma vez que, de acordo com informações apresentadas pelo INMETRO, as visitas de supervisão têm como objetivo verificar apenas a conformidade das empresas à norma 17.020, verificando aspectos como sistema de gestão, proficiência do corpo técnico e equipamentos e instalações obrigatórios. Dessa forma, como não tem função de fiscalização, suas visitas são agendadas e, no caso de verificação de irregularidades, são tomadas medidas junto à empresa no intuito de saná-las.

Dessa forma a atuação do INMETRO de forma alguma dispensa a necessidade de fiscalização do DENATRAN, a quem, por força dos normativos vigentes, cabe realizar a fiscalização dessas entidades e aplicar as penalidades previstas.

Para aprofundamento do apontamento, realizou-se juntamente com a equipe do DENATRAN, fiscalização na empresa BRASVEL - Brasília Inspeção Veicular Ltda., CNPJ nº 10.445.689/0001-11, localizada em Brasília, nos dias 13 e 14/02/2012, com a finalidade de conhecer os procedimentos utilizados nos trabalhos de fiscalização realizados pelo DENATRAN.

Do acompanhamento dos trabalhos identificou-se que o escopo da fiscalização realizada pelo DENATRAN é bastante amplo e criterioso abrangendo os seguintes aspectos:

- documentação de regularidade da empresa;
- documentação da equipe técnica;
- estrutura física da empresa;
- conferência e testes nos equipamentos;
- OCR – Reconhecimento óptico de caracteres;



- biometria do corpo técnico;
- anotação de responsabilidade Técnica – ART para cada inspeção realizada; e
- verificação amostral de processos de emissão de CSV.

Como resultado dos trabalhos, foram constatadas pela equipe do DENATRAN, diversas impropriedades e irregularidades, tais como: ausência de alvará de funcionamento; ausência de equipamentos obrigatórios; realização de atividades não previstas; indício de fraude na emissão de certificados. Esse fato reforça o constatado no item 5.4.3 deste relatório, que aponta a necessidade da realização de fiscalizações regulares pelo DENATRAN.

Segue o relatório fotográfico da fiscalização realizada.



Foto 5: vista geral da linha de inspeção



Foto 6: área de inspeção interna

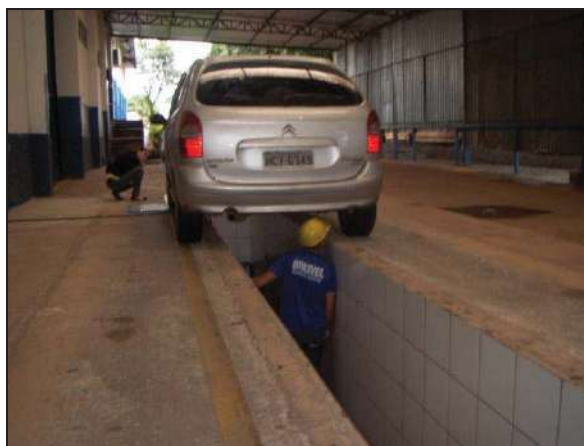


Foto 7: fosso de inspeção



Foto 8: linha de inspeção: equipamento frenômetro

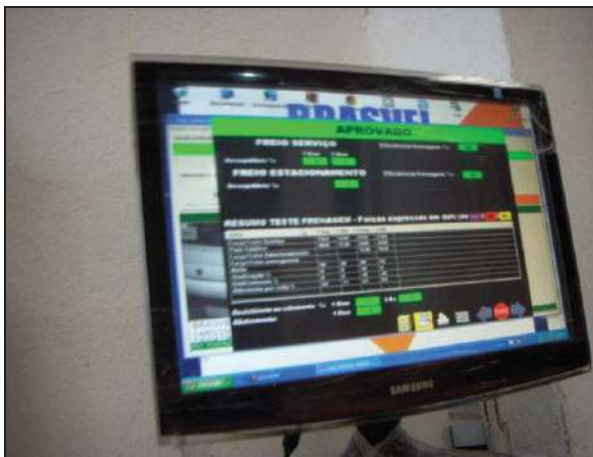


Foto 9: sistema de geração de relatório dos resultados dos ensaios



Foto 10: equipamento – analisador de gases

Manifestação do Gestor

Na resposta do DENATRAN, registrada no Memo 297/2012/CGITDENATRAN, de 22 de março de 2012, o DENATRAN justifica que:

“a CGU alega que até o momento o DENATRAN não prestou esclarecimentos quanto a ausência de fiscalização em 2010 e 2011. Em anexo, segue o Memo 0987/2012/CGIT/DENATRAN em que a CGIT informa a CGIJF a redução de fiscalização neste período.

Além dos fatos constatados pela CGU, salienta-se que a CGIT já implantou algumas ações no sentido de melhorar os procedimentos internos. Além de criar diversos endereços eletrônicos em função dos assuntos correlatos a esta Coordenação (cat@cidades.gov.br, itl@cidades.gov.br, ecv@cidades.gov.br, e cgit@cidades.gov.br), também dispomos em nosso site de links específicos para a consulta em andamento de processos referentes ao CAT – Certificado de Adequação a Legislação de Trânsito e ao credenciamento de Empresa Credenciada em Vistoria de Veículos – ECV, além da relação de empresas licenciadas para Inspeção Técnica Veicular do MERCOSUL (CITV).

O aumento considerável da rotina de trabalho na CGIT, em função da crescente demanda de serviços, somada à perda sistemática de servidores por diversas razões (demissão, remoção, promoção, etc.), reflete em uma defasagem atual de diversos servidores (engenheiros mecânicos, analistas técnico-administrativos e assistentes técnico-administrativos) nos quadros dessa Coordenação, conforme tratado pela Nota Técnica nº. 04/2012-CGIT/DENATRAN. Dessa forma, algumas das atividades atribuídas à CGIT, como fiscalização de ITL e ECV, ficaram prejudicadas nos últimos anos. A fim de retomar esse processo, encaminhar-se-á à CGIJF, coordenação legalmente responsável pelas fiscalizações, proposta de cronograma de fiscalização para o ano de 2012, considerando as possibilidades de recursos humanos disponíveis atualmente nesta Coordenação-Geral de Infraestrutura de Trânsito”.

No Memo. Nº. 508/12-CGIT/DENATRAN é apresentada a nova manifestação do gestor, a seguir transcrita:

“Quanto a este item, a CGIT entende ser de vital importância a fiscalização in loco das empresas licenciadas para a realização de inspeção veicular. Contudo, essas fiscalizações devem ser realizadas de forma inteligente, haja vista o elevado número de empresas licenciadas frente ao escasso recurso humano do Departamento, conforme explicação dada no relatório anterior.

Com esse foco, a CGIT informa que, conforme processo 80000.025791/2012-61, foi encaminhado ao Gabinete do DENATRAN cronograma de fiscalização in loco de ECV e ITL para o ano de 2012, prevendo 06 (seis) fiscalizações em ITLs, (uma por dia) e 38 (trinta e oito) em ECVs (duas por dia), Anexo XXXI. O Gabinete já determinou à Coordenação-Geral do Instrumental Jurídico e da Fiscalização – CGIJF o cumprimento do cronograma proposto.

O planejamento de fiscalização in loco priorizará àquelas empresas objetos de denúncias protocoladas neste Departamento.

Além disso, de forma a melhorar o controle do estado frente ao serviço licenciado, foi determinado por meio do Ofício Circular nº. 415/2012/CGIE/DENATRAN que todas as UGCs disponibilizassem acesso aos vídeos em tempo real das inspeções realizadas pelas ITLs, Anexo XXXII, o que já está em fase final de implantação. Dessa forma, as empresas poderão também ser fiscalizadas remotamente de forma aleatória e diária e, ao se identificar quaisquer irregularidades, poderá ser realizada diligência ao local para apuração mais detalhada do serviço prestado. Uma vez implantado, a CGIT está a disposição para demonstrar esse sistema à CGU.”

Análise do Controle Interno:

As informações apresentadas pelo auditado confirmam o conteúdo do apontamento pois identificam que houve uma drástica redução de fiscalização das empresas credenciadas nos anos de 2010 e 2011, em relação as fiscalizações a serem efetuadas “in loco”, conforme realizadas nos anos de 2008 e 2009, são imprescindíveis para uma adequada prestação do serviço de inspeção.

As ações adotadas pelo DENATRAN estão aderentes com o que se espera para que se possa afastar os problemas evidenciados na fiscalização e que deram origem aos registros deste Relatório. Contudo, as medidas ainda precisam ser efetivamente implementadas, tal como a realização das fiscalizações, para que haja o posterior comunicado a este Controle Interno a fim de que os resultados possam ser objeto de análise e, a partir disso, averiguar se a constatação pode ser afastada.

Assim, tendo em vista que ainda necessitam ser apresentados os desdobramentos advindos do processo de fiscalização, deve-se manter pendente esta constatação.

Recomendação

Recomendar aos gestores do DENATRAN que adotem ações complementares visando solucionar as pendências existentes, assim como, que seja implementado um plano anual de fiscalização das ITLs, com a definição de uma amostra probabilística de empresas a serem fiscalizadas e a realização das fiscalizações, que é condição necessária para que haja o completo afastamento do registro da pendência para esta constatação.

Assim, após a adoção das medidas corretivas, deve ser comunicado a este Controle Interno as medidas adotadas para que seja avaliado se as intervenções implementadas foram suficientes para afastar o registro da pendência no relatório de auditoria.

11 - ATUAÇÃO DAS UGC’S

As Unidades de Gestão Central – UGC são empresas credenciadas pelo DENATRAN para atuar como fornecedora de serviços às ECVs, ITLs (e outros agentes credenciados/licitados que possam ser criados pelo Departamento) no que se refere à intermediação para o acesso às bases de dados e sistemas de informações utilizados pelo DENATRAN, tal como, o SISCSV. Deste modo, as UGCs funcionam como intermediadores e gerenciadores de informações captadas junto à empresa responsável por abrigar os dados e informações do DENATRAN, que no caso é o SERPRO.

11.1 - Análise dos normativos

Os normativos que regulam as ações desempenhadas pelas UGCs estão estruturados na Portaria nº. 29, de 30 de maio de 2007 e na Portaria nº. 1.334/2010. Essas portarias apenas buscam operacionalizar decisões anteriormente tomadas pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Assim, por exemplo, a partir da publicação da Resolução nº. 232/2007, haveria, por essência, o estabelecimento das bases legais e de referencial técnico para a elaboração da Portaria nº 29/2007, a



qual estabelece procedimentos para a prestação de serviços por - ITL e ETP e para emissão do Certificado de Segurança Veicular – CSV, utilizando-se os serviços das Unidades de Gestão Central.

A Portaria nº. 1.334/2010, que é uma versão atualizada da Portaria 431/2010, visa estabelecer procedimentos para a prestação de serviços por ECV na atividade de emissão de Laudo de Vistoria Veicular e é, assim como a Portaria nº 29/2007, um desdobramento de decisão do CONTRAN que, no caso específico, estabeleceu a Resolução nº 282/2008, cujo escopo, já mencionado neste trabalho, é o estabelecimento de “critérios para regularização de numeração de motores dos veículos registrados ou a serem registrados no país”.

Especificamente para o contexto em que foi abordado na Resolução nº 282/2008, nota-se que a menção que fundamenta a criação das UGCs está contida no Artigo 1º, o qual cita que “na realização das vistorias de regularização e transferência em veículos previstos na Resolução nº 05/98, os órgãos de trânsito, ou empresas pelo DENATRAN credenciadas deverão coletar por meio óptico a numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo com a numeração da placa de identificação legível e comparar com as numerações e restrições nas seguintes bases...”

Assim, as Portarias que a princípio teriam por objeto somente operacionalizar uma decisão previamente concebida nas Resoluções, extrapolaram o seu escopo de atuação, vindo, como pode ser evidenciado nos documentos publicados, inovar em diversos aspectos do sistema, tal como a iniciativa de estabelecer uma figura específica, a da UGC, com atribuições e poderes de gerenciamento da informação e acesso às informações estratégicas, sendo o assunto por elas tratadas de extrema relevância para o Estado, haja vista que o agente credenciado atua como depositário de informações confidenciais do usuário-cidadão. O impacto da implementação de tal medida, conforme pode ser analisado nos autos apresentados à equipe de auditoria, não foi objeto de discussão na oportunidade de formulação das referidas Resoluções.

Por ser um aspecto de suma importância, este assunto deveria ter sido melhor discutido nas instâncias do DENATRAN, sendo primordial que houvesse, preliminarmente, a apresentação para discussão dos referenciais técnicos, estudos prospectivos, projeções de utilização futura de demanda, além da essencial análise de viabilidade para averiguar a necessidade de se utilizar um agente credenciado para gerenciar informações estratégicas da atividade-fim do Departamento.

Apesar de a equipe de auditoria ter expedido reiteradas solicitações aos gestores do DENATRAN, para que fosse apresentado um processo específico que tratasse de estudos e pareceres que justificassem a elaboração destes normativos, o Departamento não encaminhou qualquer documentação que pudesse embasar a decisão adotada de que a operacionalização do processo caberia a entidades privadas.

Diante da ausência de informações do DENATRAN, buscou-se obter outros meios de evidenciar como se deu o processo que fundamenta a concepção e os mecanismos para a operacionalização das atividades das UGCs. Assim, consultando-se o sítio da empresa Compuetra Ltda (www.compuetra.com.br), constatou-se que a referida empresa divulga a informação de que é uma das responsáveis pelo desenvolvimento e manutenção do Sistema de Emissão de Certificados de Segurança Veicular do DENATRAN – SISCSV, tendo sido a primeira UGC homologada pelo Departamento para a emissão de certificados veiculares.

No mesmo endereço eletrônico também consta que, em relação ao Sistema de ECV (SISECV), a empresa afirma ter sido um dos desenvolvedores do sistema junto ao DENATRAN e considera que o sistema atenderá às novas exigências relacionadas com as transferências de veículos; neste sistema a Compuetra também defende ter sido a primeira empresa a integrar o sistema.



De acordo com informações coletadas junto aos representantes do SERPRO, o DENATRAN, de acordo com a atual concepção do sistema, é o órgão responsável por gerenciar os diferentes Bancos de Dados relacionados às diferentes bases nacionais do RENACH, RENAINF e RENAVAN. Assim, muito embora o armazenamento das informações seja feita no SERPRO, a autorização para acessar o sistema somente pode ser feita a partir da autorização emitida pelo DENATRAN.

Em função disto é que as cinco empresas que atuam como UGC'S (Compuetra LTDA, TAN – Tecnologia Aplicada a Negocio Ltda, Otimiza-UGC Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda, Oxy.Net Consultoria e Desenvolvimento de Softwares Ltda e Praxis Informática e Sistemas Ltda) somente conseguem ter acesso às informações contidas no Banco de Dados do SERPRO devido ao credenciamento emitido pelo DENATRAN. Todavia, utiliza-se a Rede Infoseg, que é o mecanismo de acesso ao servidor do SERPRO realizado pelo Ministério da Justiça, como meio de utilizar as informações contidas no Banco de Dados.

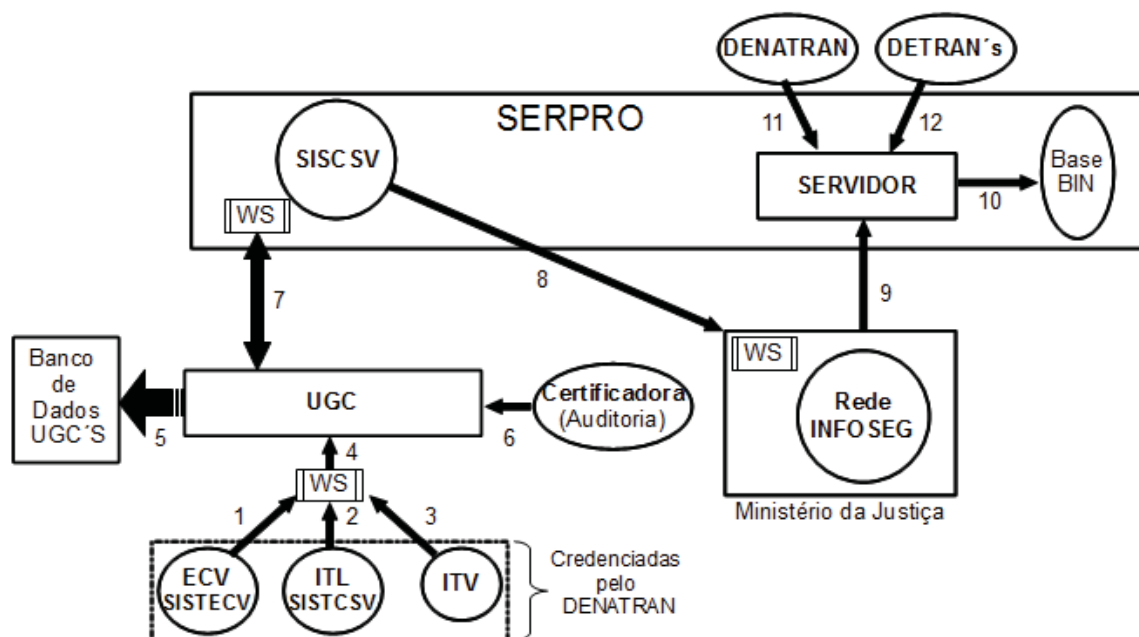
As transações realizadas pelas UGCs, via Sistema SISCSV e Rede Infoseg/Ministério da Justiça, junto ao Servidor do SERPRO, permitem que essas empresas credenciadas tenham acesso às informações veiculares armazenadas no Banco de Dados do SERPRO, e assim, podem estar utilizando como base para alimentar o Banco de Dados desenvolvido exclusivamente pelas UGCs relativo às informações obtidas nas bases oficiais alojadas no SERPRO. Este tipo de informação é tratado neste trabalho como uma situação hipotética, até mesmo porque, não foi possível verificar in loco se esta possibilidade está sendo efetivamente aplicada.

É importante destacar que a contrapartida na retroalimentação das informações fornecidas pela UGC ao Banco de Dados do SERPRO não contempla a transferência de todas as informações coletadas em campo pelas ECVs e ITLs. Assim, somente parte das informações armazenadas no Banco de Dados das UGCs é que são transferidas para o Banco de Dados do Sistema SISCSV (por exemplo, as filmagens dos veículos vistoriados ou inspecionados só ficam armazenadas no Banco de Dados das UGCs), demonstrando que tem se efetivado uma assimetria de informações entre os dois Bancos de Dados, o das UGCs e o do SISCSV.

A questão da assimetria de informações não se restringe a atuação das UGCs, pois, segundo informações de representantes da Associação Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal – AND, tal situação também ocorre nas atividades entre o DENATRAN e os DETRANs, sendo que em alguns Estados existem Bases de Dados com características tecnológicas diferentes da utilizada em âmbito nacional. Aliado a isto, existem problemas quanto à falta de homogeneização de critérios entre o DENATRAN e os DETRANs, tal como ocorre na recusa, pelo DENATRAN, de não permitir a entrada de veículos antigos com placas de duas letras ou por necessidade de atuação junto à fazenda estadual (conforme descrito na Ata de Reunião de 11 de abril de 2012 entre a Controladoria-Geral da União e representantes da Associação Nacional dos Órgãos Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal – AND).

Estruturalmente, o armazenamento, acesso e ligação entre os diversos agentes do sistema pode ser visualizado pelo esquema proposto na Figura 05.

Figura 05: Esquema Proposto para o Fluxo do Sistema de Informações do DENATRAN



Detalhamento dos itens:

- 1 - Refere-se às transações realizadas entre às Empresas Credenciadas para Vistoria (ECV) e as UGCs. Destaca-se que um dos requisitos obrigatórios verificados pelo DENATRAN, na análise prévia que concede a licença para o credenciamento no sistema, é a comprovação, pela ECV, de possuir um contrato efetivado com uma das UGCs credenciadas pelo DENATRAN. O acesso é via Web Service (WS).
- 2 - Refere-se às transações realizadas entre às Instituições Técnicas Licenciadas (ITL) e as UGCs. Destaca-se que um dos requisitos obrigatórios verificados pelo DENATRAN, na análise prévia que concede a licença para o credenciamento no sistema, é a comprovação, pela ITL, de possuir um contrato efetivado com uma das UGCs credenciadas pelo DENATRAN. O acesso é via Web Service (WS).
- 3 - Refere-se às possíveis transações a serem realizadas entre às futuras Instituições Técnicas de Inspeção Veicular (ITV) e as UGCs. Por analogia com as ECVs e ITLs, pode-se considerar que um dos requisitos obrigatórios a ser verificado pelo DENATRAN, na análise prévia que concede a licença para o credenciamento no sistema, deverá ser a comprovação, pela ITV, de possuir um contrato efetivado com uma das UGCs credenciadas pelo DENATRAN. O acesso, seguindo-se a concepção dos outros agentes, também deverá ser via Web Service (WS).
- 4 - Detalhamento de como é feita a entrada de dados dos agentes credenciados (ECV, ITL, ITV) no sistema da UGC, ou seja, via Web Service.
- 5 - Armazenamento no Banco de Dados da UGC de todas as informações coletadas pelos agentes credenciados e transferidos para as UGCs. No Banco de Dados da UGC estão abrigadas às informações relativas aos veículos (número de chassi, número do RENAVAM, foto, filmagens, dados do proprietário, controle biométrico de acesso ao sistema, gerenciamento para autorização de uso ao sistema, entre outros).

- 6 - Certificadora é a empresa credenciada pelo DENATRAN e escolhida livremente por cada uma das UGCs para que possam realizar uma auditoria na UGC a fim de comprovar a aderência das informações fornecidas pelas UGCs e os normativos emitidos pelo DENATRAN.
- 7 - Acesso, via Web Service, entre as UGCs o Sistema SISCSV, que se encontra abrigado junto ao SERPRO. Assim, as consultas realizadas pelas UGCs (que utilizam como dado de entrada o número do chassi e o número da placa do veículo) são encaminhadas, primeiro, para o SISCSV que, na sequência, faz o redirecionamento da solicitação para a Rede Infoseg do Ministério da Justiça.
- 8 - Acesso, via web service, de solicitações realizadas no Sistema SISCSV que são direcionadas para a Rede Infoseg, do Ministério da Justiça. Demonstra-se, desta forma, que, apesar de estar abrigado no SERPRO, não há conexão direta entre o Sistema SISCSV e o Servidor do SERPRO, sendo necessário fazer uso da conexão concedida à Rede Infoseg do Ministério da Justiça.
- 9 - A Rede Infoseg, que é um dos agentes autorizados a acessar o Servidor do SERPRO, encaminha a solicitação de informações, enviada originalmente pela UGC, do Sistema SISCSV.
- 10 - Acesso exclusivo entre o Servidor do SERPRO e a Base BIN. Na consulta à Base BIN não é informado, como resposta, o número de RENAVAM do veículo, o nome do proprietário e o número de documento do proprietário.
- 11 - Acesso do DENATRAN junto ao Servidor do SERPRO. Esta conexão possui o maior *status* de nível de acesso.
- 12 - Acesso dos DETRANS junto ao Servidor do SERPRO.

