MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/009996/2018**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Inaldo Da Paixao Santos Araujo
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	LÚCIO GOMES BARROS PEREIRA
UNIDADE:	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO (DETRAN)

PARECER N° 000443/2019

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **auditoria** realizada pela 6ª Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia no Departamento Estadual de Trânsito (**DETRAN**), com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária e financeira da entidade no período de 01/01/2018 a 30/06/2018.

Após a conclusão dos trabalhos, a 6ª CCE recomendou ao Diretor Geral do DETRAN, Sr. Lúcio Gomes Barros Pereira, a adoção da providências necessárias para regularizar os apontamentos arrolados pelos técnicos desta Corte, no intuito de evitar a reincidência das ocorrências encontradas durante a realização da auditoria. (Ref.2143894-48). Sugeriu ainda, a fixação de prazo para que o Gestor responsável encaminhasse um Plano de Ação a este Tribunal, contemplando o cronograma de implementação das recomendações dadas pela Unidade Técnica, com indicação dos respectivos responsáveis. Por fim, opinou pelo encaminhamento de cópia do

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

Relatório Auditorial à SEFAZ para que se manifestasse acerca do item 5.2.1 (Pagamentos efetuados sem prévio empenho).

Os autos, então, foram remetidos ao gabinete do Conselheiro Relator que determinou a expedição de notificação ao Sr. Lúcio Gomes Barros Pereira (Ref.2153374) e ao Secretário da Fazenda, Sr. Manoel Vitório da Silva Filho (Ref. 2153375).

Em cumprimento, ambos os notificados apresentaram respostas (Ref. 2164313 e 2166748) e os autos seguiram para a Unidade Técnica proceder ao cotejamento dos esclarecimentos prestados, diligência que fora devidamente cumprida, conforme Relatório Auditorial juntado à Ref. 2213159.

Após analisar as justificativas, a 6ª CCE concluiu pela manutenção dos achados, exceto em relação ao item 2.a.5, reiterando as sugestões e recomendações já consignadas no primeiro relatório.

Deu-se, então, vista a este Ministério Público de Contas.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Após o encerramento dos trabalhos de acompanhamento da execução orçamentária e financeira do DETRAN, a Equipe Técnica apontou as seguintes irregularidades:

> I) Pagamentos efetuados sem prévio empenho;
> II) Falhas na formalização dos processos de pagamentos;
> III) Predominância de pessoal sem vínculo com o Estado no quadro funcional do DETRAN;
> IV) Contratações por REDA;
> V) Quadro de pessoal nas unidades descentralizadas: Circunscrição Regional de Trânsito - CIRETRAN;
> VI) Inconformidades relacionadas ao procedimento de credenciamento das clínicas médicas, responsáveis por realizar os exames de aptidão física e mental e avaliação psicológica.

No presente parecer, analisaremos as irregularidades de maior gravidade e aquelas que ainda não tenham sido objeto de exame por parte deste Órgão Ministerial, como forma de deixar

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

expresso o nosso entendimento acerca do tema, bem como no intuito de robustecer as recomendações sugeridas pela equipe auditorial para o saneamento de tais achados.

Na área de pessoal, a 6ª CCE pontuou uma situação alarmante no âmbito do DETRAN: o quadro deficitário de servidores efetivos no âmbito da entidade, cuja força produtiva, composta basicamente por servidores sem vínculo efetivo com o Estado e por contratados através do REDA, representam 66,95% dos trabalhadores da autarquia. De um total de 1.233 servidores, os servidores ocupantes de cargo efetivo representam apenas 28,06%.

