

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República ■ Controladoria-Geral da União ■ Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSITO

Exercício: 2011

Processo: 80000.018361/2012-93

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201204036

UCI Executora: SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201204036, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSITO.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/06/2012 a 11/09/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do DENATRAN, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados ou pactuados para o exercício, analisou-se o Relatório de Gestão da Unidade, as informações

disponibilizadas no SIGPLAN e no SIAFI, bem como as informações apresentadas pela Unidade em função de questionamentos dessa CGU.

Das análises realizadas, verificaram-se diversas impropriedades, relacionadas à: divergência entre a execução apresentada no Relatório de Gestão e no SIGPLAN; ausência de informações sobre ações de Governo de responsabilidade da Unidade no SIGPLAN; ausência ou baixa execução orçamentária; atividades previstas nas Ações que não foram realizadas; e dificuldades em relação ao planejamento.

As impropriedades verificadas indicam fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere à execução e acompanhamento dos programas e ações do DENATRAN. Dessa forma a principal recomendação foi no sentido de que à Unidade estruture os seus controles internos, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que tais impropriedades voltem a ocorrer.

Quanto aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do FUNSET verificou-se a baixa execução das ações do Programa 0660 devido ao contingenciamento do Orçamento do FUNSET.

O quadro abaixo, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade, demonstra a situação dos principais programas e ações de responsabilidade do DENATRAN:

| 200320 - Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN | | | | |
|--|--------------------|-----------------|---------------------------------------|--|
| Programa 0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos | | | | |
| CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO | Meta Física | | | Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho |
| | Previsão | Execução | Execução/ Previsão (%) | |
| 2272-Gestão e Administração do Programa | - | - | - | <p>Em relação à baixa execução da Ação, informamos que no planejamento de gastos para esta Ação, foram destinados R\$ 4.200.000,00 para a Tarifa bancária Arquivo-Retorno Registro G, por multa processada no segmento 7 (FunsetNet) e R\$ 8.000.000,00 para atender o Contrato com a Empresa de Correios e Telégrafos - prestação de serviços postais diversos. Todavia, a não conclusão do sistema FunsetNet para o controle do repasse do percentual de 5% das multas de trânsito, não permitiu a celebração de instrumento para contratação dos Bancos arrecadadores que utilizam o código de barras padrão Denatran-Febraban (segmento 7) para o fornecimento do Arquivo-Retorno Registro G, deixando a Unidade de executar o montante de R\$ 4.200.000,00 previstos para essa finalidade.</p> <p>Outro fator a ser considerado é a ausência de contrato para prestação de serviços gráficos que impossibilitou a produção de material educativo e peças de divulgação para os projetos de educação e capacitação, além dos manuais, cartilhas, Código de Trânsito, Código de Trânsito de Bolso, folders, cartazes e outros materiais de divulgação. Esse material deveria ser impresso e distribuído aos órgãos e entidades da área de trânsito, escolas públicas e outras instituições, cuja remessa seria feita utilizando-se o Contrato com a Empresa de Correios e Telégrafos, em âmbito nacional. A despesa foi estimada em R\$ 8.000.000,00, porém, os gastos realizados somam o montante de R\$ 892.472,31, representando apenas 11% do previsto para esse serviço.</p> |
| 4410-Sistema de Informações do Sistema Nacional de Trânsito | 13 | 13 | 100% | - |
| | | | | Foram capacitados 2.000 profissionais envolvidos na área de trânsito, em cursos de gestão de trânsito e legislação de trânsito disponíveis para todas as Unidades da Federação por meio a Escola Virtual Denatran (à distância), no escopo da Plataforma Educacional do Denatran. Os cursos presenciais não foram realizados em razão das dificuldades encontradas para aprovação do Termo de Cooperação a ser celebrado com a Fundação Universidade de Brasília -FUB, com vistas à utilização de seu corpo técnico, tecnologia e conhecimentos, para aplicação dos cursos de trânsito em âmbito nacional. A definição pelo Termo |

| | | | | |
|--|--------|-------|------|---|
| 6622-Capacitação de Profissionais do Sistema Nacional de Trânsito | 13.300 | 2.000 | 15% | de Cooperação entre o Denatran e a Universidade de Brasília foi baseada no interesse mútuo em solidificar o projeto de desenvolvimento, pesquisa e transferência de tecnologia em educação da Universidade para o Denatran, fato que ocorrerá na etapa de desenvolvimento da Plataforma Educacional do Denatran pela UnB. Entretanto, não foi o entendimento da Coordenação Geral de Instrumental Jurídico e Fiscalização, assim como da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades que apesar de corroborar no entendimento de que não há óbice à descentralização do Denatran com a UnB, entra no mérito da forma descrita no PTA acerca da utilização dos recursos por parte da universidade para realizar as ações. Encontrando ali, alicerce para argumentos de que seria mais adequada ao Denatran a contratação por meio licitatório da pessoa jurídica. Por outro lado, após estas manifestações, a CGQFHT procurou demonstrar que o projeto possui escopo de interesse comum ao DENATRAN e a UnB, com a consolidação da Plataforma Educacional do Denatran diferente do que a CHIIF explicitou.. A CGQFHT por razões técnicas e pedagógicas, bem como da necessidade de realizar parceria com um ente de renomada experiência na área de tecnologia educacional e pesquisa, não corroborou com o parecer emitido pela CGIJF, o que impossibilitou o cumprimento das metas. O projeto contemplava ações de pesquisa quanto à aplicação de novas tecnologias educacionais no serviço público. |
| 4641-Publicidade de Utilidade Pública | - | - | | |
| 8028-Fortalecimento Institucional dos Órgãos do Sistema Nacional de Trânsito | 30 | 0 | 0% | O planejamento realizado pela Coordenação -Geral de Planejamento Normativo e Estratégico – CGPNE contemplou na ação 8028 a elaboração e impressão de exemplares do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito e do Código de Trânsito Brasileiro e Legislação Complementar, que demandaria a maior parte dos recursos. Entretanto, nenhum material foi impresso em função da inexistência de contrato com uma gráfica para execução do serviço, razão pela qual os recursos previstos não foram utilizados. Além disso, as viagens do projeto de acompanhamento de municípios e as reuniões previstas com os órgãos de trânsito municipais, não foram realizadas em razão das limitações para concessão de passagens e diárias no exercício de 2011. A impressão dos exemplares do CTB e dos volumes do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, que demandaria a maior parte de recursos planejados, não foi realizada em função da inexistência de contrato com uma empresa gráfica para execução do serviço, apesar da tentativa de adesão a ata de registro de preços pelo Denatran. |
| 4414-Educação para a Cidadania no Trânsito | 6 | 6 | 100% | |
| 8487-Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito | 15 | 3 | 20% | A meta física inicial previa a elaboração de projetos de segurança viária e implantação em municípios de médio e grande porte, por meio da disponibilização da Ação no sistema SICONV e seleção de propostas para tais projetos. Todavia, em virtude da incerteza acerca da possibilidade de realizar a fiscalização adequada da efetiva execução dos projetos eventualmente aprovados e em função das limitações financeiras para a concessão de passagens e diárias, a Unidade não executou os projetos planejados. Dessa forma, houve necessidade de replanejar a aplicação dos recursos em outros projetos cuja finalidade estivesse contemplada nesta Ação. Conforme consta do processo nº 80000.051722/2011-22 (Anexo V), foi solicitada pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Cidades a disponibilização de saldo desta ação para complementar os recursos necessários à realização das Campanhas de final de ano, em função da insuficiência do saldo na ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública. Considerando a descrição desta ação, que contempla a realização de campanhas, e com a autorização do Diretor e Ordenador de Despesa do Denatran, foram disponibilizados R\$ 2.700.000,00 do saldo da ação 8487, cujo valor foi empenhado para custear a realização das campanhas de trânsito de final de ano – Natal, Ano Novo e Férias Escolares - focadas nos temas relacionados a associação de bebida e direção e de segurança de motociclistas. Em razão disso, as 3 (três) campanhas foram consideradas como metas realizadas. |

| | | | | |
|---|---|---|-----|---|
| 4398-Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento na Área de Trânsito | 3 | 1 | 33% | <p>O planejamento inicial de execução para esta Ação previa a realização dos seguintes projetos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implantação do Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos em todo Território Nacional – SINIAV (Desenvolvimento e implantação da arquitetura de referência e promoção da interação entre a placa eletrônica e antena ao Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas (Sistema Antifurto); 2. Desenvolvimento e Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Rastreamento Automático de Veículos – SIMRAV (Gerenciamento e controle da ativação do sistema de proteção à comunicação veicular); 3. Revisão de Laudos (Contratação de Instituto Técnico Oficial capacitado, para adquirir, ensaiar e emitir laudo de conformidade ou não conformidade de produtos homologados pelo Denatran) <p>Ocorreu que ao término do exercício de 2011, os itens 1 e 3 acima tiveram seus cronogramas de execução modificados e não demandaram gastos. O item 2 foi culminado com a celebração do Contrato nº 01/2011, em 28/11/2012, no valor de R\$ 28.920.000,00 para prestação de serviços especializados com vistas à produção do sistema SIMRAV, a Unidade promoveu o replanejamento da sua execução orçamentária e decidiu empenhar o montante de R\$ 4.700.000,00 com a dotação daquele exercício, ficando o restante (R\$ 24.220.000,00) para ser empenhado no exercício de 2012. Em 31/12/2011, o valor empenhado foi legalmente inscrito em Restos a Pagar.</p> |
|---|---|---|-----|---|

Obs: No Relatório de Gestão não foram identificadas providências por parte do DENATRAN para as Ações que não tiveram um desempenho satisfatório em relação à meta física atingida no exercício 2011.

| 200320 - Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN | | | | |
|--|---------------------|--------------|------------------------------|--|
| Programa 0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos | | | | |
| CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO | Meta Financeira R\$ | | | Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho |
| | Previsão | Execução | Execução/ Previsão (%) | |
| 2272-Gestão e Administração do Programa | 18.900.000,00 | 6.404.779,54 | 34% | <p>E, relação à baixa execução da Ação, informamos que no planejamento de gastos para esta Ação, foram destinados R\$ 4.200.000,00 para a Tarifa bancária Arquivo-Retorno Registro G, por multa processada no segmento 7 (FunsetNet) e R\$ 8.000.000,00 para atender o Contrato com a Empresa de Correios e Telégrafos - prestação de serviços postais diversos. Todavia, a não conclusão do sistema FunsetNet para o controle do repasse do percentual de 5% das multas de trânsito, não permitiu a celebração de instrumento para contratação dos Bancos arrecadadores que utilizam o código de barras padrão Denatran-Febraban (segmento 7) para o fornecimento do Arquivo-Retorno Registro G, deixando a Unidade de executar o montante de R\$ 4.200.000,00 previstos para essa finalidade.</p> <p>Outro fator a ser considerado é a ausência de contrato para prestação de serviços gráficos que impossibilitou a produção de material educativo e peças de divulgação para os projetos de educação e capacitação, além dos manuais, cartilhas, Código de Trânsito, Código de Trânsito de Bolso, folders, cartazes e outros materiais de divulgação. Esse material deveria ser impresso e distribuído aos órgãos e entidades da área de trânsito, escolas públicas e outras instituições, cuja remessa seria feita utilizando-se o Contrato com a Empresa de Correios e Telégrafos, em âmbito nacional. A despesa foi estimada em R\$ 8.000.000,00, porém, os gastos realizados somam o montante de R\$ 892.472,31, representando apenas 11% do previsto para esse serviço.</p> |

| | | | | |
|---|----------------|----------------|-----|---|
| 4410-Sistema de Informações do Sistema Nacional de Trânsito | 120.063.353,00 | 113.702.583,21 | 95% | - |
| 6622-Capacitação de Profissionais do Sistema Nacional de Trânsito | 5.850.000,00 | 0,00 | 0% | Ressalta-se que não houve execução do orçamento de R\$ 5.850.000,00. Todavia, foram capacitados 2.000 profissionais envolvidos na área de trânsito, em cursos de gestão de trânsito e legislação de trânsito disponíveis para todas as Unidades da Federação por meio a Escola Virtual Denatran (à distância), no escopo da Plataforma Educacional do Denatran. Os cursos presenciais não foram realizados em razão das dificuldades encontradas para aprovação do Termo de Cooperação a ser celebrado com a Fundação Universidade de Brasília -FUB, com vistas à utilização de seu corpo técnico, tecnologia e conhecimentos, para aplicação dos cursos de trânsito em âmbito nacional. |
| 4641-Publicidade de Utilidade Pública | 38.920.000,00 | 24.119.598,66 | 62% | Esta Unidade 200320 provisionou créditos orçamentários no montante de R\$ 38.920.000,00 (conforme Notas de Crédito constantes no SIAFI) para a Coordenação-Geral de Logística-CGLOG/MCidades, Unidade 560010, onde as despesas foram, efetivamente, realizadas em suas três fases: empenho, liquidação e pagamento, nos termos da Lei nº 4.320/1964. |
| 8028-Fortalecimento Institucional dos Órgãos do Sistema Nacional de Trânsito | 2.880.000,00 | 0,00 | 0% | Não houve possibilidade de execução devido à inexistência de contratos de serviços gráficos e tentativa frustrada de adesão à ata de registro de preços do Senado Federal e outras. As viagens do projeto de acompanhamento de municípios e as reuniões previstas com os órgãos de trânsito municipais também não foram realizadas pelas limitações para concessão de passagens e diárias no exercício de 2011. |
| 4414-Educação para a Cidadania no Trânsito | 6.120.000,00 | 750.835,27 | 12% | Preliminarmente, cabe esclarecer que a execução desta Ação foi, parcialmente, descentralizada. Esta Unidade 200320 provisionou créditos orçamentários para a Coordenação-Geral de Logística-CGLOG/MCidades, Unidade 560010, no montante de R\$ 5.847.536,24 (conforme Notas de Crédito constantes no SIAFI) e R\$ 3.771,03 para a Secretaria Executiva do Ministério da Pesca e Aquicultura, Unidade 110008, onde as despesas foram, efetivamente, realizadas em suas três fases: empenho, liquidação e pagamento, nos termos da Lei nº4.320/1964. Ou seja, os valores provisionados foram, por nós, considerados“empenhados/executados”. Outras pequenas despesas foram realizadas na própria Unidade 200320. |
| 4414-Educação para a Cidadania no Trânsito - Apoio a Projetos de Educação, Cidadania e Segurança no Trânsito – Itabaiana-SE | 100.000,00 | 0,00 | 0% | - |
| 8487-Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito | 2.700.000,00 | 0,00 | 0% | Conforme consta do processo nº 80000.051722/2011-22 foi solicitada pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Cidades a disponibilização de saldo desta ação para complementar os recursos necessários à realização das Campanhas de final de ano, em função da insuficiência do saldo na ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública. Considerando a descrição desta ação, que contempla a realização de campanhas, e com a autorização do Diretor e Ordenador de Despesa do Denatran, foram disponibilizados R\$ 2.700.000,00 do saldo da ação 8487, cujo valor foi empenhado para custear a realização das campanhas de trânsito de final de ano – Natal, Ano Novo e Férias Escolares - focadas nos temas relacionados a associação de bebida e direção e de |

| | | | | |
|---|--------------|------|----|---|
| | | | | segurança de motociclistas. Em razão disso, as 3 (três) campanhas foram consideradas como metas realizadas. |
| 8487-Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito – Apoio a Projetos Destinados à Redução de Acidentes – Estado do Rio de Janeiro | 500.000,00 | 0,00 | 0% | - |
| 4398-Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento na Área de Trânsito | 4.700.000,00 | 0,00 | 0% | <p>O planejamento inicial de execução para esta Ação previa a realização dos seguintes projetos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implantação do Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos em todo Território Nacional – SINIAV (Desenvolvimento e implantação da arquitetura de referência e promoção da interação entre a placa eletrônica e antena ao Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas (Sistema Antifurto); 2. Desenvolvimento e Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Rastreamento Automático de Veículos – SIMRAV (Gerenciamento e controle da ativação do sistema de proteção à comunicação veicular); 3. Revisão de Laudos (Contratação de Instituto Técnico Oficial capacitado, para adquirir, ensaiar e emitir laudo de conformidade ou não conformidade de produtos homologados pelo Denatran) <p>Ocorreu que ao término do exercício de 2011, os itens 1 e 3 acima tiveram seus cronogramas de execução modificados e não demandaram gastos. O item 2 foi culminado com a celebração do Contrato nº 01/2011, em 28/11/2012, no valor de R\$ 28.920.000,00 para prestação de serviços especializados com vistas à produção do sistema SIMRAV, a Unidade promoveu o replanejamento da sua execução orçamentária e decidiu empenhar o montante de R\$ 4.700.000,00 com a dotação daquele exercício, ficando o restante (R\$ 24.220.000,00) para ser empenhado no exercício de 2012. Em 31/12/2011, o valor empenhado foi legalmente inscrito em Restos a Pagar.</p> |
| 0998-Reserva de Contingência | | | | |

Obs: No Relatório de Gestão não foram identificadas providências por parte do DENATRAN para as Ações que não tiveram um desempenho satisfatório em relação à meta financeira realizada no exercício 2011.

2.2 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Unidade analisou-se: a força de trabalho existente; a regularidade dos pagamentos na área de pessoal; e a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, no que diz respeito ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007.

Em relação à regularidade dos pagamentos na área de pessoal e ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007 a análise foi feita apenas no Relatório da Secretaria Executiva, uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições dentro do Ministério das Cidades.