É importante destacar que o esquema proposto na Figura 05, não exaure a lista de entidades que possuem acesso aos sistemas de informação do DENATRAN via SERPRO. Segundo consta no Despacho nº. 83/2012/CGIE/DENATRAN, integrante do processo CGU 00190.011549/2012-81, há diversos convênios firmados que autorizam os acessos às informações do RENAVAM a diferentes entidades, tais como: FEBRANOR/DETRAN/DENATRAN (para o registros de comunicação de venda eletrônica), a mencionada FENASEG (Consulta à base projeção fronteiras/roubo e furto, sistemas de estatísticas, seguros), FENABRAVE e ANFAVEA (Consulta a veículos), ABRACICLO (Consulta a veículos de duas a três rodas), ANFIR e SIMEFRE (Complementação de pré-cadastro), ANTT, Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Polícia Federal.

Especificamente para o processo de escolha das empresas credenciadas como UGCs, destaca-se que o mecanismo utilizado para a seleção de empresas foi feito por mero atendimento aos requisitos estabelecidos em normativos, que ainda merecem ser analisados quanto a sua real necessidade. Assim, mesmo que a alternativa escolhida fosse pela terceirização da gestão de informações de uma atividade-fim do Estado, seria necessário, ainda, que os critérios técnicos estabelecidos para a escolha das empresas prestadoras do serviço fossem mais discutidos, detalhados e esclarecidos, a fim de que fosse dada maior transparência ao processo.

Entretanto, para este Controle Interno, a gênese do problema ainda está na própria fundamentação do processo, ou seja, entender se é, ou não, concebível que uma atividade-fim do Estado, relativa ao gerenciamento de informações estratégicas, possa ser terceirizada a entidades privadas.



Da maneira como está concebido, o acesso pode estar sujeito a violações, não de ordem técnica, mas quanto à segurança na confidencialidade do gerenciamento das informações. Tal situação já foi, inclusive, objeto de denúncia que envolve a própria FENASEG, de acordo com reportagem do jornal “O GLOBO”, a qual menciona que no conteúdo do Despacho nº 117/2010 da Coordenação-Geral de Informatização e Estatística do DENATRAN aponta-se, após ocorrer a investigação, que a FENASEG, entre outros citados, foi considerada responsável por intermediar para terceiros o acessos às informações de dados do sistema RENAVAM, os quais, segundo a denúncia, eram comercializadas por ambulantes nas ruas do centro da cidade de São Paulo. (vide reportagem no sítio: <http://oglobo.globo.com/economia/dados-sigilosos-vendidos-ilegalmente-em-sp-teriam-saidodo-detrان-pr-da-fenaseg-2917921>)

Corroborando com a preocupação de se estabelecer mecanismos de controle em sistemas de informações, foram elaborados normativos federais específicos para a área de tecnologia da informação, tal como, o Decreto nº 7174/2010, que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação, além de outros atos normativos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, como as Instruções Normativas nº. 02/2008, que trata das diretrizes e regras para a contratação de serviços, e nº 04/2010, que trata do processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação.

Soma-se isto as normas que tratam de gestão e governança de Tecnologia da Informação, tais como, a de gestão de segurança da informação: normas NBR ISO/IEC números 27.001 e 27.002 e de gestão de riscos e continuidade de negócio, que são as normas NBR ISO/IEC números 15.999 e 27.005.

Nos normativos mencionados (seja por meio da legislação ou critérios de boas práticas), nota-se uma preocupação em se estabelecer procedimentos que garantam a segurança dos sistemas de informações, essencialmente, quanto ao adequado funcionamento dos controles de Tecnologia da Informação referente às diferentes ações envolvidas, ou seja, contratações, gestão de segurança, gestão de riscos e gestão de continuidade. Constata-se, portanto, que não faltam normativos específicos da área de tecnologia da informação, que tratam de modo ímpar esta área, deixando evidente que o gerenciamento das informações é um dos pontos considerados cruciais para a boa gestão das atividades da administração pública.

Apesar disto, verifica-se que, da maneira como estão estruturadas as Resoluções e Portarias do DENATRAN, no que concerne às atividades desempenhadas pelas UGCs, não houve preocupação em se seguir as premissas mencionadas nos normativos, ou seja, há um posicionamento que está vindo de encontro ao conteúdo expresso nos referenciais legais federais.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

Conforme já mencionado nesta Nota Técnica estão suspensos novos credenciamentos de UGCs pela Deliberação CONTRAN nº 136/2012.

Além disso, o DENATRAN se compromete a analisar como se deu a elaboração dos atos normativos que regulam as ações desempenhadas pelas Unidades de Gestão Central – UGCs, para, dentre outros procedimentos, verificar a real necessidade de cada uma das exigências estabelecidas como requisitos de credenciamento de UGC, conforme Memorando nº 128/2012/GAB/DENATRAN (Anexo VI-b).



Nesse GT também serão discutidos os referenciais técnicos e realizar-se-ão estudos prospectivos.

Por fim, e principalmente, será analisada a necessidade de se utilizar um agente credenciado para atuar como fornecedor de serviços às ECVs e ITLs no que se refere à intermediação para o acesso às bases de dados e sistemas de informações utilizados pelo DENATRAN.

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo gestor de que “se compromete a analisar como se deu a elaboração dos atos normativos” apenas aponta que há uma inclinação do administrador para a redefinição dos processos, porém, de modo concreto, não houve, ainda, a materialização das ações descritas.

As questões cruciais relativas à concepção e fundamentação do processo que concedeu que uma atividade-fim do Estado fosse terceirizada à entidades privadas ainda não foi esclarecida; também faltam argumentos técnicos que justifiquem a adoção de tal procedimento em detrimento de uma alternativa que venha a empregar atividades de uma empresa pública específica do ramo de atuação das UGCs.

Reforça-se, também, que faltam ser apresentados estudos que comprovem qual a melhor alternativa a ser adotada pelo DENATRAN para o desenvolvimento das atividades hoje desempenhadas pelas UGC's, justificando a adoção de requisitos técnicos, mecanismos de transparência para a seleção dos interessados entre outros questionamentos já expressos ao longo desta constatação. É fundamental que seja analisado se é viável, ou não, dar continuidade ao credenciamento de um agente privado para atuação em um mercado concebido para agentes públicos. No caso de concluir pela inviabilidade de continuar operando com as UGCs e da viabilidade de transferir tal atribuição ao SERPRO caberá, ainda, estabelecer um cronograma de transição a fim de que não haja prejuízo no gerenciamento dos serviços e das informações prestadas aos usuários.

De acordo com a resposta dos representantes do DENATRAN, a situação seria resolvida a partir de um Grupo de Trabalho específico, porém, até o momento não se obteve qualquer informação sobre o que foi realizado, nem se tem um indicativo do que possa ser deliberado. Assim, em síntese, os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar o registro da constatação e, em razão disso, o registro deve ser mantido até que sejam apresentadas informações adequadas e suficientes para o pleno equacionamento e afastamento dos problemas.

Recomendações

Recomendar aos gestores do DENATRAN que, encaminhem a este Controle Interno o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho, que foi estabelecido para tratar dos problemas advindos desta constatação, para que se possa avaliar se as ações tomadas pelos representantes do DENATRAN foram suficientes para o completo afastamento da constatação.

11.2 - Operacionalização das atividades da UGC

De acordo com o processo nº. 80.000.030239/2009-90 de credenciamento da empresa Oxxy Net, consta, no volume II, página 278, a cópia do contrato nº. 02/2010, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, na figura do DENATRAN, e a empresa Oxxy.Net Consultoria e Desenvolvimento de Softwares Ltda, visando a utilização dos dados contidos nos sistemas do Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam e Sistema Nacional de Controle e Emissão de Certificado de Segurança Veicular e Vistoria – SISCSV.

De acordo com o contrato nº. 02/2010, para o acesso à base de dados do RENAVAM, o



DENATRAN firma um contrato com a UGC. De acordo com a cláusula quarta desse contrato a UGC é obrigada a pagar mensalmente ao DENATRAN o valor de R\$ 1,49 (um real e quarenta e nove centavos), por consulta, podendo, conforme o número de consultas, chegar a R\$ 0,45 (quarenta e cinco centavos de real), conforme tabela progressiva estabelecida no contrato (tabela 25 deste relatório). O prazo de aferição para quantificar os acessos é de um mês, contado da seguinte forma: do dia vinte e um do mês atual até o dia vinte do mês subsequente.

De acordo com a subcláusula primeira desse contrato: “Será faturado como valor mínimo a cobrar o total de mil consultas mensais caso a UGC não alcance o limite mínimo de consultas, conforme atribuição elencada no art. 13, caput, da Portaria/DENATRAN nº 60 de 2010, do DENATRAN.”

Por meio da Solicitação de Auditoria nº. 07 foi solicitado ao DENATRAN o encaminhamento, para análise da equipe de auditoria, cópia de todos os comprovantes dos recolhimentos mensais realizados pelas Unidades de Gestão Central (UGCs) que acessaram as bases de dados dos sistemas Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM e do Registro Nacional de Carteiras de Habilitação, em respeito ao que estabelece o Art. 13, da Portaria DENATRAN nº. 60, de 25 de janeiro de 2010.

Em resposta, o DENATRAN apresentou a seguinte informação:

“informamos que a entidade responsável por armazenar as informações de acesso às bases de dados é o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Em 21/11/2011 a Coordenação Geral de Informatização e Estatística (CGIE) solicitou ao SERPRO relatório mensal sobre estas consultas. Com a SA nº 07 desta Controladoria, a CGIE reiterou o pedido (cópia do fac-símile nº 21/2012/CGIE/DENATRAN), no entanto não há uma previsão de atendimento da solicitação por parte do SERPRO. Contudo segue em meio digital relatório emitido e atualizado pelas Unidades de Gestão Centrais (UGCs) da Produção de Acesso ao RENAVAM, separados por ITL e ECV. Cabe informar ainda, que até o momento não houve qualquer recolhimento de valores por acesso às bases de dados realizados pelas UGCs, pois tais acessos iniciaram a partir de agosto/2011 de forma instável e com erros no sistema, que foram corrigidos no mês de novembro do ano de 2011. A partir desta data ficou possibilitada a mensuração correta dos acessos para a realização da cobrança, sendo que tais procedimentos estão em fase de implantação.”

Da análise da resposta da Unidade não foi possível esclarecer o questionamento realizado, já que, inicialmente, a Unidade informou que quem teria as informações sobre o acesso às bases de dados é o SERPRO, e posteriormente encaminhou relatório das UGCs sobre as consultas efetuadas, e por fim informou que não houve qualquer recolhimento pois os acessos iniciaram a partir de agosto de 2011, sendo que o gestor ainda defende que não houve qualquer pagamento por parte das UGCs em virtude do acesso ter sido operacionalizado em um ambiente de testes.

Tendo-se por base o contrato do DENATRAN com a UGC OXXY.NET, verifica-se que a assinatura ocorreu em 24 de agosto de 2010, sendo que, conforme citado acima, estava previsto que o prazo de aferição para quantificar os acessos seria de um mês, e que caso a UGC não alcançasse o limite mínimo de consultas seria faturado um valor mínimo a cobrar referente ao total de mil consultas mensais. Dessa forma, quanto à OXXY.NET, desde setembro de 2010 tal cobrança deveria estar ocorrendo, ainda que a UGC não alcançasse o limite mínimo de consultas. Entretanto, verifica-se que, somente em 21 de novembro de 2011, o DENATRAN solicitou ao SERPRO informações sobre as consultas realizadas. Além disso, pela análise do relatório emitido pelas UGCs referente à Produção de Acesso ao RENAVAM, constata-se que as UGCs já consultavam o RENAVAM desde o ano de 2007 para as ITL e desde agosto de 2011 em relação às ECV.

Posteriormente, contudo, ao ser indagado na Solicitação de Auditoria nº. 16, o DENATRAN encaminhou resposta registrada no Despacho nº. 68/2012/CGIE/DENATRAN no qual afirma que o acesso das UGCs no sistema:



“é feito na base de dados do DENATRAN, hospedada no SERPRO; o acesso é feito na base de dados do Infoseg-MJ, onde primeiramente foi desenvolvido e instalado o SISCSV, em 2006. O sistema está sendo migrado para o SERPRO, incluindo o acesso nas bases de dados do DENATRAN”

Em relação à cobrança aos acessos realizados, a resposta encaminhada relata que o assunto é regulado na Portaria nº 60/2010, a qual:

“obriga o pagamento por acesso, no caso das UGC, e que nunca tiveram nenhum tipo de Contrato, apenas portarias de credenciamento”. Esta informação contraria o que foi evidenciado no processo nº. 80.000.030239/2009-90 de credenciamento da empresa Oxy Net, conforme descrito no contrato nº 02/2010. No documento encaminhado, o gestor também afirma que “considerando os inúmeros atrasos na implantação do sistema e o fato dos acessos não serem feitos na base de dados do DENATRAN, como descrito no item anterior, a cobrança está atrelada a assinatura de contrato na modalidade de pagamento ao SERPRO pelo serviço prestado e consequente abatimento da fatura de cobrança ao DENATRAN. Os contratos foram propostos e submetidos a análise jurídica para serem firmados”

Portanto, verifica-se que o DENATRAN, ignorou a existência de contrato já firmado entre UGCs e o próprio DENATRAN, além de contrariar a informação que havia encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 07 de que não há uma previsão de atendimento da solicitação das consultas realizadas por parte do SERPRO tendo encaminhado novas propostas de minutas de contratos de prestação de serviço especializado de processamento de dados, a ser realizado entre cada UGC credenciada e o SERPRO na condição de anuente do DENATRAN, visando a utilização de dados contidos na base do Sistema Renavam. Para a efetivação da medida, contudo, seria necessário, ainda, aguardar as assinaturas de contrato com o SERPRO e fazer a análise e pesquisa de emissões válidas e canceladas para cobrar de forma única todo o valor atrasado de cada uma das empresas UGCs.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

“Para exercer suas atividades, todas as UGCs são credenciadas por meio de Portaria do Denatran. Cabe registrar que o Denatran tem conhecimento do Contrato nº 02/10, celebrado com a empresa Oxy Net e não ignorou sua existência para fins da cobrança prevista em cláusula específica. Ocorreu que, no período de vigência do contrato, não foram enviados pelo SERPRO ao DENATRAN, relatórios de serviços prestados à mencionada empresa em decorrência da utilização do objeto desse contrato. Isso pode ser constatado nos documentos de folhas 296/301, 303/305 e 310 do processo nº 80000.030239/2009-90 (Anexo VII). Portanto, não houve geração de gastos que pudessem ser cobrados dessa empresa e, consequentemente, não houve a emissão de documento de cobrança e Guia de Recolhimento da União-GRU.”

Análise do Controle Interno

Apesar de se ter um Contrato em data anterior, no ano de 2010, o controle dos acessos só foi contabilizado a partir do mês de outubro de 2011. Em tópico específico deste trabalho foram apresentados valores que justificam a ausência de controle para os acessos realizados nos anos anteriores ao ano de 2010 e, em contrapartida, apresenta uma quantificação de valores a serem pagos para os acessos realizados a partir do mês de outubro de 2011.

Desse modo, por se entender que o tratamento desta constatação encontra-se adequadamente analisada em outro item e, em função das justificativas apresentadas para esta constatação, conclui-se que esta pendência pode ser considerada como saneada.

11.3 – Visita “In Loco” na UGC



Com o objetivo de verificar se as Unidades de Gestão Central – UGCs atendem aos requisitos contidos nos normativos do DENATRAN, em relação às especificações funcionais definidas para a atuação como Unidade de Gestão de CSV (Portaria DENATRAN nº 29 de 30 de maio de 2007) e para o processo de controle e emissão dos documentos eletrônicos disponíveis na Central SISCSV, por meio da busca das informações de veículos na base do DENATRAN (Portaria DENATRAN nº 1334 de 29 de dezembro de 2010), a equipe de auditoria selecionou para fiscalização “in loco” a empresa Compuetra Ltda, que atua como UGC (Portaria de homologação nº 605, de 15 de julho de 2011.).

A citada empresa foi selecionada por ter sido a primeira UGC credenciada pelo DENATRAN, bem como, por ser, segundo informações do DENATRAN contidas na resposta à Solicitação de Auditoria número 07, a responsável pelo desenvolvimento do SISCSV.

Dentre os diversos critérios técnicos e de infraestrutura exigidos pelo DENATRAN para atuação como UGC, a inspeção física das instalações da empresa selecionada buscava confirmar a presença das seguintes exigências: comunicação com os sistemas de emissão de CSV localizados nas ITL ou ET; armazenamento dos dados e imagens das vistorias; armazenamento dos Dados da inspeção; call center, através de rede VoIP e telefônica, para os usuários do sistema; controle dos usuários ITL ou ETP através de biometria (Impressão digital); cadastro de veículos que não passaram na vistoria (inconformidades); comunicação com o DENATRAN via VPN; utilização de DataCenter para backUp on-line dos dados; capacidade de operação 24h x 7d; servidor espelhado ‘in-loco’; softwares e certificação da UGC, dentre outros.

Em função da visita da equipe de auditoria, o DENATRAN expediu o Ofício Circular nº 22/2012/GAB/DENATRAN, de 24 de abril de 2012, determinando às UGCs que disponibilizassem o acesso às instalações e prestassem informações aos servidores desta Controladoria-Geral.

No dia 26 de abril de 2012, após a equipe de auditoria já ter entrado em contato a empresa Compuetra, esta CGU encaminhou ao Diretor Presidente da empresa o Ofício nº 12253/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 26 de abril de 2012, apresentando a equipe de auditoria e informando que seria realizada, no dia 27 de abril de 2012, fiscalização “in loco” na empresa, especificamente no que tange à sua atuação como Unidade de Gestão Certificadora – UGC, para a qual foi credenciada pelo DENATRAN.

No entanto, ao comparecer à sede da empresa Compuetra, na cidade de Porto Alegre/RS (e em respeito à programação pré-estabelecida), no dia previamente agendado, não foi permitido que os servidores designados pela CGU, compostos por técnico lotado na Sede Brasília (que se deslocou exclusivamente para este tipo de trabalho) e por outros técnicos da Regional do Rio Grande do Sul, verificassem a existência de qualquer das exigências previstas nos normativos do DENATRAN para atuação da UGC, conforme tinha sido planejado.

Os representantes da empresa Compuetra impuseram, de última hora, que fosse feita a assinatura de termo de confidencialidade sobre informações de cunho meramente comercial da empresa e que não guardavam qualquer relação com o objeto da fiscalização, mas que, demandaria análise prévia do seu conteúdo pela Consultoria Jurídica da CGU. Ressalta-se que, em todas as tratativas junto ao DENATRAN e a Compuetra, para a preparação da visita à sede da empresa, não houve menção à necessidade de assinatura do referido termo.

Apesar de o DENATRAN ter determinado às UGCs que disponibilizassem o acesso aos servidores da CGU, e esta Controladoria ter encaminhado, após a visita à empresa, novo Ofício esclarecendo novamente que os documentos e informações solicitados pela Equipe da CGU eram exatamente as comprovações necessárias para que uma empresa possa ser homologada como Unidade de Gestão



Certificadora – UGC, em cumprimento aos normativos do próprio Departamento Nacional de Trânsito, órgão auditado por esta Controladoria-Geral, e informando que a equipe da CGU permaneceria à disposição para retorno à empresa até às 15:00 horas, a fim de coletar as comprovações do atendimento dos requisitos básicos para credenciamento, a Compuetra não mudou o seu posicionamento.

Diante do obstáculo interposto pela empresa e da negativa de se possibilitar o acesso às dependências da entidade, não foi possível aplicar os testes e procedimentos de auditoria, ficando evidente que houve prejuízos e restrição ao desenvolvimento deste trabalho pois não foi possível verificar se os requisitos técnicos e de infraestrutura necessários para a atuação da empresa Compuetra Ltda. estão aderentes com o que é estabelecido nos normativos e nos processos de credenciamento.

Diante do posicionamento da empresa Compuetra, esta CGU entende que o DENATRAN, como órgão diretamente responsável pelo credenciamento e fiscalização das UGCs (vide inciso III, Art. 7º da Portaria DENATRAN nº 131/2008), deve urgentemente realizar fiscalização minuciosa na referida empresa com a finalidade de verificar o cumprimento do atendimento de todos os requisitos básicos necessários para credenciamento de uma UGC.

O Gestor do DENATRAN deverá, também, fundamentar em parecer técnico que comprove a necessidade de cada uma das exigências estabelecidas como requisitos ao credenciamento de UGC, com a respectiva motivação.

Por fim, ao gestor do DENATRAN caberia, no âmbito deste trabalho, questionar quais as possíveis punições a serem aplicadas ao agente credenciado. Tal posicionamento, inclusive, encontra-se abrigado nos próprios normativos do DENATRAN como pode ser demonstrado na Resolução nº 431/2010, em Artigo 11 cujo texto estabelece que “as UGC ficam sujeitas às penalidades previstas Anexo V” que trata de “Penalidades”.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“O Gestor do DENATRAN, também, fundamentar em parecer técnico imparcial que comprove a necessidade de cada uma das exigências estabelecidas como requisitos ao credenciamento de UGC, com a respectiva motivação.”

Os principais requisitos para credenciamento de empresa para atuar como UGC, considerados mínimos para garantir que não ocorra a adulteração de informações que possibilitem apurar irregularidades identificadas, são: a) a comprovação que a empresa atua na área de TI não havendo qualquer atuação, sua e de seus sócios, no mercado de venda de informações, ITL, ECV e outros similares; b) certificações que comprovem capacidade técnica e segurança no armazenamento da informação, compatíveis aos padrões praticados pelo DENATRAN/SERPRO no tratamento da informação.

Será elaborado o parecer técnico com a motivação e a necessidade das exigências para o credenciamento de UGC, além da previsão de possíveis punições a serem aplicadas aos agentes credenciados, na forma solicitada, o qual será encaminhado à CGU, posteriormente.

“(…) deve urgentemente realizar fiscalização na referida empresa (…)”



Neste sentido, foi elaborado um cronograma para realização de fiscalização nas UGCs, conforme documento constante no Anexo VIII.

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pelo DENATRAN não foram suficientes para afastar o registro da constatação.

Nos apontamentos deixou-se evidente a necessidade de se fazer uma vistoria in loco para atestar a aderência entre os requisitos dos normativos e, complementarmente, diante dos problemas verificados ao longo da fiscalização da CGU, questionou-se, também, as possíveis punições a serem aplicadas ao agente credenciado, contudo esta pendência não foi atendida, ou melhor, não foi sequer respondida pelos gestores responsáveis pelo DENATRAN.

Recomendação

Reiterar a recomendação, para que o DENATRAN providencie a abertura de processo administrativo específico, a fim de que se possa apurar se a conduta adotada pela empresa credenciada UGC, em não permitir visita in loco em suas dependências, infringiu aos normativos do DENATRAN e que, em função de tal postura, haja elementos que possam caracterizar uma possível aplicação de penalidade. (Cabe suplementar a simples negativa ou omissão dos gestores responsáveis em não acolher, ou até mesmo ignorar esta recomendação, pode justificar a possível instalação de procedimento administrativo contra o servidor de modo a avaliar se a conduta é compatível com o interesse público).

Recomendar aos gestores do DENATRAN que implementem ações concretas visando ao pleno atendimento da demanda registrada no relatório e, por consequência, se tenha condições de eliminar as razões que deram causa ao registro da constatação.