Nesse aspecto, vale ressaltar que, desde a prestação de contas da entidade relativa ao exercício de 2010 (processos TCE/000546/2011, TCE/001892/2011, TCE/000447/2012, TCE/000760/2013 e TCE/001131/2014), a auditoria observou que, enquanto o DETRAN realizou 13 processos seletivos para contratações via REDA, não houve a abertura de nenhum concurso público. Nesse contexto, dois dados preocupantes causam perplexidade a este Órgão Ministerial: foi noticiado pela Unidade Técnica que **a maioria[1] das contratações via REDA não foi sequer comunicada a este Tribunal**, a quem compete, como é sabido, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na Administração Direta e Indireta, nos termos do art. 71, inciso III, da CF. Outro dado, o Diretor Geral do DETRAN do exercício de 2013, Sr. João Maurício Botelho de Queiroz, informou nos autos da prestação de contas da entidade relativa àquele período (Processo TCE/001131/2014) que **NUNCA houve a realização de concurso público para o preenchimento dos quadros do DETRAN**, situação gravíssima que explica as inúmeras inconformidades encontradas no âmbito daquela autarquia, que vão desde a má qualidade do serviço prestado até a elevada rotatividade de pessoal, com a perda da continuidade das rotinas.

A carência do quadro de pessoal da entidade também pode ser observada nas unidades descentralizadas, como acontece nas Circunscrições Regionais de Trânsito (CIRETRANS) e nas Regionais de Trânsito (RETRANS), unidades responsáveis, entre outras competências, pela promoção, cadastramento e licenciamento dos veículos, bem como pelo controle e encaminhamento dos autos de infração para o devido processamento.

Após os trabalhos auditoriais, a 6ª CCE concluiu que, de um total de 491 servidores das CIRETRANS, apenas 98 são efetivos, o que representa apenas 20%, os demais são oriundos do Programa Primeiro Emprego (159), cargos em comissão (157), terceirizados (40), REDA (26) e cedidos (11). Em determinados interiores, a situação beira o absurdo, já que a **totalidade** de pessoal alocado na CIRETRAN é oriundo do Programa Primeiro Emprego. Tal cenário fático, além de representar afronta direta à regra do concurso público, implica a distorção do próprio programa,

1 Informação extraída do Processo TCE/000546/2011

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

que objetiva inserir o jovem egresso do ensino técnico da rede estadual de ensino no mercado de trabalho, através da sua atuação em Órgãos e Entidades do Poder Executivo. Ocorre que, como o próprio nome sugere, os jovens não tem experiência profissional, o que demanda, por lógica, uma supervisão e acompanhamento por parte de servidores efetivos e experientes.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, ficando a investidura em cargo ou emprego público condicionada, como regra geral, à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, I e II). E o DETRAN, por ostentar a natureza jurídica de autarquia, submete-se inteiramente ao mandamento constitucional.

Nesse sentido, para que se repute legítima a utilização da contratação temporária para atender excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF), em detrimento da regra geral da aprovação em concurso público, é necessário o atendimento dos três pressupostos estabelecidos pelo Poder Constituinte, a saber: ***a***) determinabilidade temporal da contratação; **b**) temporariedade da função; e **c**) excepcionalidade do interesse público que obriga o recrutamento.

Recentemente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida (RE 658026), sedimentou os requisitos autorizadores para contratação temporária de servidores públicos, conforme se depreende da tese jurídica cristalizada no Tema 612, *in verbis:*

> Tema 612: Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

O que se observa nos autos é a utilização deturpada do instituto da contratação temporária para o desempenho de função **permanente/continuada** e dentro do espectro das **contingências normais do DETRAN.** Utiliza-se indevidamente o expediente do art. 37, inciso IX, da CF, para se realizar sucessivas contratações objetivando suprir uma decifiência permamente do quadro de pessoal da entidade.

Em relação ao quantitativo de ocupantes de cargos em comissão nas CIRETRANS, são 157 comissionados, enquanto os ocupantes de cargos efetivos totalizam 98. Essa realidade

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

representa grave violação aos princípios da moralidade administrativa, do concurso público e da proporcionalidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que a exigência de concurso público para a investidura em cargo público deve ser interpretada com máximo rigor. Nesse contexto, na decisão proferida no *RE 365.368-AgR*, julgado em 22/05/2007, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, a Suprema Corte entendeu inconstitucional, por ofensa aos princípios da moralidade e da proporcionalidade, a Lei do Município de Blumenau/SC que criava, no bojo da Câmara de Vereadores daquela cidade, 67 cargos, dos quais, 42 seriam de livre nomeação e exoneração, enquanto apenas 25 seriam para provimento efetivo.