No que se refere à força de trabalho disponível no DENATRAN, verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão, que o Departamento encerrou o exercício de 2011 com 43 servidores, sendo: 32 em cargo efetivo; 02 temporários; e 09 sem vínculo. O DENATRAN contou ainda com 58 terceirizados.

Dentre as situações que reduzem a força de trabalho, a Unidade informou que 06 servidores estiveram afastados em 2011, sendo 05 cedidos e 01 de licença remunerada. Além disso houve apenas um servidor requisitado no DENATRAN, demonstrando que não existe uma política efetiva de requisição de servidores.

O DENATRAN informou no Relatório de Gestão que existe a necessidade premente e imediata de pessoal para atuar em suas diversas áreas, bem como que em razão do aumento exponencial do volume de trabalho, a construção e implementação de projetos que atendam de forma mais efetiva a Política Nacional de Trânsito - PNT, além de novos projetos, vêm sendo prejudicada ou realizada de maneira insatisfatória.

Foi constatado, ainda, pela equipe de auditoria, que a força de trabalho do DENATRAN, além de insuficiente está dependente dos terceirizados. O item 2.1.3.1 deste Relatório evidencia esse fato.

Além disso, por meio de entrevistas, foi constatado o desvio de funções dos terceirizados, já que alguns deles estão desempenhando atribuições finalísticas do Departamento (item 2.1.4.1 deste Relatório).

Como ponto positivo na gestão de pessoal destaca-se a elaboração da Nota Técnica n.º 142/2012/CGPO/DENATRAN, de 22/10/2010, contendo estudo sobre a força de trabalho ideal do DENATRAN. Sobre esse estudo a equipe de auditoria recomendou a sua atualização e posterior encaminhamento à Secretaria Executiva para providências.

2.3 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Na avaliação do Sistema de Controle Interno foram analisados os controles internos do Denatran considerando os componentes: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

O quadro a seguir demonstra o diagnóstico (autoavaliação) feito pela própria Unidade no Relatório de Gestão e a avaliação da equipe de auditoria acerca dessa autoavaliação:

QUADRO DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

| Componentes da estrutura de Controle Interno | Autoavaliação do Gestor * | Avaliação da Equipe de auditoria |
|---|----------------------------------|---|
| Ambiente de Controle | 3,33 (Neutra) | adequado |
| Avaliação de Risco | 4,11 (Parcialmente válida) | inadequado |
| Procedimentos de Controle | 3,25 (Neutra) | adequado |
| Informação e Comunicação | 3,6 (Neutra) | adequado |
| Monitoramento | 3,33 (Neutra) | adequado |

* O valor referente a autoavaliação do gestor foi calculado obtendo a média das respostas preenchidas pela Unidade no Quadro - Estrutura de controles internos da unidade – do Relatório de Gestão. O valor máximo seria 5.

Do quadro acima verifica-se que apenas uma avaliação do gestor foi considerada inadequada pela equipe de auditoria. É importante destacar que a grande maioria dos itens avaliados foi considerado neutro pelo

gestor, ou seja, para a maioria dos aspectos de controle interno a Unidade não sabia como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ.

Segue abaixo o detalhamento da avaliação da equipe de auditoria separada por componente da estrutura de Controle Interno:

Ambiente de Controle Interno

Sobre esse componente a Unidade demonstrou que segue normativos de controle e que há mecanismos de divulgação formais desses normativos, mas que não realiza divulgação para a conscientização da importância dos controles internos a todos os níveis da Unidade.

Considera-se que a autoavaliação da Unidade para este componente está adequada, uma vez que não foi demonstrada, no exame feito pela equipe de auditoria, compreensão consistente sobre a estrutura de controles internos pelo Denatran. Em análise às justificativas apresentadas em função das Solicitações de Auditoria foi possível verificar que os controles internos adotados não estão contribuindo para a consecução dos resultados planejados pela Unidade.

Verificou-se que não há um ambiente de controle envolvido na superação de suas dificuldades e que há ênfase na formalidade dos instrumentos normativos e regimentais em detrimento de práticas de difusão do controle para além dos documentos institucionais.

Avaliação de Risco

Em relação a esse componente considera-se que a autoavaliação da Unidade está inadequada, pois diante dos resultados apresentados para o exercício de 2011 (replanejamento financeiro, alteração de atividades previstas, além de ausência de execução), que, segundo informações da Unidade, foram decorrentes de problemas como contingenciamento, quantitativo restrito de servidores, ausência de contratos de serviços gráficos e de eventos, e divergência técnica e jurídica, constatou-se que o Denatran não fez avaliação de risco e não adotou medidas de modo a mitigar as dificuldades sofridas.

Considera-se, também, que a inexistência de planejamento estratégico foi a principal causa dos problemas identificados, pois esse documento é elemento fundamental para direcionar as considerações sobre os riscos da Unidade.

Ainda sobre esse componente a Unidade informou que a Política Nacional de Trânsito - PNT configura plano de longo prazo e institucional e que os objetivos e metas estão dispostos no PPA. Sobre esse assunto, entende-se que uma política traça diretrizes e orienta a gestão indicando o que se pretende construir, mas que é necessário que a gestão organize sua atuação de modo a cumprir essa política. E que os objetivos e metas da Unidade devem estar em consonância ao plano de longo prazo, ultrapassando os instrumentos já ordinariamente instituídos no Serviço Público para serem consolidados numa visão de gestão que dirija e controle o alcance dos resultados. Ou seja, é necessário que a Unidade desenvolva o planejamento estratégico para que ele traga materialidade à Política Nacional de Trânsito (PNT).

Avalia-se que a alta pontuação atingida para este componente foi em função da existência de normativos para guarda de estoques e inventários de bens e valores, assim como para a apuração de fraudes, que foram confirmados pela equipe de auditoria durante a sua análise (em que pese não ter ocorrido comprovação de responsabilidade pelo dano). Entretanto, o Denatran demonstrou não ter condições de avaliar a proporção de aplicação dos fundamentos das afirmativas deste componente em relação ao diagnóstico, definição e classificação dos riscos. Por isso a equipe de auditoria considerou inadequada a autoavaliação da Unidade nesse componente.

Procedimentos de Controle

A Unidade demonstrou não ter condições de afirmar a proporção de aplicação dos fundamentos contidos na maioria das afirmativas deste componente.

O Denatran não conseguiu demonstrar se as atividades realizadas e os procedimentos envolvidos estão adequados à Unidade e se permitem atingir os objetivos de maneira segura. Dessa forma, considera-se que a pontuação obtida pelo Denatran está adequada na medida em que demonstra a pouca ciência sobre a aplicação dos controles para a consecução dos seus objetivos e metas.

Informação e Comunicação

Nesse componente o Denatran atribuiu pontuação 4 para as afirmativas sobre a qualidade, acessibilidade, documentação e comunicação e 3 quando as afirmativas se referiram à comunicação das informações a todos os níveis hierárquicos e às expectativas dos diversos grupos e indivíduos.

Considera-se a pontuação final de 3,6 adequada, ressaltando a necessidade da Unidade em corrigir as impropriedades identificadas em relação ao planejamento das ações, bem como em manter atenção ao controle das informações sob os sistemas desenvolvidos pelo SERPRO.

Considera-se também que a gestão deve voltar maior atenção à comunicação a toda a estrutura do Denatran e assegurar que as informações contribuam para o exercício das responsabilidades de forma eficaz.

Monitoramento

Considera-se que a pontuação de 3,3 para este componente está adequado, uma vez que apenas para o questionamento sobre o monitoramento constante sobre o sistema de controle interno da UJ para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo, a Unidade assinalou como parcialmente inválido. Para os demais a Unidade afirmou como parcialmente válidos.

Pela avaliação feita aos resultados da gestão, considera-se que o monitoramento dos controles não está sendo efetivo em todos os aspectos da estrutura de controles internos, já que foi identificado um ambiente de controle incipiente, com pouca consideração na avaliação e mitigação de riscos, além da ausência de planejamento estratégico impactando a adoção de medidas de controle.

Ainda sobre a estrutura de Controle Interno da Unidade, foi verificado, na auditoria especial realizada no Departamento, no âmbito da Ordem de Serviço nº 201118952, diversas impropriedades que decorrem de fragilidades nos controles internos do Denatran. Segue abaixo algumas das impropriedades verificadas:

- Falhas formais relativas à organização dos processos, podendo 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;
- Precariedade de informações do sistema informatizado de controle, o SISCSV;
- Ausência de Fiscalização do DENATRAN nas empresas de vistoria veicular, embora seja cobrada taxa com essa finalidade;
- Credenciamento de empresas de vistoria veicular sem comprovação de que tenham atendido a todos os requisitos legais;
- Falta de apresentação de estudos ou trabalhos de diagnóstico em relação aos normativos elaborados pela DENATRAN; e
- Ausência de fiscalizações pelo DENATRAN nas instituições técnicas licenciadas - ITL nos exercícios de 2010 e 2011;
- Ausência de acompanhamento efetivo de monitoramento e controle da atuação dos agentes credenciados (ECV; ITL; UGC; Certificadora);
- Elaboração de normativos a partir de demandas pontuais de determinados setores de mercado, sem

que exista, contudo, 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; e

- Quadro de pessoal do DENATRAN formado, em grande parte, por funcionários terceirizados, que estão alocados em atividades-fim do Órgão.

Destaca-se que algumas dessas constatações verificadas já foram sanadas pela Unidade no decorrer do andamento dos trabalhos de auditoria especial. O Relatório completo da Auditoria Especial será encaminhado posteriormente ao TCU para juntada ao Processo de Contas.

Quanto aos controles internos do FUNSET destacam-se os seguintes problemas verificados:

- fragilidade nos controles de arrecadação do FUNSET;
- impossibilidade de utilização dos recursos vinculados ao FUNSET, tendo em vista os sucessivos contingenciamentos orçamentários;
- falta de implementação de projetos de redução de acidentes no trânsito uma vez que os contingenciamentos orçamentários forçam a utilização desses recursos para o pagamento dos contratos de publicidade; e
- escassez de pessoal do quadro próprio, uma vez que a maior parte do quadro é formada por servidores terceirizados em desvio de função.

Diante do exposto, conclui-se que, ainda que se observe a existência de elementos de controles internos, esses controles não estão adequados e necessitam de rigorosa atenção da gestão principalmente no que se refere à avaliação de riscos. É importante o aprimoramento dos instrumentos de controle existentes e o envolvimento e a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da Unidade na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais, código de ética/conduita, além de criar políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da Unidade.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de postura ativa da gestão do Denatran em implementar e manter rotinas de controles internos a toda a sua estrutura e atividades.

2.4 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Acerca da avaliação objetiva sobre a aderência da UJ em relação à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços, a Unidade informou, na página 74 do Relatório de Gestão que *“Não se aplica à natureza jurídica da unidade, uma vez que todos os procedimentos licitatórios destinados a atender o DENATRAN/FUNSET, são realizados pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos da Secretaria Executiva, em cujo relatório serão apresentadas as informações requeridas.”*

Portanto, não houve a avaliação do item *“sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços”* na auditoria de contas do DENATRAN.

2.5 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da Unidade, após a análise do Relatório de Gestão e das informações apresentadas, verificou-se que área de TI do DENATRAN está fragilizada e na

dependência de terceiros (SERPRO).

Embora o Denatran tenha informado que utiliza a estrutura de TI do Ministério das Cidades, sob responsabilidade da CGMI, que consiste principalmente no provimento da infraestrutura e segurança de TI necessária ao funcionamento operacional do DENATRAN, é importante ressaltar, que o DENATRAN é responsável pelos contratos firmados com o SERPRO para desenvolvimento e sustentação dos seus diversos sistemas, tais como: Registro Nacional de Veículos Automotores-RENAVAM, Registro Nacional de Condutores Habilitados-RENACH, Registro Nacional de Infrações de Trânsito-RENAINF, Sistema de Certificação de Segurança Veicular-SISCSV, Restrições Judiciais de Veículos Automotores-RENAJUD e Sistema de Vistoria de Veículos-SISECV; e operação do sistema Sistema Integrado de Monitoramento e Rastreamento Automático de Veículos-SIMRAV, dessa forma, é imprescindível, que esse Departamento tenha uma estrutura própria de governança de TI para gerenciar esses contratos.

Os fatos abaixo, que foram extraídos da avaliação realizada pelo DENATRAN no seu Relatório de Gestão, evidenciam a fragilidade da área de TI:

- Não é efetuada avaliação para verificar se os recursos de TI são compatíveis com as necessidades da UJ;
- O nível de participação de terceirização de bens e serviços de TI em relação ao desenvolvimento interno da própria UJ é de 100%;
- O desenvolvimento de sistemas quando feito na UJ não segue metodologia definida;
- Não existe uma área específica, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação; e
- Não há transferência de conhecimento para servidores do Órgão/Entidade referente a produtos e serviços de TI terceirizados.

Destaca-se ainda que o Departamento dispõe de uma unidade interna (Coordenação Geral de Informação e Estatística) responsável pelos bens e serviços de TI utilizados nas atividades do DENATRAN, mas essa Unidade não dispõe de pessoal do quadro, tendo o desempenho das suas atividades exercido por funcionários terceirizados e sem vínculo permanente com a Administração Pública, resultando que as atividades de gestão dos sistemas informatizados integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, definidos pelo Decreto 7.579/2011 (planejamento, coordenação, supervisão e controle) estão totalmente descentralizadas para o SERPRO.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Para avaliar a situação das transferências realizadas pelo DENATRAN mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência, analisou-se a consistência das informações prestadas pela Unidade no relatório de gestão e informações prestadas pelos gestores por meio de documentos e reuniões.

Quanto às informações que deveriam ser apresentadas no Relatório de Gestão sobre as transferências voluntárias, considera-se que a unidade, apresentou os quadros contendo as informações solicitadas no item 6 da Portaria TCU n.º 123/2011, para atendimento ao conteúdo determinado no item 6, do anexo II da DN TCU N.º 108/2010, mas destacou equivocadamente a existência de três contratos de repasse, firmados em 2011, que no entanto se tratam de contratos administrativos, conforme a numeração informada para os contratos (Contratos nº 07/2007, 01/2009 e 01/2011).

No Relatório de Gestão, o DENATRAN/FUNSET informou ainda a existência de apenas um termo de cooperação, sem desembolso de recursos no exercício de 2011. Assim, no que concerne à verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a análise ficou prejudicada.

Também que não foi possível avaliar a capacidade de Unidade em acompanhar e fiscalizar a aplicação

dos recursos repassados mediante transferências voluntárias, os controles internos instituídos para cobrar o encaminhamento de prestações de contas, à conformidade do chamamento público, bem como a efetividade das providências adotadas pelo gestor para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências voluntárias concedidas, tendo em vista a informação prestada acerca da ausência de realização de transferências voluntárias e de chamamento público no exercício em análise, justificada pela ocorrência de contingenciamentos orçamentários.

Cumprе ressaltar, para fins de esclarecimento, que foi levantado pela equipe de auditoria em reunião realizada junto ao gestor no dia 24/08/2012, que em exercícios passados (2009 e 2010), por força de uma medida liminar que determinou à União o repasse imediato dos recursos arrecadados e devidos ao FUNSET, as leis orçamentárias daqueles exercícios possibilitaram ao DENATRAN a realização de chamamento público por meio da ação 8487 – Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes de Trânsito, delegando-se a operacionalização da chamada pública à Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana - SEMOB, conforme relatado na Informação nº 11/2011/CGPO/DENATRAN, de 12/12/2011. A SEMOB ficou responsável pela seleção de projetos voltados à redução de acidentes de trânsito em diversos municípios brasileiros, sendo os contratos de repasse firmados com intermediação da Caixa Econômica Federal.

Entretanto, conforme informação apresentada pelo gestor na citada reunião, no orçamento de 2011 não foi realizado chamamento público, devido ao novo contingenciamento dos recursos orçamentários repassados ao FUNSET. Importa ressaltar, que na oportunidade do chamamento público, realizado em 2009 e 2010, a responsabilidade pela aprovação, execução e fiscalização do andamento dos projetos era de responsabilidade da SEMOB, demonstrando à época a carência de capacidade operacional do DENATRAN/FUNSET para a gestão das transferências voluntárias concedidas.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Não foi possível realizar a avaliação sobre a regularidade dos processos licitatórios realizados pela Unidade pois, de acordo com informações da Unidade (página 73 do Relatório de Gestão), os procedimentos licitatórios destinados a atender o DENATRAN/FUNSET, são realizados pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos da Secretaria Executiva.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Acerca do uso dos cartões de pagamento do governo federal, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 78 (item 13), informou que: *“Não há conteúdo a ser declarado no exercício de referência, pois não foram realizados, no âmbito do Denatran/Funset, gastos com cartão corporativo nem na modalidade fatura, nem na modalidade saque.”*

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação da *“gestão do uso dos cartões de pagamento do governo federal”* na auditoria de contas do DENATRAN.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Acerca da avaliação dos registros de passivos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 51 (item 3), informou que: *“Não há conteúdo a ser declarado no exercício de referência.”*

Diante do exposto pela Unidade não foi possível fazer a avaliação da gestão de passivos na auditoria de contas do DENATRAN.