Após a efetiva realização das ações deve-se encaminhar documentação comprobatória a este Controle Interno a fim de que esse tenha condições de avaliar se o registro da constatação pode ser excluído.

11.4 – Sobreposição do Trabalho desenvolvido pelas UGCs e o SERPRO

O SERPRO é uma empresa criada no ano de 1964, pela Lei nº 4.516, e atualmente regida pelo disposto na Lei Federal nº 5.615/1970, e que tem por objeto a execução de serviços de tratamento de informações e processamento de dados, através de computação eletrônica ou eletromecânica, a prestação de assistência no campo de sua especialidade. A empresa, cujo negócio é a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações para o setor público, é considerada uma das maiores organizações públicas de TI no mundo.

Nas atividades de tecnologia da informação desenvolvidas no âmbito do DENATRAN, o SERPRO tem relevante importância, haja vista que é a empresa responsável por abrigar o Banco de Dados contendo as informações dos diferentes Sistemas de Informações utilizados pelo Departamento.

Segundo o sítio da empresa (<https://www.serpro.gov.br/conteudo-oserpro/a-empresa-1>) há uma veiculação de que:

“o Serpro desenvolve programas e serviços que permitem maior controle e transparência sobre a receita e os gastos públicos, além de facilitar a relação dos cidadãos com o governo. Dentre as várias soluções desenvolvidas com essas características destacam-se a declaração do Imposto de Renda via Internet



(ReceitaNet), a nova Carteira Nacional de Habilitação, o novo Passaporte Brasileiro e os sistemas que controlam e facilitam o comércio exterior brasileiro (Siscomex)”.

Apesar desta gama diversificada de produtos, a empresa não foi sequer consultada a fim de saber se havia capacidade, ou condições para desenvolver um sistema semelhante aos que foram desenvolvidos no âmbito da atividade das UGCs ou do Acordo de Cooperação Técnica entre o DENATRAN com a FENASEG, o qual será melhor detalhado no tópico seguinte. Em uma análise preliminar, entende-se que não haveria motivos ou obstáculos técnicos que pudessem impedir a atuação do SERPRO na obtenção de um sistema similar ao que foi desenvolvido pelas entidades privadas.

Pela maneira como está atualmente concebida a estrutura, a tendência é se criar dois sistemas de banco de dados: um do SERPRO e outro, em paralelo, estabelecido pela UGC. O sistema da UGC contém os dados do SERPRO acrescido de outras informações complementares, relativas à foto, controle biométrico, filmagem, etc, coletados quando da realização da vistoria ou da inspeção. Vê-se, desta forma, que está ocorrendo uma concentração de informações para uma empresa privada gerir o que, a princípio, seria um serviço caracterizado como atividade-fim de competência exclusiva de agentes do Estado e, portanto, não haveria possibilidade de ser terceirizado.

Desse modo, pairam dúvidas quanto à eficácia dos mecanismos estabelecidos que garantam a validade da sistemática implementada pelo DENATRAN, haja vista que tais informações necessitariam ser tratadas de modo sigiloso e com responsabilidade por seus agentes, sendo necessário, portanto, que se tenham estabelecidos rígidos procedimentos de controle e rastreamento dos responsáveis por acessar o sistema.

É importante, também, que se questione o porquê de tal atividade não estar sendo realizada diretamente pelo DENATRAN, ou então, devido à inserção do Departamento na estrutura do Ministério das Cidades, desenvolver as atividades diretamente pelo Setor de Informática do Ministério das Cidades ou, em último caso, delegar tal atividade para ser realizada por uma área específica do SERPRO. Em qualquer das situações, seria garantida a solução de continuidade como uma medida necessária para os contratos de sistemas de informações.

Em último caso, mesmo que persista a atual estrutura de realização de atividades por meio de uma UGC, haveria a necessidade de, no mínimo, estabelecer controles de gestão a serem aplicados e acompanhados por um ente público, razão essa que justificaria a necessária inserção do DENATRAN ou do SERPRO como responsáveis diretos pelas atividades iniciais para concessão de acesso assim como para as periódicas e obrigatórias atividades de fiscalização e/ou auditoria sobre as UGCs, e não se admitir o atual modelo que adota a utilização de uma empresa certificadora para a realização do controle e aferição dos requisitos e atividades das UGCs, sendo que, essas certificadoras são contratadas diretamente pelas UGCs.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“ Apesar desta gama diversificada de produtos, a empresa não foi sequer consultada a fim de saber se havia capacidade, ou condições para desenvolver um sistema semelhante aos que foram desenvolvidos no âmbito das atividades das UGCs (...)”.

Essa consulta foi encaminhada ao SERPRO em 19/07/2012, por meio do Ofício nº 3.978/2012/CGIE/DENATRAN (Anexo IV-a), o qual informou que necessita conhecer a natureza dos serviços prestados por essas empresas, para emitir um parecer acerca da possibilidade daquela



empresa pública realizar atividade desempenhada pelas UGCs .

Análise do Controle Interno

A consulta efetuada pelo DENATRAN junto ao SERPRO é apenas uma evidência de uma primeira tratativa feita entre as duas instituições, porém não há condições, haja vista ser uma mera ação intermediária, de afastar o registro da constatação.

Deste modo, cabe ao gestor do DENATRAN esclarecer a este Controle Interno qual a conclusão deste processo e quais as ações complementares que visam à solução da pendência e, enquanto tais medidas não forem efetivamente implementadas, o registro da constatação deve ser mantido no relatório.

Recomendação

Recomendar ao DENATRAN que emita uma manifestação conclusiva acerca da possibilidade do SERPRO assumir o escopo de trabalho das UGCs, de modo que se possa afastar as causas que levaram ao registro desta constatação.

11.5– Irregularidades no Acordo de Cooperação Técnica firmado com a FENASEG

Diante das evidências coletadas nos processos analisados de que a FENASEG é uma entidade que possui atuação efetiva nas atividades do DENATRAN, a equipe de auditoria buscou obter informações que melhor pudessem identificar o nível de participação e responsabilidade dos produtos e ações realizadas por aquela entidade.

Em princípio a FENASEG teria participado da elaboração do Sistema Nacional de Controle e Emissão do Certificado de Segurança Veicular e Vistorias – SISCSV, que é um sistema do DENATRAN, de uso obrigatório para as empresas de ITL e ECV, e que tem a finalidade de controlar a emissão do Certificado de Segurança Veicular – CSV e os Laudos de Vistorias.

Deste modo, solicitou-se ao DENATRAN informações adicionais sobre este Sistema, tais como, sobre seu processo de seleção; contrato e documentação complementar identificando a contratada; escopo de contrato e valor da contratação; valores medidos e pagos; servidor responsável por gerir o contrato e justificativas que fundamentaram a sua aquisição.

Por meio do Despacho nº nº. 68/2012/CGIE/DENATRAN o Departamento informou que:

“o desenvolvimento do sistema feito pela FENASEG, mediante acordo de cooperação técnica em vigor no ano de 2006. Para atestar a informação, foi encaminhada, em anexo, cópia do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2006, firmado com a FENASEG, no dia 14 de novembro de 2006, cujo objeto era “a cooperação entre as partes para elaboração de estudos, desenvolvimento e estruturação de projetos, visando à implantação de sistemas de estatísticas de trânsito, de levantamento de inconsistência nos bancos de dados de registro de veículos e de outras ações de cooperação relacionadas diretamente com as atribuições institucionais do DENATRAN”.

Solicitou-se, para análise da equipe de auditoria, o processo contendo os resultados desse acordo, incluindo a contratação do SISCSV. Em resposta o gestor encaminhou o processo nº 80001.003023/2007-80, que contém os produtos do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2006.

Em análise ao mencionado processo verificou-se que ocorreu a entrega dos seguintes produtos pela FENASEG no âmbito do acordo:



- Projeto Básico para o Batimento de Dados do RENAVAM;
- Desenvolvimento do Portal de Registro Nacional de Estatísticas de Acidentes de Trânsito – RENAEST;
- Desenvolvimento do Sistema para o Batimento de Dados do RENAVAM;
- Desenvolvimento do Novo Sistema de Registro Nacional de Estatísticas de Acidentes de Trânsito – RENAEST;
- Projeto Básico para o Sistema de Controle de Emissão de CSV;
- Desenvolvimento de Sistema Preliminar de Controle de Cadastro de Certificados de Segurança Veicular, via Web;
- Desenvolvimento de Sistema de Controle e Cadastramento de CSV – SISCSV;
- Projeto de Treinamento do Novo Sistema de Registro Nacional de Estatísticas de Acidentes de Trânsito – RENAEST;
- Elaboração do Diagnóstico do Ambiente de Segurança do DENATRAN/Ministério das Cidades e Elaboração do Plano Diretor de Segurança da Informação – PDTI;
- Desenvolvimento de Sistema de Controle dos Mediadores de Velocidade – CMV;
- Desenvolvimento de Sistema de Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito – CAT
- Desenvolvimento de criação de uma base gerencial, com dados extraídos dos sistemas RENAVAM, RENACH, RENAINF, RENAEST, SISCSV;
- Desenvolvimento do sistema de avaliação e acompanhamento da arrecadação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito – FUNSET (Projeto FunsetNet);
- Relatório Final do Projeto “Resoluções do CONTRAN”;
- Prestação de serviços de assistência à migração dos sistemas de propriedade do DENATRAN hospedados no CyberDataCenter da Brasil Telecom para o DataCenter do Serpro com gestão e operação do referido DataCenter, Sistemas e Programas, Links e Suporte para os equipamentos fornecidos pela FENASEG ao DENATRAN – Compuetra;
- Realização do Projeto “Programa de Renovação de Frota de Veículos” - Tectrans;
- Prestação de Serviços de Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Emissões de Laudos Veiculares – SISECV – Compuetra; e
- Pesquisas Técnicas realizadas pelo CesviBrasil, dos veículos Vectra e Fiat Stilo.

Destaca-se que todos os produtos foram custeados pela FENASEG, já que o Acordo não previa ônus para o DENATRAN.

Com a finalidade de verificar a motivação para a assinatura do referido Acordo de Cooperação, foi solicitado também o processo nº 80001.007686/2006-92, que é o processo inicial que deu origem ao Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2006. Após analisar o conteúdo do referido processo,



verificou-se que o Diretor de DENATRAN assinou, em 05 de setembro de 2006, documento (sem número específico) que contém as justificativas que fundamentaram a celebração do Acordo, a seguir transcritas:

“A Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG, como representante das seguradoras, vê com preocupação o incremento dos acidentes de trânsito, roubo e furtos de veículos e fraudes contra o seguro, destacando-se, dentre as últimas, as modalidades que compreendem o aviso de falso roubo ou furto, a comercialização irregular de veículos mediante a falsificação de documentos e a remarcação de número de chassi, causando danos patrimoniais aos seus segurados e às seguradoras, assim como levando descrédito à diligente atuação dos Departamentos Estaduais de Trânsito e autoridades policiais.

A existência de um eficiente sistema de estatísticas de trânsito, que contenha as ocorrências de acidentes de trânsito e de roubos e furtos de veículos, possibilitará a identificação de áreas críticas e a atuação das autoridades responsáveis pelas questões de trânsito e de segurança pública, no sentido de prevenir as ocorrências e de coibir as ações delituosas.

As seguradoras representadas pela FENASEG operam diversos tipos de seguros que têm conexão direta com as atividades de trânsito, como por exemplo, o seguro obrigatório de veículos – DPVAT, o seguro compreensivo de automóveis, os seguros de transporte de cargas, os seguros de vida e de acidentes pessoais, entre outros.

Os acidentes de trânsito no ano de 2005 geraram 175.021 processos de sinistros do seguro DPVAT, ressaltando-se que destes 55.024 foram indenizações por morte, 31.121 por invalidez e 88.876 por despesas médicas e hospitalares.

As bases do RENAVAN, RENACH e do RENAINF constituem os pilares do sistema de informações do Sistema Nacional de Trânsito e que é fundamental que estejam permanentemente atualizadas e com os dados plenamente saneados.

A FENASEG mantém contrato regular com o DENATRAN para acesso a consultas às informações das bases de dados do RENAVAM e RENACH para o gerenciamento de diversos tipos de seguros, incluindo o DPVAT e, também, do Sistema Nacional de Gravames – SNG.

Os interesses do Departamento Nacional de Trânsito e da FENASEG em resolver com rapidez, segurança e modernidade os problemas relacionados com estatísticas de trânsito, aí compreendidas aquelas referentes a registros de veículos, roubos e furtos e acidentes de trânsito, entre outras que poderão ser geradas, possibilitando a estruturação de ações para coibir e prevenir ações relacionadas com o não cumprimento de normas legais e o elevado número de fraudes contra o seguro.

Em síntese é de grande valia a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica em questão visando coibir as fraudes contra o seguro, destacando-se as modalidades que compreendem o aviso de falso roubo ou furto, a comercialização irregular de veículos mediante a falsificação de documentos e a remarcação de número de chassi.”

Após serem analisados os processos que foram encaminhados pelo DENATRAN, pode-se verificar a incidência de diversas irregularidades que necessitam esclarecimentos adicionais, principalmente no que diz respeito à:

- a) motivação para a assinatura do Acordo (haja vista o possível conflito de interesses entre as entidades representadas pela FENASEG e as atividades desempenhadas e reguladas pelo DENATRAN/CONTRAN),
- b) ausência de entendimento prévio sobre a elaboração dos produtos;
- c) envolvimento entre a Compuletra (que viria a ser beneficiada com o credenciamento para atuar como UGC, sendo a primeira a receber o credenciamento pelo DENATRAN) e a FENASEG, e



d) ausência de documentos comprovando a homologação prévia dos sistemas.

Em análise aos produtos elaborados, a equipe de auditoria não vislumbrou qual o interesse da FENASEG em executar e custear algumas das atividades que foram realizadas no âmbito do Acordo, como por exemplo: “Desenvolvimento do sistema de avaliação e acompanhamento da arrecadação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito – FUNSET”; e “Projeto Resoluções do CONTRAN”. Além disso, há risco, não só para o DENATRAN, mas também para a sociedade, a respeito do fato do Acordo ter sido firmado com a FENASEG, já que durante a atuação da Federação, foi concedido o acesso não só aos diversos sistemas do DENATRAN, como também às suas dependências e às suas informações estratégicas. Tal risco está no fato de que a FENASEG representa as empresas Seguradoras, que são empresas que têm interesses nas informações disponíveis nos sistemas do DENATRAN no intuito de auferir ganhos financeiros ou obter informações estratégicas ou privilegiadas para os seus clientes.

Outro ponto de conflito verificado foi o fato de que em documentos constantes dos processos analisados, constatou-se que um representante da empresa Compuetra, que foi a primeira UGC a ser credenciada, também figura como representante da FENASEG. Além de não ter ficado esclarecido no processo qual a relação da Compuetra com a FENASEG, esse fato pode indicar que a Compuetra teve influência no processo de criação das UGCs, já que a empresa atuava dentro do DENATRAN desde o ano de 2006 por meio da FENASEG, inclusive participando de todo o processo de transferência dos sistemas criados, no âmbito do Acordo de Cooperação, para o SERPRO, e, conforme tratado neste relatório, não houve estudos que demonstrassem a necessidade de criação das UGCs.

Outra impropriedade verificada se refere ao cumprimento da Cláusula Quarta do Acordo de Cooperação Técnica, a qual previa que as atividades realizadas pela FENASEG deveriam ser formalizadas mediante entendimento entre o DENATRAN e aquela Federação visando à programação e o detalhamento dos procedimentos para execução da atividade, sendo necessária a aprovação prévia e mútua. Apesar disso, não foram encontrados, nos processos disponibilizados, os documentos que comprovam o cumprimento dessa cláusula, ou seja, os documentos que demonstram ter havido um entendimento realizado entre as partes para executar os produtos elaborados pela FENASEG, bem como a aprovação prévia e mútua para elaboração desses produtos.

Constata-se, inclusive, que alguns dos produtos já estavam em andamento ou foram concluídos antes da assinatura do Acordo, como, por exemplo, o produto “Treinamento do Novo Sistema de Registro Nacional de Estatísticas de Acidentes de Trânsito – RENAEST” que, segundo informações contidas no processo, foi realizado no período de agosto a novembro de 2006, antes, portanto, da assinatura do Acordo, conforme pode ser evidenciado, na página 104, do processo 80.001.003023/2007-80.

Também não foram encontrados nos processos os Termos de Homologação dos Sistemas elaborados pela FENASEG. Embora a Nota Técnica nº 59/2009 da CGIE, constante do processo nº 80000.031714/2009-45, informe que os sistemas RENAEST, Portal RENAEST, Medidores e FUNSETNET, foram homologados pelas Coordenações responsáveis, tais homologações não foram encontradas no processo. Ademais, não consta informação sobre a homologação dos demais sistemas e, tampouco, sobre a homologação dos sistemas no SERPRO, já que, segundo informações da referida Nota Técnica, a homologação dos sistemas RENAEST, Portal RENAEST, Medidores e FUNSETNET foi feita no ambiente da empresa Compuetra.

Finalmente, ressalta-se que constam no processo dois termos aditivos que prorrogaram o Acordo até 13 de novembro de 2009 e que, embora a FENASEG tenha solicitado novamente a prorrogação do



Acordo, por meio do Ofício CESER – 134/2009, de 19 de dezembro de 2009, o DENATRAN informou que estava impossibilitado de renovar o Acordo em função de já ter sido encerrado em 13 de novembro de 2009, mas que o pleito seria atendido por meio de novo Acordo de Cooperação Técnica com idêntico objeto. Não consta informação sobre a celebração de um novo Acordo, embora constem Ofícios da FENASEG entregando produtos ao DENATRAN, durante o ano de 2010. Restaria, portanto, que o DENATRAN se posicionasse quanto a este fato, ou seja, qual o instrumento legal que dá abrigo para o recebimento de produtos desenvolvidos pela FENASEG, após ter se exaurido o Acordo de Cooperação de Técnica.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“Finalmente, ressalta-se que constam no processo dois termos aditivos que prorrogaram o Acordo até 13 de novembro de 2009 e que, embora a FENASEG tenha solicitado novamente a prorrogação do Acordo, por meio do Ofício CESER – 134/2009, de 19 de dezembro (novembro) de 2009, o DENATRAN informou que estava impossibilitado de renovar o Acordo em função de já ter sido encerrado em 13 de novembro de 2009, mas que o pleito seria atendido por meio de novo Acordo de Cooperação Técnica com idêntico objeto. Não consta informação sobre a celebração de um novo Acordo, embora constem Ofícios da FENASEG entregando produtos ao DENATRAN, durante o ano de 2010. Restariam, portanto, que o DENATRAN se posicionasse quanto a este fato, ou seja, qual o instrumento legal que dá abrigo para o recebimento de produtos desenvolvidos pela FENASEG, após ter exaurido o Acordo de Cooperação Técnica.”

O Ofício CESER - 134/2009, de 19 de novembro de 2009, original, encaminhado pela FENASEG, foi autuado sob o número de Processo nº 80000.044259/2009-48, o qual instruiu e autorizou a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, firmado entre o DENATRAN e a FENASEG, cujo objeto é a cooperação entre as partes para elaboração e desenho de estudos, desenvolvimento e estruturação de projetos relacionados com sistemas de estatísticas, segurança e educação de trânsito, de levantamento de inconsistências nos bancos de dados de registro veicular e de novas tecnologias que agreguem benefícios às atividades institucionais do DENATRAN, que teve início em 29/09/2010 e término em 28/09/2011.

Em 28 de setembro de 2011, foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, e seu período de vigência teve início em 29/09/2011 e terá término em 28/09/2012 (Anexo IX).

Consequentemente, o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, é o instrumento legal que dá abrigo ao recebimento dos produtos desenvolvidos pela FENASEG e encaminhados ao DENATRAN por meio dos Ofícios citados pela CGU no Relatório em tela.

O Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, é similar ao Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2006, porém, o instrumento atual contempla o Plano de Trabalho, que prevê, nos itens 2 e 3, as ações que serão implementadas no instrumento vigente.

Com objetivo de demonstrar a similaridade entre o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2006 e o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, foi elaborado o quadro constante do Anexo XIII, comparando a redação das cláusulas dos instrumentos em questão. Diante das diferenças apontadas, conclui-se que os instrumentos não são idênticos e sim similares.

Análise do Controle Interno.

Os gestores do DENATRAN apresentaram no Anexo XIII uma tabela comparativa entre o conteúdo



do Acordo de Cooperação Técnica nº. 01/2006 e de nº. 01/2010 justificando que há similaridade entre os dois instrumentos.

É importante destacar que, assim como o Acordo realizado em 2006, o de 2010, apenas reedita em parte as ações já descritas anteriormente, tal como, “o desenvolvimento do sistema de estatística do DENATRAN- Renaest e Portal Renaest, o sistema de controle de arrecadação de recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset) – FunsetNet e o sistema de controle e emissão de Certificados de Adequação à Legislação de Trânsito (CATs) - SISCAT.

Além disso, conforme consta no Anexo IX, no item “cronograma de execução” está explícito que “o serviço surgirá por demandas em função das necessidades levantadas pelo DENATRAN”, ou seja, não se tem previamente um planejamento de quais os produtos a serem desenvolvidos no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica; indicando-se que as atividades seriam rotineiras, operacionais e repetitivas, tais como, aquelas que devem ser desenvolvidas diretamente pelo quadro de servidores do próprio DENATRAN.

O Acordo de Cooperação Técnica nº. 01/2010 reproduz as irregularidades já evidenciadas no Acordo nº. 01/2006, pois existem questões conceituais, registradas na constatação, que não foram esclarecidas pelos gestores que merecem ser reeditadas nesta oportunidade. Assim, faltam esclarecimentos quanto ao conflito de interesses entre as entidades representadas pela FENASEG e o DENATRAN e de documentos comprobatórios da homologação prévia dos sistemas.

Considerando-se as diversas irregularidades apresentadas no Acordo de Cooperação Técnica nº. 01/2010 e em função do prazo de vigência ter se expirado no dia 28 de setembro de 2012 recomenda-se que o Acordo não seja objeto de um novo contrato (ou que não tenha sido aditivado), dando-se por encerrado na data anteriormente descrita.

Por consequência, cabe ao DENATRAN promover ajustes em seus processos internos de operacionalização e gestão de suas atividades com o objetivo de promover a absorção do escopo de trabalho de trabalho desenvolvido por este Acordo de Cooperação Técnica nº. 01/2010 ou, até mesmo, a elaboração subsidiária de um contrato de consultoria para o desenvolvimento de produtos específicos com empresas que não tenham conflito de interesses com o DENATRAN.

Recomendações

Em virtude da irregularidade do Acordo de Cooperação Técnica nº. 01/2010 e considerando que o término da vigência do referido instrumento ter se expirado no dia 28 de setembro de 2012, recomenda-se aos gestores do DENATRAN de se absterem de efetuar um novo contrato com o mesmo objeto do referido Acordo.