Naquela oportunidade, a Corte Maior explicitou que *"...o princípio da exigibilidade do concurso público é a regra geral, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e de confiança, como se depreende da própria lógica do dispositivo constitucional."*

Analisando a situação concreta trazida nos autos, mister notar a disparidade entre a quantidade de servidores efetivos e o total de cargos comissionados, os quais, por expressa determinação constitucional, disposta no art. 37, inciso V, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, evidenciando-se, portanto, violação ao princípio da proporcionalidade, que, no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello[2]:

> "enuncia a ideia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidades proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade."

Vale dizer, os cargos em comissão somente podem destinar-se às funções de chefia, direção e assessoramento, corolários de uma relação de confiança existente entre seus titulares e a autoridade nomeante. Daí porque, tais cargos não podem ser criados para substituir outros de cunho permanente e que, por essa razão, devem ser exercidos, exclusivamente, por servidores efetivos, cuja estabilidade lhe conferem maior autonomia no desempenho das funções próprias de Estado.

2 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros. p. 107.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

Dito isso, cotejando-se as disposições acima com a hipótese dos autos, conclui-se que o número desproporcional de servidores efetivos (98) daquela entidade se revela insuficiente para desempenhar, de maneira satisfatória, as funções administrativas de cunho permanente, além de representar grave violação à destinação dos cargos comissionados, concebida pelo Constituinte no art. 37, inciso V.

Observa-se, portanto, que a situação verificada nos quadros do DETRAN se revela extrema e impacta diretamente na baixa qualidade dos serviços prestados; na deficiência do controle interno; na perda da memória institucional, em decorrência da elevada rotatividade dos profissionais, além dos prejuízos financeiros aos cofres públicos, em razão da necessidade de constantes treinamentos com os novos contratados.

De acordo com o art. 2º, da Lei Estadual nº 3.650/1978, o DETRAN é o órgão responsável por planejar, dirigir, controlar, fiscalizar, disciplinar e executar os serviços relativos ao trânsito, e entre as suas atribuições está a determinação das normas para formação e fiscalização dos condutores. São competências diretamente relacionadas à segurança do trânsito, bem como à vida e à incolumidade física das pessoas, de modo a exigir qualificação técnica e profissional dos interessados em compor os quadros da entidade.

Instado a se manifestar sobre a irregularidade retromencionada, o Diretor Geral do DETRAN, Sr. Lúcio Gomes Barros Pereira, informou que:

> Conforme apresentado no Relatório de Auditoria (janeiro a Junho de 2018) deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, **a situação é precária,** tanto na Capital como no Interior, com o esvaziamento de servidores de cargos efetivos devido as aposentadorias e falecimentos.
>
> Nos últimos 08 (oito) anos, temos enviado expedientes à Secretaria de Administração do Estado da Bahia – SAEB, solicitando a realização de Concurso Público para recompor o efetivo desta Autarquia.
>
> Vale salientar que, no mês de dezembro de 2018, encaminhamos expediente à SAEB para criação do Plano de Cargos, Carreira e Vencimento para o DETRAN, inclusive realização de Concurso Público, não sendo atendido a nossa solicitação, conforme verifica-se no anexo I.

Resta inegável que a solução para a grave precariedade verificada nos quadros do DETRAN não se insere **exclusivamente** na órbita de competência dessa instituição, cuja

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

reestruturação das carreiras e preenchimento de cargos por concurso público depende também de providências por parte do Poder Executivo Central.

Nos presentes autos, consta um ofício da SAEB (Ref. 2213159-12) com o 2º Relatório de Gestal Fiscal em 29/09/2018, onde informa que o Estado da Bahia havia ultrapassado o limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal e que devido às dificuldades provocadas pela crise econômica não era possível atender ao pleito do DETRAN.