2.10 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Acerca da avaliação da conformidade da manutenção do registro de valores em restos a pagar não processados com o disposto no artigo 35 do decreto 93.872/86, ou legislação que o altere, e no Decreto nº 7.468, de 28 de abril de 2011, apresentamos o total de empenhos inscritos em restos a pagar pela Unidade (UG 200320 – FUNSET), e a amostra tratada pela equipe de auditoria:

| SALDO INICIAL DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS EM 2011 R\$ (A) | RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS ANALISADOS R\$ (B) | PERCENTUAL ANALISADO (B)/(A) | % de RPNP com inconsistência |
|--|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 4.755.789,67 | 4.755.789,67 | 100% | - |

Conforme descrito na tabela acima, a análise realizada contemplou a totalidade das inscrições de restos a pagar não processados realizados em 2011 pela Unidade Gestora, conforme a relação a seguir:

| Empenho | Descrição | Restos a Pagar Não-Proc a Liquidar R\$ |
|----------------|--|---|
| 2010NE900004 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | 51.300,00 |
| 2010NE900005 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | 46,05 |
| 2010NE900030 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | 4.235,54 |
| 2011NE000001 | DIARIAS - PESSOAL CIVIL | 208,08 |
| 2011NE800046 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | 4.700.000,00 |
| TOTAL | | 4.755.789,67 |

Em resposta à solicitação desta CGU, foi encaminhada documentação comprobatória para todas as inscrições questionadas, tendo sido fundamentado da seguinte forma em relação aos incisos previstos no Art. 35 do Dec. 93872/86:

Art.35, Inciso I (vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida), para os empenhos:

- 2010NE900004 – Inscrição de R\$ 51.300,00, relativa ao contrato nº 07/2007, celebrado entre o DENATRAN e o Centro de Pesquisas Avançadas Wernher Von Braun para a “Realização de especificação da tecnologia da placa eletrônica de identificação veicular”, datado de 10/06/2010;

- 2011NE800046 - Inscrição de R\$ 4.700.000,00, relativa ao contrato nº 01/2011, celebrado entre o DENATRAN e o SERPRO para a “Produção do Sistema Integrado de Monitoramento e Registro Automático de Veículos”, datado de 28/11/2011;

Art.35, Inciso II (vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor), para os empenhos:

- 2010NE900005 (R\$ 46,05) e 2010NE900030 (R\$ 4.235,54), relativos ao contrato nº 01/2009, celebrado entre o DENATRAN e o SERPRO para a “Prestação de serviços especializados e contínuos em TI para atender aos sistemas RENAVAL, RENACH, RENAINF, SISCSV, RENAJUD e ECV”, datado de 26/11/2009.

Para o empenho 2011NE0000001, no valor de R\$ 208,08, foi informado que o mesmo se tratava de Devolução de diárias. Em pesquisa ao SIAFI para o caso, foi constatado que houve o cancelamento do saldo do empenho devido ao fato do mesmo ter sido inscrito em RAP indevidamente, nos termos da Portaria nº 556 de 02/12/2011.

Portanto não houve inconsistências em relação ao registro de valores em restos a pagar não processados por parte da Unidade.

2.11 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

Acerca do cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993 pela UJ, a Unidade apresentou, na página 72 do Relatório de Gestão da Unidade, o quadro Demonstrando o cumprimento, por autoridades e servidores da Unidade, da obrigação de entregar a DBR.

Embora a Unidade não tenha informado, a atividade de acompanhamento do cumprimento da entrega da Declaração de Bens e Rendimentos - DBR por parte das autoridades, servidores, empregados ou ocupantes de cargos ou funções, a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.730/93 é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Humanos do MCidades, por isso essa avaliação foi feita no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva.

2.12 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Em relação à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ classificado como ‘Bens de Uso Especial’ de propriedade da União ou locado de terceiros, consta na página 74 (item 11) do Relatório de Gestão a informação de que: *“Trata-se de bem imóvel de terceiros, locado sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos-CGRLOG/SE/MCidades, em cujo relatório serão apresentadas as informações solicitadas.”*

Dessa forma não houve a avaliação da “gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ classificado como ‘Bens de Uso Especial’ de propriedade da União ou locado de terceiros” na auditoria de contas do DENATRAN.

2.13 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Em relação à gestão da unidade sobre as renúncias tributárias praticadas, consta na página 78 (item 14) do Relatório de Gestão a informação de que *“Não se aplica à natureza jurídica da unidade.”*

Portanto, não houve a avaliação do item “renúncias tributárias praticadas” na auditoria de contas do DENATRAN.

2.14 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em avaliação ao cumprimento, pela Unidade Jurisdicionada, das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, verificamos que, em relação às deliberações do TCU para

a DENATRAN, constou do Relatório de Gestão, na página 77, o item 15 contendo o quadro relativo ao cumprimento das deliberações do TCU não atendidas no exercício. Não houve o preenchimento do quadro sobre as deliberações do TCU atendidas no exercício, tendo sido informado que “*Não há conteúdo a ser declarado no exercício de referência*”.

Em relação às deliberações do TCU pendentes de atendimento ao final do exercício, houve a informação acerca dos Acórdãos 3130/2011-TCU – Plenário e 6383/2009-TCU-1ª Câmara. O primeiro Acórdão tratou da aplicação dos recursos do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT em programas destinados à prevenção de acidentes. Esse assunto é abordado neste Relatório em Constatação sobre o contingenciamento de recursos das Ações do Departamento. O segundo Acórdão trata da falta de implementação de controles sobre a arrecadação de recursos do Funset, assunto esse também tratado em constatação presente neste Relatório de Auditoria.

Não foram verificadas ocorrências de decisões do TCU de 2011 que apresentaram deliberação para atuação da CGU a respeito de instrumentos de transferência, ações ou programas de governo sob responsabilidade do DENATRAN.

2.15 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Acerca das recomendações expedidas por esta Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas em 2011, não há providências pendentes de atendimento por parte do DENATRAN. Ressaltamos ainda que a Unidade não prestou contas da gestão dos últimos exercícios, motivo pelo qual não há plano de providências vigente entre a CGU e o Departamento.

2.16 Conteúdo Específico

Sobre o cumprimento do conteúdo específico do Relatório de Gestão, determinado no item 4 da Parte C – Conteúdo Específico, do Anexo II da DN TCU Nº 108/2010, a Unidade informou, no seu Relatório de Gestão, que as informações solicitadas seriam apresentadas no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva em função dos contratos de propaganda e publicidade estarem sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos-CGRLOG, vinculada à Secretaria Executiva do MCidades. Em análise ao Relatório de Gestão da Secretaria Executiva essa informação foi confirmada.

2.17 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Informamos que será encaminhado posteriormente, para anexação ao Processo de Contas relativo ao exercício 2011 do DENATRAN, o Relatório de Auditoria Especial nº 00190.035225/2011-58, em atendimento à Portaria CGU nº. 2.663, publicada no Diário Oficial da União de 20/12/2011, e com objetivo de avaliar os processos de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular.

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 27 de setembro de 2012.

Nome:

Assinatura:

Nome:

Assinatura:

Nome:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

1. CONTROLES DA GESTÃO

1.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

1.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

1.1.1.1. Informação

A UNIDADE NÃO É PRESTADORA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

Por meio de Solicitação de Auditoria nº 201204036/001, o DENATRAN foi solicitado a informar se, em função do Decreto nº 6932/2009, presta serviços ao cidadão, detalhando os tipos de serviços prestados.

Em resposta, encaminhada por meio do Ofício nº 872/2012/GAB/DENATRAN, de 04/05/2012, a Unidade informou que:

“quanto ao Item nº 1 – Prestação de serviços ao cidadão: conforme preconizam os artigos 72 e 73 do Código de Trânsito Brasileiro-CTB, o cidadão tem o direito de solicitar informações sobre sinalização, fiscalização, implantação de equipamentos de segurança e outros assuntos relacionados ao trânsito, além de sugerir alterações em normas e legislação vigentes; o Departamento Nacional de Trânsito-Denatran tem o dever de analisar as solicitações e responder por escrito ao solicitante. Dessa forma, esclarecemos que, dentro das possibilidades e condições permitidas pela quantidade e qualidade de seu corpo técnico, a Unidade presta serviços ao cidadão oferecendo informações, esclarecimentos, justificativas e orientações relacionadas aos diversos assuntos a ela pertinentes, por meio da emissão de: a) Ofícios; b) Notas Técnicas; c) Pareceres; d) e-mails; e) processos; f) documentos diversos; g) respostas diretas a consultas diárias por telefone; h) atendimento a pessoas que procuram o órgão;”

Dessa forma embora a Unidade tenha informado que presta serviços ao cidadão, pelo conhecimento da equipe de auditoria, verifica-se que o serviço prestado pelo DENATRAN não é direto ao cidadão (atendimento ao público), portanto os preceitos do Decreto n.º 6932/2009 não se aplica ao DENATRAN.

2. SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: DIREITO E RESPONSABILIDADE DE TODOS

2.1. Subárea - GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA

2.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

2.1.1.1. Informação

INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA 0660 - AÇÃO 2272

Tendo em vista a necessidade de indicar a Programação e Módulo-Tipo (Ação de Governo) para cada fato informado ou constatado neste relatório, selecionamos o Módulo-tipo **2272 - Gestão e Administração do Programa**, vinculado à Programação **0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos**, para introduzir a apresentação dos resultados obtidos pela Unidade no exercício 2011, tendo em vista a sua relevância nas atividades tratadas pelos registros de auditoria presentes nos itens a seguir deste Relatório.

a) Finalidade da Programação e Módulo-Tipo objeto de avaliação:

Constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.

b) Tipo do Módulo-tipo objeto de avaliação (meio ou finalístico):

Meio.

c) Implementação do Módulo-Tipo / Descrição do Módulo-tipo:

Essas despesas compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas, etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração do programa.

2.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.2.1. Informação

AVALIAÇÃO DOS INDICADORES

Acerca da avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade para avaliar o desempenho da sua gestão, a equipe de auditoria analisou o Relatório de Gestão com o intuito de verificar os seguintes pontos (conforme orientação da DN TCU nº 117/2011):

- a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir, inclusive, de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; e
- d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral.

Em análise ao Relatório de Gestão do DENATRAN, verificou-se que a Unidade abordou tanto indicadores institucionais, como também indicadores de programa.

Na parte de indicadores institucionais a Unidade informou que para análise do desempenho operacional das ações que envolvem a execução das despesas sob responsabilidade da UG 200320, foram utilizados

os indicadores de eficácia abaixo descritos, apurados nas ações indicadas:

Indicadores Institucionais

| Índice | Método de Aferição | Fórmula de Cálculo | Responsável pela apuração |
|---------------------------------|--|--------------------------------|------------------------------|
| Índice de execução orçamentária | Relação entre a execução orçamentária e o orçamento da Unidade | Valor empenhado / Valor Orçado | CGPO |
| Índice de Valores Pagos | Avalia se os limites financeiros estão compatíveis com os créditos orçamentários | Valor Pago / Valor empenhado | CGPO |

Indicadores das Ações 4410, 4414 e 8487

| Índice | Índice apurado nas ações | | |
|---------------------------------|--------------------------|--------|--------|
| | 4410 | 4414 | 8487 |
| Índice de execução orçamentária | 94,70% | 98,23% | 84,37% |
| Índice de Valores Pagos | 95,25% | 12,48% | 0% |

Conforme se verifica os indicadores institucionais definidos não conseguem medir o desempenho da instituição, pois não atendem ao critério da complexidade, ou seja, o resultado da apuração desses indicadores não permite ao Denatran ter uma visão das suas várias dimensões, já que são considerados na apuração dos indicadores apenas aspectos orçamentários e financeiros.

Sobre indicadores de Programa a Unidade informou:

“O Departamento Nacional de Trânsito, órgão máximo executivo de trânsito da União, é responsável pelo cumprimento das atribuições determinadas pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, desenvolveu ações destinadas a reduzir o crescente número de acidentes fatais, não fatais e aumentar a segurança no trânsito, atingindo a população brasileira em geral e notadamente o universo de 57,5 milhões de condutores habilitados, proprietários de 70,5 milhões de veículos cadastrados, ciclistas e pedestres.

O desempenho operacional do DENATRAN, demonstrado por meio da execução de seus projetos e atividades e dos resultados alcançados, pode ser expresso e avaliado por meio dos indicadores abaixo, relativos ao Programa 0660:

- Índice de acidentes com vítimas por 10 mil veículos

- Índice de acidentes com vítimas fatais por 10 mil veículos

O Programa 0660 tem como objetivo ‘reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes de trânsito no país’. Assim, os índices apurados nos exercícios de 2009 a 2011, elaborados a partir dos indicadores efetivamente utilizados e considerados na avaliação da atuação do Denatran no desempenho de suas competências, expressam o resultado abaixo:

Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil veículos

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado |
| | 91,1 | 75,2 | 91,1 | 67,2 | 75,0 | 67,2 |
| Frota Registrada | | 54.159.864 | | 59.361.642 | | 53.361.642 |
| Data apuração | | Dez/08 | | Dez/09 | | Dez/09 |

Fonte: Denatran/Departamentos Estaduais de Trânsito/Órgãos Municipais de Trânsito

Índice de Acidentes com Vítimas Fatais por 10 mil veículos

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado |
| | 6,3 | 6,5 | 6,3 | 6,7 | 6,3 | 6,3 |
| Frota Registrada | | 54.159.864 | | 54.506.661 | | 64.817.974 |
| Data apuração | | Nov/08 | | Dez/08 | | Dez/10 |

Fonte: Ministério da Saúde/Denatran

As informações sobre vítimas fatais em acidentes de trânsito são obtidas a partir de levantamentos feitos pelo Ministério da Saúde. O índice referente a 2010 considera as informações apuradas em novembro de 2011, quando foram registrados 40.988 óbitos em decorrência de acidentes de trânsito ocorridos naquele exercício.

O índice apurado em 2010 é superior ao apurado em 2009. Justifica-se esse aumento em virtude de serem preliminares os dados utilizados no cálculo do índice apurado em 2009. Na comparação dos índices apurados em 2010 e 2008, apesar de superiores ao previsto, pode-se considerar tendência de queda quando considerado o aumento da frota em cerca de 10%.”

Para subsidiar a análise sobre os indicadores foram feitos questionamentos à Unidade por meio da Solicitação de Auditoria 201204036/003. Os referidos questionamentos, bem como a manifestação da Unidade, estão relatados a seguir:

Questionamento: Informar se o DENATRAN possui estrutura para aferir ou apurar os indicadores, bem como se é tecnicamente possível construir mecanismos para obter estas informações.

Manifestação da Unidade:

“Conforme apontado no item 5.g. **Informações Consideradas Relevantes**, do Relatório de Gestão 2011, a Unidade possui força de trabalho precária e insuficiente para atuar em suas diversas áreas e necessita, urgentemente, melhorar a estrutura organizacional, física, material e de pessoal efetivo e qualificado. Além disso, o sistema Registro Nacional de Estatísticas de Trânsito (Renaest), criado pela Resolução Contran nº 208/2007 para registro de dados estatísticos informados pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), está inconstante e necessita aprimoramentos na coleta de dados. Por esses motivos, o Denatran vem utilizando os dados do Ministério da Saúde (MS) para construção e apuração dos seus indicadores.

A construção de mecanismos para obter as informações que possibilitarão aferir ou apurar os indicadores é possível, mas deverá contar com parceiros diversos, mediante celebração de instrumentos de parceria, tais como Convênios, Acordos ou Termos de Cooperação com instituições e/ou entidades dedicadas à pesquisa e desenvolvimento, incluindo a área tecnológica.

O Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020, elaborado pelo Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito, instituído pelo Decreto

Presidencial de 19/09/2007 e Coordenado pelo DENATRAN, elaborou proposta para a criação do Sistema Integrado de Informações de Acidentes de Trânsito com Vítima. O Plano Nacional proposto está sendo analisado pela Casa Civil da Presidência da República, não havendo até o momento autorização para sua implementação. Esse Plano tem os seguintes objetivos:

- *construir um sistema de informações de trânsito alimentado com dados da segurança pública, saúde e previdência;*
- *fortalecer, modernizar e consolidar a gestão do sistema de informação de acidentes que permita o planejamento e o mapeamento detalhado dos pontos de risco como instrumento de apoio às políticas de prevenção de acidentes;*
- *criar indicadores qualificados e padronizados para subsidiar ações de melhoria das condições de segurança viária;*
- *implantar na sua totalidade o Registro Nacional de Estatística de Acidente de Trânsito - RENAEST.”*

Questionamento: Informar se os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais. Em caso positivo, apresentar documentação comprobatória que evidencie quais medidas foram adotadas pelo gestor a partir dos resultados alcançados com a apuração dos indicadores.

Manifestação da Unidade: *“Os resultados dos indicadores são utilizados para demonstrar o cenário dos danos causados pelos acidentes de trânsito e a necessidade de atuação do órgão no sentido de sensibilizar e orientar os motoristas, pedestres, ciclistas, motociclistas e toda a população para suas atitudes no trânsito. Isso é feito por meio da realização de campanhas publicitárias, educativas e de prevenção de acidentes de trânsito, conforme demonstrado no processo nº 80000.051722/2011-22, cópia anexa.”*

Questionamento: Informar se os indicadores representam adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado.

Manifestação da Unidade: *“Tendo em vista que o Programa 0660 tem por objetivo “reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes de trânsito no País”, os indicadores refletem adequadamente a amplitude e a diversidade do fenômeno monitorado uma vez que eles medem a quantidade de vítimas fatais e não fatais, possibilitando ao Departamento acompanhar a evolução desses fenômenos. Cabe esclarecer que há uma defasagem temporal nos dados apresentados no Relatório (índice de 2010, apurado com dados de 2008) tendo em vista o reduzido quadro de servidores da Unidade, o que poderá ser minimizado com a criação e implantação do Sistema Integrado de Informações de Acidentes de Trânsito com Vítima e o atendimento da necessidade de pessoal já apresentada.”*

Questionamento: Informar se os indicadores refletem a expressão dos produtos essenciais da área de negócio que a UJ se propôs a instituir indicador.