12 - ANÁLISE DO IMPACTO FINANCEIRO

Neste tópico, a equipe de auditoria buscou destacar quais os impactos gerados a partir da edição das Resoluções e, por consequência, das Portarias, por considerar que à medida que são estabelecidas e aceitas novas figuras jurídicas responsáveis por desempenhar atividades do Estado (seja por um simples credenciamento ou por uma licitação), tem-se, como efeito, que se considerar a incidência de novas despesas a serem arcadas pela população em geral, que é o usuário final do sistema.

Desse modo, ao serem analisados os custos que são dispendidos pelas figuras participantes do mercado de inspeção e vistoria veicular em seu escopo de trabalho, em função do objetivo pretendido no sistema, pode-se obter, mesmo que de modo estimativo, qual é o montante de recursos envolvidos e, em virtude disto, definir-se, assim, o nível de importância comercial que



cada “nicho de mercado” representa.

Consultando-se os valores de mercado, verificou-se, no caso das ECVs, que o valor cobrado pela vistoria veicular para a transferência de veículos varia em função do tipo de veículo (carro, moto, utilitário, caminhão) e modelo. Em consulta a documento disponibilizado no sítio eletrônico do INPEA - <http://www.inpea.com.br/> (Instituto de Perícias, Auditorias e Treinamentos Técnicos Especializados), consta a informação de que o valor médio nacional das vistorias realizadas pelas ECVs é de R\$ 100,00. Dessa forma, a equipe de auditoria adotou uma referência conservadora para seus cálculos, estimando-se o custo unitário de vistoria em R\$ 90,00 sendo que os cálculos também consideraram os serviços de licenciamento, os quais também fazem uso do trabalho desenvolvido pelas ECVs. Já para os casos que necessitam da prestação de serviços por parte de uma ITL, por meio de inspeção “in loco” realizada pela CGU, verificou-se que o custo unitário pode variar de R\$ 100,00 (para Gás Natural Veicular – GNV) até R\$ 300,00 (para as mais complexas, realizadas em ônibus, caminhões); assim, em média, por ter maior quantidade de inspeção GNV, considerar-se-á o valor de R\$ 150,00 por inspeção, tal valor foi estimado, também, por pesquisa junto às empresas do setor, diretamente, via telefone.

A partir desses valores unitários, buscou-se estimar o montante de recursos envolvidos em cada tipo de atividade: das ECVs, das ITLs e, considerando uma possível situação futura, a das ITVs.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

“A política do governo para redução de impostos promove o crescimento das vendas de veículos e, consequentemente, o aumento do número de atividades de trânsito envolvendo motoristas, pedestres, ciclistas e mais usuários dos espaços públicos que permitem a mobilidade da população.

A atuação governamental decorre da necessidade de relação da área de trânsito, aliada ao cumprimento da missão institucional do órgão e ao dever de garantir o trânsito em condições seguras, estabelecidas por meio da edição de normativos como Resoluções, Deliberações, Portarias e Instruções Normativas.

Dessa forma, ao publicar a Resolução sobre a vistoria de veículos (item 5.3-Em relação às inspeções de ITV), a preocupação do órgão foi, essencialmente, garantir a segurança do cidadão e proporcionar-lhe alternativas para a realização da vistoria de seu veículo, que poderá ser feita no DETRAN ou na empresa credenciada. Ressalta-se que o poder público não está transferindo essa obrigação à iniciativa privada, mas descentralizando parcialmente essas atividades para permitir um melhor e mais ágil atendimento à sociedade.

Assim, de modo a proporcionar ao cidadão a disponibilidade e o pronto atendimento à sua necessidade, é facultada a escolha do local onde esse serviço é prestado, se em uma empresa privada, devidamente credenciada para isso, ou no órgão público responsável por essa atribuição.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo DENATRAN apenas serve para contextualizar a situação do setor, sendo assim, não há o porquê de se “aceitar” ou “rejeitar” tais argumentos e, em função disso, não se tem outras considerações a se fazer.

12.1- Em relação às vistorias de ECV'S

A partir dos dados anuais da frota, que estão disponibilizados no sítio do DENATRAN, foi possível estimar o número de novos emplacamentos que ocorrem em todo país. Esse total atinge cerca de 5 milhões de novos veículos anuais. Para o mercado de vistorias (em que atuam ECVs e DETRANs),



considerando-se somente o efeito de novos emplacamentos e somente na atividade de vistoria em si (sem considerar os serviços internos dos DETRANs), estima-se, a partir do valor médio unitário de R\$ 90,00 por vistoria, que há potencial para movimentação de R\$ 450 milhões por ano, só para novos veículos. Contudo, este valor ainda está abaixo da quantia total a ser projetada, pois não está sendo considerado o efeito das transferências dos casos de venda de veículos usados, sendo apenas um indicador dos mínimos valores movimentados por esse setor.

Reforçando essa informação, pode-se citar o conteúdo da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público) que tramita na Justiça Federal em Minas Gerais, na qual é apontada que a “indevida exigência 'do CONTRAN/DENATRAN obrigará os cidadãos proprietários a pagarem, além das taxas tributárias pelo exercício regular do poder de polícia, o impressionante montante estimado anual de R\$5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) às empresas privadas pela realização de um serviço público - vistoria de veículos que sempre foi prestado pelos Estados e pelo Distrito Federal”.

Nota-se, portanto, que há uma expressiva quantidade de recursos envolvida neste mercado de vistorias que, muito embora esteja pulverizada para uma infinidade de empresas (atualmente cerca de 2.000), pode proporcionar situações particulares de concentração de serviços para empresas franqueadoras, além de se indicar que a presença de ECV está sujeita a situações mercadológicas que se distanciam dos interesses do Estado, haja vista que existem poucas empresas de vistorias instaladas nos locais que têm pouca quantidade de veículos.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

“O parâmetro emplacamento de veículos novos por ano, no total de 5 milhões de veículos, utilizado para estimar o montante da receita bruta anual a ser movimentada pelas empresas de vistoria, mostra-se inadequado, haja vista que a Resolução Contran nº. 282/08 e a Resolução Contran nº. 05/98 tratam de vistorias realizadas por ocasião da transferência de propriedade ou de domicílio municipal ou interestadual do proprietário do veículo, ou qualquer alteração de suas características, implicando o assentamento dessa circunstância no registro inicial. Portanto, vistorias para emplacamentos de carros novos não são contempladas pelos referidos atos normativos.

Assim sendo, em relação à projeção do mercado de vistoria no montante de R\$ 450 milhões, a metodologia de cálculo utilizada, levando em conta a frota de veículos novos, está equivocada, face ao disposto nas mencionadas resoluções. O mais correto seria utilizar a quantidade de laudos expedidos no exercício. Assim, considerando que em outubro de 2011 houve a emissão de 164.053 laudos pelas ECVs, conforme tabela 08 do item 5.5, pode-se projetar um total de 1.968.363 laudos anuais, ao preço médio de R\$ 90,00, chegaria ao total anual estimado de R\$ 177.177.240,00.

Importante salientar ainda, que o custo da vistoria de transferência de veículos, se não realizados pelas empresas credenciadas, deve ser realizada pelos DETRANs, que também cobram pelo serviço através da instituição de taxa de serviço específica, como por exemplo o Estado de Minas Gerais é de R\$ 114,13, portanto 27% mais cara que o estimado pela CGU. (<http://www.detranet.mg.gov.br/detran/ConsultaTaxa.asp?cCodServico=1>).

Como demais exemplos, pode-se citar os valores (taxas) praticados pelos Detrans de Mato Grosso – R\$ 95,00 e do Distrito Federal (Exame – R\$ 66,46 + Laudo – R\$ 94,07) – R\$ 160,53.”

Análise do Controle Interno

O parâmetro utilizado por este Controle Interno, de 5 milhões de novos veículos anuais, visa ilustrar



o potencial do mercadológico deste setor que, se não faz uso de vistoria no momento de retirada do carro zero quilômetro virá a fazê-lo em situações futuras.

O gestor, ao estimar o potencial de mercado considerando o número de laudos feitos no mês de outubro de 2011, incorre no equívoco de somente considerar os laudos emitidos por empresas de ECV. A preocupação do item foi propor um quantitativo que representasse o potencial do mercado nacional como um todo, ou seja, considerando-se o mercado atual de atuação das ECVs assim como a parcela que tem se mantido dentro da atuação exclusiva dos DETRANs e que pode, a depender de deliberações futuras, ser um potencial mercado a ser explorado pelas ECVs.

Desse modo, o ideal seria a exclusão dos 5 milhões de novos veículos anuais mas, também, que fosse considerado o cômputo de todas as transferências realizadas exclusivamente pelos DETRANs.

Em relação aos valores praticados no mercado, o exemplo do DENATRAN só vem corroborar com apontamentos específicos deste trabalho que considera frágil a falta de referencial de preço por parte do próprio DENATRAN como forma de coibir as práticas abusivas dos agentes credenciados e dos órgãos estaduais de trânsito.

Recomendações

Recomendar aos gestores do DENATRAN que considerem, dentro do trabalho de revisão da Resolução 282/2008, o estabelecimento de referenciais de preços a serem praticados pelos agentes credenciados e órgãos estaduais de trânsito de modo que sejam evitadas práticas abusivas do mercado de vistoria de veículos.

12.2 - Em relação às inspeções de ITL'S

Em relação às ITLs, a projeção fundamentou-se em um estudo realizado pela Associação Nacional de Organismo de Inspeção (ANGIS), em processo sem numeração, apensado ao processo principal número 80001.010316/2005-51 do DENATRAN, no qual é apontado que, de acordo com levantamentos, de uma frota de 39.240.875 de veículos, para o ano de 2004, tinham sido inspecionados, no âmbito das atividades de ITL, 650.000 veículos, ou seja, 1,66% do total.

Segundo dados do sítio do DENATRAN, acessado em 10 de abril de 2012, a frota de veículos até janeiro de 2012 era de 70.965.139 veículos. Assim, seguindo-se a mesma proporção do ano de 2004, ter-se-ia uma projeção anual atualizada de 1.178.021 de inspeções para o ano de 2012. Repisa-se que os cálculos consideraram a projeção do número de inspeções ao custo unitário médio de R\$ 150,00/inspeção.

Tabela 21–Estimativa de custos envolvidos nas atividades de ITLs

Ano	Frota	Inspeção ITL	Custos Envolvidos
2004	39.240.875	650.000	-
2012	70.965.139	1.178.021	R\$ 176.703.150,00

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:



Os números apresentados pela CGU condizem com os dados registrados no Denatran, em relação às inspeções de 2004, que corresponderam a 1,66% da frota registrada. Assim, entende-se que os valores projetados para 2012 podem ser considerados estimativamente corretos.

Destaca-se que existem 350 ITLs credenciadas no país, responsáveis pela emissão de 105.000 laudos por mês, aproximadamente.

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor corrobora com o que foi apontado pelo Controle Interno.

12.3 - Em relação às inspeções de ITV

Em relação às inspeções de ITV a representatividade é bem maior. Em se tratando que a proposta contida no normativo do DENATRAN prevê a realização de vistoria para veículos a partir de 3 anos de uso, então, do total apurado da frota, devem ser desconsiderados os veículos com tempo de uso inferior ao tempo estipulado.

Sendo assim, a partir das informações sobre os quantitativos anuais da frota nacional que estão disponibilizadas no sítio “<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>” pode-se extrair a evolução da frota nacional ao longo dos últimos anos, considerando o mês de janeiro como referência, obtendo-se os seguintes quantitativos:

Tabela 22—Aumento Anual da Frota de Veículos

Ano	Frota	Aumento
2009	54.834.841	
2010	59.361.642	4.526.801
2011	65.205.757	5.844.115
2012	70.965.139	5.759.382
		16.130.298

Pela tabela apresentada, nota-se que a cada ano tem sido aumentada a frota nacional. Para efeito de cálculo considerar-se-á que esse aumento é devido, unicamente, à entrada de veículos novos; situação essa que é uma mera hipótese para cálculo, pois está sendo desconsiderado o efeito provocado por outras variáveis que influenciam o quantitativo apurado, tal como, a retirada de veículos em mal estado de conservação ou provenientes de sinistros.

Desse modo, do total apontado de 70.965.139 veículos, deveriam ser desconsiderados os 16.130.298 de veículos novos e que não estariam sujeitos à inspeção veicular obrigatória, hipótese que seria válida na situação atual. Após este ajuste, obter-se-ia uma frota potencial de 54.834.841 de veículos que, ao custo unitário médio de R\$ 100,00 por inspeção (tendo-se por base o valor que é empregado nas inspeções de GNV), movimentaria um mercado de R\$ 5,4 bilhões de reais anuais.

Ressalta-se que, segundo a tendência apontada na tabela 4, haveria um mercado com crescente aumento anual de, aproximadamente, 5 milhões de novos veículos (relativo ao aumento anual da frota de veículos com 3 anos de uso), o que, porventura, acrescenta anualmente cerca de R\$ 500 milhões de reais a esse mercado.

Justificativa do DENATRAN



A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

“Quanto aos custos da ITV, ressaltamos que a matéria sequer está regulamentada, não sendo oportuno, portanto, utilizá-la como projeção do mercado de vistoria de inspeções. Apenas esta inconsistência representa algo próximo de 90% do total estimado pela CGU (Tabela 05, do item 5.4 do Relatório). Portanto, entendemos que os valores projetados não podem ser considerados estimativamente corretos”.

Análise do Controle Interno

É importante destacar que, em nenhum momento do relatório, foi exposto que os quantitativos utilizados para as ITVs são dados concretos e perfeitamente realizáveis. Como o próprio gestor descreve em sua resposta “a matéria sequer está regulamentada”, porém, em se regulamentando, tende-se a ter um impacto considerável no mercado de vistoria e inspeções e isto, por si só, é um dado relevante a ser considerado neste trabalho.

Em função do assunto ser tratado neste trabalho como meramente propositivo e de não se ter um dado concreto e materializado das importâncias apontadas no demonstrativo entende-se que, apesar da importância que assunto possa merecer no futuro, que não há óbices para afastar este apontamento e considerá-lo como saneado.

12.4 – Projeção de todo o mercado de vistoria e inspeções.

Diante do desafio de buscar quantificar qual o potencial volume de recursos envolvido no mercado de vistorias e inspeções, este Controle Interno fez um levantamento da quantia levando-se em consideração a atuação dos diferentes agentes que atuam no mercado de modo a se obter o total movimentado anualmente e com tendência de crescimento (devido às projeções de aumento da frota nacional). Desse modo, o total estimado é de, aproximadamente, R\$ 6,1 bilhões de reais, conforme pode ser evidenciado no detalhamento da Tabela 23.

Tabela 23–Estimativa da CGU sobre o potencial de mercado de vistorias e inspeções, para o ano de 2012.

TIPO	QUANTIDADE DE VEÍCULOS	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
ECV	5.000.000	R\$ 90,00	450.000.000,00
ITL	1.178.021	R\$ 150,00	176.703.150,00
ITV	54.838.841	R\$ 100,00	5.483.484.100,00
TOTAL			6.110.187.250,00

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012.

“Com base nos elementos apresentados nos itens anteriores, demonstramos a estimativa potencial de movimentação do mercado de vistorias e inspeções para o ano de 2012 na tabela abaixo, que atinge a casa dos R\$ 354 milhões, portanto, muito inferior àquele montante demonstrado na Tabela 26.”



Tabela 24—Estimativa do DENATRAN sobre o potencial de mercado de vistorias e inspeções, para o ano de 2012.

TIPO	QUANTIDADE DE LAUDOS	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
ECV	1.968.363	R\$ 90,00	R\$ 177.177.240,00
ITL	1.178.021	R\$ 150,00	R\$ 176.703.150,00
ITV	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL			R\$ 353.883.390,00

Análise do Controle Interno

Os dados apresentados pelo gestor destoam do que foi demonstrado pelo Controle Interno devido à diferença na metodologia empregada.

Na análise do Controle Interno a estimativa baseia-se em duas vertentes: em dados concretos já praticados pelo mercado e os dados potenciais (que possivelmente possam vir a ser praticados no futuro, principalmente com as atividades de ITVs).

O DENATRAN, por sua vez, concentrou sua estimativa apenas em dados atuais de mercado inclusive promovendo um refinamento nos valores atribuídos ao quantitativo atribuído para as ECVs eliminando-se, por ainda não estar regulamentado, o mercado de atuação das ITVs.

De todo modo a argumentação das duas partes são consistentes: o que se refere ao potencial de todo o mercado, realizado pelo Controle Interno (apesar de estar sobrestimado pela consideração das vistorias em carros novos), assim como o da projeção atual referente aos serviços realizados somente pelos agentes credenciados e que foi apresentada pelo DENATRAN.

Assim, para efeito de registro, é importante que se tenha exposto, neste trabalho, as duas projeções pois os argumentos não são excludentes entre si e, sim, complementares pois pautam-se em situações e momentos distintos; não se tendo como anular uma argumentação em função da outra.

12.5 – Possível perda de receita - Projeção do mercado de atuação das UGCs

No que se refere à atuação das UGCs e à sua relação com o DENATRAN, o acesso para obtenção do banco de dados do DENATRAN é regido por meio de contrato realizado pelo DENATRAN com cada uma das cinco UGCs atualmente credenciadas. Tal situação pode ser evidenciada, por exemplo, pela documentação que consta do processo nº. 80.000.030239/2009-90, de credenciamento da empresa Oxy Net como UGC, em que, no volume II, página 278, há cópia do contrato nº. 02/2010, firmado em 24 de agosto de 2010, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pelo DENATRAN, e a empresa Oxy.Net Consultoria e Desenvolvimento de Softwares Ltda., visando a utilização dos dados contidos nos sistemas do Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam e Sistema Nacional de Controle e Emissão de Certificado de Segurança Veicular e Vistoria – SISCSV, com vigência de 12 meses, a partir da data da assinatura, que podia ser prorrogado mediante acordo entre as partes.

Conforme estabelece o contrato nº. 02/2010, em sua Cláusula Quarta “Do Pagamento” a UGC é obrigada a pagar mensalmente ao DENATRAN o valor de R\$ 1,49 (um real e quarenta e nove centavos), por consulta, podendo, conforme o número de consultas, reduzir a até R\$ 0,45 (quarenta e cinco centavos de real), conforme tabela progressiva estabelecida no contrato.



Tabela 25: Valor Unitário de consulta da UGC ao Banco de Dados do DENATRAN

Valor por Consulta	Número de Consultas
R\$ 1,49	De 1 a 10 mil
R\$ 1,32	De 10 mil a 25 mil
R\$ 1,17	De 25 mil a 50 mil
R\$ 0,91	De 50 mil a 100 mil
R\$ 0,45	Acima de 100 mil

O prazo de aferição para quantificar os acessos é de um mês, contado da seguinte forma: do dia vinte e um do mês atual até o dia vinte do mês subsequente.

No que se refere à relação comercial entre a UGC e os demais agentes credenciados pelo DENATRAN que, para atuação no sistema, necessitam do acesso informatizado fornecido pelas UGCs, pode-se citar as informações coletadas junto ao processo de credenciamento nº. 80.000.028880/2011-89, da empresa Visnorte Empresa de Vistorias Ltda. (CNPJ 13.405.932/0001-66) (que é uma ECV), em que consta, na página 30, cópia do contrato de licença de uso entre a ECV e a UGC, que no caso é a empresa Otimiza UGC.

Na Cláusula 4ª “Das Condições Comerciais” do contrato está estabelecido que “a título de manutenção mensal, a Contratante (ECV) pagará à Otimiza o valor conforme o número de laudos/transações efetuadas”. Para este caso, independentemente da quantidade, prevê-se o valor de R\$ 2,00 por laudo/transação. Além disso, a Subcláusula Primeira desse contrato estabelece que “será faturado como valor mínimo a cobrar o total de 1.000 consultas mensais caso a ECV não alcance o limite mínimo de consultas, conforme atribuição elencada no art. 13, caput, da Portaria/DENATRAN nº 60 de 2010, do DENATRAN.” Assim, cada ECV deverá, no mínimo, contribuir mensalmente com R\$ 2.000,00 para a sua respectiva UGC.

Dessa forma, de acordo com o previsto nos contratos citados, a UGC teria que pagar ao DENATRAN por consulta realizada ao Banco de Dados do RENAVAL, em contrapartida cobraria das ECVs um valor por essas consultas. Entretanto, em resposta ao questionamento de auditoria elaborado pela equipe da CGU, consubstanciado na Solicitação de Auditoria n.º 07, na qual foi solicitada a cópia dos comprovantes dos recolhimentos mensais realizados pelas UGCs, o DENATRAN respondeu que:

“até o momento não houve qualquer recolhimento de valores por acesso às bases de dados realizados pelas UGCs, pois tais acessos iniciaram a partir de agosto/2011 de forma instável e com erros no sistema, que foram corrigidos no mês de novembro do ano de 2011. A partir desta data ficou possibilitada a mensuração correta dos acessos para a realização da cobrança, sendo que tais procedimentos estão em fase de implantação”.

A argumentação da unidade necessita de esclarecimentos já que o conteúdo desta resposta contraria outra informação apresentada pelo gestor, na oportunidade em que foi feita a justificativa para a Solicitação de Auditoria n.º 03, tendo sido apresentada a lista de empresas que estavam credenciadas e que atuavam normalmente no mercado de vistorias, inclusive evidenciando a emissão de 164.053 laudos, no mês de outubro de 2011, conforme detalhamento que consta neste trabalho, ou seja, situação esta que demonstra haver uma plena operacionalização do sistema (entre UGC e ECV) e que é bem diferente de um ambiente de testes.

Além disso, ressalta-se que, embora o DENATRAN não esteja cobrando das UGCs, considerando a justificativa de que o acesso ao sistema estaria sendo feito apenas no ambiente de testes, vai de encontro à postura adotada pelas UGCs, pois, essas estão considerando o sistema totalmente implementado, e, em função disso, têm em vigor os contratos que garantem a cobrança mensal junto



aos seus diferentes clientes (ECVs, ITLs, e outros).

A partir da informação contida no arquivo “Serpro Relatório de Atividades Outubro de 2011”, encaminhado como resposta à solicitação da equipe de auditoria, por meio do Ofício nº. 20/2012/GAB/DENATRAN, de 05 de janeiro de 2012, pode-se estimar, com base no número de laudos emitidos para aquele mês, a projeção anual de laudos emitidos pelas UGCs, e, por conseguinte, quais os valores que deveriam ser pagos ao DENATRAN e quais os valores provenientes dos contratos com as ECVs, pagos às UGCs. É importante destacar que as receitas das UGCs, recebidas das ECVs, não estão condicionadas apenas ao número de laudos emitidos. Há também que considerar uma receita mínima para as empresas que não emitiram laudos durante o mês e que tem que pagar a quantia de R\$ 2.000,00 como manutenção do acesso.

Tabela 26: Laudos emitidos para cada UGC em Outubro de 2011

Empresa	Laudos Emitidos em out/2011	Participação
Oxxy Net	68.801	41,93%
Compuetra	14.190	8,65%
Otimiza	43.887	26,75%
TAN	22.109	13,48%
Praxys	15.066	9,19%
Total	164.053	100%

A caracterização do mercado, em função do número de laudos emitidos em relação ao tipo de empresa ECV, pode ser melhor entendida a partir da exposição da Tabela 27, a seguir.