Ocorre que a justificativa apresentada pela SAEB não encontra amparo fático, na medida em que a precariedade nos quadros funcionais do DETRAN tem sido pontuada por este Tribunal **desde o exercício de 2010** (processos TCE/000546/2011, TCE/001892/2011, TCE/000447/2012, TCE/000760/2013 e TCE/001131/2014), ao passo, que a crise econômica do país somente começou a dar os primeiros sinais **no final de 2013.** A situação delineada revela que a solução não se limita à questão puramente financeira, como tenta fazer crer o opinativo da SAEB, indicando que o que existe de fato é falta de comprometimento e planejamento do Poder Executivo, no sentido de incluir na sua agenda prioritária a realização de, ao menos, um concurso público no âmbito do DETRAN.

É absolutamente inadmissível que uma Autarquia, do porte do DETRAN e que desempenha atividades tão importantes para a segurança do trânsito, **NUNCA** não tenha realizado **nenhum concurso público** desde a sua criação como pessoa jurídica de direito público, o que exige deste Tribunal uma atitude enérgica no sentido de exigir dos responsáveis submetidos à sua jurisdição o efetivo cumprimento das suas decisões.

A Unidade Técnica apurou ainda, inúmeras irregularidades concernente às Clínicas Médicas. De acordo com a Portaria 1.267 de 15 de agosto de 2014, estão a cargo de tais clínicas a realização de exames de aptidão física e mental e avaliação psicológica no âmbito do DETRAN/BA, cuja escolha se dará com base no procedimento de credenciamento.

Antes de iniciarmos os exames das inconformidades encontradas sobre esse tema, uma observação se faz salutar. Ao navegarmos pelo site institucional do DETRAN/Ba (www.detran.ba.gov.br), especificamente no *link* destinado à divulgação dos atos normativos, não encontramos a Portaria que disciplina o procedimento de credenciamento das clínicas médicas (Portaria nº 1.267/2014). Somente através da busca no Diário Oficial do Estado da Bahia conseguimos ter acesso ao documento, ressaltando que isso só foi possível porque constava nos papéis de trabalho desta auditoria a data da publicação da norma.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

Nesse sentido, se determinado cidadão tentar consultar o texto da Portaria nº 1.267/2014 sem prévio conhecimento acerca da data da sua publicação no D.O.E será praticamente impossível encontrá-la. A ausência da divulgação do mencionado dispositivo no site oficial do DETRAN representa grave violação ao princípio da transparência administrativa, cujo núcleo jurídico repousa sobre o princípio da publicidade, estampado no art. 37, da CF c/c art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, b e LXXII. Como é cediço, a transparência, que é decorrência do Estado Democrático de Direito, exige que o Poder Público disponibilize, em linguagem clara e acessível a toda a sociedade, a divulgação dos atos oficiais.

Acerca do tema, dispõe o art. 8º, da Lei da Transparência (Lei Federal nº 12.257/2011):

> Art. 8º É **dever** dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

De acordo com a norma transcrita, a divulgação das informações de interesse público não se insere no âmbito da competência discricionária da Administração Pública, constituindo um **dever** constitucional de observância obrigatória. Portanto, ao não proceder desta forma, o Departamento de Trânsito dificulta e/ou impede que a sociedade tenha conhecimento dos critérios utilizados pela entidade para contratação das clínicas credenciadas, impactando, por via de consequência, o exercício do controle social em relação à adequada fiscalização dos serviços públicos disponibilizados por estas unidades.

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas pugna pela expedição de **determinação** para que o DETRAN publique no seu sítio oficial, no prazo de 15 dias, de forma clara e acessível, a Portaria nº 1.267/2014, em cumprimento aos comandos imperativos esculpidos nos artigos 5ª, inciso XXXIII e 37, inciso II, §3º da Constituição Federal c/c artigos 2º e 8º, da Lei 12.527/2011, requerendo ao Tribunal o acompanhamento do efetivo implemento da determinação, sob pena de aplicação de multa.