Manifestação da Unidade: *“Os indicadores do Programa 0660, uma vez apurados, refletem o resultado obtido por meio da execução dos projetos e atividades que geram produtos essenciais para “reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes de trânsito no País”. Todas as ações da Unidade são voltadas à redução dos acidentes, mortes e gravidade desses acidentes e contribuem para isso.”*

Questionamento: Sobre os indicadores do Programa 0660 apresentados no Relatório de Gestão, informar a fórmula de cálculo utilizada. Informar também se os indicadores utilizados refletem a prioridade do programa, já que existem dentro do Programa 0660 várias ações (6622, 4141, 8028 e 4414) ligadas à capacitação, educação, publicidade e fortalecimento que não estão contempladas nos resultados dos indicadores utilizados.

Manifestação da Unidade:

“O Departamento Nacional de Trânsito, órgão máximo executivo de trânsito da União, é responsável

pelos cumprimento das atribuições determinadas pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e, por isso, desenvolve ações destinadas a reduzir o crescente número de acidentes fatais e não fatais, e aumentar a segurança no trânsito, atingindo a população brasileira em geral, notadamente o universo de 57,5 milhões de condutores habilitados e os proprietários da frota de 70,5 milhões de veículos cadastrados, além de ciclistas e pedestres.

O desempenho operacional do DENATRAN, demonstrado por meio da execução de seus projetos e atividades e dos resultados alcançados relatados nos itens anteriores deste Relatório, pode ser expresso e avaliado por meio dos indicadores abaixo, relativos ao Programa 0660:

- Índice de acidentes com vítimas por 10 mil veículos

- Índice de acidentes com vítimas fatais por 10 mil veículos

a.1) Utilidade:

O nível de alcance dos indicadores acima mencionados pode ser utilizado para o redirecionamento ou adequação das ações prioritárias da Unidade, mudando seu foco para a realização de ações voltadas ao atendimento específico dos índices que se apresentam de forma mais crítica. Pode-se citar como exemplo a realização de campanhas educativas pontuais, ou seja, uso do cinto de segurança, uso correto da faixa de pedestres, excesso de velocidade, avanço do sinal vermelho, dentre outras, visando a conscientização da população para os riscos de acidentes de trânsito nas diversas formas e locais.

a.2) Tipo:

São indicadores do tipo **efetividade**, pois os impactos da atuação da Unidade avaliam o cumprimento das suas responsabilidades institucionais, diretrizes e objetivos estratégicos. São referenciais para o cumprimento dos objetivos elencados no Programa de Governo intitulado “Educação e Segurança de Trânsito: Direto e Responsabilidade de Todos”. Servem de parâmetros para a formulação de políticas de segurança e educação no trânsito, com destaque especial para as metas previstas na Política Nacional de Trânsito – PNT, implementada em agosto de 2004.

a.3) Fórmula de Cálculo:

i) Índice de acidentes com vítimas por 10 mil veículos

Fórmula: $[\text{Acidentes com vítimas}/(\text{Frota}/10.000)] * 100$

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado |
| | 91,1 | 75,2 | 91,1 | 67,2 | 75,0 | 67,2 |
| Frota Registrada | | 54.159.864 | | 59.361.642 | | 59.361.642 |
| Data apuração | | Dez/08 | | Dez/09 | | Dez/09 |

Fonte: Denatran/Departamentos Estaduais de Trânsito/Órgãos Municipais de Trânsito

ii) Índice de acidentes com vítimas fatais por 10 mil veículos

Fórmula: $[\text{Vítimas Fatais}/(\text{Frota}/10.000)] * 100$

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado |
| | 6,3 | 6,5 | 6,3 | 6,7 | 6,3 | 6,3 |
| Frota Registrada | | 54.159.864 | | 54.506.661 | | 64.817.974 |
| Data apuração | | Nov/08 | | Dez/08 | | Dez/10 |

O Programa 0660 (Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos) vem alcançando a interoperabilidade em todo o território nacional por meio da capacitação de profissionais de trânsito, na busca do aprimoramento e da formação dos técnicos envolvidos na gestão de trânsito. Na medida em que os projetos de educação são disponibilizados à sociedade, traz a conscientização de que o exercício da cidadania no trânsito é um benefício para todos, facilitando assim o atendimento do objeto do programa na segurança e educação. Outro aspecto relevante, diz respeito à atualização da legislação e a participação social na elaboração de propostas de resolução aprovação do CONTRAN, que estabelece vínculos com a sociedade, atendendo de mesmo modo ao objetivo setorial que visa o avanço da integração à gestão do SNT.

O índice de acidentes com vítimas fatais por 10.000 veículos foi calculado com dados de óbitos disponíveis no Ministério da Saúde no período de conclusão do Relatório de Gestão. Entretanto, considerando que o MS concluiu posteriormente os levantamentos dos dados referentes ao ano de 2010, apresentando número de 42.844 mortes decorrentes de acidentes de trânsito, deve-se corrigir o índice de 6,3 para 6,6, sendo mantida a data da apuração (dez/2010).

a.4) Método de aferição:

Os dados são encaminhados ao DENATRAN pelos órgãos federais, estaduais e municipais executivos rodoviários e de trânsito. As informações são capturadas dos bancos de dados disponíveis das unidades da federação com base nos boletins de ocorrência, para a implementação e alimentação do Registro Nacional de Acidentes e Estatística de Trânsito - RENAEST.

O DENATRAN recebe, critica e processa os dados de acidentes de trânsito enviados pelos órgãos mencionados. Considerando que devem ser utilizados dados de óbitos até 30 dias após os acidentes de trânsito e que alguns órgãos de trânsito, por dificuldade na sua obtenção tem apresentados dados de mortes exclusivamente no local do acidente, tem sido considerado para o cálculo do indicador “índice de acidentes com vítimas fatais por 10 mil veículos” dados do Ministério da Saúde, obtidos a partir do Sistema Único de Saúde – SUS.

a.5) Área responsável pelo cálculo e/ou medição:

Coordenação-Geral de Informatização e Estatística – CGIE

Quanto às várias ações do Programa 0660 mencionadas pela CGU, informamos que todas elas são voltadas à redução dos acidentes, mortes e gravidade desses acidentes e contribuem para isso. Estando, portanto, contempladas nos resultados dos indicadores.”

Da análise do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade, verifica-se que os indicadores instituídos para o Programa 0660:

- possuem capacidade de representar a situação que a Unidade pretende medir, inclusive, de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- possuem capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- estão sendo utilizados para a tomada de decisões gerenciais, conforme documentação encaminhada em anexo;
- representam adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado;
- refletem a expressão dos produtos essenciais do programa sob responsabilidade da Unidade;
- as variáveis/forma de cálculo dos indicadores são precisas e sem ambiguidade;
- os indicadores possuem um nível de complexidade proporcional ou menor que o fenômeno-objeto que está sendo medido; e
- os indicadores são auditáveis por terceiros, permitindo que os mesmos resultados sejam alcançados com base nas mesmas informações utilizadas pela Unidade.

Entretanto constata-se que a Unidade possui uma estrutura precária para aferir ou apurar os indicadores, além de encontrar dificuldades na obtenção dos dados. As informações abaixo, extraídas da manifestação da Unidade, evidenciam esses fatos:

“a Unidade possui força de trabalho precária e insuficiente para atuar em suas diversas áreas e necessita, urgentemente, melhorar a estrutura organizacional, física, material e de pessoal efetivo e qualificado.”

“.....o sistema Registro Nacional de Estatísticas de Trânsito (Renaest), criado pela Resolução Contran nº 208/2007 para registro de dados estatísticos informados pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), está inconstante e necessita aprimoramentos na coleta de dados. Por esses motivos, o Denatran vem utilizando os dados do Ministério da Saúde (MS) para construção e apuração dos seus indicadores.”

*“...há uma defasagem temporal nos dados apresentados no Relatório (índice de 2010, apurado com dados de 2008) tendo em vista o reduzido quadro de servidores da Unidade, o que poderá ser minimizado com a criação e implantação do **Sistema Integrado de Informações de Acidentes de Trânsito com Vítima** e o atendimento da necessidade de pessoal já apresentada.”*

Além disso, consta no Relatório de Gestão, na parte dos resultados alcançados no Programa 0660, que não foi possível apurar o “Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil veículos”, no exercício de 2011, visto que somente 4 (quatro) Departamentos Estaduais de Trânsito, responsáveis pela informação, encaminharam ao Denatran os dados referentes ao exercício de 2010. Essa informação confirma a dificuldade do gestor na obtenção dos dados.

Outra ressalva relativa aos indicadores é referente a inconsistências presentes nos dados apresentados no Relatório de Gestão quanto à frota apurada e à data de apuração, sendo que essas variáveis podem influenciar nos índices apurados, de forma a apresentar ao gestor cenário diverso do que deveria ser demonstrado pelo indicador. Ressaltamos que essas impropriedades foram tratadas no item 2.1.2.5 deste Relatório.

Dessa forma, embora os indicadores instituídos possam ser aproveitados, é preciso estruturar a Unidade de forma a criar melhores condições (facilitar e dar segurança) na aferição e na apuração dos dados. Para tanto é necessário a melhoria dos controles internos e o investimento em recursos humanos e de tecnologia da informação (implantação do RENAEST).

2.1.2.2. Informação

ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNSET.

Neste ponto do Relatório Anual de Contas faremos um relato das ações desenvolvidas na aplicação dos recursos do FUNSET em relação ao Programa 0660 - SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: Direito e Responsabilidade de Todos, evidenciando o desempenho dessas ações no exercício de 2011.

A. Legislação Aplicável ao FUNSET

O Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET foi criado pela Lei 9.602/98 e regulamentado pelo Decreto 2.613/98, segundo determina o artigo 320, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro – CTB:

“Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

*Parágrafo único. O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à **segurança e educação de***

trânsito.”(grifo nosso)

Trata-se de fundo de âmbito Nacional destinado à segurança e educação de trânsito e gerido pelo Departamento Nacional do Trânsito, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. De acordo com o art. 6º da lei 9.602/98, São recursos do FUNSET:

“I - o percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas, a que se refere o parágrafo único do art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;

II - as dotações específicas consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;

III - as doações ou patrocínios de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, de pessoas físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras;

IV - o produto da arrecadação de juros de mora e atualização monetária incidentes sobre o valor das multas no percentual previsto no inciso I deste artigo;

V - o resultado das aplicações financeiras dos recursos;

VI - a reversão de saldos não aplicados;

VII - outras receitas que lhe forem atribuídas por lei.”

De acordo com o art. 4º da Lei 9.602/98, os recursos do FUNSET tem aplicação vinculada: *“Art. 4º O Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - FUNSET, a que se refere o parágrafo único do art. 320 da Lei nº 9.503, 23 de setembro de 1997, passa a custear as despesas do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN relativas à operacionalização da segurança e educação de Trânsito. (Regulamento)”(grifo nosso)*

O Decreto nº 2.613/98, de 03/06/1998, veio a regulamentar o art. 4º da Lei nº 9.602, de 21/01/98, detalhando em quais atividades deverão ser aplicados os recursos arrecadados pelo FUNSET:

“Art 4º Os recursos do FUNSET serão aplicados:

*I - no planejamento e na execução de programas, projetos e ações de modernização, **aparelhamento e aperfeiçoamento das atividades do DENATRAN** relativas à educação e segurança de trânsito;*

II - para cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito no âmbito de suas atribuições;

III - na supervisão, coordenação, correição, controle e fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

IV - na articulação entre os órgãos dos Sistemas Nacional de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, por intermédio do DENATRAN, objetivando o combate à violência no trânsito e mediante a promoção, coordenação e execução do controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito;

V - na supervisão da implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia, educação, administração, policiamento e fiscalização do trânsito, visando à uniformidade de procedimentos para segurança e educação de trânsito;

*VI - na implementação, **informatização e manutenção do fluxo permanente de informações** com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e no controle dos componentes do trânsito;*

VII - na elaboração e implementação de programas de educação de trânsito, distribuição de conteúdos programáticos para a educação de trânsito e promoção e divulgação de trabalhos técnicos sobre trânsito;

VIII - na promoção da realização de reuniões regionais e congressos nacionais de trânsito, bem como na representação do Brasil em congressos ou reuniões internacionais relacionados com a segurança e educação de trânsito;

IX - na elaboração e promoção de projetos e programas de formação, treinamento e especialização do pessoal encarregado da execução das atividades de engenharia, educação, informatização, policiamento ostensivo, fiscalização, operação e administração de trânsito;

X - na organização e manutenção de modelo padrão de coleta de informações sobre as ocorrências e os acidentes de trânsito;

XI - na implementação de acordos de cooperação com organismos internacionais com vista ao aperfeiçoamento das ações inerentes à segurança e educação de trânsito.

§ 1º Para os efeitos da aplicação dos recursos do FUNSET, consideram-se operacionalização da segurança e educação de trânsito as atividades necessárias ao planejamento, manutenção, execução, organização, aperfeiçoamento e avaliação do Sistema Nacional de Trânsito.”

Além das atividades previstas no Decreto nº 2.613/98, a Resolução CONTRAN nº 191, de 16/02/2006, delimita as formas de aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito, no que se referem às atividades de educação no trânsito:

*“IV -A **educação de trânsito** é a atividade direcionada à formação do cidadão como usuário da via pública, por meio do aprendizado de normas de respeito à vida e ao meio ambiente, visando sempre o trânsito seguro, tais como:*

a) publicidade institucional;

b) campanhas educativas;

c) eventos;

d) atividades escolares;

e) elaboração de material didático-pedagógico;

f) formação e reciclagem dos agentes de trânsito, e

g) formação de agentes multiplicadores.”

B. Análise das Informações constantes no Relatório de Gestão DENATRAN/FUNSET – 2011

B.1. Execução das ações do Programa 0660 - SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: Direito e Responsabilidade de Todos.

De acordo com o Relatório de Gestão do Exercício de 2011, à Unidade DENATRAN (UG 200012) está agregado o FUNSET (UG 200320), tendo a execução sido realizada por meio do Programa 0660 - SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: Direito e Responsabilidade de Todos, integrante do PPA 2008-2011.

Ainda conforme o Relatório de Gestão do Exercício de 2011, a Unidade Gestora DENATRAN (UG 200012), apesar de cadastrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal-SIAFI com a função “Executora”, não possui dotação orçamentária, não realizando atos de execução. Trata-se de uma UG arrecadadora de receitas próprias e da receita proveniente dos 5% do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres ou por sua Carga a Pessoas Transportadas ou Não - DPVAT (Parágrafo Único do art. 78 do CTB).

Por outro lado, a Unidade Gestora FUNSET (UG 200320), unidade orçamentária 56901, é responsável pela arrecadação dos recursos provenientes de 5% das multas de trânsito arrecadadas no país, conforme previsto na lei nº 9.602/98, e pela execução orçamentária e financeira desses recursos. Assim, toda a execução de despesas da UG 200012-DENATRAN é realizada por meio da UG 200320 – FUNSET, sendo demonstrada de forma agregada no Relatório de Gestão.

As ações orçamentárias, referentes ao Programa **0660 - SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: Direito e Responsabilidade de Todos**, são as seguintes:

2272-Gestão e Administração do Programa

4398-Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento na Área de Trânsito

8028-Fortalecimento Institucional dos Órgãos do Sistema Nacional de Trânsito

4410-Sistema de Informações do Sistema Nacional de Trânsito

4414-Educação para a Cidadania no Trânsito

4641-Publicidade de Utilidade Pública

6622-Capacitação de Profissionais do Sistema Nacional de Trânsito

8487-Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito

0998 - Reserva de Contingência – Recursos Provenientes de Receitas Próprias e Vinculadas

Segundo o Relatório, a execução do Programa “Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos”, por ação orçamentária, ocorreu conforme a tabela abaixo:

| Ação Orçamentária | Realizado | Origem do Recurso |
|--------------------------|------------------|---|
| 2272 | 6.728.002,97 | CAT, ITL, RENAINF e Contratos de Receita. |
| 4398 | 4.700.000,00 | FUNSET |
| 8028 | - | - |
| 4410 | 113.702.583,20 | FUNSET |
| 4414 | 6.011.736,27 | FUNSET |
| 4641 | 38.920.000,00 | FUNSET |
| 6622 | - | - |
| 8487 | 2.700.000,00 | FUNSET |

Com a finalidade de verificar se a natureza das despesas realizadas, utilizando-se os recursos do FUNSET, eram compatíveis com as normas aplicáveis ao FUNSET, fez-se um levantamento, por meio do SIAFI, acerca dos empenhos efetuados no exercício de 2011.

Os dados colhidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI demonstraram os seguintes valores de empenhos, no exercício de 2011, para cada ação orçamentária:

| Ação Orçamentária | Valores Empenhados |
|--|---------------------------|
| 2272 Gestão e Administração do Programa | 6.601.552,17 |
| 4398 Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento na Área de Trânsito | 4.700.000,00 |
| 8028 Fortalecimento Institucional dos Órgãos do Sistema Nacional de Trânsito | - |
| 4410 Sistema de Informações do Sistema Nacional de Trânsito | 104.638.418,60 |

| | |
|---|---------------|
| 4414 Educação para a Cidadania no Trânsito | 5.934.336,27 |
| 4641 Publicidade de Utilidade Pública | 38.920.000,00 |
| 6622 Capacitação de Profissionais do Sistema Nacional de Trânsito | - |
| 8487 Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito | 2.700.000,00 |

Abaixo seguem comentários acerca da regularidade dos empenhos realizados em cada ação orçamentária, bem como da origem dos recursos utilizados para custeá-las:

B.1.1. Ação 2272 Gestão e Administração do Programa

No Relatório de Gestão DENATRAN/FUNSET, exercício de 2011, foi informado que os recursos utilizados nessa ação foram provenientes de outras receitas próprias: Certificação de Adequação à Legislação de Trânsito-CAT, Instituição Técnica Licenciada-ITL, Registro Nacional de Infrações de Trânsito-RENAINF e Contratos de Receita. Observa-se que não foram utilizados recursos do FUNSET para fazer face a essas despesas.