Tabela 27: Número de Laudos em relação ao tipo de empresa ECV

Nº. de Laudos Emitidos	Nº. de empresas	Representatividade das empresas	Total de Laudos	Média de Laudos por empresa
0	293	31,4 %	0	0
0 a 100	244	26,2%	8.973	36
101 a 200	121	13,0%	17.960	148
201 a 300	80	8,6%	19.739	246
301 a 400	70	7,5%	24.179	345
401 a 500	44	4,7%	20.244	460
501 a 600	22	2,4%	12.042	547
601 a 700	14	1,5%	9.100	650
701 a 800	6	0,6%	4.415	735
801 a 900	4	0,4%	3.453	863
901 a 1000	6	0,6%	5.544	924
1001 a 1500	19	2,0%	22.359	1.176
1501 a 2000	7	0,8%	11.360	1.622



2001 a 2500	1	0,1%	2.058	2.058
2501 a 3000	1	0,1%	2.627	2.627
TOTAL	932		164.053	

De acordo com o exposto na Tabela 27, fica demonstrado que, apesar de haver 932 empresas credenciadas, no mês de outubro de 2011, 293 não emitiram qualquer laudo; tendo ocorrido, portanto, a emissão de laudos pelas outras 639 empresas.

Com o intuito de obter o valor total que as UGCs arrecadam das ECVs, a partir da prestação de serviços que permite o acesso ao sistema e, por consequência, à emissão de laudos, a equipe de auditoria considerou como referência os parâmetros estabelecidos no contrato de licença de uso constante do processo nº. 80.000.028880/2011-89, citado anteriormente, no qual consta que deverá ser pago à UGC o valor unitário de R\$ 2,00 para cada laudo emitido pela ECV.

Há, também, no contrato utilizado como paradigma, uma cláusula que estabelece um valor mínimo mensal a ser pago à UGC, no total de R\$ 2.000,00, por cada empresa de ECV que emitir menos de 1.000 laudos por mês. Seguindo-se esta lógica e analisando-se os dados da Tabela 27, nota-se que somente 28 empresas emitiram mais de 1.000 laudos no mês, ou seja, tem-se um total de 904 empresas (considerando-se as empresas que não emitiram laudos até aquelas que emitiram no máximo 999 laudos no mês) que devem pagar a quantia mínima mensal estabelecida. Assim, para este caso, soma uma receita de R\$ 1.808.000,00 por mês ao todo. Destaque-se que, desse total, R\$ 586.000,00 se referem às 293 empresas que não emitiram qualquer laudo.

Para evitar distorções, buscou-se quantificar o valor com base nos laudos emitidos por cada UGC, a partir da análise das informações do arquivo “Serpro Relatório de Atividades Outubro de 2011” e, para finalizar, foi somado ao valor fixo cobrado pelas UGCs, o valor faturado referente aos laudos emitidos com base no contrato analisado, obtendo-se uma estimativa do total recebido pelas UGCs em outubro/2011, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 28: Projeção de valores pagos pelas ECVs às UGCs em Outubro de 2011

Empresa	Nº.de empresas s/ emissão de laudo	N. Empresas emissão menor que 1.000 laudos	Total de empresas custo mensal R\$ 2.000,00	Valor a Receber Mensal (A)
Oxxy Net	172	297	469	R\$ 938.000,00
Compuetra	33	34	67	R\$ 134.000,00
Otimiza	47	140	187	R\$ 374.000,00
TAN	17	53	70	R\$ 140.000,00
Praxys	24	87	111	R\$ 222.000,00
Total	293	611	904	R\$ 1.808.000,00

Considerando-se os valores para as empresas que fizeram emissão superior a 1.000 laudos mensais o valor ficaria da seguinte forma:

Tabela 29: Valores a serem pagos pelas ECVs com emissão superior a 1.000 laudos mensais

Empresa	Número de Empresas	Total de Laudos Emitidos	Valor a Receber Mensal (B)	Valor a Receber Global Mensal (Tab.9 A + Tab.10 B)
----------------	---------------------------	---------------------------------	-----------------------------------	---



Oxxy Net	8	10.270	R\$ 20.540,00	R\$ 958.540,00
Compuetra	4	5.473	R\$ 10.946,00	R\$ 144.946,00
Otimiza	10	12.661	R\$ 25.322,00	R\$ 399.322,00
TAN	5	8.999	R\$ 17.998,00	R\$ 157.998,00
Praxys	1	1.001	R\$ 2.002,00	R\$ 224.002,00
Total	28	38.404	R\$ 76.808,00	R\$ 1.884.808,00

A partir do total de 164.053 laudos emitidos no período analisado (um mês), obtém-se uma projeção de, cerca de, 2 milhões de laudos anuais emitidos pelas ECVS e que utilizam o acesso via UGCs.

Considerando-se o valor mensal apurado de R\$ 1,8 milhão de reais mensais a ser pagos às UGCs obtém-se um total de, aproximadamente, R\$ 22,6 milhões de reais anuais, para todas as UGCs, apenas no escopo de trabalho desenvolvido pelas ECVs.

É importante lembrar que, somente para novos emplacamentos, há um acréscimo anual de, aproximadamente, 5 milhões de novos veículos, demonstrando que existe, ainda, grande potencial de crescimento da atuação das UGCs neste nicho de mercado, situação essa que seria materializada no caso de todo o sistema estar sujeito à utilização do acesso ao sistema por meio do serviço ofertado pelas UGCs.

Em virtude de o DENATRAN ter respondido a Solicitação de Auditoria nº 07 por meio do Ofício nº. 244/2012/GAB/DENATRAN, de 02 de fevereiro, que não houve qualquer tipo de recolhimento, por parte das UGCs, em relação ao acesso que vem sendo realizado por aquelas empresas no Banco de Dados/Sistema de Informações do DENATRAN abrigados no SERPRO, esta equipe de auditoria buscou reunir informações e adotar parâmetros que pudessem obter a quantia que deve ser paga pelos citados agentes credenciados no intuito de ressarcir os cofres públicos, haja vista que o acesso está sendo disponibilizado, mas não está sendo cobrado conforme previsto no citado contrato 02/2010 firmado entre DENATRAN e UGC.

Assim, a equipe de auditoria da CGU buscou obter, diretamente junto ao SERPRO, o número total, mensal, com que cada UGC efetuou o acesso ao sistema de informações do DENATRAN; solicitação essa que foi prontamente atendida por aquela Empresa Pública, por meio do Ofício SUCE/SETRA – 015920/2012, de 21/05/2012.

Deste modo, a partir da análise de dados enviados, foi possível quantificar discriminadamente o número de acessos realizados pelas empresas e, após a adoção de um parâmetro de cálculo, foi possível quantificar o valor que deve ser pago pelas UGCs à União. Para evitar distorções, o valor devido foi calculado considerando-se o total mensal de acessos realizados pelas empresas, o qual foi multiplicado pelo valor unitário especificado em uma faixa específica conforme estabelecido no contrato 02/2010 (descrito na tabela 25).

Em relação aos serviços de empresas de ECV, o acesso tem se realizado desde o ano de 2011, conforme pode ser notado na Tabela 30 a seguir.

Tabela 30 – Quantitativo de acessos das UGCs para serviço de ECV e valor devido à União com base das faixas previstas no contrato do DENATRAN com as UGCs – de agosto de 2011 até janeiro de 2012.

UGC	Nº. Acesso / ECV	Valor a Pagar p/ DENATRAN
Compuetra	47.947	R\$ 65.183,84



Otimiza	166.519	R\$ 197.382,10
Oxxy Net	312.279	R\$ 367.545,80
T.A.N	90.994	R\$ 121.646,20
Praxys	77.834	R\$ 103.930,90
TOTAL	695.573	R\$ 855.689,00

No cômputo dos acessos para serviços de ECVs, destaca-se que o valor total apurado abrange, para a maioria das UGCs, um período de 6 meses, iniciando-se em agosto de 2011 até janeiro de 2012, ou seja, calculando-se o valor médio obtém-se cerca de R\$ 142.000,00 por mês, relativo ao valor que as UGCs deveriam estar recolhendo para o DENATRAN. Projetando-se esse valor médio mensal para doze meses, resulta em R\$ 1,7 milhões anuais.

Relacionando-se os valores que deveriam ser pagos pelas UGCs ao DENATRAN, R\$ 1,7 milhões com os valores projetados de receitas recebidas pelas UGCs das ECVs, R\$ 22,6 milhões, apura-se que os custos pagos ao DENATRAN representam somente 7,7% dos valores recebidos pelas UGCs dos agentes credenciados “ECVs”. Entretanto, reforça-se que o DENATRAN informa que não houve recolhimento por parte das UGCs.

Além das consultas oriundas das vistorias veiculares (ECV), a partir dos dados históricos recebidos do SERPRO, foi possível evidenciar que o acesso ao sistema de informações do DENATRAN para os serviços relacionados com as atividades de trabalho das ITLs vem sendo realizado desde o ano de 2005, cujos dados estão demonstrados na Tabela 34.

Tabela 31 - Quantitativos de acessos das UGCs para serviço de ITL e valor devido à União (tendo por base as faixas previstas no contrato do DENATRAN com as UGCs) – desde ano 2005 até janeiro de 2012

UGC	Nº. Acesso / ITL	Valor a Pagar p/ DENATRAN
Compuetra	674.416	R\$ 896.833,45
Otimiza	2.790.469	R\$ 2.649.151,45
T.A.N	589.184	R\$ 782.253,89
Praxys	993.050	R\$ 1.263.048,22
TOTAL	5.047.119	R\$ 5.591.287,01

Após a apresentação dos dados separados para cada tipo de atividade credenciada, seja ITL ou ECV, foi possível computar o valor que a União tem direito a receber de maneira consolidada, razão pela qual se apresenta, na Tabela 32, a soma das duas parcelas (Tabelas 30 e 31), e, assim, obtém-se o valor final que deve ser recolhido pelas UGCs junto à União.

Tabela 32: Valor Final a Pagar para DENATRAN

UGC	Valor a Pagar p/ DENATRAN
Compuetra	R\$ 962.017,29
Otimiza	R\$ 2.846.533,55
Oxxy Net	R\$ 367.545,80
T.A.N	R\$ 903.900,09
Praxys	R\$ 1.366.979,12



TOTAL	R\$ 6.446.975,85
--------------	-------------------------

Pelo exposto, as UGCs devem recolher, ao todo, aos cofres públicos o total aproximado de R\$ 6,5 milhões de reais.

É importante reforçar que o critério de cálculo compreende períodos diferentes em relação ao acesso dos agentes credenciados:

- Para as empresas de ECV – o período inicia-se em agosto de 2011 até o mês de janeiro de 2012;
- Para as empresas de ITL – o período inicia-se no mês de abril de 2005 até o mês de janeiro de 2012.

Também, não é demais lembrar que, este débito das UGCs para com a União, na medida em que não houve ainda qualquer recolhimento e de que o tempo transcorrido só aumenta, apresenta uma situação estática para o mês de referência de janeiro de 2012; sendo que já existe um novo débito, proveniente dos acessos realizados desde o mês de fevereiro de 2012 e que devem ser, também, adotadas medidas para o adequado recolhimento. Nota-se, portanto, que o levantamento feito neste trabalho não exaure o problema referente ao não recolhimento dos acessos por parte dos agentes credenciados sendo que a quantificação e a adoção de providências visando o recolhimento dos valores aos cofres públicos deve ser uma atividade rotineira a ser efetivamente implementada e de responsabilidade dos gestores do DENATRAN.

Paralelamente a esta análise, é importante apresentar o detalhamento dos valores pagos pelo DENATRAN ao SERPRO, durante o ano de 2011. Pelo quadro de detalhamento é possível observar que o valor anual desembolsado por aquele Departamento ao SERPRO perfaz um total de R\$ 81.770.627,63, conforme segue o detalhamento expresso na Tabela 33.

Tabela 33: Discriminação de transações e valores pagos pelo DENATRAN ao SERPRO

CONSOLIDADO	TRANSAÇÕES	VALOR BRUTO	REPRESENTATIVIDADE
Manutenção de Software	2.194	R\$ 2.978.765,30	4%
Gestão de Serviço de TI	1.943.772	R\$ 1.943.775,60	2%
DW Trânsito	3.900	R\$ 2.266.366,80	3%
SISCSV	3.600	R\$ 900.000,00	1%
RENAJUD	3.600	R\$ 522.000,00	1%
ECV	3.600	R\$ 882.000,00	1%
RENAINF	168.713.291	R\$ 15.181.856,19	19%
RENAVAM	338.981.485	R\$ 30.508.333,65	37%
RENACH	295.417.001	R\$ 26.587.530,09	33%
TOTAL	805.072.443	R\$ 81.770.627,63	100%

Da análise da Tabela, pode-se concluir que nos acessos ao módulo ECV, em se considerando que o total de laudos emitidos pelas UGCs, somente no mês de outubro de 2011, foi de, aproximadamente, 164 mil laudos, fica demonstrado que há incompatibilidade entre o quantitativo apurado e pago pelo DENATRAN (de apenas 3.600 transações para o ano todo).

Também, da análise do quadro de detalhamento, nota-se que os valores que foram desembolsados para arcar com os custos de ECV e SISCSV (que estão contemplados nos contratos com as empresas credenciadas) são infinitamente menores (cerca de 2% do total) que os valores que foram



transferidos para custear os acessos ao RENAVAM (37% do total).

Não está transparente, ainda, para esta equipe de auditoria, quais os tipos de serviços disponibilizados dentro do acesso RENAVAM (assim como do RENACH, RENAINF) e como tais custos são controlados e cobrados dos agentes credenciados (ou autorizados).

Todavia, independentemente da incompatibilidade nos números, o fato é que, apesar de o DENATRAN estar efetuando regularmente o pagamento pelo acesso aos sistemas, os agentes credenciados têm sido eximidos desta obrigatoriedade, demonstrando que o poder público, de certo modo, está subsidiando a atuação dessas entidades privadas que, por sua vez, tem auferido elevadas receitas no desempenho de suas atividades.

Desse modo, em relação à cobrança para o acesso ao sistema, não foram encontradas razões que expliquem o porquê de o DENATRAN não ter repassado a cobrança referente ao acesso aos sistemas de informações e Banco de Dados do Renavan (abrigado no SERPRO) para os agentes credenciados.

Em relação ao escopo de trabalho, nota-se que há, dentro das atividades previstas contratualmente para a relação entre o SERPRO e o DENATRAN, item específico relativo à “Gestão de Serviço de TI” o que, novamente, demonstra que o DENATRAN deveria avaliar a possibilidade de o SERPRO realizar a atividade desempenhada pelas UGCs, considerando-se que há um contrato em andamento com o SERPRO que contempla tal atividade, inclusive com regular pagamento realizado, fato que torna insubsistente o argumento de se utilizar um sistema desenvolvido por uma UGC para o desempenho das atividades de vistoria e inspeção veicular.

Nesse caso, também, não foram encontrados argumentos que pudessem justificar e corroborar com a postura adotada pelo Departamento no que tange a utilização de serviços de um agente credenciado, no caso as UGCs, para fazer parte de um serviço que já está contemplado no escopo de trabalho desenvolvido pelo SERPRO, ou que poderiam ser inseridos, no caso de possíveis particularidades, dentro da mesma relação contratual.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

Para melhor compreensão dos fatos, é importante repetir e detalhar o histórico que envolve a criação das UGCs e dos sistemas SISCSV e SISECV.

Antes de 2007, o controle das ITLs era feito pelo INMETRO. Posteriormente, com a criação das UGC e para cumprir a Resolução nº. 185/2005-CONTRAN, o controle passou a ser feito pelo DENATRAN.

A partir de 2008, com a edição da RESOLUÇÃO 282 do CONTRAN, foram estabelecidos os critérios para realização das vistorias veiculares, destinadas aos proprietários de veículos para transferência de propriedade ou de domicílio, facultando a sua realização por empresas homologadas e credenciadas para este serviço, as ECVs.

Para que essas empresas pudessem expedir laudo de vistoria, confirmando ou não existir irregularidade ou inconformidade que pudesse colocar sob suspeita o veículo, necessitava de informações relativas ao número de motor e chassi, para tanto foi utilizado o instrumento das UGCs já existente, o SISCSV, ajustando-o com a incorporação do módulo para SISECV.

Desde 2007, quando foi criado, o SISCSV encontrava-se fora das instalações do SERPRO/DENATRAN, hospedado no INFOSEG (Ministério da Justiça) e posteriormente no Data Center da Brasil Telecom em Brasília. Esclarecemos que até o ano de 2009 o DENATRAN estava, fisicamente, instalado nas dependências do Ministério da Justiça, o qual, por fora do Decreto nº. 4.939, de 29/12/2003, ficou responsável pela execução das atividades de administração de pessoal, material, patrimônio, serviços gerais e de orçamento e



finanças, relativas à manutenção do DENATRAN, até que ele estivesse devidamente estruturado para exercê-las. Por esse motivo, a instalação do SISCSV no ambiente daquele órgão foi favorável e econômico

Em 2010, foi identificada a necessidade de internalizar o sistema SISCSV, para possibilitar o controle do DENATRAN sobre o SISCSV e o módulo SISECV. Assim, as atribuições de operação e sustentação do SISCSV passaram para o SERPRO, e a internalização foi iniciada em agosto/2011 e concluída em novembro de 2011.

A partir de agosto/2011, no período de internalização, as UGCs iniciaram os acessos de forma instável e com erros no sistema que se encontra em fase de pré-internalização no ambiente SERPRO, os quais foram integralmente corrigidos no mês de novembro do ano de 2011. Por essa razão, a partir dessa data, ficou possibilitada a mensuração correta dos acessos para a realização da cobrança.

Salienta-se que esta ação ainda está em curso, entretanto, o SISCSV e o módulo SISECV estão hospedados no SERPRO, o que possibilita o controle do sistema ao DENATRAN, mas ainda não foram inteiramente ajustados pois a prestação do serviço às UGCs continua sendo realizada por meio do INFOSEG e o prazo previsto para essa completa internalização é até 01 de novembro de 2012.

Acrescente-se que o DENATRAN provê atualização da base de dados do INFOSEG, destinada a atender aos órgãos de segurança pública e fiscalização, com custo atrelado ao volume de informações para sua atualização.

Considerando a internalização do sistema no SERPRO a partir de 01/11/2011, definiu-se essa data como um marco para o início da cobrança pelos serviços prestados às UGCs, uma vez que, encontrando o sistema hospedado no ambiente do SERPRO, tornou-se possível essa medição.

Por esse motivo, o Denatran atualizou os valores devidos por UGCs homologadas, referentes ao período de 01/11/2011 a 30/06/2012, a partir do quantitativo de serviços prestados via Rede INFOSEG e, agora, apurados pelo SERPRO, calculados sobre o total de CSVs (ITL) e Laudos (ECV) emitidos por mês, ao valor unitário de R\$ 0,45, totalizando R\$ 955.249,20.

Assim, foram encaminhados às respectivas empresas os Ofícios abaixo relacionados, acompanhados dos Documentos de Cobrança, Relatórios de apuração do SERPRO e Guias de Recolhimento da União – GRU (Anexo III-a), para pagamento no prazo de 10 dias contados a partir de 25/07/2012.

Tabela 34: Relação de Ofícios, nome de UGC e valor para pagamento de GRU

OFÍCIO Nº	EMPRESA	VALOR
1.575/2012/GAB/DENATRAN	PRÁXIS INFORMÁTICA E	114.617,25
1.535/2012/GAB/DENATRAN	OTIMIZA UGC LTDA – EPP	389.608,65
1.536/2012/GAB/DENATRAN	OXXY NET LTDA	238.037,85
1.537/2012/GAB/DENATRAN	TAN TECNOLOGIA APLICADA	104.337,00
1.539/2012/GAB/DENATRAN	COMPULETRA LTDA	108.648,45
TOTAL		955.249,20

Em reunião realizada no Ministério das Cidades no dia 01/08/2012, para debater a cobrança dos valores devidos pelas cinco empresas de UGC, participaram o Secretário Executivo desta Pasta, o Assessor Especial de Controle Interno, acompanhados de representantes da Consultoria Jurídica, do Denatran e de quatro empresas de UGC, conforme Ata e lista de presença constantes no Anexo III-b. Nessa reunião, ficou definido o pagamento do débito em três parcelas, distribuídas na forma abaixo:

Tabela 35: Relação de datas de pagamento e período correspondente

Parcela nº	Referência	Data de Pagamento
1	1Nov2011 a 31 Jan2012	3Ago2012
2	1Fev2012 a 30 Abr2012	3Set2012
3	1Mai2012 a 30 Jun2012	3Out2012



Para esse parcelamento foram emitidos novos Documentos de Cobrança e Guias de Recolhimento da União – GRU, os quais foram encaminhados às respectivas empresas de UGC (Anexo III-c), para pagamento na forma abaixo:

Tabela 36: OTIMIZA UGC LTDA – EPP (Ofício nº. 1.592/2012/GAB/DENATRAN):

Parcela nº	Referência	Documento de Cobrança nº	GRU nº	Data de Pagamento	Valor R\$
1	1Nov2011 a 31Jan2012	48/2012	48	3Ago2012	148.754,25
2	1Fev2012 a 30Abr2012		58	3Set2012	134.835,75
3	1Mai2012 a 30Jun2012		59	3Out2012	106.018,65
TOTAL					389.608,65

Tabela 37: OXXY NET LTDA (Ofício nº. 1.593/2012/GAB/DENATRAN):

Parcela nº	Referência	Documento de Cobrança nº	GRU nº	Data de Pagamento	Valor R\$
1	1Nov2011 a 31Jan2012	49/2012	49	3Ago2012	101.116,80
2	1Fev2012 a 30Abr2012		56	3Set2012	80.929,35
3	1Mai2012 a 30Jun2012		57	3Out2012	55.991,70
TOTAL					238.037,85

Tabela 38: PRAXIS INFORMÁTICA E SISTEMAS LTDA ME (Ofício nº.1.594/2012/GAB/DENATRAN):

Parcela nº	Referência	Documento de Cobrança nº	GRU nº	Data de Pagamento	Valor R\$
1	1Nov2011 a 31Jan2012	51/2012	51	3Ago2012	53.520,75
2	1Fev2012 a 30Abr2012		59	3Set2012	36.474,75
3	1Mai2012 a 30Jun2012		60	3Out2012	24.621,75
TOTAL					114.617,25

Tabela 39: TAN-TECNOLOGIA APLICADA A NEGÓCIOS LTDA (Ofício nº. 1.591/2012/GAB/DENATRAN):

Parcela nº	Referência	Documento de Cobrança nº	GRU nº	Data de Pagamento	Valor R\$
1	1Nov2011 a 31Jan2012	47/2012	47	3Ago2012	42.203,25
2	1Fev2012 a 30Abr2012		52	3Set2012	36.961,20
3	1Mai2012 a 30Jun2012		55	3Out2012	25.172,55
TOTAL					104.337,00

Tabela 40: COMPULETRA LTDA (Ofício nº. 1.590/2012/GAB/DENATRAN):

Parcela nº	Referência	Documento de Cobrança nº	GRU nº	Data de Pagamento	Valor R\$
1	1Nov2011 a 31Jan2012	50/2012	50	3Ago2012	42.456,60
2	1Fev2012 a 30Abr2012		53	3Set2012	36.704,25
3	1Mai2012 a 30Jun2012		54	3Out2012	29.487,60



	TOTAL				108.648,45
--	--------------	--	--	--	-------------------

Os valores referentes aos serviços prestados no mês de julho de 2012 e subsequentes serão cobrados, sistematicamente, no mês posterior com prazo para pagamento até o dia 15, conforme definido na Ata supramencionada.