Em relação aos processos de credenciamento das clínicas médicas, a Unidade Técnica detectou uma série de achados, conforme itens abaixo:

> a) ausência de Portaria indicando critérios de proporcionalidade e economicidade da atividade entre as clínicas;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

b) ausência de Comissão Especial conforme Regulamento aprovado por meio da Portaria nº 1.267/2014;

c) falhas documentais das Clínicas no momento da renovação e credenciamento;

d) processos de credenciamento/renovação de clínicas com falhas na instrução;

e) problemas identificados dos documentos de vistorias realizados;

f) liberação de clínica para atendimento ao público antes da realização de vistorias;

g) divergências entre o endereço apresentado na planilha do sistema de cadastro das clínicas do DETRAN e o constante dos processos documentais;

h) divergências de informações entre o município constante na planilha do sistema de cadastro de Médicos e Psicológos e aquele onde está localizada a Clínica onde o profissional trabalha;

i) médicos e psicólogos não cadastrados no sistema do DETRAN;

j) médicos e psicólogos que prestam serviços às clínicas vinculados aos serviços públicos estadual e municipal;

l) sócios de clínicas credenciadas que possuem vínculo com o Estado;

m) cadastro de médicos e psicólogos com nomes duplicados;

n) Taxa de Renovação/Credenciamento cobrada pelo DETRAN/BA bem superior ao de outros Estados;

o) demora na publicação do D.O.E da renovação do credenciamento das clínicas;

p) Quadro de Pessoal na Coordenação de Saúde – CAS do DETRAN composto, preponderantemente, por cargos comissionados, cedidos por outros órgãos e por REDA.

Como dito, o DETRAN/BA se vale do sistema de credenciamento para selecionar as clínicas médicas que irão lhe prestar os serviços relativos à realização de exames de aptidão física e mental e avaliação psicológica.

O credenciamento, previsto nos artigos 61 a 63 da Lei Estadual 9.433/2005, é uma hipótese de inexigibilidade de licitação quando, em razão da natureza do serviço a ser prestado e da impossibilidade prática de se estabelecer competição entre os interessados que estão no mesmo nível de igualdade, a Administração resolve contratar **o maior número possível de prestadores de serviços** para que suas necessidades sejam melhor atendidas. Nesse caso, o

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

Poder Público firmará contrato com **todos** os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento.

Portanto, da leitura dos dispositivos mencionados, conclui-se que a intenção do legislador estadual ao estabelecer o sistema de credenciamento foi ampliar o universo dos participantes, possibilitando o acesso permanente a qualquer interessado que preencha as exigências estabelecidas pelo Poder Público.

Contudo, de acordo com o Relatório de Auditoria da 6ª CCE, o DETRAN/Ba age de maneira contrária ao que preleciona a lei **ao limitar a quantidade de clínicas interessadas em se credenciar**. De fato, o Anexo I da Portaria 1.267/2014 contém um quadro com a relação dos municípios da Bahia, a classificação do porte da CIRETRAN em Pequeno, Médio, Grande e Porte Especial e o número de clínicas existentes em cada uma dessas cidades. Noutra senda, o §2º do art. 2º da mencionada Portaria preleciona:

> § 2º O DETRAN/BA, obedecendo ao princípio do interesse público e baseado em critérios sócio-econômico e populacional, **publicará Portaria** indicando os locais e o número de clínicas a serem credenciadas em cada Zona indicada, observando os critérios de proporcionalidade e economicidade da atividade entre as clínicas da Circunscrição. Os critérios, os índices e a fórmula para indicação dos locais e o número de Clínicas a serem credenciadas, são os constantes do Anexo I desta Portaria.

Não obstante o mencionado dispositivo exija a publicação de outra Portaria indicando os critérios de proporcionalidade e economicidade que seriam utilizados para embasar o número de clínicas a serem credenciadas em cada município, a ausência de um dispositivo legal estabelecendo tais critérios inviabilizou que o DETRAN fizesse a distribuição da prestação do serviço entre as clínicas de forma objetiva e impessoal, com base nos parâmetros definidos na mencionada Portaria. No caso em testilha, o DETRAN viola os artigos 61 a 63 da Lei Estadual, quando impede a participação de novos interessados em se credenciar quando for atingida a quantidade máxima prevista de unidades de saúde em determinada localidade.