De acordo com Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/DENATRAN, de 21/08/2012, os normativos que regulamentam as receitas próprias CAT, ITL e RENAINF, são os seguintes:

“i) *CAT: Portaria Denatran nº 190, de 29 de junho de 2009, alterada pelas Portarias Denatran nºs 631, de 2 de agosto de 2011 e 247, de 9 de maio de 2012, anexo I;*

ii) *RENAINF: Portaria Denatran nº 74, de 27 de agosto de 2008, anexo I;*

iii) *ITL: Portaria Denatran nº 27, de 24 de maio de 2007, anexo I.”*

A Portaria Denatran nº 190/2009, que estabelece o procedimento para a concessão do código de marca/modelo/versão de veículos do Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM e da emissão do Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito – CAT, alterado pela Portaria Denatran nº 247/2012, deu nova redação ao artigo 7º da Portaria nº 190/2009, estabelecendo o seguinte:

“Art. 7º *Para a concessão de cada CAT ou Dispensa de CAT, deverá o requerente depositar, em favor do Departamento Nacional de Trânsito, o valor de R\$ 266,00 (duzentos e sessenta e seis reais).”*

No que concerne ao RENAINF, a Portaria Denatran nº 74/2008 estabelece no ANEXO IV, os seguintes rateios e custos operacionais:

“1. *Multa arrecadada através da notificação de penalidade emitida pelo órgão autuador:*

1.1 *Departamento Nacional de Trânsito - órgão Coordenador-Geral, 5% (cinco por cento) do valor arrecadado para o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET conforme legislação específica;*

1.2 *Órgão Autuador, total arrecadado, deduzido o valor referente ao item 1.1. 2. Multa arrecadada pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal de registro do veículo, aplicada pelos demais órgãos ou entidades integrantes do RENAINF:*

2.1 *Departamento Nacional de Trânsito - órgão Coordenador-Geral:*

2.1.1 *- 5% (cinco por cento) do valor arrecadado para o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET conforme legislação específica;*

2.1.2 *- R\$ 6,35 (seis reais e trinta e cinco centavos), sendo R\$ 3,00 (três reais) referentes à gestão, administração e prestação de informações e R\$ 3,35 (três reais e trinta e cinco centavos) para custeio da infra-estrutura de dados e comunicação destinados à circulação e disponibilização das bases de*

dados RENAINF, RENAVAM e RENACH, que deverá ser recolhido, até o dia 20 do mês seguinte ao da arrecadação da multa à Conta Única do Tesouro através de GRU - Guia de Recolhimento da União, conforme legislação específica.

2.2 Órgão Coordenador estadual ou distrital de registro do veículo, arrecadador do valor da multa:

2.2.1 - R\$ 13,30 (treze reais e trinta centavos), sendo R\$ 11,00 (onze reais) referentes aos procedimentos operacionais, de sistemas e tarifa bancária para arrecadação da multa e R\$ 2,30 (dois reais e trinta centavos) referentes a recebimento e envio das defesas de autuação e de recursos.

2.3 Órgão Autuador:

Total arrecadado, deduzidos os valores dos itens 2.1 e 2.2 acima. Esse valor deverá ser repassado ao órgão autuador pelo órgão ou entidade executivo de trânsito do Estado ou Distrito Federal de registro do veículo, arrecadador da multa, até o dia 20 do mês do cálculo do rateio, mediante o pagamento do boleto bancário e/ou GRU emitido pelo órgão autuador ou entidade por ele designada para receber os valores.”

A Portaria Denatran nº 27/2007, trata em seus artigos 11 e 12 das receitas com Instituição Técnica Licenciada - ITL, conforme a seguir:

“Art. 11. O DENATRAN, anualmente e a qualquer tempo, fiscalizará a ITL e a ETP para a manutenção da licença.”

(...)

“Art. 12. Em cumprimento ao artigo anterior e em consonância com o art. 106 do Código de Trânsito Brasileiro, para obtenção da licença as entidades deverão depositar em favor do DENATRAN, Unidade Gestora 200012, Gestão 00001, Código de Recolhimento 20090-5, o valor correspondente a R\$3.192,00 (três mil cento e noventa e dois reais), conforme modelo apresentado no Anexo V desta Portaria.”

Em breve análise, pode-se verificar que os recursos referentes à Instituição Técnica Licenciada - ITL estão destinados a uma finalidade específica, qual seja à atividade de fiscalização das Inspeções Técnicas Licenciadas - ITL e a das Entidades Técnicas Pública ou Paraestatal – ETP. Essa fiscalização deveria ser efetuada, anualmente e a qualquer tempo, utilizando-se os recursos previstos no artigo 12 da Portaria Denatran nº 27/2007.

Também, pode-se concluir que os recursos arrecadados, por intermédio do acesso ao RENAINF, devem ser aplicados conforme os percentuais estipulados no item “2.1 Departamento Nacional de Trânsito - Órgão Coordenador-Geral” no anexo IV da Portaria Denatran nº 74/2008, ou seja, para cada multa arrecadada, R\$ 3,00 (três reais) devem ser destinados à gestão, administração e prestação de informações e R\$ 3,35 (três reais e trinta e cinco centavos) para custeio da infra-estrutura de dados e comunicação destinados à circulação e disponibilização das bases de dados RENAINF, RENAVAM e RENACH.

Sobre as receitas próprias denominados Contratos de Receita, o DENATRAN ofereceu explicações na Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/DENATRAN, de 21/08/2012:

“Referem-se aos valores pagos ao DENATRAN pelas entidades privadas com finalidade regimental de interesse público e institucional sem fins lucrativos e empresas privadas credenciadas por este Departamento, que acessam as bases de dados dos sistemas Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM e Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - RENACH.

Ressalto que os mencionados acessos são formalizados por intermédio dos Contratos de Receita firmados com este Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, elaborados e executados a luz da Lei 8.666, de 6 de junho de 1993 e da Portaria DENATRAN nº 60, de 25 de janeiro de 2010, a qual estabelece orientações e procedimentos a serem adotados na celebração de Contratos, Termos de Cooperação, Acordos de Cooperação Técnica e outros instrumentos congêneres, que tenham por objeto

o acesso às bases de dados dos sistemas Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM e Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - RENACH, anexo II.

Informe, ainda, que essas Receitas são classificadas pelo código 16000106 - Serviço de Comercialização de Produtos de Dados e Materiais de Informática.”

Nessa resposta foi anexada ainda uma tabela contendo especificações acerca dos Contratos de Receita em vigor:

| CONTRATANTE | PROCESSO | CONTRATO | VALOR MENSAL FIXO |
|--------------|----------------------|----------|-----------------------|
| ABRACICLO | 80001.000915/2007-29 | 002/2007 | R\$ 10.513,53 |
| ANFAVEA | 80001.024304/2007-76 | 006/2007 | R\$ 38.880,00 |
| ANFIR | 80001.023617/2006-26 | 004/2007 | R\$ 38.880,00 |
| FENABRAVE | 80001.018954/2007-82 | 005/2007 | R\$ 38.880,00 |
| FENASEG | 80001.011974/2007-22 | 003/2007 | R\$ 61.080,00 |
| FEBRANOR | 80001.002337/2007-65 | 003/2010 | R\$ 21.855,60 |
| FENASEG | 80001.011974/2007-22 | 003/2007 | R\$ 1.573.059,26 |
| TOTAL | | | R\$ 188.233,53 |

B.1.2. Ação 4398 Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento na Área de Trânsito

Nessa ação houve o empenho do valor de R\$ 4.700.000,00, favorecendo ao SERPRO para atender despesas com prestação de serviços especializados em tecnologia da informação e comunicação para produção do SINIAV – Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos.

O SINIAV foi concebido para identificar eletronicamente automóveis, caminhões e motos, segundo a Resolução CONTRAN nº 212/2006 surgiu da necessidade de empreender a modernização e a adequação tecnológica dos equipamentos e procedimentos empregados nas atividades de prevenção, fiscalização e repressão ao furto e roubo de veículos e cargas.

B.1.3. Ação 4410 Sistema de Informações do Sistema Nacional de Trânsito

Na ação 4410, observou-se que foi empenhado o valor de R\$ 17.143,99, referente ao objeto “aquisição de software aplicativo - licenças de software de gerenciamento de projetos cliente e servidor”. O pregão eletrônico nº 02/2001 para aquisição de 370 licenças de suíte de escritório (editor de texto, planilha eletrônica, estruturador de slides e banco de dados) havia sido questionado por esta Controladoria por meio do Ofício nº 7949/DIURB/SI/SFC/CGU-PR, de 25/03/2011, tendo em vista a utilização de recursos do FUNSET (Programa 0660, Ação 4410).

Em sua resposta, o Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício nº 003049/SPOA/SE/MCIDADES, de 19/04/2011, conforme a seguir: “3. *Do valor integral licitado, R\$ 272.890,00 (duzentos e setenta e dois mil oitocentos e noventa reais) foram disponibilizados pelo Ministério através da fonte 0100, PTRES 03203, e, somente R\$ 17.143,99 (dezesete mil cento e quarenta e três reais e noventa e nove centavos) pelo DENATRAN, Fonte 0174, PTRES 004422, conforme expresso no Contrato Administrativo nº 06/2011 (cópia anexa).*”

O Ministério das Cidades complementa em sua resposta que não houve inobservância da finalidade precípua do FUNSET, uma vez que houve melhoria nos sistemas relacionados a segurança do trânsito nacional. Vejamos: “4. *Cabe informar que, conforme o documento produzido pelo DENATRAN, Informação nº 04/2011/ CGPO/DENATRAN, cópia anexa a este, junto aos autos do processo nº 80000.04194/2011-21, ficou esclarecido que não houve inobservância da finalidade precípua do FUNSET quanto a utilização de seus recursos, dada a ampla melhoria nos sistemas de segurança, confidencialidade e confiabilidade dos dados armazenados para a segurança do trânsito nacional.*”

Considerando a informação de que pela redação do art. 4º da Lei 9.602/98, o FUNSET passa a custear as despesas do DENATRAN relativas à operacionalização da segurança e educação de Trânsito, bem como as justificativas prestadas pelo DENATRAN. Entende-se que não houve desvio de finalidade na

aplicação do recurso.

Ainda em relação à Ação Orçamentária 4410, há montante de R\$ 104.621.274,61, empenhado para fazer despesas referentes aos serviços prestados pelo SERPRO.

Demandamos ao DENATRAN, por meio da SA nº 201204036/004, esclarecimentos sobre a previsão normativa para que os órgãos de trânsito municipais e estaduais e outras entidades que utilizam os sistemas de dados do DENATRAN, hospedados no SERPRO, contribuam para o custeio dessas atividades, que se posicionou conforme a seguir:

“i) os órgãos de trânsito municipais ainda não têm acesso direto aos sistemas de dados do Denatran e o fazem por intermédio dos órgãos de trânsito estaduais (Detrans);

ii) os órgãos de trânsito estaduais (Detrans) são delegados do Denatran para proceder a organização e manutenção dos sistemas Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (Renach), Registro Nacionais de Veículos Automotores (Renavam) e Registro Nacional de Infrações de Trânsito (Renainf). Portanto, para esses órgãos não há previsão de contribuição para custeio dessas atividades, uma vez que são atividades de competência e responsabilidade deste Departamento, delegadas aos Detrans, conforme incisos VII, VIII, IX e XIII, do art. 19; e inciso III, do art. 22, ambos da Lei nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), abaixo transcritos:

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

.....

VII - expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o de Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal;

VIII - organizar e manter o Registro Nacional de Carteiras de Habilitação - RENACH;

IX - organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM;

.....

XIII - coordenar a administração da arrecadação de multas por infrações ocorridas em localidade diferente daquela da habilitação do condutor infrator e em unidade da Federação diferente daquela do licenciamento do veículo;

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;

iii) o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF/MJ) utiliza o sistema de dados do Denatran, mas em nada contribui para o seu custeio, pois o fazem para cumprir suas competências estabelecidas no art. 20 do CTB;

iv) os demais órgãos e entidades governamentais – Ministério da Justiça (Infoseg), Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB/MF), Controladoria-Geral da União (CGU/PR), Advocacia-Geral da União (AGU/PR), Tribunal de Contas da União (TCU) – acessam mediante Acordos de Cooperação firmados com o Denatran, sem previsão de contribuição para custeio dessas atividades ou de transferência de recursos. Cada parte assume os custos inerentes à sua atuação.”

Entretanto, em que pese às informações encaminhadas pelo DENATRAN, observa-se que a Portaria Denatran nº 74/2008 estabelece no item 2.1.2. do ANEXO IV, os seguintes rateios e custos operacionais:

“1. Multa arrecadada através da notificação de penalidade emitida pelo órgão autuador:

(...)

2.1 Departamento Nacional de Trânsito - órgão Coordenador-Geral:

2.1.1 - 5% (cinco por cento) do valor arrecadado para o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET conforme legislação específica;

2.1.2 - R\$ 6,35 (seis reais e trinta e cinco centavos), sendo R\$ 3,00 (três reais) referentes à gestão, administração e prestação de informações e R\$ 3,35 (três reais e trinta e cinco centavos) para custeio da infra-estrutura de dados e comunicação destinados à circulação e disponibilização das bases de dados RENAINF, RENAAM e RENACH, que deverá ser recolhido, até o dia 20 do mês seguinte ao da arrecadação da multa à Conta Única do Tesouro através de GRU - Guia de Recolhimento da União, conforme legislação específica.”

Entretanto, existe previsão normativa para que de cada multa arrecadada com a utilização do RENAINF, R\$ 3,35 (três reais e trinta e cinco centavos) seja utilizado para custeio da infraestrutura de dados e comunicação destinados à circulação e disponibilização das bases de dados RENAINF, RENAAM e RENACH.

B.1.4. Ação 4414 Educação para a Cidadania no Trânsito

Nesta ação orçamentária foram empenhados os valores de R\$ 183.938,20 em gastos referentes a premiações do concurso XI Prêmio Denatran de Educação para o Trânsito.

Trata-se de um concurso promovido pelo DENATRAN para eleger anualmente os melhores trabalhos produzidos sobre o tema Trânsito. O concurso objetiva incentivar diversos setores da sociedade a refletirem sobre aspectos relativos à segurança, ao respeito e a cidadania no trânsito.

Quanto ao prêmio XI Prêmio Denatran de Educação para o Trânsito observou-se que o edital do concurso prevê a cessão de direitos à União, conforme cláusula 12.5: *“Todos os trabalhos terão seus direitos patrimoniais cedidos a União, e poderão ser expostos, divulgados e reproduzidos em programas e eventos do Ministério das Cidades/Denatran, sob qualquer forma, por veículos de comunicação nacionais ou internacionais, respeitando o conteúdo essencial do trabalho e garantida a citação da autoria, sem qualquer ônus para a União, e prescindindo de prévia comunicação e autorização”*. Entretanto, observou-se que nas categorias “EDUCADOR - Projeto Pedagógico”, “EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO - Projetos e Programas”, “OBRA TÉCNICA - Obras Inéditas, Teses, Dissertações ou Monografias” e COMUNICAÇÃO - Reportagens, Séries de Reportagens e/ou campanhas não houve a publicação dos trabalhos no sítio eletrônico do DENATRAN.

Questionou-se ao DENATRAN acerca da falta de publicação dos trabalhos no “site”, tendo o órgão respondido na Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/DENATRAN, de 21/08/2012, o seguinte:

“A divulgação dos trabalhos vencedores do Prêmio Denatran de Educação no Trânsito é feita todo ano no momento da distribuição dos prêmios, no final do exercício, em evento promovido e divulgado pelo Denatran.

O motivo da não publicação no site do Departamento é que, como se tratam de trabalhos científicos, monografias, além de obras de arte, esculturas, desenhos, pinturas etc., com muitas páginas, cores e tamanhos distintos, iria sobrecarregar a página do Denatran na internet. Mas caso seja conveniente, podemos analisar a matéria e verificar qual a melhor maneira de disponibilizar os trabalhos vencedores no sítio do Denatran.”

O DENATRAN respondeu que não publicou os trabalhos no “site”, tendo em vista o tamanho dos mesmos, bem como as variações de formatos, em alguns casos existem obras de arte, esculturas e desenhos. Desse modo, para que seja dada publicidade aos trabalhos, pode-se optar por inserir fotografias e fazer uma resenha do conteúdo dos trabalhos mais extensos, a fim de que a sociedade possa se beneficiar do conteúdo dos trabalhos selecionados por meio do concurso.

Observou-se ainda na ação 4414, empenhos no total de R\$ 489.497,07 para despesas de confecção de material promocional e serviços de organização e logística para eventos. Foi verificado ainda o empenho no valor de 5.260.901,00 para atender a despesas de publicidade.