Destaca-se que as informações sobre os serviços prestados no período anterior a este, são de competência da Rede INFOSEG/Ministério da Justiça, responsável pela base consultada pelas UGCs desde 2007.

Neste período – da internalização dos sistemas – não é correto desconsiderar a existência do ambiente de testes, que foi constituído para possibilitar ao SERPRO essa internalização, dentro de seu modelo e de regras de segurança.

A título exemplificativo, informamos que no período de testes (agosto/2011 a outubro/2011), uma das principais inconsistências existentes era de que quase a totalidade dos laudos emitidos estavam retornando como “não conforme”, quando foi constatado que esse erro estava acontecendo por problema no sistema, relacionado a conferência da enumeração dos motores.

Assim, embora os laudos tenham sido emitidos com esse erro, estavam sendo contabilizados pelo SERPRO, motivo pelo qual, na resposta a Solicitação de Auditoria nº. 03, consta a emissão de 164.053 laudos de ECVs no mês de outubro.

Além disso, outros ajustes foram necessários no sistema, por isso reafirmamos que só entrou em operação plena a partir de novembro/2011.

Outro ponto que merece destaque são os tipos de informações que as UGCs possuem acesso no RENAVAL.

As UGCs possuem acesso somente através do sistema SISCSV e do módulo desse sistema, o SISECV. Quanto ao módulo SISECV para ECV as UGCs possuem informações somente quanto ao chassi e motor do veículo, para uma validação binária das informações, em “conforme” ou “não conforme”. No que se refere ao sistema SISCSV, para ITL, elas possuem acesso a todas as informações do veículo, exceto as informações de caráter pessoal, em conformidade com o Art. 31 da Lei nº. 12527/2011 (lei de acesso a informação).

Assim, conclui-se que as informações armazenadas nas bases de dados do DENATRAN das quais as UGCs possuem acesso, são informações consideradas públicas em respeito à lei de informação nº. 12527/2011, portanto não há que se falar em acesso a informações estratégicas.

Quanto à incompatibilidade entre o quantitativo apurado e pago pelo Denatran de apenas 3.600 transações para o ano todo, em comparação aos 164 mil laudos emitidos (demonstrados na Tabela 07, item 5.5 do Relatório), cabe esclarecer que a medida citada como 3.600 transações é de 3.600 Mb (megabytes), como descrito na Planilha do Contrato nº. 01/2009 celebrado entre o Denatran e o Serpro, anexa (Anexo III-d).

Em relação à possibilidade de se avaliar a transferência das atividades desenvolvidas pelas UGCs ao Serpro, este Departamento não faz qualquer resistência.

Entretanto, deve-se alertar para alguns aspectos e alternativas. A UGC é empresa de TI que provê serviços para ITL e ECV e possui como foco a engenharia, não se tratando apenas de acesso a informação.

Assim, consultamos o SERPRO sobre a possibilidade de que venha a prestar este serviço para as ITL e ECV, incluindo sistemas, serviços e suporte. No entanto, mais factível parece o já sugerido aos DETRANs, que estes desempenhem esse serviço, necessitando para tanto atender às exigências técnicas de garantia da segurança da informação, especialmente, armazenamento e rastreabilidade (trilha de auditoria).

Por meio do Ofício nº. 3.978/2012/CGIE/DENATRAN, de 19/07/2012 (Anexo IV-a), o SERPRO foi consultado sobre a suposta contradição entre os dados por eles informados à CGU e como foram obtidos esses dados.

Para esses questionamentos o SERPRO informou no Ofício SUNCE-024105/2012, de 24/07/2012 (Anexo IV-b), a impossibilidade de analisar a suposta contradição por falta de “informações sobre as respostas do gestor” e confirmou a criação do ambiente para testes do módulo ECV do sistema SISCSV.



Além disso, confirmou o repasse das informações à CGU para elaboração do Relatório Preliminar, cujos dados foram extraídos de informações que o DENATRAN repassou ao SERPRO.

Assim, questionamentos novamente o SERPRO para detalhar de que forma e quais foram as informações repassadas por este Departamento, conforme Ofício 4.193/2012/CGIE/DENATRAN (Anexo IV-c).

Já quanto à possibilidade daquela empresa pública realizar atividade desempenhada pelas UGCs, esta informou que necessita conhecer a natureza dos serviços prestados por essas empresas, para emitir um parecer.

Assim, iremos aprofundar essa possibilidade, quando da criação do Grupo de Trabalho das UGCs.

A Tabela 11, item 5.5 do Relatório, demonstra o “quantitativo de acessos das UGCs para serviço de ECV e valor devido à União com base nas “faixas previstas no contrato do Denatran com as UGCs – de agosto de 2011 até janeiro de 2012”. Cabe esclarecer que não houve celebração de contratos com as empresas elencadas nessa tabela, exceto para a empresa Oxy Net cujo instrumento foi celebrado para o período de 12 meses e para os quais não foram emitidos relatórios de serviços prestados para subsidiar a cobrança. Portanto, não houve geração de gastos que pudessem ser cobrados dessa empresa e, consequentemente, não houve a emissão de documento de cobrança e Guia de Recolhimento da União-GRU. Dessa forma, esclarecemos que o quantitativo demonstrado nessa tabela, referente ao período de agosto a outubro de 2011, não é reconhecido pelo DENATRAN e não consta em seus registros de pagamentos efetuados ao SERPRO, em relação ao uso do SISCSV nesse período.

A tabela 12 do mesmo Relatório, demonstra o “quantitativo de acessos das UGCs para serviço de ITL e valor devido à União (tendo por base as faixas previstas no contrato do Denatran com as UGCs – desde ano 2005 até janeiro de 2012”. Ressalta-se que não há no DENATRAN qualquer contrato que tenha sido celebrado com as UGCs para o serviço de ITL, desde o ano de 2005, fato que dificulta ainda mais a aceitação dos dados demonstrados nessa tabela. Da mesma forma que o parágrafo anterior, esclarecemos que no citado período não foram enviados pelo SERPRO ao DENATRAN, relatórios de serviços prestados às empresas relacionadas na tabela 12 decorrentes da utilização do serviço de ITL. Portanto, não houve geração de gastos que pudessem ser cobrados daquelas empresas, não havendo, portanto, a emissão de documentos de cobrança e Guia de Recolhimento da União –GRU. Dessa forma, esclarecemos que o quantitativo demonstrado nessa tabela, referente ao período de agosto a outubro de 2011, não é reconhecido pelo DENATRAN e não consta em seus registros de pagamentos efetuados ao SERPRO, em relação ao uso do SISCSV nesse período.

Assim sendo, há que se ressaltar que dos valores que totalizam R\$ 6,447 milhões demonstrados na Tabela 13 – que consolida as informações das tabelas 11 e 12 – o DENATRAN reconhece aqueles referentes aos serviços prestados a partir de novembro de 2011, que totalizam R\$ 388.051,65 (novembro/2011 a janeiro/2012).

Análise do Controle Interno

Neste item foram consideradas as argumentações do gestor juntamente com a coletânea de documentos apresentados e agrupados no Anexo III-a “atualização e cobrança dos valores devidos por UGCs homologadas, referentes ao período de 01/11/2011 a 30/06/2012”, Anexo III-b “Ata de reunião com o Secretário-Executivo do Ministério das Cidades, realizada em 01/08/2012” e Anexo III-c “novos documentos de cobrança”.

De acordo com os argumentos do gestor, os responsáveis por gerenciar o sistema SISCSV e, por consequência, o acesso as suas bases de dados foram:

- 1) Desde o ano de 2007, quando foi criado, o SISCSV, até provavelmente o ano de 2009, o sistema encontrava-se fora das instalações do SERPRO DENATRAN, hospedado no INFOSEG (Ministério da Justiça) e posteriormente no Data Center da Brasil Telecom em Brasília;
- 2) A partir de 2010 foi identificada a necessidade de internalizar o sistema SISCSV para possibilitar o controle do DENATRAN, inclusive tem-se como evidência a expedição do já



citado contrato nº. 02/2010, de 24 de agosto de 2010, que foi firmado com UGC com a finalidade de utilizados dos dados contidos no SISCSV por agentes credenciados;

- 3) A partir de 01 de novembro de 2011 – valores reconhecidos pelo DENATRAN como quantia a ser paga pelos agentes credenciados, razão pela qual providenciou um cálculo para efetuar cobrança.

Os gestores do DENATRAN afirmam que, para o período anterior a novembro de 2011 (muito embora a internalização tenha iniciado em agosto de 2011 o período de cálculo só considerou a partir de novembro de 2011) seria de competência da Rede Infoseg/Ministério da Justiça, responsável pela base consultada desde o ano de 2007.

Especificamente para os períodos anteriores a novembro de 2011, independentemente da responsabilidade, o fato é que houve a disponibilização do acesso de dados a terceiros e estes, por consequência, fizeram uso desta informação para obter ganhos com a prestação de serviços no mercado privado, ou seja, obtiveram lucro sem realizar qualquer tipo de contraprestação ou pagamento ao poder público detentor da informação.

Apesar da justificativa dos gestores do DENATRAN tentar excluir a responsabilidade deste Departamento para o período anterior a novembro de 2011, tem-se a evidência de um contrato realizado no ano de 2010 em que a União, por intermédio do Ministério das Cidades, é representada pelo DENATRAN, demonstrando que caberia ao Departamento e não ao Infoseg a responsabilidade por controlar, quantificar e autuar os beneficiários pelo acesso ao banco de dados para efetuarem o pagamento pelo serviço disponibilizado. Também é importante destacar que, nas planilhas apresentadas pelo SERPRO à CGU, evidenciam-se acessos realizados no período em discussão de modo que não encontra abrigo qualquer justificativa que tente afirmar não ser possível o controle ou levantamento do quantitativo deste período.

Assim, para este período anterior a novembro de 2011 está caracterizado que ao não ser cobrado o serviço disponibilizado pelo poder público houve sim prejuízos aos cofres públicos cabendo apenas definir até quando termina a responsabilidade do Infoseg/Ministério da Justiça e inicia-se a responsabilidade do DENATRAN.

De todo modo, considerando-se a postura apresentada pela resposta do DENATRAN, que tenta se esquivar da responsabilidade deste período, este Controle Interno recomenda que se obtenha um Parecer junto à representação da Advocacia Geral da União/Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades a fim de se possa verificar se o entendimento daquele órgão corrobora ou não com a ideia apresentada pelos gestores do DENATRAN.

Para o período posterior a novembro de 2011, apesar de considerar um período de cálculo mais restrito, ainda assim, este Controle Interno identificou falhas no quantitativo apurado pelo gestor e que, em função disso, merece ser retificado para que haja a complementação de seus valores.

Primeiramente, é preciso destacar que do total apurado pelo Denatran, de R\$ 955.249,20, já houve a comprovação do pagamento integral conforme os comprovantes de pagamentos efetuados pelas UGCs contidos nos Ofícios do Ministério das Cidades: Ofício 02587, de 09 de agosto de 2012, no total de R\$ 388.051,65, referente à 1ª parcela, e ao Ofício 02989, de 06 de setembro de 2012, no total de R\$ 325.905,30, relativo à 2ª parcela e do Ofício nº. 03331, de 11 de outubro de 2012, no total de R\$ 241.292,25, relativo à 3ª parcela.

Destaca-se, também, que houve a apresentação de pagamento efetuado para o acesso realizado no mês de julho de 2012, conforme consta no Ofício 02720, de 22 de agosto de 2012, que totaliza

R\$ 141.146,55 e de agosto de 2012, conforme consta no Ofício 03296, de 08 de agosto de 2012, que totalizou R\$ 159.935,85.

Apesar das medidas adotadas é preciso destacar alguns equívocos considerados no cálculo do DENATRAN:

- 1) O valor unitário de R\$ 0,45 deve ser calculado em relação ao número de acessos mensais de cada UGC. Assim, ao considerar o total de acessos para o período de 01 de novembro de 2011 a 30 de junho de 2012, o DENATRAN está ignorando os critérios estabelecidos na Cláusula Quarta “Do Pagamento” e descrito em tabela específica deste trabalho, intitulada “valor unitário de consulta da UGC ao Banco de Dados do DENATRAN”. O correto, portanto, seria quantificar, mensalmente e individualmente o acesso das UGCs ao sistema e, de acordo com esse total, incidir o valor por consulta a fim de obter o total mensal a ser pago.
- 2) De acordo com a resposta do gestor, e considerando-se o valor unitário R\$ 0,45 por acesso, obtém-se o valor total de acessos realizado ao longo de todo o período de oito meses (novembro de 2011 a junho de 2012), realizado, individualmente, pelas UGCs.

Tabela 41: Média mensal de acesso por UGC

EMPRESA	VALOR R\$	Nº acessos	Média mensal
PRÁXIS INFORMÁTICA E SISTEMAS LTDA	114.617,25	254.705	31.838
OTIMIZA UGC LTDA – EPP	389.608,65	865.797	108.224
OXXY NET LTDA	238.037,85	528.973	66.121
TAN TECNOLOGIA APLICADA A NEGÓCIOS LTDA	104.337,00	231.860	28.982
COMPULETRA LTDA	108.648,45	241.441	30.180
TOTAL	955.249,20	2.122.776	264.345

Aplicando-se os valores unitários correspondentes ao número de acessos obter-se-ia o seguinte cômputo:

Tabela 42: Valor total a ser pago por UGC em relação ao período de 8 meses

EMPRESA	Média	Valor Unit.	Total em 8 meses
PRÁXIS INFORMÁTICA E SISTEMAS LTDA	31.838	R\$ 1,17	R\$ 298.003,68
OTIMIZA UGC LTDA – EPP	108.224	R\$ 0,45	R\$ 389.608,65
OXXY NET LTDA	66.121	R\$ 0,91	R\$ 481.360,88
TAN TECNOLOGIA APLICADA A NEGÓCIOS LTDA	28.982	R\$ 1,17	R\$ 271.271,52
COMPULETRA LTDA	30.180	R\$ 1,17	R\$ 282.484,80
TOTAL	264.345		R\$ 1.722.729,53

Desse modo, considerando-se que o valor apurado pelo DENATRAN foi de R\$ 955.249,20 há, ainda, um valor residual a ser recolhido para a maioria das UGCs.

Tabela 43: Diferença entre os valores obtidos pela metodologia do DENATRAN e da CGU

EMPRESA	Vr. DENATRAN	Vr. CGU	A pagar
PRÁXIS INFORMÁTICA E SISTEMAS LTDA	114.617,25	R\$ 298.003,68	R\$ 183.386,43



OTIMIZA UGC LTDA – EPP	389.608,65	R\$ 389.608,65	R\$ 0,00
OXXY NET LTDA	238.037,85	R\$ 481.360,88	R\$ 243.323,03
TAN TECNOLOGIA APLICADA A NEGÓCIOS LTDA	104.337,00	R\$ 271.271,52	R\$ 166.934,52
COMPULETRA LTDA	108.648,45	R\$ 282.484,80	R\$ 173.836,35
TOTAL	R\$ 955.249,20	R\$ 1.722.729,53	R\$ 767.480,33

Especificamente para a possibilidade de transferência das atividades desenvolvidas pelas UGCs ao SERPRO, o gestor adotou uma postura favorável a tal concepção descrevendo expressamente que “não faz qualquer resistência” a que seja implementado. Os responsáveis, inclusive, sinalizam ter havido uma consulta junto ao SERPRO sobre a possibilidade desta empresa desempenhar tal função.

Apesar disso, e do DENATRAN se posicionar sobre a possibilidade de aprofundar tal assunto que seria tratado em um Grupo de Trabalho específico, não houve qualquer comprovação de que tal ação tenha sido encaminhada internamente no Departamento. Sendo assim, falta, ainda, aos gestores daquele Departamento adotarem ações concretas para o tratamento adequado deste assunto.

Recomendações

Recomendar aos gestores do DENATRAN que apresentem a este Controle Interno Parecer obtido junto à representação da Advocacia Geral da União/Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades de modo que se possa atestar qual o entendimento daquele órgão em relação ao passivo gerado pelos acessos realizados ao sistema SISCSV antes de novembro de 2011 e não cobrados pelos gestores federais, sejam eles do Infoseg/Ministério da Justiça ou pelo DENATRAN.

Recomendar aos gestores do DENATRAN que façam a expedição de Guias de Recolhimento da União complementares de modo que as UGCs discriminadas sejam notificadas a recolher a diferença de valores apurada neste trabalho com o objetivo de sanar, definitivamente, os débitos referentes aos acessos realizados para o período de novembro de 2011 a junho de 2012.

Recomendar aos gestores do DENATRAN que façam constar, na apresentação dos futuros pagamentos, o nome da UGC, o número de acesso mensal realizado, o valor unitário empregado para o cálculo do débito (correspondente a faixa de acesso atingida pelo agente credenciado) e o valor final quantificado para o pagamento da Guia de Recolhimento da União.

Desse modo, aguarda-se a apresentação, a este Controle Interno, de todas as Guias de Recolhimento da União, iniciais e as complementares, efetivamente pagas para que se possa considerar sanada esta pendência. Complementarmente, deve-se estabelecer mecanismos sistematizados de quantificação e apuração dos valores referentes aos acessos mensais realizados pelas UGCs com o objetivo de se apurar os valores mensais a serem recolhidos, tendo-se por base inicial o mês de julho de 2012.

Recomendar aos gestores do DENATRAN que apresentem o resultado desenvolvido pelo Grupo de Trabalho responsável por analisar a viabilidade de transferência das atividades desempenhas pelas UGCs para órgãos ou empresas governamentais.

Diante do exposto e, em função do gestor não ter apresentado informações que atendem plenamente a demanda da constatação, deve-se manter o registro deste item como pendente, até que sejam comprovadas que foram adotadas medidas saneadoras dos problemas e de proposta que vise



solucionar a situação atual em que um agente credenciado deter como objeto de exploração uma atividade-fim que deveria ser desempenhada por órgão público.

13 – DEFICIÊNCIAS OPERACIONAIS E DE GESTÃO

Foram identificadas deficiências nos procedimentos operacionais e de gestão, instituído pelo DENATRAN para a implantação dos mecanismos de vistoria e inspeção veicular. Estão expostas nos itens a seguir algumas deficiências identificadas e respectivas propostas de possíveis ações corretivas.

13.1– Em relação aos mecanismos de transparência

Ao longo do trabalho da auditoria especial foram detectadas fragilidades nos mecanismos de transparência de credenciamento de empresas de inspeção e vistoria veicular, fazendo-se necessário que o DENATRAN redefina o seu processo de transmissão de informações de modo que se possa deixá-lo mais transparente para o público-alvo. Foi proposto pela CGU que a lista das credenciadas ou licenciadas pelo DENATRAN seja divulgada na página do sítio do Departamento com a identificação do nome da empresa, número da portaria de credenciamento, área geográfica de atuação, o CNPJ, o prazo e a data de validade do credenciamento dado para cada empresa, a área de atuação (vistoria, inspeção, certificação), nome do profissional responsável de cada empresa, assim como, das empresas que dão subsídio técnico à realização do processo de credenciamento, por exemplo, informação da validade dos certificados de qualidade, data de validade do seguro profissional, nome dos organismos certificadores, nome dos responsáveis técnicos da empresa, dentre outras informações relevantes.

Complementarmente, para cada empresa, seria recomendável que fosse obrigatória a fixação, em local de fácil acesso ao público da exibição do certificado de qualidade, do seguro profissional e o nome (com foto) dos profissionais responsáveis pela execução do serviço (principalmente nas atividades cuja responsabilidade técnica seja um critério de seleção) e canal de comunicação em que se possa encaminhar possíveis denúncias contra o prestador do serviço (o canal de denúncia deve ser o da empresa e, em conjunto, o do DENATRAN ou do Organismo Certificador).

Esse tipo de ação possibilitaria que houvesse uma potencialização do controle social, haja vista que os dados constantes no sistema poderiam ser confrontados pelos clientes, em campo, pela simples conferência com a informação divulgada pelo representante público, seja qual for a atividade-fim da empresa credenciada.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

Quanto à transmissão de informações mais transparentes para o público alvo, informamos que além de já constar publicado no site do DENATRAN, todas as portarias de credenciamento, de licenciamento, de suspensão e revogação de ECV e ITL, a CGIT divulgará, em 02 (dois) meses, a lista de ITLs, constando: razão social, CNPJ, engenheiro responsável, endereço, cidade, Estado, status e portarias, para ECV: razão social, CNPJ, responsável pela vistoria, endereço, cidade, Estado, status, área de atuação e portarias.

Quanto à outra recomendação deste item, obrigatoriedade de fixação, em local de fácil acesso ao público, de informações quanto ao certificado de qualidade, do seguro profissional, nome (com foto) dos profissionais técnicos e canal de comunicação para encaminhamento de denúncias, será realizada proposta de portaria, para apreciação do departamento jurídico e diretor do DENATRAN.



Análise do Controle Interno

Em relação à transparência da informação, o gestor informa que parte do questionamento não procede, pois existe a divulgação de todas as portarias de credenciamento, de licenciamento, de suspensão e revogação de ECV e ITL na página do Departamento publicada no sítio do DENATRAN (www.denatran.gov.br). Este Controle Interno atesta que tal informação procede, porém ressalta que, para dar maior transparência ao processo, caberia uma divulgação das informações consolidadas relacionadas para cada área de atuação.

Assim, por exemplo, na divulgação relativa à ECV haveria uma lista consolidada (padrão tabela) em que constariam informações sintéticas, conforme os itens já identificados no apontamento, possibilitando, desse modo, que houvesse um melhor gerenciamento da informação haja que em um só documento (padrão tabela) poderia ser identificado, individualmente, o nome da empresa credenciada e a data de validade do credenciamento, entre outras informações.

Quanto ao compromisso da CGIT em divulgar a lista de ILTS, no prazo de dois meses, este Controle Interno fez o acesso à página do Departamento na internet, na data de 15 de outubro de 2012, (após ter passado período de dois meses estabelecido pelo gestor) e não foi encontrado nenhuma informação que pudesse corroborar com que fora compromissado pelo gestor.

Além disso, os gestores do Denatran comprometeram apresentar uma proposta de portaria contemplando os mecanismos de transparência. Contudo, até o término do relatório, nenhum documento foi enviado; portanto a pendência deve ser mantida.

Recomendação

Recomendar aos gestores do DENATRAN:

Implementar mecanismos de transparência, principalmente quanto à disponibilização de informações no sítio do Departamento na internet, com a identificação do nome da empresa, número da portaria de credenciamento, área geográfica de atuação, o CNPJ, o prazo e a data de validade do credenciamento dado para cada empresa, a área de atuação (vistoria, inspeção, certificação), dentre outras informações relevantes.

Editar normativo regulamentando a obrigatoriedade de cada empresa fixar, em local de fácil acesso ao público da exibição do certificado de qualidade, do seguro profissional e o nome (com foto) dos profissionais responsáveis pela execução do serviço, dentre outras.