Como dito, a intenção do legislador estadual ao estabelecer o sistema de credenciamento foi justamente ampliar o universo dos participantes, possibilitando o acesso permanente a **qualquer interessado** que preencha as exigências estabelecidas pelo Poder Público, entretanto, no caso dos autos, o DETRAN limita a quantidade de clínicas interessadas em se credenciar, o que afronta a Lei 9.433/2005.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

Tomemos como exemplo o Município de Feira de Santana, classificado como de Grande Porte, em cujo território conta com a existência de 10 clínicas médicas. A partir dos trabalhos auditoriais, restou comprovado que, ao surgir novas clínicas interessadas em participar da prestação do serviço que exceda o número de 10, **o DETRAN não admite os novos credenciamentos**, mesmo que as unidades de saúde preencham as exigências previstas por ele, o que fere frontalmente a *ratio essendi* do sistema de credenciamento, que, como dito, é ampliar o universo dos participantes. Quando a Administração Pública se vale dessa hipótese de inexigibilidade de licitação é porque está disposta a contratar **TODOS** os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, de modo que não há se que falar em concorrência entre os interessados, nem tampouco em contratação de determinados prestadores em detrimento de outros.

É o entendimento defendido pelo TCU, conforme se extrai dos acórdãos transcritos:

> É ILEGAL O ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO PARA A ESCOLHA DE ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA POR ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO EM CREDENCIAMENTO
>
> 6. **Como se observa, o credenciamento é instituto aplicável em situações de inexigibilidade de licitação, quando não há que se falar em concorrência dentre os interessados, uma vez que todos os credenciados serão contratados nos termos propostos pelo órgão.**
>
> 7. Na modalidade de credenciamento, portanto, a avaliação técnica limita-se a verificar se a empresa interessada possui capacidade para executar o serviço. Uma vez preenchidos os critérios mínimos estabelecidos no edital, a empresa será credenciada, **podendo ser contratada em igualdade de condições com todas as demais que também forem credenciadas.**
>
> 8. A etapa de avaliação das empresas é, portanto, apenas eliminatória, e não classificatória, já que nessa modalidade **não pode haver distinção entre as empresas credenciadas.** Inexiste, portanto, a possibilidade de escolha de empresas que mais se destaquem dentre os parâmetros fixados pela entidade, visto que as empresas estariam competindo para constarem como as mais bem pontuadas. O credenciamento não se presta para este fim, uma vez que ele só se justifica em situações onde não se vislumbra possibilidade de competição entre os interessados, conforme entendimento já transcrito neste voto. ***(Acórdão 408/2012, Plenário, Rel. Valmir Campelo, 29/02/2012).***

O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

> determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, **devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar.** ***(Acórdão 1150/2013, Plenário, Rel. Aroldo Cedraz, 15/05/2013).***

> O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos) . Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. ***(Acórdão 3567/2014, Plenário, Rel. Benjamin Zymler, 09/12/2014).***

O sistema de credenciamento é utilizado, portanto, quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados. Há que ressaltar, contudo, que a distribuição dos serviços entre os interessados deve se dar de forma objetiva e impessoal, com base em critérios transparentes previamente definidos em lei (lei em sentido amplo), para que não haja qualquer tipo de favorecimentos ou apadrinhamentos políticos.

A 6ª CCE apontou, entretanto, que o principal critério utilizado pelo DETRAN *"é declaradamente político"* e que a falta de regulamentação de parâmetros objetivos e transparentes, exigidos pelo art. 2º, §2º da Portaria nº 1.267/2014, prejudicou a distribuição equitativa e isonômica dos serviços, que foi feita com base em critérios pessoais do Diretor do DETRAN, conforme informa a Auditoria (Ref. 2143894-24). Outrossim, o inadequado modelo de credenciamento utilizado pela Autarquia acaba ocasionando a concentração de clínicas nos grandes centros urbanos em detrimento dos pequenos municípios, já que a ausência de publicação dos critérios que serão utilizados na escolha dos prestadores de serviços desestimula o investimento de novos interessados em locais cuja população realmente necessita dos serviços.