B.1.5. Ação 4641 Publicidade de Utilidade Pública

Nesta ação foi empenhado o valor de R\$ 38.920.000,00 para fazer face a despesas decorrentes de contratos de publicidade firmados com as empresas Agnelo Pacheco Criação e Propaganda, Propeg Comunicação e ArtPlan Comunicação.

Em relatório de Auditoria Operacional (TC-008.392/2004-8), o Tribunal de Contas da União teceu comentários acerca das campanhas publicitárias realizadas pelo DENATRAN, sendo relatadas as fragilidades observadas a seguir:

“No que tange a campanhas educativas, o Denatran tem se restringido a fazer veiculações esporádicas de utilidade pública (fim de ano, carnaval etc), sem um trabalho de longo prazo para conscientização da população e educação sobre a necessidade de prevenir acidentes. Embora o § 2º do art. 75 do CTB normatize que as campanhas educativas devem ser de caráter permanente, os próprios gestores ressaltaram que as atividades desenvolvidas não são as mais eficazes e surtem efeitos apenas temporários, limitados ao período das veiculações.”

De fato, de acordo com o “site” do DENATRAN, as campanhas publicitárias, veiculadas no exercício de 2012, se referiram basicamente a períodos festivos, como carnaval, semana santa e festas juninas. Vejamos:

| Campanhas de TV – exercício 2012 | |
|--|-----------|
| Campanha de Festas Juninas | junho |
| Campanha de Festas Juninas | junho |
| Campanha de Corpus Christi | maio |
| Campanha de Corpus Christi | maio |
| Campanha da Semana Santa 2012 | março |
| Campanha de Carnaval 2012 | fevereiro |
| Moto Interior. É Preciso Saber Usar. É Preciso Respeitar | janeiro |
| Moto Capital. É Preciso Saber Usar. É Preciso Respeitar | janeiro |
| Depoimento. Moto. É preciso saber usar, é preciso respeitar! | janeiro |

| Campanhas de Rádio – exercício 2012 | |
|--|-----------|
| Campanha de Festas Juninas | junho |
| Campanha de Festas Juninas - Cordel | junho |
| Campanha de Corpus Christi | maio |
| Campanha da Semana Santa 2012 | março |
| Campanha de Carnaval 2012 - Jingle Jammil | Fevereiro |

| Campanhas em Mídia Impressa | |
|--|-------|
| Campanha de Festas Juninas | junho |
| Campanha de Corpus Christi | maio |
| Campanha da Semana Santa 2012 | março |
| Sou Legal no Trânsito - Motorista Legal é Motorista Consciente - Cadeirinha | maio |

Em uma análise que privilegie a efetividade das políticas públicas, observa-se que não está sendo dada a máxima atenção para o cumprimento do previsto no art. 75 do Código de Trânsito Brasileiro:

“Art. 75. O CONTRAN estabelecerá, anualmente, os temas e os cronogramas das campanhas de âmbito nacional que deverão ser promovidas por todos os órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito, em especial nos períodos referentes às férias escolares, feriados prolongados e à Semana Nacional de Trânsito.

(...)

§ 2º As campanhas de que trata este artigo são de caráter permanente, e os serviços de rádio e difusão sonora de sons e imagens explorados pelo poder público são obrigados a difundir-las gratuitamente, com a frequência recomendada pelos órgãos competentes do Sistema Nacional de Trânsito.”

Desse modo, ao DENATRAN cabe dimensionar melhor suas campanhas publicitárias de utilidade pública, de maneira que possam ter veiculações mais permanentes e as informações prestadas estejam mais presentes no cotidiano dos brasileiros, a fim de trazer uma conscientização maior sobre os riscos do trânsito, bem como das consequências dos acidentes.

B.1.6. Ação 8487 Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito

Nesta ação foi empenhado o valor de R\$ 2.700.000,00 para fazer face a despesas decorrentes de contratos de publicidade firmados com as empresas Propeg Comunicação e Agnelo Pacheco Criação e Propaganda.

Cumpra ressaltar que a Ação Orçamentária 8487 - Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito tem como finalidade reduzir a mortalidade, gravidade e número de acidentes de trânsito no País apoiando a implementação de projetos de órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e/ou outras ligadas à área de trânsito. De acordo com o Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2011, essa ação é descrita como: *“Apoio aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e/ou outras ligadas à área de trânsito na realização de campanhas educativas, produção e distribuição de material gráfico, cursos, seminários, estudos, projetos, que contribuam para a redução da mortalidade, gravidade e número de acidentes de trânsito no território nacional”*. No detalhamento da implementação da ação, contam as seguintes informações: *“Apoiar projetos, programas, cursos, seminários voltados à redução dos acidentes de trânsito que promovam a conscientização da população sobre a importância do comportamento cidadão, seguro e solidário no trânsito e melhoria das condições viárias, de sinalização, engenharia de trânsito e de tráfego, educação de trânsito e elaborar instrumentos de avaliação dos mesmos.”*

De acordo com a finalidade, descrição e detalhamento da implementação da ação descritos acima, observa-se que os empenhos para os gastos com publicidade são incompatíveis com a ação “8487 Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito”, uma vez que seriam gastos apropriáveis à ação “4641 Publicidade de Utilidade Pública”.

Nessa ação deveriam estar computados gastos para redução da mortalidade, gravidade e número de acidentes no trânsito do País. Segundo dados do DNIT, os acidentes têm crescido a cada ano, assim como os acidentes fatais. Trata-se um problema grave que requer o debate e o envolvimento de toda a sociedade. Vejamos os números:

Acidentes por sexo gravidade

| Ano | Masculino | | | | Feminino | | | | NI | Total | Aumento |
|------|-----------|----------|-------|-------|----------|----------|-------|-----|--------|---------|---------|
| | L.Leves | L.Graves | Morto | NI | L.Leves | L.Graves | Morto | NI | | | |
| 2011 | 53.577 | 21.451 | 6.848 | 3.188 | 22.373 | 6.854 | 1.552 | 483 | 12.876 | 129.202 | 2,15% |
| 2010 | 52.774 | 20.778 | 6.873 | 2.871 | 22.078 | 6.999 | 1.690 | 480 | 11.937 | 126.480 | 11,90% |
| 2009 | 47.191 | 19.392 | 5.897 | 2.207 | 20.241 | 6.736 | 1.423 | 468 | 9.477 | 113.032 | 10,73% |
| 2008 | 41.988 | 18.059 | 5.469 | 1.650 | 17.243 | 6.074 | 1.344 | 309 | 9.941 | 102.077 | 4,84% |
| 2007 | 43.086 | 18.496 | 5.818 | 8.176 | 14.866 | 5.304 | 1.239 | 376 | 0 | 97.361 | - |

Fonte: <http://www.dnit.gov.br/rodovias/operacoes-rodoviaras/estatisticas-de-acidentes>
Quadro 0401 - Nº DE VITIMADOS POR FAIXA ETARIA – POR UF

Cumpra ressaltar ainda que as políticas públicas devem ser mais eficientes, uma vez que os problemas relacionados ao trânsito tendem a se agravar com o crescimento econômico do Brasil, fenômeno que vem acarretando o aumento da frota de veículos. Dados do DENATRAN:

Frota de Veículos

| Ano | Veículos | Aumento |
|------|------------|---------|
| 2011 | 70.543.535 | 8,83% |
| 2010 | 64.817.974 | 9,19% |
| 2009 | 59.361.642 | 8,91% |
| 2008 | 54.506.661 | 9,80% |
| 2007 | 49.644.025 | - |

Em relatório de Auditoria Operacional (TC-008.392/2004-8) realizada pelo Tribunal de Contas da União foi relatado a deficiência operacional do DENATRAN para a realização de atividades de fomento a projetos destinados à redução de acidentes no trânsito:

“O Denatran também buscou implantar o projeto Fomento a Projetos destinados a Redução de Acidentes de Trânsito, por meio da transferência de recursos aos municípios para o desenvolvimento de projetos nesta área. Porém, foi constatada a formalização de apenas um convênio, com a Prefeitura de Boa Vista/RR, para reformulação do sistema viário e de trânsito, por meio de sinalização vertical, horizontal e dispositivo auxiliares, ainda sem avaliação final dos resultados.”

O CTB dedicou ênfase à educação para o trânsito, colocando-a como um direito de todos e um dever prioritário para os órgãos componentes do Sistema Nacional de Trânsito. Todo o Capítulo VI do Código trata do tema, prevendo, inclusive, a obrigatoriedade de cada órgão ou entidade componente do Sistema manter uma coordenação educacional.

Porém, o próprio Denatran, que é órgão máximo responsável pela execução das questões de trânsito, possui estrutura aquém das necessidades exigidas para exercer o conjunto das competências educacionais estabelecidas no art. 19 dessa norma. Em que pesem as atividades implementadas, as ações de educação para o trânsito a cargo do Departamento não têm sido suficientes para causar os impactos necessários à mudança de comportamento dos usuários das vias e para promover, conseqüentemente, a segurança no trânsito. Cabe recomendação para que essas ações sejam reforçadas.

Por meio da SA nº 201204036/004, perguntou-se ao DENATRAN o motivo da utilização da ação orçamentária “8487 Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito” para custeio de atividades de publicidade, considerando que o objetivo da ação é reduzir a mortalidade, a gravidade e o número de acidentes de trânsito no País apoiando a implementação de projetos de órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, por meio do apoio a projetos, programas, cursos, seminários voltados à redução dos acidentes de trânsito. O DENATRAN se manifestou por meio da Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/DENATRAN, de 21/08/2012, conforme a seguir:

“O Cadastro da Ação 8487 Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito

contempla o objetivo citado acima pela CGU. Entretanto, a descrição da ação e o detalhamento da implementação são bem claros quando prevêm a utilização dos recursos a ela consignados na realização de campanhas educativas e de conscientização da população, in verbis:

“Finalidade

Reduzir a mortalidade, gravidade e número de acidentes de trânsito no País apoiando a implementação de projetos de órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e/ou outras ligadas à área de trânsito.

Descrição

Apoio aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e/ou outras ligadas à área de trânsito na realização de campanhas educativas, produção e distribuição de material gráfico, cursos, seminários, estudos, projetos, que contribuam para a redução da mortalidade, gravidade e número de acidentes de trânsito no território nacional. (grifo nosso)

Unidade Administrativa Responsável

Coordenação-Geral de Planejamento Normativo e Estratégico do Sistema Nacional de Trânsito

Implementação Direta e Descentralizada

Detalhamento da Implementação

Apoiar projetos, programas, cursos, seminários voltados à redução dos acidentes de trânsito que promovam a conscientização da população sobre a importância do comportamento cidadão, seguro e solidário no trânsito e melhoria das condições viárias, de sinalização, engenharia de trânsito e de tráfego, educação de trânsito e elaborar instrumentos de avaliação dos mesmos.”

Para melhor subsidiar a resposta, fazemos anexar o processo nº 80000.051722/2011-22, que tratou do tema. (Anexo III)”

O Ministério das Cidades argumenta em sua resposta que a finalidade da ação 8487 consiste também na realização de campanhas educativas e de conscientização da população. Entretanto, pelo detalhamento da implementação da ação, observa-se que o objeto dessa ação é muito mais amplo: busca promover o apoio a projetos, programas, cursos e seminários voltados à redução de acidentes no trânsito. Essas atividades teriam maior alcance na base da sociedade, muito mais intenso por promover o debate e a participação, essenciais para a tomada de consciência.

Não há como negar que as campanhas publicitárias tem um amplo alcance, mas nem sempre promovem o nível de reflexão requerido, pela falta de envolvimento das diversas camadas da sociedade, que apenas consome o produto elaborado por agências de publicidade.

Cumprir deixar claro que não se trata de diminuir a importância das campanhas publicitárias, tanto que existe ação específica para tanto (4641 - Publicidade de Utilidade Pública) e as mesmas cumprem um propósito específico. Entretanto, parece que a intenção do Poder Público ao diversificar as ações desse programa de governo foi de dar maior amplitude e alcance, tendo em vista a sensibilidade do assunto e a necessidade de sensibilizar as pessoas sobre as consequências da falta de responsabilidade no trânsito.

B.2. Informações prestadas pelo DENATRAN/FUNSET em reunião realizada em 27/08/2012:

Para maiores esclarecimentos sobre os controles do recolhimento das receitas do DENATRAN/FUNSET foi realizada uma reunião no órgão, em 27/08/2012. Na oportunidade, foram apresentados os seguintes dados sobre a arrecadação em 2011:

| RECEITA | ITL | CAT | ECV | RENAINF | IAV | DPVAT | APLIC. FINANCEIRA | SOMA |
|---------|-----|-----|-----|---------|-----|-------|-------------------|------|
| | | | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|-------|------------|--------------|--------------|---------------|------------|----------------|---------------|----------------|
| TOTAL | 630.741,32 | 1.605.578,67 | 1.085.180,11 | 16.321.564,08 | 150.590,00 | 304.352.301,42 | 10.341.945,77 | 334.487.901,37 |
|-------|------------|--------------|--------------|---------------|------------|----------------|---------------|----------------|

| RECEITA | CONTRATOS DE RECEITA | APLICAÇÃO FINANCEIRA | FUNSET (5%) | SOMA |
|---------|----------------------|----------------------|----------------|----------------|
| TOTAL | 22.518.620,80 | 36.690.124,13 | 320.137.456,34 | 379.346.201,27 |

Alguns questionamentos foram efetuados, havendo justificativas pontuais sobre as dificuldades enfrentadas pelo DENATRAN na gestão do programa - SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: Direito e Responsabilidade de Todos:

(a) fragilidades nos controles da arrecadação das receitas do FUNSET: inicialmente, foi exposto que o controle da arrecadação dos recursos do FUNSET atualmente ocorre de três formas - os recursos vinculados ao RENAINF são controlados pelo sistema, entretanto se referem somente aos casos em que a infração não é paga no vencimento ao órgão autuador, mas em outro Estado por ocasião da transferência do veículo; outra parte, se refere aos recolhimentos efetuados por intermédio de instituições financeiras, por meio do “Segmento 7 - código de barras padrão Denatran/Febraban”, nesse caso, efetuado o pagamento na rede bancária, os valores são automaticamente repassados ao FUNSET; o recolhimentos das penalidades que não forem abrangidas pelo RENAINF ou pelo código de barras “Segmento 7 - código de barras padrão Denatran/Febraban”, serão declarados pelos órgãos autuadores por meio do envio de relatórios. Não foi possível até o momento ter uma dimensão da arrecadação comprovada por meio de relatórios gerenciais.

Dessa forma, fica evidenciada a fragilidade dos controles de arrecadação das receitas, que hoje é feita de forma fragmentada, sendo imperativa a implantação do sistema de dados para controle dessa arrecadação, que já foi concebido e está em vias de implementação.

Destaque-se que a implementação de controles de arrecadação do FUNSET já foi objeto de determinação do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 353/2006 – Plenário, de 07/04/2007:

“9.1.1. Implemente mecanismos efetivos de controle sobre o repasse de 5% do valor total da arrecadação das multas de trânsito de competência da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios ao Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito – Funset, em cumprimento ao artigo 19, inc. XII, do Código Brasileiro de Trânsito.

9.1.2. adote as providências cabíveis em relação às entidades que se encontram pendentes de prestação de contas dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito – Funset, instaurando tomada de contas especial, se necessário.”

(b) não utilização dos recursos vinculada ao FUNSET: a maior dificuldade apontada foi o contingenciamento dos recursos orçamentário por parte do governo federal, dificultando o cumprimento da missão institucional do órgão, bem como descumprindo a determinação vinculada dos recursos arrecadação por meio do FUNSET e DPVAT, duas maiores fontes de receita do DENATRAN. Foi explicado que o processo orçamentário hoje implementado não tem permitido que o órgão se beneficie de toda a receita arrecadada, permitindo-se que haja repetitivos contingenciamentos do Governo Federal, sendo a maior parte dos recursos destinados à formação de reserva de contingência.

(c) realização das fiscalizações de ITL e ETP, conforme estabelece a Portaria Denatran nº 27/2007: foi exposta a dificuldade em relação às restrições orçamentárias com diárias e passagens e escassez de técnicos. Em que pese os problemas apontados estão programadas para 2012 dez ações de fiscalização de ITLs e ECVs.

(d) utilização de recursos da ação 4410 para pagamento de despesa de custeio: foi informado que pela redação do art. 4º, o FUNSET passa a custear as despesas do DENATRAN relativas à operacionalização da segurança e educação de Trânsito.

(e) possibilidade de contribuição dos órgãos de trânsito pela utilização dos Sistemas administrados pelo DENATRAN: foi esclarecido que há retribuição pecuniária pela utilização dos sistemas, conforme previsto Portaria Denatran nº 74/2008, pela utilização do RENAINF. Entretanto, esse valor somente é devido nos casos em que um órgão autuador se utiliza do sistema para cobrar a multa no momento da transferência do veículo, quando a infração não foi paga na origem, sendo devido ao DENATRAN, o valor de R\$ 6,35. Entretanto, o valor arrecadado em 2011 foi de R\$ 16.321.564,08, ficando muito aquém do montante necessário para cobrir as despesas do contrato com o SERPRO, R\$ 104.621.274,61 em 2011.

(f) falta de execução de projetos destinados à redução de acidentes no trânsito: foi relatada a dificuldade dos cortes orçamentários para implementar as políticas destinadas a essa ação, uma vez que o contrato de publicidade acaba por absorver todo o orçamento, inviabilizando a realização de ações mais específicas. Foi relatado que no exercício em que houve a quebra do contingenciamento, foram implementadas as ações nesse sentido.