13.2 – Em relação ao Plano sistemático de fiscalização

Muito embora cada empresa, ao pleitear a análise da documentação, deva pagar uma taxa que, dentre outros, visa custear as atividades de vistorias e fiscalização por parte da equipe técnica do DENATRAN, o histórico constatado demonstra que essas ações não têm sido empregadas frequentemente por parte do Departamento. Deste modo, nota-se que, na maioria das vezes, a atuação do DENATRAN tem se restringido à análise documental prévia para expedição do credenciamento e, em momento posterior, tratando de modo pontual e sem fiscalização efetiva algumas das denúncias encaminhadas.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica n.º 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:



O Denatran entende ser de vital importância a fiscalização in loco das empresas licenciadas para a realização de inspeção veicular. Contudo, essas fiscalizações devem ser realizadas de forma inteligente, haja vista o elevado número de empresas licenciadas frente ao escasso recurso humano do Departamento, conforme explicação dada no relatório anterior.

Com esse foco, a CGIT elaborou o cronograma de fiscalização in loco de ECV e ITL para o ano de 2012, prevendo 06 (seis) fiscalizações em ITLs, (uma por dia) e 38 (trinta e oito) em ECVs (duas por dia), conforme processo 80000.025791/2012-61 (Anexo X). Dessa fiscalização participará, juntamente com a CGIT, representante da Coordenação-Geral do Instrumental Jurídico e da Fiscalização – CGIJF, para o cumprimento do cronograma proposto.

O planejamento de fiscalização in loco priorizará aquelas empresas objetos de denúncias protocoladas neste Departamento, bem como aquelas cujo cometimento de infração já foi constatado em processo administrativo anterior.

Além disso, de forma a melhorar o controle do estado frente ao serviço licenciado, foi determinado por meio do Ofício Circular nº 415/2012/CGIE/DENATRAN que todas as UGCs disponibilizassem acesso aos vídeos em tempo real das inspeções realizadas pelas ITLs, o que já está em fase final de implantação. Dessa forma, as empresas poderão também ser fiscalizadas remotamente de forma aleatória e diária e, ao se identificar quaisquer irregularidades, poderá ser realizada diligência ao local para apuração mais detalhada do serviço prestado. Uma vez implantado, a CGIT está a disposição para demonstrar esse sistema à CGU.

Análise do Controle Interno

Até o momento o resultado das fiscalizações e as medidas resolutivas propostas pelo DENATRAN não foram apresentadas a este Controle Interno. Em função disso, a pendência deve ser mantida.

Recomendação

Recomendar aos gestores do DENATRAN o estabelecimento de um plano de fiscalização sistemático, frequente e que possa retroalimentar todo o sistema, tanto no que se refere aos pontos fortes e aos pontos críticos, possibilitando que se tenham melhores condições de identificar ações corretivas para a melhoria dos processos.

13.3 – Em relação à perda do controle de atividade-fim do Departamento

De acordo com o que regem os normativos apresentados neste trabalho, a opção do DENATRAN em transferir para o mercado privado, via UGC's, o gerenciamento das informações do Sistema de Informações e de Dados é uma prática que contraria as premissas desejáveis para o adequado desempenho das atividades-fim do Departamento.

Destaca-se que a implementação de ferramentas que buscam explorar recursos tecnológicos avançados e que se contrapõem aos mecanismos anteriores, até então implementados nas atividades de vistoria e inspeção de veículos, é uma ação louvável por parte daquele Departamento.

Contudo, as atividades desenvolvidas pelo mercado privado deveriam se limitar à proposição do sistema e dos instrumentos acessórios de controle concebidos, especificamente, no âmbito de contrato de consultoria em que se possa limitar as atividades à concepção e entrega de produtos para o órgão público contratante.

Seguindo-se este raciocínio, uma vez entregue o produto final concebido pela empresa de consultoria, a efetiva implementação, operação e gerenciamento das informações do sistema caberia,



única e exclusivamente, à equipe técnica do DENATRAN e/ou outro órgão/empresa pública; não da maneira como atualmente vem sendo realizado, por meio das UGC's e Certificadoras.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

Entendemos que o DENATRAN, mesmo com sua pequena estrutura, possui o controle de suas atividades-fim (institucionais), ainda que não dentro do ideal almejado, buscando não deixar nada a desejar.

E uma das maneiras do DENATRAN operar e gerenciar, de forma exclusiva, as informações dos sistemas concebidos por empresas de consultoria, é recompor a estrutura de funcionários deste órgão e do Ministério das Cidades, principalmente no que tange a Tecnologia da Informação (TI), CGIE/DENATRAN e CGMI/M.CIDADES, que devem ser completamente reestruturadas, a ponto de dar condições tecnológicas e de mão de obra qualificada para que o gerenciamento de suas informações seja feito de forma adequada e desejável.

Exemplificando, especificamente a Coordenação Geral de Informática e Estatística (CGIE), cabe lembrar que esta possui atualmente o seguinte quadro de servidores: 1 Coordenador DA.S 101.4, 1 Assessor DAS 102.3, 1 Chefe de Divisão DAS 101.2, 2 servidores de nível médio, 2 estagiários e 16 prestadores de serviços (terceirizados).

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pelos gestores do DENATRAN são suficientes para o entendimento da existência dos problemas. Por se entender que o equacionamento desta pendência não depende unicamente das ações dos responsáveis por comandar aquele Departamento entende-se, por bem, considerar como justificável tais argumentos, porém, não para o objetivo de solucionar o problema haja vista que ainda persistem as pendências.

Todavia, torna-se relevante mencionar que este assunto tem sido tratado, com maior ênfase, no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº. 201204036, garantindo-se, assim, que haja o monitoramento deste problema em ações futuras desta Controladoria-Geral da União razão pela qual, no âmbito deste relatório, a pendência será considerada como saneada.

Recomendação

Recomendar aos gestores do DENATRAN que mantenham as solicitações junto à direção do Ministério das Cidades e órgãos competentes do governo federal para que fique evidenciada a necessidade de recompor a força de trabalho do Departamento.

13.4 – Em relação à falta de homogeneização dos valores cobrados pelos agentes credenciados

O processo de credenciamento de terceiros para a execução de atividades dos órgãos de trânsito não é uma atividade inovadora e que se limita às vistorias e inspeções. No âmbito dos próprios normativos do DENATRAN há a aceitação do mesmo processo para o credenciamento de clínicas psicológicas, na ocasião de expedição de exames para a expedição de carteira nacional de habilitação, conforme estabelecido na Resolução nº 267, de 15 de fevereiro de 2008. De acordo com este normativo, em seu Artigo 15, está expresso que “as entidades públicas e privadas serão credenciadas pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com a sua localização e em conformidade com os critérios aqui estabelecidos”.



Para o caso de credenciamento de clínicas, os órgãos de trânsito detêm um maior controle sobre os agentes credenciados de modo que há uma tabela de valores que o profissional credenciado deve respeitar na prestação dos serviços. Além disso, o recolhimento do valor do serviço a ser pago ao profissional é considerado como uma taxa, e como tal necessita de recolhimento direto aos cofres públicos, ao invés do caixa do ente credenciado.

Os mecanismos estabelecidos na Resolução nº 267/2008 evitam que haja possíveis questionamentos referentes à concorrência predatória entre agentes credenciados e, também, um descontrole devido à liberação dos preços praticados pelos agentes credenciados que poderiam cobrar valores diferenciados pelo mesmo tipo de serviço, a instituição de carteis ou a cobrança abusiva pelo serviço. Assim, fica demonstrado que, em princípio, o mecanismo utilizado na operacionalização das atividades das clínicas psicológicas credenciadas seria também aplicável para os outros agentes credenciados.

Ressalta-se, também, que pela lógica empregada na Resolução nº 267/2008, embora o normativo seja expedido pelo CONTRAN e suplementado pelo DENATRAN, a operacionalização e o credenciamento, em si, é feito pelos DETRAN's dos Estados e do Distrito Federal. Esse procedimento, injustificadamente, diverge da metodologia adotada pelo Departamento para o caso em foco neste trabalho, da Resolução nº 282/2008, cabendo-se, então, um esclarecimento por parte do gestor, dos fatos que levam a esse tratamento diferenciado entre os dois casos.

Justificativa do DENATRAN

A justificativa do Gestor consta da Nota Técnica nº. 55/20102/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJFGAB/DENATRAN, de 01 de agosto de 2012:

A CGU destaca que o CONTRAN deveria ter utilizado a inteligência aplicada à Resolução nº 267/08 no que tange à fixação de valores para os serviços praticados pelas Empresas Credenciadas em Vistoria. Neste sentido, aponta o enriquecimento desproporcional das empresas que atuam na área de vistoria veicular em relação ao usuário, que arcaria com novas despesas.

Muito embora o CONTRAN esteja aberto às sugestões apontadas pelo Órgão de Controle, salientamos que não cabe a este Conselho fixar os valores das atividades de vistoria veicular, por se tratar de matéria que foge às competências legalmente estabelecidas. O CONTRAN não possui qualquer ingerência ou interesse no aspecto econômico das Empresas Credenciadas em Vistorias, pois a atuação deste Órgão Máximo Normativo e Consultivo do Sistema Nacional de Trânsito encontra respaldo no objetivo primordial da Política Nacional de Trânsito, que é a segurança dos usuários das vias:

Art. 6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito:

I - estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;

Em relação a este assunto, entendemos que a Empresa Credenciada em Vistoria atribui um valor à atividade por ela prestada de acordo com os preços que já vêm sendo praticados no mercado, especialmente com base na atuação dos Departamentos Estaduais de Trânsito. Caso contrário, o usuário do serviço de vistoria, ao deparar-se com valores abusivos, não optaria pela vistoria da Empresa e sim pela vistoria do DETRAN.]

Análise do Controle Interno

Devido à oportunidade de se ter estabelecido um Grupo de Trabalho específico que está tratando da reformulação da Resolução 282 entende-se que este assunto também possa ser tratado naquele fórum e, a partir da conclusão efetuada naquela instância, que se comunique a CGU para análise da deliberação tomada.



Recomendação

Recomendar aos gestores do DENATRAN que encaminhem os apontamentos refere-se a esta constatação para serem tratadas pelo Grupo de Trabalho específico que tem por escopo a revisão da Resolução n.º 282 para que se possa avaliar se este tema pode ser abrigado no âmbito do novo normativo a ser proposto.

14 – A LEGALIDADE DOS PROCESSOS DE CREDENCIAMENTO

Este ponto refere-se à legalidade dos processos de credenciamento e de atuação das Empresas Credenciadas para Vistoria (ECV), Inspeções Técnicas Licenciadas (ITL) e da Unidade de Gestão de Certificado Veicular (UGC), em complementação do Relatório da Auditoria Especial n.º 00190.035225/2011-58, enviado ao DENATRAN em novembro de 2012.

Nesta oportunidade, expõem-se os entendimentos expedidos pela equipe de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno e da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União, especificamente, para dois tópicos contidos neste Relatório de Auditoria Especial n.º 00190.035225/2011-58:

- a) a legalidade dos processos de credenciamento de empresas de vistoria veicular (ECV) e de inspeção técnica veicular (ITV);
- b) o amparo legal e o risco inerente às atividades desenvolvidas pelas UGC's, no acesso às bases de dados do DENATRAN.

No que se refere ao primeiro item, já abordado no item 06 deste relatório, o posicionamento do Parecer n.º 83/2012/ASJUR-CGU-PR/CGU, emitido durante os trabalhos de auditoria foi complementado com o intuito de apresentar uma posição jurídica desta Controladoria a respeito do assunto, por meio do Despacho s/n (folha 388 do processo n.º 00190.035225/2011-58), o qual reforçou os entendimentos anteriormente esposados no citado Parecer. Desse modo, o posicionamento final daquela Assessoria a respeito do assunto é de que:

“Inexiste base legal consolidada para a transferência da inspeção veicular para empresas privadas, assim como a instituição de uma taxa de arrecadação precede de previsão legal”;

Considerando-se as manifestações do Órgão de Assessoramento Jurídico da CGU, nesses dois momentos, firma-se o entendimento de que o atual modelo de credenciamento e de atuação de empresas de vistorias (ECV) e de inspeção veicular (ITL) não pode ser mantido sem que se façam os devidos ajustes em seus normativos; razão pela qual é demandado ao gestor adotar medidas que possam afastar os obstáculos que impedem a operacionalização desse processo ou, de outro modo, que se conceba um novo modelo para operacionalização das atividades que possa, concomitantemente, atender às demandas dos serviços relativos à vistoria e à inspeção veicular com o devido respeito às limitações e determinações legais.

Quanto ao segundo tópico mencionado no 2º parágrafo deste ponto, pertinente às atividades desenvolvidas pelas UGC's, o entendimento preliminar foi de que (item 11 deste relatório):

“De maneira semelhante, questiona-se o amparo legal e o risco inerente que subsiste a intermediação feita pelas UGC no acesso às bases de dados do DENATRAN. Do ponto de vista jurídico entende-se que não há motivos justificáveis para a utilização da modalidade credenciamento na contratação das UGC's. Além disso, quanto ao aspecto técnico, a



intermediação feita pelas UGC's traz insegurança quanto à guarda do sigilo dos dados armazenados nas referidas bases, com a sua observância devendo ser fiscalizada pelo DENATRAN. Não se pode descartar que inexistente qualquer normativo do CONTRAN e/ou DENATRAN que fixe a política tarifária das UGC's. Como se observa que tais entidades auxiliam o poder polícia estatal, deveriam ser remuneradas pela própria Administração”.

A Assessoria Jurídica da CGU, para este caso, expede o seguinte pronunciamento conclusivo:

“não se vislumbrou dos autos motivação legal para a utilização, pelo DENATRAN, da modalidade de credenciamento na contratação de uma Unidade de Gestão de Certificado Veicular – UGC”.

Corroborando com as manifestações anteriores, adota-se o posicionamento de que não há base legal que possa subsidiar e viabilizar o processo de credenciamento para empresas que atuam como Unidade de Gestão de Certificado Veicular (UGC).

Recomendação:

Assim, diante da flagrante ilegalidade do processo com o agravante de se estar propiciando o acesso às informações estratégicas de órgãos do estado para entidades privadas, entende-se que este mecanismo não pode ser mais empregado, cabendo ao gestor adotar medidas corretivas e conceber alternativas que possam atender às determinações da lei.

15 – CONCLUSÃO

Ao final da auditoria especial nos processos de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular no âmbito do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, concluiu-se que o atual modelo de concepção de credenciamento, assim como a instituição de uma taxa de arrecadação, para empresas de vistorias (ECV) e de inspeção veicular (ITL) não possui uma base legal consolidada, ou seja, apesar de existir amparo legal para determinadas situações, ainda faltam ser esclarecidos uma série de exigências afetas a esse instituto jurídico que garanta, sem questionamentos, a transferência de atividade estatal para empresas privadas. Desse modo, o processo deve ser objeto de alterações para que haja condições adequadas de se realizar a operacionalização dessas atividades com respeito às limitações e determinações legais.

Quanto ao processo de credenciamento de UGC's, entende-se que não há amparo legal para tal procedimento, não existindo, ainda, qualquer normativo do CONTRAN e/ou DENATRAN que fixe a política tarifária das UGC's. Além disso, em relação ao aspecto técnico, a intermediação feita pelas UGC's traz insegurança quanto à guarda do sigilo dos dados armazenados nas referidas bases, com a sua observância devendo ser fiscalizada pelo DENATRAN. Em virtude disso, recomenda-se que não mais seja utilizado este mecanismo para promover a operacionalização de seus processos, cabendo ao gestor estabelecer novos mecanismos que possam ser aderentes às exigências legais sem prejudicar o objetivo de atender às demandas dos serviços a serem realizados pelo Departamento.

Ainda em relação às UGC's, cada uma das cinco empresas credenciadas celebram com o DENATRAN contratos para acesso e obtenção de informações do banco de dados do Departamento. A quantificação dos valores que devem ser pagos mensalmente são variáveis e estão relacionados com o número de consultas/acessos feitos durante o mês. Ocorre que, desde o ano de 2005 até janeiro de 2012 as UGCs (seja por meio de acesso para fornecimento de ITL ou para ECVs) vêm fazendo uso do acesso ao Banco de Dados junto ao SERPRO, que é responsável por gerenciar as



informações relativas aos Sistemas do DENATRAN, sem, contudo, fornecer uma contrapartida financeira ao Estado. Considerando o mercado de vistorias e inspeção veicular, estimou-se que, para o período mencionado, haveria um débito total, em conjunto, para todas as UGC's de R\$ 6.446.975,85, subdividido em partes proporcionais ao acesso de cada empresa. Desse total, R\$ 1.256.331,60 já foram recolhidos aos cofres públicos. Entretanto, a metodologia utilizada pelo DENATRAN para cálculo dos valores devidos não contempla todos os débitos, como também permanecem indefinida a cobrança da dívida originada anteriormente a novembro de 2011.

Foram identificadas, ainda, deficiências operacionais e de gestão nos procedimentos para credenciamento das empresas e para o monitoramento da prestação dos serviços de vistoria e inspeção veicular. Dentre essas, destacam-se a ocorrência de credenciamento de empresas de vistoria veicular sem comprovação de que tenham atendido a todos os requisitos legais; a ausência de fiscalização por parte do DENATRAN nas empresas credenciadas para vistoria e inspeção, permitindo a prática de irregularidades por parte das empresas por ocasião da prestação dos serviços.

Dessa forma, entende-se que o processo instituído para a realização de vistoria e inspeção veicular deva ser submetido à reavaliação por parte do DENATRAN com vistas a corrigir as deficiências apontadas, compreendendo desde os normativos que fornecem o amparo legal para a mencionada atividade, como também os mecanismos operacionais para o credenciamento e a prestação dos serviços.

A seguir, estão consolidados os apontamentos iniciais e a análise final realizada pela equipe de auditoria, assim como as manifestações apresentadas. Importante destacar que a auditoria especial nos processos de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular no âmbito do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN foi desenvolvida em etapas, tendo sido disponibilizado ao gestor federal a oportunidade de manifestar-se após o envio dos relatórios preliminares.

Após a análise das justificativas apresentadas pelos gestores do DENATRAN, entendeu-se que parte das constatações foi adequadamente justificada e, por isso, pode ser considerada como “acatada”. Nesse agrupamento constam os seguintes registros:

- a) Item 3.3 - “Fórum Consultivo”;
- b) tem 4.2 - “Possível Falha no Credenciamento de ECV” e “ITV”;
- c) Item 9.3.1 - “Falhas Formais Verificadas nos processos de credenciamento”;
- d) Item 9.3.11 - “Credenciamento de empresas de vistoria veicular sem a comprovação de que tenham atendimento a todos os requisitos legais: Constatação no Processo nº. 80001.005372/2009-06 e Constatação no Processo nº. 80001.001607/2010-26”;
- e) Item 10.4.1 - “Falhas na comprovação da regularidade fiscal e da certidão negativa de falência ou concordata”;
- f) Item 10.4.2 - “Concessão de licença para empresas que não atuam exclusivamente em atividades pertinentes à inspeção veicular”;
- g) Item 10.2 - “Operacionalização das atividades da UGC”;
- h) Item 12.2 - “Análise do Impacto Financeiro – em relação às ITLs” e item 10.3 - “Análise do Impacto Financeiro – em relação às ITVs”;
- i) Item 12.4 - “Projeção de todo o mercado de vistorias e inspeções” e,
- j) Item 13.5 - “Redefinição da composição dos membros das instâncias do DENATRAN”.

Entretanto, em relação aos demais pontos abordados na auditoria especial, após a análise das manifestações, as constatações foram mantidas. Dessas, foi possível segmentar o conteúdo do relatório em três situações específicas em função da característica da falha e de acordo com nível de relevância e necessidade de intervenção, por parte dos gestores, a fim de sanar as pendências



registradas em relatório:

15.1 - Falhas Formais

Encontram-se aqui discriminadas aquelas constatações consideradas como “pendentes de solução” que, apesar de necessitar de medida corretiva, não possuem um nível de profundidade relevante haja vista referirem-se a “falhas formais”. Ressalta-se que essa classificação foi feita em virtude do menor nível de gravidade da falha verificada por parte da equipe de auditoria, contudo não dispensa o aprofundamento das medidas corretivas por parte do gestor. Segue-se, a seguir, a discriminação completa de todos os itens apontados com a consequente síntese de ações a serem realizadas para sanar a pendência.

Item 13.4 - “Perda do controle de atividades-fim do Departamento”

Constatou-se que, apesar do volume considerável de serviço, o DENATRAN não possui servidores em quantidade suficiente para suprir o serviço, pois, segundo o Departamento, seriam necessários 136 servidores para atender à demanda, mas há somente 33 em exercício. Como alternativa, o Departamento passou a fazer uso da força de trabalho terceirizada em atividades fins típicas de agentes de Estado. Esse problema, inclusive, já tem sido tratado pela Controladoria-Geral da União, especificamente no Relatório de Auditoria Anual de Contas. A direção do DENATRAN justifica que restringiu os tipos de acessos às informações e dados do sistema SISCSV de modo que somente servidores possuiriam acesso ao cadastro de empresas. No sistema RENAAM, os terceirizados possuiriam acesso apenas para consulta, não podendo realizar inclusão e/ou alteração de dados. Além disso, o gestor defende-se informando que, por diversas vezes, fez a solicitação para recomposição de seu corpo técnico, via disponibilização de servidores concursados, porém não foi atendido. Em função de se ter identificado a necessidade de se recompor a força de trabalho, considerou-se a necessidade de manter a constatação e, a fim de solucionar o problema, recomenda-se ao gestor que reitere as solicitações para disponibilização de servidores, junto aos órgãos competentes de administração do governo federal, de modo que se possa receber um quantitativo de servidores concursados que supra a carência do Departamento.

Item 3.2 - “Ausência de critérios para definição dos membros das Câmaras Temáticas”

As Câmaras Temáticas são órgãos vinculados ao CONTRAN e têm como objeto estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para decisões do Conselho. No trabalho de auditoria verificou-se que há distorções na quantidade de representantes, no agrupamento de entidades em posições em que não são representantes e na ausência de critérios objetivos para a escolha dos agentes representados. Há indicativo que as decisões não têm sido desenvolvidas, ou até mesmo não são reconhecidas, para o atendimento das necessidades de todas as entidades do setor (públicas ou privadas, nacionalmente representadas) e, também, da sociedade. O gestor apresentou justificativas defendendo os normativos elaborados pelo Departamento enfatizando que a seleção de representantes “cabe ao Diretor do DENATRAN”. Apesar da defesa aos normativos, entendemos que existe a necessidade de se estabelecer critérios objetivos para a escolha que fundamenta a nomeação de representantes que atuam junto às Câmaras Temáticas de modo que se possa garantir a indicação de entidades comprovadamente representativas e, se possível, de abrangência nacional.