Instado a se manifestar acerca da inconformidade, o DETRAN informou que publicou a Portaria nº 1.228/2018 em atendimento à recomendação da Unidade Técnica desta Casa. Segundo o gestor responsável, o mencionado dispositivo foi publicado com *"o objetivo de elaborar Relatório Técnico contendo diagnósticos e as soluções a serem apresentadas para os processos de credenciamento e renovação de credenciamento de Clínicas Médicas e outros procedimentos."* (Ref. 2213159).

Aqui, mais uma vez, observa-se o descumprimento do dever da transparência pelo DETRAN/BA, ao constatarmos que não houve a publicação da Portaria nº 1.228 no site oficial da

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

entidade. Da mesma maneira que ocorreu em relação à Portaria nº 1.267/2014, somente conseguimos ter acesso ao dispositivo legal em testilha através da busca no Diário Oficial do Estado. Portanto, reiteramos a expedição de determinação no sentido de que o DETRAN publique no seu sítio oficial da internet, no prazo de 15 dias, a Portaria nº 1.228, de 20/10/2018, a fim de permitir a participação e o acompanhamento do cidadão nos atos administrativos realizados por essa Autarquia.

Ao analisarmos o texto da Portaria nº 1.228, observamos que o seu principal objetivo foi constituir uma Comissão Especial de Avaliação e Homologação de Credenciamento para proceder a fiscalização dos processos de contratação das clínicas médicas, restando estabelecido o prazo de 30 dias a contar da publicação da norma para a apresentação do Relatório Técnico contendo os diagnósticos e as soluções apontadas para as irregularidades encontradas.

Como o mencionado prazo já **expirou desde 20/11/2018**, e não há juntada nos autos do citado Relatório Técnico e nem tampouco das providências adotadas pelo DETRAN no sentido de regularizar efetivamente as irregularidades encontradas nos processos de credenciamento e renovação das unidades de saúde, este MPC requer a **juntada** de cópia da presente auditoria aos Processos de Prestação de Contas do Departamento Estadual de Trânsito, referentes aos exercícios de 2018 e 2019, pugnando para que o TCE analise, **na oportunidade do exame das contas**, se foram adotadas as medidas saneadoras informadas pelo gestor na sua defesa.

A Auditoria identificou ainda, diversos problemas relacionados ao deficitário controle e fiscalização nos processos de credenciamento das clínicas, que perpassam por falhas documentais na contratação das unidades nas fases de renovação e instrução dos processos, chegando até a ocorrer liberação das unidades para atendimento ao público antes da realização da vistoria.

No campo do Direito Público, sabe-se que há determinadas formalidades que são essenciais à validade do ato administrativo, vez que através delas permite-se o controle da legalidade de tais atos. A sua inobservância pode levar à invalidação do ato, sem prejuízo da responsabilidade funcional de quem lhe deu causa. Não é por outra razão que diversos dispositivos legais, dentre eles a Lei Federal nº 8.159/1991, dispõem sobre a responsabilidade do Poder Público com a gestão documental para o regular desenvolvimento das atividades administrativas.

Pois bem. Na presente inspeção, a Unidade Técnica observou que embora o DETRAN disponha de um órgão específico para exercer a análise dos documentos dos processos das

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

clínicas médicas, denominada de Coordenação de Saúde, tal unidade não está exercendo a sua atividade a contento, emitindo pareceres favoráveis de credenciamento e renovação das clínicas sem que a documentação exigida pela Portaria nº 1.267/2014 esteja completa. Ademais, restou constatada uma quantidade considerável de processos com folhas soltas e sem numeração, sem data do protocolo ou assinatura do funcionário responsável pela vistoria. Esse cenário compromete seriamente a certificação de que a unidade apresenta as condições técnicas, administrativas, éticas e de instalação e aparelhagem para prestar um serviço de qualidade à população, sobretudo quando se trata de serviços na área médica.