B.3. Demais limitações administrativas apontadas pelo DENATRAN/FUNSET no Relatório de Gestão 2011 para o cumprimento de sua missão institucional:

No item 2.3.1. Execução do Programa de Governo sob Responsabilidade da Unidade do Relatório de Gestão, o Ministério das Cidades fez uma análise das limitações de ordem interna, que inviabilizaram a execução de atividades voltadas à educação de trânsito, impossibilitando o alcance dos objetivos previstos:

(a) ausência de contrato administrativo para prestação de serviços gráficos, que ocasionou limitações para produção e distribuição de diversos materiais para atividades das ações de educação de trânsito, de capacitação e fortalecimento institucional;

(b) suspensão dos contratos de prestação de serviços de organização de eventos;

(c) não aprovação de Destaque Orçamentário destinado a custear cursos presenciais para capacitar profissionais da área de trânsito a serem realizados pela Fundação Universidade de Brasília-FUB, sendo que não foram concretizados em razão das dificuldades encontradas para aprovação da modalidade de Destaque Orçamentário;

(d) necessidade imediata de contratação de servidores.

As dificuldades apresentadas pelo DENATRAN revelam a dependência desse Departamento em relação aos processos de licitação realizados pelo Ministério das Cidades, os quais demonstram diversos problemas no planejamento e execução quanto aos controles internos. Comentamos:

- No exercício de 2010 foi analisada a contratação de **empresa para prestação de serviços gráficos** por meio de adesão indevida à Ata de Registro de Preços. Esse processo apresentou adesão indevida à Ata de Registro de Preços, falhas no projeto básico e adaptação do interesse público ao objeto de ata de registro de preços originalmente destinada a serviços de informática, sobrepreço na aquisição de serviços gráficos, falta de estimativa de custos do objeto de serviços gráficos, renovação contratual indevida de contrato para prestação de serviços gráficos, tendo esses pontos sido constatados no Relatório de Auditoria nº 244131, relativo à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades no exercício 2009.. Ocorre que não se justifica que, no exercício de 2011, o Ministério ainda não tenha realizado novo processo licitatório para contratação de serviços gráficos ou nova adesão a ata de registro de preços, desde que superados os vícios apontados pela CGU;
- Outro problema apontado pelo DENATRAN para falta de efetividade das ações a serem executadas no exercício de 2011 foi relativa à **suspensão dos contratos de prestação de serviços de organização de eventos**. Esse contrato também foi analisado pela CGU, durante as atividades de acompanhamento da gestão de 2011, e foram verificadas diversas irregularidades no processo de contratação: ligação entre empresas e possibilidade de conluio, irregularidades na definição dos quantitativos e dos valores unitários a serem licitados, adjudicação para a 10ª colocada, inclusão e

cláusula irregular e aceitação de proposta 75% inferior ao preço de referência com preços inexequíveis. Também em relação ao contrato para prestação de serviços de organização de eventos, houve prejuízos à execução das ações do DENATRAN, tendo em vista as fragilidades do planejamento das licitações realizadas pelo Ministério das Cidades. Todos esses problemas, tratados pela equipe de auditoria no Relatório de Auditoria nº 201203949, relativo à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades no exercício 2011, recomendaram inicialmente à anulação do contrato com as empresas contratadas na licitação. Posteriormente, considerando os argumentos de que havia uma grande quantidade de eventos institucionais agendados, em maioria a serem realizados pelo DENATRAN, e que a ruptura do contrato não possibilitaria a realização desses eventos nas datas previstas, foi recomendado a não prorrogação do contrato vigente, que venceria em agosto/2012.

- Quando a **problemas de escassez de pessoal**, consta deste Relatório, no item 2.1.4.1, constatação específica sobre “Terceirização com desvio de funções no DENATRAN”, revelando as fragilidades do Departamento pela composição do seu quadro ser formada em maior parte por trabalhadores terceirizados, que desempenham funções típicas de servidores concursados.

Finalizando a análise da gestão do FUNSET, cabe destacar a recomendação do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 6383/2009-TCU 1ª Câmara, expedida por meio do Ofício nº 1408/2009-TCU/SECEX-6: “1.5. *Determinar ao DENATRAN que informe, no próximo relatório de gestão, as medidas que estão sendo adotadas para a implementação de sistema para recebimento das prestações de contas do Funset e o cronograma relativo aos serviços a serem desenvolvidos pelo Serpro, com vistas ao atendimento do subitem 9.1.1. do Acórdão 353/2006-Plenário, bem como as ações promovidas para atender ao disposto no subitem 9.1.2. do citado acórdão; Acórdão TCU nº 353/2006-Plenário: 9.1.1. implemente mecanismos efetivos de controle sobre o repasse 5% do valor total da arrecadação das multas de trânsito de competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – Funset, em cumprimento ao art. 19, inc. XII, do Código de Trânsito Brasileiro.*”

Quanto ao cumprimento dessa determinação do TCU, o Ministério justificou que o sistema FunsetNet não entrou em funcionamento na data prevista – julho de 2011 – em razão da existência de pendências que não foram finalizadas para implementação, comprometendo o atendimento da determinação do Tribunal.

Observa-se que o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET cumpriu apenas parcialmente suas missões, que consistem em custear as despesas do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, relativas à operacionalização da segurança e educação de trânsito. Os objetivos não foram cumpridos adequadamente, uma vez que ações orçamentárias relativas ao programa de educação no trânsito permaneceram com baixa execução orçamentária ou sem nenhuma execução e ainda houve execução divergente da planejada, conforme relatado em constatação específica.

Diante de todo o exposto, conclui-se que embora o DENATRAN/FUNSET venha se empenhando em melhorar seus controles internos para otimizar o cumprimento de suas funções institucionais, existem problemas na gestão do FUNSET, dos quais se destacam os seguintes:

- fragilidade nos controles de arrecadação do FUNSET;
- impossibilidade de utilização dos recursos vinculados ao FUNSET, tendo em vista os sucessivos contingenciamentos orçamentários;
- falta de implementação de projetos de redução de acidentes no trânsito uma vez que os contingenciamentos orçamentários forçam a utilização desses recursos para o pagamento dos contratos de publicidade; e
- escassez de pessoal do quadro próprio, uma vez que a maior parte do quadro é formada por servidores terceirizados em desvio de função.

Ressaltamos que essas falhas foram analisadas em constatações específicas deste Relatório, contendo

algumas recomendações que na visão da equipe de auditoria buscam a superação dos problemas apontados.

2.1.2.3. Informação

CONTINGENCIAMENTO DO ORÇAMENTO DO FUNSET RESULTANDO EM BAIXA EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA 0660

De forma recorrente, o Governo Federal vem contingenciando os recursos do Orçamento da União, com a justificativa de promover o ajuste das contas públicas. No caso dos recursos do FUNSET, as receitas são vinculadas a uma finalidade legal e, apesar disso, também tem sofrido contingenciamento orçamentário.

Visando atender à determinação contida no Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário para que o MCidades adote as medidas necessárias à implementação de políticas destinadas à prevenção de acidentes, o Ministério das Cidades elaborou a Nota Técnica nº 65/2012/CGPO/DENATRAN, de 22/08/2012, evidenciando de forma detalhada que as políticas não estão sendo executadas por força dos contingenciamentos orçamentários.

Vejamos o quadro contendo, nos exercícios de 2008 a 2012, as receitas próprias, FUNSET e DPVAT (coluna Arrecadação), a previsão orçamentária do DENATRAN, os recursos contingenciados e disponíveis:

Em R\$ mil

| Exercício | Arrecadação | LOA+ Créditos | Contingenciado | Disponível |
|------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|
| 2008 | 450.697 | 310.110 | 183.000 | 127.110 |
| 2009 | 551.871 | 534.000 | 105.550 | 428.449 |
| 2010 | 633.687 | 486.296 | 154.886 | 327.361 |
| 2011 | 713.833 | 200.133 | 19.673 | 180.460 |
| 2012 | 764.042 | 179.588 | 54.967 | 124.621 |

No quadro acima, observa-se os sucessivos contingenciamentos, além do fato de que os créditos orçamentários são inseridos na LOA com valor bem abaixo da previsão de arrecadação. Observa-se ainda que nos exercícios de 2009 e 2010, o contingenciamento foi bem menor por força da medida liminar, deferida em sede da Ação Civil Pública nº 2005.61.11.003868-9, proposta pelo Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República em Marília (SP), sendo questionada a legalidade do contingenciamento das receitas vinculadas às ações de segurança e educação no trânsito do FUNSET.

Essa medida liminar, concedida pela 1ª Vara Federal da 11ª Subseção Judiciária de Marília (SP), que condenou a União a repassar ao FUNSET e ao coordenador do Sistema Nacional de Trânsito, todas as importâncias arrecadadas de recursos nominados nos artigos 78 e 320 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) e artigo 6º da Lei nº 9.602/98, foi posteriormente cassada no Superior Tribunal de Justiça, voltando-se a se admitir a legalidade dos contingenciamentos.

Os sucessivos cortes orçamentários prejudicam a execução das ações para segurança e educação no trânsito. De acordo com o SIAFI, foram empenhados os seguintes valores em 2011 nas ações do programa “0660 - SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: Direito e Responsabilidade de Todos”:

| Ação Orçamentária | Valores Empenhados |
|---|---------------------------|
| 2272 Gestão e Administração do Programa | 6.601.552,17 |

| | |
|--|----------------|
| 4398 Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento na Área de Trânsito | 4.700.000,00 |
| 8028 Fortalecimento Institucional dos Órgãos do Sistema Nacional de Trânsito | - |
| 4410 Sistema de Informações do Sistema Nacional de Trânsito | 104.638.418,60 |
| 4414 Educação para a Cidadania no Trânsito | 5.934.336,27 |
| 4641 Publicidade de Utilidade Pública | 38.920.000,00 |
| 6622 Capacitação de Profissionais do Sistema Nacional de Trânsito | - |
| 8487 Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito | 2.700.000,00 |

Embora exista previsão no art. 4º da Lei 9.602/98 para que o FUNSET possa custear as despesas do DENATRAN relativas à operacionalização da segurança e educação de Trânsito, sendo permitida sua utilização em atividades de manutenção dos sistemas de informação do Sistema Nacional do Trânsito, há outras ações orçamentárias que ficam prejudicadas com o contingenciamento, uma vez que os custos do DENATRAN para manter os sistemas informatizados de uso dos agentes do Sistema Nacional de Trânsito são elevados, passando a absorver parcela significativa do orçamento (64% dos empenhos realizados em 2011 nas ações do programa 0660, conforme valor empenhado na Ação 4410).

Conclui-se, portanto, que o DENATRAN/FUNSET necessita de disponibilidade orçamentária para investir também em atividades de Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento na Área de Trânsito, Fortalecimento Institucional dos Órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, Educação para a Cidadania no Trânsito, Publicidade de Utilidade Pública, Capacitação de Profissionais do Sistema Nacional de Trânsito e Fomento a Projetos Destinados à Redução de Acidentes no Trânsito.

A liminar proferida em sede da Ação Civil Pública nº 2005.61.11.003868-9, nos exercícios de 2009 e 2010, antes de ser suspensa, possibilitou a implementação de ações de redução de acidentes de trânsito por meio de chamada pública, conforme contrato de repasse firmado com Caixa Econômica Federal, beneficiando 501 municípios brasileiros (Portaria MCidades nº 278/2010).

Cumprido ressaltar que o contingenciamento dos recursos do FUNSET também foi observado pelo Tribunal de Contas da União no relatório de Auditoria Operacional (TC-008.392/2004-8):

“Os dois quadros demonstram que o Executivo também tem contingenciado e retido os valores das receitas vinculadas do Funset e do DPVAT, o que tem prejudicado a operacionalização de programas para a educação e a segurança de trânsito pelo Denatran, conforme determina o Decreto 2.613/98, bem como a implementação de ações para a prevenção de acidentes, a cargo do Contran.”

“Os contingenciamentos, ainda que sejam legais por estarem amparados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, recaem sobre verbas que tem aplicação vinculada. Há, portanto, um contra-senso em se contingenciar receitas de fonte própria, já que o órgão destinatário é penalizado com ausência dos recursos, que não podem ser utilizados para outra finalidade.

Enquanto os valores são retidos, a Administração não tem como evitar as despesas correntes para manutenção da estrutura dos órgãos, que passam a não dispor dos meios para a adequada atuação finalística, como constatado na Polícia Rodoviária Federal. Além disso, na prática, o contingenciamento das receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito implica que o governo está deixando de investir em sinalização, engenharia, policiamento, fiscalização e educação, em detrimento da segurança dos cidadãos que circulam nas rodovias”

Em que pese a decisão exarada pelo STJ acerca da legalidade do contingenciamento e também do amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal, o DENATRAN deve deixar claro, em seu Relatório de Gestão e em pleito junto à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, que a legislação não está sendo cumprida na sua integralidade, uma vez que as receitas do FUNSET estão destinadas por lei à execução de ações de segurança e educação no trânsito, sendo que os recorrentes corte orçamentários

vêm prejudicando a efetividade da execução do “Programa 0660 - SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO: Direito e Responsabilidade de Todos”.

Na opinião da equipe de auditoria, considerando que o único momento em que houve a disponibilização do limite orçamentário para o cumprimento efetivo de suas obrigações definida em lei pelo CTB foi por meio de Ação Judicial proposta pelo Ministério Público Federal, e a falta de informações no Relatório de Gestão sobre providências adotadas para a disponibilização dos recursos necessários, é de que o Departamento não estaria atuando de maneira consistente para buscar, junto aos órgãos competentes, os recursos orçamentários necessários para o cumprimento da sua missão institucional, permanecendo inerte quanto a este problema e utilizando essa justificativa para balizar as respostas apresentadas aos órgãos de controle quando questionado sobre a não realização de atividades obrigatórias.

No Relatório de Gestão do DENATRAN/FUNSET consta ainda a informação sobre pendência no cumprimento do disposto no Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário, nos itens 9.3. e 9.4., a seguir:

“9.3 com fundamento no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 45, caput, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, assinar o prazo de 60 (sessenta) dias para que o DENATRAN, se ainda não o fez, adote medidas necessárias para o exato cumprimento do que estabelece o do art. 78, parágrafo único, da Lei nº 9.503/97, informando-as ao Tribunal por intermédio da 6ª Secretaria de Controle Externo;

9.4. alertar ao DENATRAN que o descumprimento de decisão deste Tribunal, sem causa justificada, autoriza a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92;”

O citado artigo do CBT trata da implementação de programas destinados à prevenção de acidentes, vejamos:

“Art. 78. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desporto, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, por intermédio do CONTRAN, desenvolverão e implementarão programas destinados à prevenção de acidentes.”

Observa-se, portanto, que os recursos do DPVAT também estão sendo contingenciados, em prejuízo das obrigações legais do DENATRAN. Em relação à determinação contida no Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário, o DENATRAN apenas informa no Relatório de Gestão que pela exiguidade do prazo para resposta, as determinações do TCU não foram cumpridas. O DENATRAN deve reforçar, portanto, seus esforços para solicitar a disponibilização integral de seu orçamento junto aos órgãos centrais de planejamento, a fim de que as políticas públicas de prevenção de acidentes sejam efetivamente implementadas.

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, foi apresentada a Nota Técnica Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB /DENATRAN, encaminhada pelo Ofício nº 2077/2012/GAB/DENATRAN, de 25/09/2012, contendo os seguintes esclarecimentos para a questão:

“O Denatran vem adotando medidas constantes e insistentes, desde 2007, para o descontingenciamento dos seus recursos, com o objetivo de cumprir suas obrigações legais. Isto está devidamente demonstrado na Nota Técnica nº 65/2012/CGPO/DENATRAN, de 22/08/2012, (Anexo I), encaminhada anteriormente à CGU por meio eletrônico, gravado em CDROM – versão completa, com todos os anexos.”

Por sua vez, a Nota Técnica nº 65/2012/CGPO/DENATRAN, já citada anteriormente neste ponto de auditoria, apresenta um histórico acerca dos sucessivos contingenciamentos orçamentários, bem como anexa as Notas Técnicas nºs. 20/2007, 54/2008, 101/2010, 03/2011 e 51/2012, elaboradas pelo Denatran, solicitando à Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração - SPOA a liberação de extrateto orçamentário para atender às necessidades do DENATRAN, justificadas pela necessidade cumprimento de sua missão institucional, bem como para cumprimento das determinações/recomendações do TCU.

Diante das justificativas encaminhadas pelo DENATRAN, resta de fato configurado que o

Departamento está buscando os recursos necessários ao cumprimento de sua missão institucional, no entanto não observamos a obtenção de resultados da Secretaria Executiva/SPOA do Ministério das Cidades para viabilizar o retorno da disponibilização máxima de dotação orçamentária. Ressalta-se que a equipe de auditoria não tem informações sobre as providências adotadas pela Secretaria Executiva para o atendimento das referidas demandas do DENATRAN.

Portanto, acreditamos que o DENATRAN deve continuar a demonstrar a necessidade de aplicação dos recursos destinados ao FUNSET, tendo em vista determinações legais e dos órgãos de controle, e por meio da Secretaria Executiva no MCIDADES, buscar uma reavaliação, por parte dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças, a respeito da forma de destinação dos recursos orçamentários ao DENATRAN/FUNSET, tendo em vista que o sistema atual vem prejudicando a execução das políticas definidas pelo Governo Federal, bem como, inviabilizando o cumprimento efetivo do disposto no parágrafo único, do artigo 320, do Código Brasileiro de Trânsito (Lei nº 9.503/97).