Item 9.3.2 - “Precariedade de informações no sistema informatizado de controle, o SISCSV”

O DENATRAN possui um sistema de gestão informatizado, SISCSV, cujo nível de informação é precário assim como é baixa a capacidade do sistema em ser utilizado como ferramenta de gerenciamento. O gestor federal entende que as ações de melhoria futuras poderão solucionar o



problema e que a elaboração de um novo modelo de gestão da informação é uma necessidade que deve ser elaborada no âmbito do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação CGTI do Ministério das Cidades. Apesar disso, não foi estabelecida qualquer ação que indicasse que o problema já estava sendo encaminhado para solução. Por entender que a resposta do gestor pouco acrescenta para a efetiva resolução do problema, recomenda-se que sejam apresentadas as ações propostas e os respectivos prazos para implantação do novo modelo de gestão da informação.

Item 9.3.7 - “Quantitativo reduzido de registro de certificados ISO 9000 na base de dados do INMETRO” e item 9.3.8 - “Grupos empresariais cujos certificados ISO 9000 não constam na base de dados do INMETRO”

Verificou-se que os Certificados ISO 9000 apresentados ao DENATRAN, como requisito a ser atendido pelas empresas a serem credenciadas, não tinham selo identificador que caracteriza ser um Certificado sob a supervisão do INMETRO. É importante destacar que a ausência da logomarca do INMETRO não é um fato que possa, por si só, ser caracterizado como ilegal, mas a ausência da logo trás prejuízos à credibilidade do sistema de credenciamento do DENATRAN, pois permite que Certificados sem qualquer tipo de acompanhamento do órgão oficial brasileiro, no caso o INMETRO, seja parâmetro para avaliar um prestador de serviço em nome do Estado Brasileiro. O gestor apresentou informações de que manteve tratativas com o INMETRO para solucionar tal problema. Contudo, até o término do trabalho nenhum posicionamento conclusivo foi apresentado. Sendo assim, fica mantido o registro da constatação até que o DENATRAN encaminhe quais foram as ações deliberadas e implementadas a partir das tratativas realizadas com o INMETRO. Como forma de prevenir futuros problemas e de consolidar a decisão tomada, recomendou-se, complementarmente, que o objeto da decisão fosse contemplado como um dos requisitos da nova Resolução a ser editada pelo DENATRAN.

Item 13.1 - “Deficiência nos mecanismos de transparência”

Apesar de o DENATRAN utilizar o seu sítio na internet como meio de divulgação dos agentes credenciados, a maneira com que tal informação é divulgada, limitada a publicação de Portaria individual da empresa, dificulta a compreensão, principalmente de quem deve ser o principal interessado: o usuário-cidadão. A fim de aumentar a transparência e de se potencializar os instrumentos de controle social de informações públicas, recomendou-se a redefinição do processo de publicação da informação. Em que pese o comprometimento dos gestores do DENATRAN em adotar, parcialmente, algumas das recomendações expedidas pela CGU, verificou-se que nenhuma informação foi disponibilizada no sítio do Departamento na internet ou apresentada qualquer documentação. Para potencializar, ainda mais, os mecanismos de transparência recomenda-se a redefinição do processo de cobrança dos serviços prestados pelos agentes credenciados de vistorias (ECVs) e de inspeção (ITLs) de modo que fosse possível contemplar, dentro do processo de revisão dos normativos, que o processo de contratação e pagamento dos serviços prestados fosse feito nos mesmos moldes como é empregado para o pagamento de clínicas psicológicas, ou seja, por meio de cobrança de taxa a ser paga diretamente ao órgão público detentor da titularidade do serviço, ao qual compete estabelecer os valores dos serviços prestados e o percentual que deve ser repassado a cada agente credenciado.

15.2 - Falhas Operacionais

Encontram-se aqui reunidas as constatações consideradas como “pendentes de solução”, referentes às deficiências operacionais do DENATRAN e que impactam no processo de regulamentação, credenciamento e fiscalização das atividades das empresas de vistoria e inspeção veicular. Em decorrência da representatividade para as atividades do DENATRAN, as recomendações carecem de monitoramento e acompanhamento constante por parte da Controladoria-Geral da União. Segue-



se, a seguir, a discriminação completa de todos os itens apontados com a consequente síntese de ações a serem realizadas para sanar as pendências.

Falhas na aplicação do normativo de credenciamento de ECV: Item 9.3.6 - “Falta de padronização na exigibilidade dos Certificados de Gestão da Qualidade ISO 9001”, Item 9.3.9 - “Vigência expirada nas apólices de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional apresentadas pelas empresas credenciadas”, Item 9.3.10 - “Falta de especificação das Portarias do DENATRAN quanto aos itens necessários ao credenciamento de empresas de ECV”, Item 9.3.4 - “Ausência de critérios para qualificação da mão de obra”, Item 9.3.11 - “Credenciamento de empresas de vistoria veicular sem comprovação de que tenham atendido a todos os requisitos legais” e Item 13.5 - “Falta de homogeneização dos valores cobrados pelos agentes credenciados”.

Em virtude das pendências registradas nessas constatações serem reflexo da aplicação do normativo vigente, no caso a Resolução 282/2008, e considerando que está em andamento um processo de discussão, que tem como objetivo elaborar um novo normativo que venha substituir tal Resolução entende-se que, a partir da expedição desta nova resolução, ter-se-á condições de efetivamente afastar as razões que levaram ao registro das constatações pretéritas em ocorrências futuras. Contudo, para que tal objetivo seja alcançado, é necessário que a resolução possa contemplar especificações que, ao serem aplicadas nos processos e atividades operacionais do DENATRAN, possam prevenir e evitar que distorções sejam novamente evidenciadas. Devido à transversalidade do assunto e o nível de abrangência neste relatório, haja vista o número de constatações que podem ser elididas a partir de um normativo adequadamente elaborado, recomenda-se que o DENATRAN mantenha a Controladoria-Geral da União constantemente atualizada sobre o andamento dos trabalhos do Grupo de Trabalho instaurado pela Portaria DENATRAN nº. 246/12 de modo que se possa, ao término do trabalho, avaliar se o novo normativo tem potencial de garantir, minimamente, que, em processos futuros, não haja a reincidências das constatações registradas neste relatório.

Item 4.1 – “Atuação de Lobista junto ao DENATRAN”

Matéria veiculada na mídia divulgou que o DENATRAN possivelmente estava sendo utilizado como facilitador de tráfico de influência por parte de ocupante de cargo comissionado que representava e atuava na intermediação de interesses de empresas que mantêm relações profissionais com o Departamento Nacional de Trânsito. O Ministério das Cidades abriu o processo de Sindicância nº 80020.000794/2011-73, para avaliar se a postura do servidor denunciado sofreu algum tipo de desvio. A CGU durante o trabalho da auditoria teve acesso a partes deste processo, porém, não obteve o resultado nem tampouco o possível desdobramento proveniente da decisão. Assim, este Controle Interno recomenda que seja enviada uma cópia das conclusões que obtidas do trabalho da Comissão de Sindicância, e seus desdobramentos, a fim de que se possa avaliar, juntamente com as demais informações já coletadas, se as ações tomadas foram suficientes para afastar este apontamento.

Item 9.3.11 - “Credenciamento de empresas de vistoria veicular sem comprovação de que tenham atendido a todos os requisitos legais”

Identificou-se nos processos de credenciamento de empresas de vistoria ECV fragilidades nos controles internos administrativos que permitiam a ocorrência de atesto para credenciamento de empresas que não tinham cumprido todas as exigências regulamentares. A proposta de melhoria apresentada pelo gestor limita-se a apresentação de um “check-list” a ser utilizado como documento de referência para análise de processos. Entendemos que este problema não está relacionado unicamente ao fato de se ter um normativo, ou um “check list”, melhor elaborado. O principal ponto que deveria ser objeto de discussão refere-se à inclusão de proposta de melhoria em relação a todos os processos ligados à gestão dos controles internos do Departamento de modo a se estabelecer rotinas para melhoria dos processos operacionais ao longo de todas as fases de credenciamento; iniciando-se desde o controle prévio até os posteriores. Assim, as rotinas devem abordar os



mecanismos para prevenção e correção dos problemas, tais como a instauração de processo para identificar a origem dos problemas, apuração das consequências, retificação ou cancelamento de credenciamentos emitidos, identificação dos responsáveis, e responsabilização/penalização de possíveis agentes.

Item 10.4.4 - Ausência de fiscalização do DENATRAN nas empresas de vistoria veicular; “Ausência de fiscalizações pelo DENATRAN nas Instituições Técnicas Licenciadas - ITL nos exercícios 2010 e 2011”

Em que pese haver previsão normativa e o estabelecimento de recolhimento de valor a ser utilizado para custear a realização de fiscalizações, verificou-se que o DENATRAN não vem realizando as fiscalizações junto às empresas credenciadas e o valor arrecadado tem sido empregado em finalidade diversa. Como forma de resolver o problema, o gestor estabeleceu um cronograma para fiscalização das empresas credenciadas para o ano de 2012 e que seria realizado nos meses posteriores. Em virtude dos responsáveis ainda não terem encaminhado o resultado das fiscalizações, consideramos que a pendência deva permanecer registrada até que se apresentem documentos que comprovem efetiva realização das fiscalizações, assim como os resultados advindos desse trabalho. Da mesma forma, em função do que estabelece a Resolução 232/007 no tocante às Instituições Técnicas Licenciadas, verificou-se que apenas uma fiscalização tinha ocorrido no ano de 2011, as demais só ocorrem em 2008 e 2009. Além disso, em ação conjunta com a equipe do DENATRAN, foi realizada fiscalização em empresa ITL na qual identificou-se a ocorrência de diversas impropriedades e irregularidades havendo, até mesmo, indício de fraude na emissão de certificados. Os gestores do DENATRAN admitem que as fiscalizações não têm ocorrido na frequência adequada e, como forma de equacionar o problema, propõe um cronograma de fiscalização a ser implementado durante o ano de 2012. Verificou-se que, de maneira geral, os controles exercidos pelo DENATRAN são prioritariamente prévios ao processo de credenciamento das empresas (na forma de ECV, ITL e, também, das UGCs e empresa certificadora), sendo que, após a emissão das Portarias de credenciamento às empresas interessadas, o DENATRAN não realiza acompanhamento efetivo de monitoramento e controle da atuação desses agentes credenciados. A fiscalização, que deveria ocorrer, não existe, ou é feita muito aquém da quantidade e qualidade necessárias. Considera-se que as ações propostas pelo gestor são adequadas, porém ainda não efetivas e com resultados concretos. Assim, recomenda-se a implantação de plano anual de fiscalização das ECV e ITL com a definição de amostra probabilística de empresas a serem fiscalizadas.

Item 9.3.17 - Falhas e irregularidades verificadas em fiscalizações “in loco” em empresas de vistorias ECV

Foram feitas nove fiscalizações, sendo pelos menos uma em cada região do país, nas quais foram identificadas diversas fragilidades. As justificativas apresentadas pelo DENATRAN não foram suficientes para afastar o registro das constatações. Desse modo, aguarda-se nova manifestação contendo medidas saneadoras para as impropriedades referentes a cinco das nove empresas ECV fiscalizadas.

Item 10.4.3 - “Fragilidades no sistema SISCSV gerando ineficácia nas penalidades impostas” e Item 9.3.5 - “Ineficácia das penalidades impostas e apuração de denúncias”

O DENATRAN quando aplica algum tipo de punição aos agentes credenciados (impondo cassação ou suspensão do credenciamento e advertência) operacionaliza a penalidade por meio de bloqueio do agente credenciado, nos casos de cassação e suspensão, ao sistema do SISCSV impossibilitando, desta forma, que o agente possa emitir certificados e, por consequência, deixe de prestar serviço o qual foi credenciado. Constatou-se na auditoria que determinadas empresas, mesmo estando suspensas, mantinham a emissão de certificados no sistema, demonstrando haver ineficácia do sistema de gerenciamento de informações do Departamento, não se verificando, ainda, qualquer



tipo de apuração de responsabilidade em relação aos agentes responsáveis por impedir que tal procedimento fosse realizado. O DENATRAN, ao apresentar as justificativas, informou que havia dado início às ações com o objetivo de sanar a pendência; a resposta, contudo, apenas apresentou desdobramentos iniciais para sanar a pendência. Aliado a esse problema, também foi constatado que o processo de análise prévia para apuração das denúncias tem sido moroso, atingindo-se apenas o percentual de 31,5% de processos finalizados em relação à quantidade de processo demandada e sujeita a deliberação do Departamento.

Item 9.3.16 - “Não apresentação de estudos ou trabalhos de diagnósticos em relação aos normativos elaborados pelo DENATRAN”

Os normativos do DENATRAN, na maioria dos casos, são elaborados a partir de demandas pontuais de determinados setores de mercado, tal como a da Resolução 282/2008, que se originou a partir de questionamentos de entidade representativa do setor automobilístico que se pautou, apenas, na aplicabilidade da Resolução 250/007, vigente à época. Contudo, esse processo de elaboração se dá sem que existam informações técnicas e estudos prospectivos que possam conceituar e, adequadamente, fundamentar de maneira prévia, o impacto da adoção de determinados procedimentos e os critérios a serem estabelecidos nos referenciais técnicos. Em relação aos normativos em si, verificou-se que, apesar do CONTRAN ser a instância adequada para emitir regramentos inovadores (no âmbito de sua competência), por meio de Resoluções, em alguns casos, o caráter inovador também tem sido adotado com a edição de Portarias pelo DENATRAN. O gestor federal foi demandado a apresentar os estudos ou trabalhos de diagnósticos prévios que fundamentaram o trabalho de concepção dos normativos do DENATRAN, porém não apresentou documentação que pudesse atender ao questionamento interposto pela equipe de auditoria.

Item 11.3 - “Negativa de acesso à UGC”

Determinada empresa credenciada como UGC foi selecionada para fiscalização “in loco”. Contudo, mesmo tendo sido comunicada e autorizada a fiscalização previamente, os representantes da CGU foram impossibilitados de realizar o trabalho planejado, caracterizando uma afronta em relação às garantias legais estabelecidas para o desenvolvimento do trabalho do Controle Interno, razão essa que justifica a abertura de um processo, por parte do DENATRAN. A CGU recomendou que o DENATRAN realizasse fiscalização minuciosa com a finalidade de verificar o estrito cumprimento do atendimento de todos os requisitos básicos necessários para credenciamento de uma UGC; apresentando parecer técnico devidamente fundamentado e imparcial que comprove a necessidade de cada uma das exigências estabelecidas como requisitos ao credenciamento de UGC; e, estudar quais as possíveis punições a serem aplicadas ao agente credenciado, diante de previsão dos próprios normativos do DENATRAN, a exemplo da Resolução nº 431/2010, Artigo 11º. O Gestor justificou que seria elaborado um parecer técnico com a motivação e a necessidade das exigências para o credenciamento de UGC, além da previsão de possíveis punições a serem aplicadas aos agentes credenciados, na forma solicitada, o qual seria encaminhado à CGU, posteriormente. Haja vista que nenhuma documentação foi enviada à CGU, mantém-se o registro da constatação como pendente até que haja a adoção de providências e o correspondente comunicado a este órgão de controle.

Item 11.5 - “Irregularidades no Acordo de Cooperação Técnica firmado com a FENASEG”

O DENATRAN possuía um Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG (representante de empresas seguradoras) que teria participado da elaboração do Sistema Nacional de Controle e Emissão de Certificado de Segurança Veicular e Vistorias – SISCSV. O Sistema pertencente ao DENATRAN é de uso obrigatório para o desenvolvimento dos trabalhos das empresas de ITL e ECV, tendo por

finalidade controlar a emissão do Certificado de Segurança Veicular – CSV e Laudos de Vistorias. Esse Acordo caracterizou risco, não só para o DENATRAN, mas também para a sociedade, em virtude de ter sido concedido o acesso não só aos diversos sistemas do DENATRAN, como também às suas dependências e informações estratégicas. O apontamento também é agravado pelo fato de haver conflito de interesse, haja vista que foi identificado o envolvimento de empresa credenciada como UGC no desenvolvimento de produtos entregues pela FENASEG ao DENATRAN. De modo geral, o Acordo de Cooperação Técnica possui diversas irregularidades e em função do prazo de vigência ter se expirado no dia 28 de setembro de 2012 recomendou-se que o Acordo não fosse objeto de um novo contrato (ou que não tenha sido aditivado), dando-se por encerrado na data anteriormente descrita. Na resposta do Gestor havia indicação que não haveria problema em não se conceder aditivo ao Acordo, pois não se tinha nenhum projeto em elaboração ou sendo implementado. Por consequência, caberia ao DENATRAN promover ajustes em seus processos internos de operacionalização e gestão de suas atividades com o objetivo de promover a absorção do escopo de trabalho de trabalho desenvolvido por este Acordo de Cooperação Técnica ou, até mesmo, a elaboração subsidiária de um contrato de consultoria para o desenvolvimento de produtos específicos com empresas que não tenham conflito de interesses com o DENATRAN.

15.3 - Falhas Graves

Por fim, estão reunidas as constatações que ainda estão pendentes de solução, sendo classificadas como falhas graves tendo em vista tratar da análise da legalidade do modelo vigente para vistoria e inspeção veicular instituído pelo DENATRAN, como também dano ao erário em função de cobrança inadequada de recursos devidos pelas empresas UGC - Unidades de Gestão Central.

Item 6 - “Possível ilegalidade da Resolução Contran nº 282/2008”

Constatou-se que tanto a Resolução 282/08 quanto as suas respectivas Portarias de implementação, tem sido alvo de questionamentos que vão desde o processo de discussão e concepção dos normativos até a sua efetiva operacionalização. Os efeitos deste processo podem ser verificados a partir da concretização de ações junto ao Ministério Público e recorrentes negativas por parte dos Departamentos de Trânsitos (DETRAN’S) de alguns Estados, em aceitar que as atividades de vistoria fossem realizadas por agentes credenciados. De maneira semelhante, a Consultoria Jurídica da CGU também se pronunciou questionando a legalidade de alguns pontos concebidos pela Resolução 282/08. O gestor federal, como forma de solucionar os problemas, estabeleceu um Grupo de Trabalho instaurado pela Portaria DENATRAN nº 246/12 com o objetivo de estudar o assunto. Por considerar que os problemas relativos às questões da legalidade não se exaurem apenas pelo tratamento de assuntos técnicos, objetos da mencionada Portaria, foi recomendado que a nova proposta de normativo fosse encaminhada à Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades para que, juntamente com as informações relativas ao conteúdo deste relatório (principalmente quanto ao contido no Parecer Nº. 83/2012/ASJUR-CGU-PR/CGU/AGU) faça a emissão de um Parecer que tenha por objetivo posicionar-se, juridicamente, quanto à viabilidade e capacidade do novo normativo em sanar as possíveis ilegalidades apontadas, assim como, evitar que outras questões sobre a legalidade sejam levantadas. Desse modo, pelo fato do assunto ainda estar em tramitação, cabe a este Controle Interno manter a pendência registrada no relatório.

Insuficiência da cobrança e da arrecadação proveniente da atuação das UGC: Item 12.5 - “Projeção de mercado de atuação de UGC - Unidades de Gestão Central”

O acesso para obtenção de informações do banco de dados do DENATRAN é regido por meio de contrato realizado pelo Departamento com cada uma das cinco UGCs atualmente credenciadas. A quantificação dos valores que devem ser pagos mensalmente são variáveis e estão relacionados com



o número de consultas/acessos feitos durante um mês. Ocorre que, desde o ano de 2005 até janeiro de 2012 as UGCs (seja por meio de acesso para fornecimento de ITL ou para ECVs) vêm fazendo uso do acesso ao Banco de Dados do SERPRO, que é responsável por gerenciar as informações relativas aos Sistemas do DENATRAN, sem, contudo, fornecer uma contrapartida financeira ao Estado. Considerando o mercado de vistorias e inspeção veicular, estimou-se que, para o período mencionado, haveria um débito total, em conjunto, para todas as UGCs de R\$ 6.446.975,85, subdividido em partes proporcionais ao acesso de cada empresa. O gestor federal apresentou alegações de que o acesso fora realizado via Infoseg/Ministério da Justiça (pois o DENATRAN estava abrigado, anteriormente, junto àquele Ministério) e que por isso deveria restringir o período utilizado na estimativa deixando-o mais restrito, de 01 de novembro de 2011 até 30 de junho de 2012. Para esse período foi obtido um débito total de R\$ 955.249,20 que, inclusive, já foi devidamente recolhido por todas as UGCs. Para os meses seguintes, referentes a julho e agosto, o DENATRAN também apresentou o recolhimento efetuado de cada UGC. Assim, ao todo, foi recolhido aos cofres públicos o total de R\$ 1.256.331,60.

Entretanto, entendemos que as medidas adotadas não foram suficientes, haja vista que:

a) no caso de ser acatado que o período de débito das UGCs inicia-se em novembro de 2011 ter-se-ia, ainda assim, uma diferença de R\$ 767.480,33 gerada em virtude de critério de cálculo, haja vista que o valor unitário de acesso deve ser estabelecido por faixas e não um único valor que independe do acesso; a metodologia do valor único por acesso também foi aplicada pelo DENATRAN nos meses de julho e agosto de 2012 razão essa que sustenta haver diferença de valores também para esses meses. Para melhor reforçar essa informação apresenta-se, a seguir, o conteúdo da Tabela “Diferença entre os valores obtidos pela metodologia do DENATRAN e da CGU”.

EMPRESA	Vr. DENATRAN (método do valor único por acesso)	Vr. CGU (pagamento decrecente)	Saldo a pagar
PRÁXIS INFORMÁTICA E SISTEMAS LTDA	114.617,25	R\$ 298.003,68	R\$ 183.386,43
OTIMIZA UGC LTDA – EPP	389.608,65	R\$ 389.608,65	R\$ 0,00
OXXY NET LTDA	238.037,85	R\$ 481.360,88	R\$ 243.323,03
TAN TECNOLOGIA APLICADA A NEGÓCIOS	104.337,00	R\$ 271.271,52	R\$ 166.934,52
COMPULETRA LTDA	108.648,45	R\$ 282.484,80	R\$ 173.836,35
TOTAL	R\$ 955.249,20	R\$ 1.722.729,53	R\$ 767.480,33

b) devido à vultuosidade de recursos, envolvida nos meses anteriores à novembro de 2011, e que foi desconsiderada do cálculo do gestor, entendemos que persiste o débito haja vista que há controle de acesso comprovadamente atestado por levantamento feito pelo SERPRO e, desse modo, caberia aos gestores apresentarem documentação obtida junto à representação da Advocacia Geral da União/Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades de modo que se possa atestar qual o entendimento daquele órgão em relação ao passivo gerado pelos acessos realizados ao sistema SISCSV antes de novembro de 2011 e não cobrados pelos gestores federais, sejam eles do Infoseg/Ministério da Justiça ou pelo DENATRAN. Em função dos fatos apresentados esta Controladoria recomendou que os gestores do DENATRAN fizessem a expedição de Guias de Recolhimento da União complementares, de modo que as UGCs sejam notificadas a recolher a diferença de valores apurada neste trabalho com o objetivo de sanar, definitivamente, os débitos referentes aos acessos realizados para o período de novembro de 2011 a junho de 2012, assim como dos meses subsequentes pois tem aplicado critério de cálculo divergente do que deveria ser feito. Também recomendou-se que se fizessem constar, na apresentação dos futuros pagamentos, até que as atividades desenvolvidas pelas UGC sejam retomadas pelos entes públicos, o nome da UGC, o número de acesso mensal realizado, o valor unitário empregado para o cálculo do débito