Vale frisar que, o art. 9º, § 1º e 2º da Portaria nº 1.267/2014 traz a lista de documentos necessários ao credenciamento, dentre os quais estão a indicação dos Responsáveis Técnicos das áreas de Psicologia e Medicina de Trânsito devidamente capacitados; declaração de capacidade financeira, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; Alvará de localização e funcionamento e Certificado de Aprovação do Corpo de Bombeiros, a relevar a importância de tais documento para a integridade física e incolumidade dos usuários dos serviços prestados pelas clínicas.

Destarte, a fragilidade evidenciada no exercício do controle interno do DETRAN/BA, em relação à fiscalização do sistema de credenciamento das clínicas médica consiste em irregularidade grave, por violar os princípios da transparência, da eficiência e da boa administração dos recursos públicos, além de representar risco à segurança do trânsito, ao admitir que clínicas médicas que não cumprem as exigências legais realizem exames daqueles que almejam obter ou renovar a CNH (Carteira Nacional de Habilitação).

Os trabalhos auditoriais também apontaram que a Taxa de Credenciamento e Renovação cobrada pelo DETRAN/BA, no valor de R$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais), é a maior taxa cobrada no país, sem que haja justificativa plausível para essa evidente discrepância entre os Estados. Ademais, questionou a falta de motivação da Autarquia sobre o aumento de 1.900% no valor desta taxa, que em julho de 2015 era de R$ 125,00 (cento e vinte e cinco reais) e atualmente é de R$ 2.600,00.

Ainda que a Lei Estadual 13.816/2017 seja o fundamento legal para a cobrança desta taxa, conforme alega o gestor em sua defesa, em decorrência dos princípios da transparência e da legalidade que rege todo e qualquer ato administrativo, a Administração Pública tem o dever de explicitar os motivos que a levaram a aumentar o valor da taxa de credenciamento e renovação das clínicas médicas em 1.900%. Face ao exposto, requer este *Parquet* de Contas a expedição de determinação no sentido de que o DETRAN explicite os motivos determinantes que o levaram a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

encontrar o valor de R$ 2.600,00 para a taxa de credenciamento e renovação das clínicas médicas, em observância aos índices inflacionários oficiais.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **juntada** dos presentes autos aos Processos de Prestação de Contas do Departamento Estadual de Trânsito (**DETRAN/BA**), referentes aos **exercícios de 2018 e 2019,** pugnando para que o TCE analise, na oportunidade do exame das contas, se foram adotadas as medidas saneadoras informadas pelo gestor na sua defesa, **principalmente o Relatório Técnico elaborado pela Comissão instituída pela Portaria nº 1.228 de 20/10/2018, contendo o diagnóstico e as soluções apontadas para as irregularidades encontradas nos processos de credenciamento das clínicas médicas.**

Em razão da grave precariedade nos quadros funcionais do DETRAN/BA, irregularidade que vem sendo apontada por este Corte desde o exercício de 2010 (Processos TCE/000546/2011, TCE/001892/2011, TCE/000447/2012, TCE/000760/2013 e TCE/001131/2014) sem que nenhuma providência tenha sido tomada no sentido de atenuá-la e/ou corrigi-la de maneira definitiva, requer, ainda, a **juntada** da presente inspeção ao Processo de Prestação de Contas da **SAEB**, relativa ao **exercício de 2018,** a fim de apurar responsabilidades por eventuais omissões.

Por fim, sugere a expedição de **determinações** ao atual gestor do DETRAN no sentido de que:

a) publique no seu sítio oficial, no prazo de 15 dias, de forma clara e acessível, as **Portarias nº 1.267/2014 e 1.228/2018**, em cumprimento aos comandos imperativos esculpidos nos artigos 5ª, inciso XXXIII e 37, inciso II, §3º da Constituição Federal c/c artigos 2º e 8º, da Lei 12.527/2011, requerendo ao Tribunal o acompanhamento do efetivo implemento da determinação, sob pena de aplicação de multa;

b) explicite os motivos determinantes que justificaram o aumento de 1.900% em relação ao ano de 2015 da Taxa de Credenciamento e Renovação das Clínicas Médicas.

É o parecer.

Salvador, 25 de julho de 2019.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Camila Luz de Oliveira
Procuradora do Ministério Público - Assinado em 25/07/2019

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y0MZKYMJM0