2.1.2.4. Constatação

IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A RESPONSABILIDADE DO DENATRAN

Em análise ao Relatório de Gestão da Unidade, no que se refere às informações divulgadas para os programas e ações sob responsabilidade do DENATRAN, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se diversas impropriedades, relacionadas à: divergência entre a execução apresentada no Relatório de Gestão e no SIGPLAN; ausência de informações sobre ações de Governo de responsabilidade da Unidade no SIGPLAN; ausência ou baixa execução orçamentária; atividades previstas nas Ações que não foram realizadas; e dificuldades em relação ao planejamento.

Essas constatações indicam a existência de fragilidades nos controles internos da Unidade em relação à execução e acompanhamento dos Programas e Ações. As principais impropriedades constatadas estão listadas no quadro abaixo:

| IMPROPRIEDADE | OCORRÊNCIA | OBSERVAÇÃO |
|--|---|---|
| Divergências entre a execução apresentada no Relatório de Gestão e no SIGPLAN. | 1- Ação 4410 2 - Ação 4414 3 - Ação 6622 4 - Ação 8487 | 1 - O Relatório de Gestão apresentou 13 sistemas como meta realizada, mas não há preenchimento de meta física no SIGPLAN. 2 - O Relatório informou cumprimento de 6 projetos elaborados na Ação, porém no SIGPLAN estão registrados 4 projetos elaborados. 3 - A execução física no SIGPLAN tem registro de previsão em 11.970 profissionais capacitados e no Relatório de Gestão foi informada a previsão de execução física em 13.300 profissionais. 4 - O Relatório de Gestão do Denatran informa 3 projetos apoiados como meta física realizada, mas não há preenchimento de meta física realizada no SIGPLAN. |

| | | |
|---|---|--|
| Baixa execução de Ações. | Ação 2272 Ação 4398 Ação 4414 Ação 4641 Ação 8487 | Informações sobre os valores empenhados consideradas como realizadas. |
| Ausência de execução de Ações | Ação 8028 Ação 6622 | Os motivos alegados pela Unidade foram: ausência de contrato gráfico e divergência entre os posicionamentos do Denatran e da CONJUR a respeito da aprovação do Termo de Cooperação com a Fundação Universidade de Brasília. |
| Ausência de clareza a respeito do planejamento da execução. | Ação 4410 | Para a produção do sistema SIMRAV, a Unidade informou que decidiu empenhar o montante de R\$ 4.700.000,00 com a dotação da Ação 4398 referente ao exercício de 2011, ficando o valor restante de R\$ 24.220.000,00 que estava previsto para ser executado na Ação 4410 para ser empenhado no exercício de 2012. |
| Atividades previstas nas ações não foram realizadas. | Ação 4414 Ação 8487 Ação 4398 | - A atividades do ciclo de palestras, o Seminário de Educação para o Trânsito e o Congresso Nacional de Trânsito não ocorreram. - A Unidade não executou os projetos planejados. |
| Execução divergente do planejamento. | Ação 4414 Ação 8487 | A ASCOM/MCidades, apresentou programação das campanhas para serem realizadas no final do exercício de 2011, desenvolvida por solicitação da Casa Civil da Presidência da República, no dia 01/12/2011, demandando recursos adicionais no montante de R\$ 12.000.000,00, além do saldo existente de R\$ 4.399.315,00 da Ação específica para publicidade (4641-Publicidade de Utilidade Pública), Portanto, o restante dos recursos foi oriundo de Ações de Governo que não possuem o objetivo de realizar campanhas de publicidade, por estarem com baixa execução financeira. |
| Ausência de apuração de Indicador | Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil Veículos | 22 estados não apresentaram seus dados. |

Causa:

Fragilidades nos controles relacionados ao planejamento, execução e ao acompanhamento dos programas e ações de responsabilidade da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio do Ofício nº 1236, de 28 de junho de 2012, apresentou documentos e DVD com os esclarecimentos solicitados que foram agrupados de acordo com as impropriedades verificadas.

Para a baixa execução identificada nas Ações sob responsabilidade da Unidade, elencadas no quadro acima, foi informado que *“Em razão da ocorrência da execução parcial descentralizada, todas as informações sobre a execução da Ação (...), constantes no Relatório de Gestão que demonstra os atos do exercício de 2011, foram calculadas sobre o valor empenhado, ou seja, sobre a execução orçamentária, visto que a Nota de Empenho é a reserva de dotação orçamentária para um fim específico que cria para o Estado a obrigação de pagamento que, ao final do exercício é inscrita em Restos a Pagar, caso a despesa não tenha sido efetivamente paga (grifos nossos). Assim sendo, o valor empenhado e inscrito em Restos a Pagar não pode ser deduzido da execução orçamentária do exercício ao qual pertence.”*

Sobre a ausência de execução da Ação 8028, o Denatran informou que os principais motivos foram: a inexistência de contratos de serviços gráficos; a tentativa frustrada de adesão à ata de registro de preços do Senado Federal e outras. Além disso a Unidade informou que as viagens do projeto de acompanhamento de municípios e as reuniões previstas com os órgãos de trânsito municipais também não foram realizadas pelas limitações para concessão de passagens e diárias no exercício de 2011 e que: *“em 28/01/2011, foi encaminhado à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos-CGLOG o Memorando nº 16/2011/CGPO/DENATRAN, apresentando o planejamento dos serviços gráficos para o exercício de 2011, contendo a especificação e quantidade de cada produto a ser confeccionado (Anexo II). Contudo, até a presente data, não foi celebrado contrato para atender essa e outras demandas.”*

Em relação à ausência de execução da Ação 6622, a Unidade informou que *“A Coordenação Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito – CGQFHT – possui a necessidade de realizar a consolidação da Plataforma Educacional do Denatran que contém a Escola Virtual e o Sistema de avaliação de instrutores e examinadores de trânsito, assim, encontrou na descentralização de recursos com a Universidade de Brasília (UnB) o melhor caminho para executar as ações de capacitação que são atribuições deste Departamento, conforme demonstrado no Plano de Trabalho, constante do Processo nº 80000.042111/2011-93 do MCidades. (Anexo VI) A definição pelo Termo de Cooperação entre o Denatran e a Universidade de Brasília foi baseada no interesse mútuo em solidificar o projeto de desenvolvimento, pesquisa e transferência de tecnologia em educação da Universidade para o Denatran, fato que ocorrerá na etapa de desenvolvimento da Plataforma Educacional do Denatran pela UnB. Entretanto, não foi o entendimento da Coordenação Geral de Instrumental Jurídico e Fiscalização, assim como da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades (Nota Técnica nº 1710/2011/CGIJF/Denatran e Nota CONJUR/MCIDADES nº 331/2011 (Anexo VI), que apesar de corroborar no entendimento de que não há óbice à descentralização do Denatran com a UnB, entra no mérito da forma descrita no PTA acerca da utilização dos recursos por parte da universidade para realizar as ações. Encontrando ali, alicerce para argumentos de que seria mais adequada ao Denatran a contratação por meio licitatório da pessoa jurídica. Por outro lado, após estas manifestações, a CGQFHT procurou demonstrar (Nota técnica nº 44/2011 (Anexo VI), que o projeto possui escopo de interesse comum ao DENATRAN e a UnB, com a consolidação da Plataforma Educacional do Denatran diferente do que a CHIIF explicitou. A CGQFHT por razões técnicas e pedagógicas, bem como da necessidade de realizar parceria com um ente de renomada experiência na área de tecnologia educacional e pesquisa, não corroborou com o parecer emitido pela CGIJF, o que impossibilitou o cumprimento das metas. O projeto contemplava ações de pesquisa quanto à aplicação de novas*

tecnologias educacionais no serviço público.”

As justificativas apresentadas acerca execução da Ação 4410 informaram sobre a liquidação de R\$113.685.439,22, totalizando 94,70% de execução. No Relatório de Gestão foi informado que *“Esta ação atendeu as despesas com a produção e manutenção dos sistemas informatizados do DENATRAN, tais como Registro Nacional de Veículos Automotores-RENAVAM, Registro Nacional de Carteiras de Habilitação -RENACH, Registro Nacional de Infrações de Trânsito-RENAINF, Sistema Nacional de Controle e Emissão de Certificado de Segurança Veicular e Vistorias-SISCSV, produção ECV de vistoria de veículos –, Restrições Judiciais de Veículos Automotores-RENAJUD, DW Trânsito, Sistema Integrado de Monitoramento e Rastreamento Automático de Veículos –SIMRAV e Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos-SINIAV, sendo que este ultimo teve sua implantação e produção adiadas, portanto, não demandou gastos.”*

Para a Ação 4398 foi informado que: *O planejamento inicial de execução para esta Ação previa a realização dos seguintes projetos:*

1. Implantação do Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos em todo Território Nacional – SINIAV (Desenvolvimento e implantação da arquitetura de referência e promoção da interação entre a placa eletrônica e antena ao Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas (Sistema Antifurto);

2. Desenvolvimento e Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Rastreamento Automático de Veículos – SIMRAV (Gerenciamento e controle da ativação do sistema de proteção à comunicação veicular);

3. Revisão de Laudos (Contratação de Instituto Técnico Oficial capacitado, para adquirir, ensaiar e emitir laudo de conformidade ou não conformidade de produtos homologados pelo Denatran).

Ocorreu que ao término do exercício de 2011, os itens 1 e 3 acima tiveram seus cronogramas de execução modificados e não demandaram gastos. O item 2 foi culminado com a celebração do Contrato nº 01/2011, em 28/11/2012, no valor de R\$ 28.920.000,00 para prestação de serviços especializados com vistas à produção do sistema SIMRAV, a Unidade promoveu o replanejamento da sua execução orçamentária e decidiu empenhar o montante de R\$ 4.700.000,00 com a dotação daquele exercício, ficando o restante (R\$ 24.220.000,00) para ser empenhado no exercício de 2012. Em 31/12/2011, o valor empenhado foi legalmente inscrito em Restos a Pagar.”

Em relação às atividades do ciclo de palestras na Ação 4414, a unidade informou que estas não ocorreram em virtude da impossibilidade de atendimento pela empresa de eventos, licitada pelo Ministério das Cidades, aos itens necessários do ciclo e também pela inviabilidade apontada pela CONJUR ao formato do ciclo. Foi detalhado que *“Em 10/05/2011, o Coordenador-Geral de Recursos Logísticos comunicou a impossibilidade de realização dos serviços de organização de eventos em razão da insuficiência de saldo orçamentário no Contrato Administrativo nº15/2010, conforme exposto no Memorando Circular nº 04888/2011/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES (Anexo IV). A partir de 11/10/2011, foram suspensas as autorizações de realização de novos eventos, por meio do Memorando nº 010402/2011/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES (Anexo IV). Além disso, por orientação da Controladoria-Geral da União-CGU, a partir de 01/02/2012 foram suspensas as atividades relacionadas à execução dos Contratos Administrativos nº 15 e 16/2011, conforme Despacho SPOA/SE/MCIDADES Nº 65/2012 e Memorando nº 000554/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES/2011/GP (Anexo IV). Ressalta-se que, até a presente data, não foi celebrado novo contrato para atender a demanda dessa e de outras Unidades desta Pasta.”*

Sobre a Ação 8487, o Denatran informou que *“A meta física inicial previa a elaboração de projetos de segurança viária e implantação em municípios de médio e grande porte, por meio da disponibilização da Ação no sistema SICONV e seleção de propostas para tais projetos. Todavia, em virtude da incerteza acerca da possibilidade de realizar a fiscalização adequada da efetiva execução dos projetos eventualmente aprovados e em função das limitações financeiras para a*

concessão de passagens e diárias, a Unidade não executou os projetos planejados. Dessa forma, houve necessidade de replanejar a aplicação dos recursos em outros projetos cuja finalidade estivesse contemplada nesta Ação.”

Para a Ação 4398 o Denatran informou que os projetos de “Implantação do Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos em todo Território Nacional – SINIAV” e “Revisão de Laudos” tiveram seus cronogramas de execução modificados e, ao término do exercício de 2011, não demandaram gastos. Dessa forma, em razão da celebração do Contrato nº 01/2011, em 28/11/2011, no valor de R\$ 28.920.000,00 para prestação de serviços especializados com vistas à produção do sistema SIMRAV, a Unidade decidiu empenhar o montante de R\$ 4.700.000,00 com a dotação daquele exercício, ficando o restante (R\$ 24.220.000,00) para ser empenhado no exercício de 2012.”

Sobre a execução divergente do planejamento inicial, a Unidade demonstrou que os recursos das Ações 4414 e 8487 foram utilizadas para cobrir a demanda da Assessoria de Comunicação Social-ASCOM/MCidades, que apresentou programação das campanhas (briefing) para serem realizadas no final do exercício de 2011, desenvolvida por solicitação da Casa Civil da Presidência da República – fl. 21 - (ver lista de participantes da reunião do dia 01/12/2011), conforme demonstrado no Processo nº 80000.051722/2011-22 (cópia no Anexo V), demandando recursos adicionais no montante de R\$ 12.000.000,00, além do saldo de R\$ 4.399.315,00 da Ação 4641-Publicidade de Utilidade Pública, insuficiente para atender a programação em sua totalidade. Para atender a essa demanda, houve necessidade de utilizar recursos das Ações 4414-Educação para a Cidadania no Trânsito, 8487-Fomento a Projetos Destinados a Redução de Acidentes no Trânsito e 0998-Reserva de Contingência, subitem f) do item 14, Nota Técnica nº40/2012/DENATRAN.

Em relação à ausência de apuração do Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil veículos, para o exercício de 2011, a Unidade afirmou que “Os dados apresentados no SIGPLAN foram elaborados utilizando as informações disponíveis, projetando sobre o ano anterior o crescimento no volume de acidentes apurados por alguns estados. (Anexo I – Nota Técnica nº 40/2012/CGIE/DENATRAN). O DENATRAN e a maioria dos DETRANs não dispõem de estatístico ou equipe dedicada a obtenção das informações necessárias à apuração dos indicadores. Sobre as providências adotadas foi apresentado que O Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito, instituído pelo Decreto Presidencial de 19/09/2007 e Coordenado pelo DENATRAN, elaborou o Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020, composto por 45 ações, entre elas a proposta para a criação do Sistema Integrado de Informações de Acidentes de Trânsito com Vítima. O Plano Nacional proposto está sendo analisado pela Casa Civil da Presidência da República, não havendo até o momento autorização para sua implementação.”

Análise do Controle Interno:

Segue abaixo a análise feita pela equipe de auditoria considerando as impropriedades verificadas e as manifestações da Unidade sobre o assunto.

Para os dados de execução identificados no SIGPLAN como ausentes ou discrepantes em relação ao apresentado pelo Denatran no Relatório de Gestão, registramos que a Unidade deve manter o SIGPLAN atualizado de modo a permitir o adequado acompanhamento dos resultados da gestão dos seus programas e ações.

Sobre a consideração do Denatran de que a descentralização e o empenho demonstram à Unidade que a execução foi realizada, tendo em vista o asseguramento dos recursos em restos a pagar, ressaltamos que a avaliação da gestão se pauta pelos recursos efetivamente liquidados no exercício e, portanto, não se deve considerar a descentralização e o empenho como dados pertinentes à demonstração dos resultados da gestão. Destacamos ainda que os dados devem ser comentados no Relatório de Gestão na Unidade, em conformidade ao registro do SIAFI e SIGPLAN.

Em relação à ausência de execução da Ação 8028, consideramos que a Unidade não apresentou justificativas suficientes para o não atendimento das demandas pela CGLOG, prejudicando a avaliação

da equipe de auditoria. O Denatran não informou a resposta ao memorando 16/2011/CGPO/Denatran, de 28 de janeiro de 2011, sobre o planejamento de demandas gráficas ou providências tomadas a respeito da solicitação feita à CGLOG. A Unidade também não teceu considerações sobre as consequências em não ter conseguido atender a execução da Ação em relação aos objetivos e metas do Denatran e o impacto para cumprir a Política Nacional de Trânsito.

Sobre a ausência de execução da Ação 6622, ressaltamos que a Unidade não comentou quais providências foram tomadas em relação ao planejamento para a consolidação de plataforma educacional do Denatran, tendo em vista a divergência de posições entre o Denatran e a CONJUR, ficando prejudicado o cumprimento da missão institucional do Departamento em relação à educação de trânsito.

Sobre as atividades previstas e não realizadas para a Ação 4414, não foram especificadas as considerações da CONJUR sobre o formato do ciclo de palestras. Ressaltamos que não foi apresentado o atendimento da CGLOG às demandas apresentadas pela Unidade no memorando 14/2011/CGPO/Denatran, de 27 de janeiro de 2011. Quanto à insuficiência de saldo orçamentário (conforme o memorando circular 04888/2011/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, Anexo IV da Nota Técnica nº40/2012/Denatran de 10 de maio de 2011) para atender as solicitações para a realização de eventos, fica aparente que houve falhas no planejamento ou na execução do contrato com a empresa de eventos, uma vez que a demanda do DENATRAN para a utilização do contrato é previamente estabelecida, cabendo ao Departamento adotar as medidas cabíveis junto à Secretaria Executiva nos próximos contratos com empresas de eventos, garantido o atendimento as suas prioridades.

Em relação à Ação 8487 não ter atendido a meta prevista, cabe recomendação ao Departamento para que, no próximo Relatório de Gestão, constem informações acerca dos entraves que levaram ao não-atingimento da demanda necessária ao Denatran, com as restrições para diárias e passagens informadas na resposta à Solicitação de Auditoria.

Para os problemas identificados na execução da Ação 4398, o Denatran não informou a motivação para a necessidade de readequação do cronograma de execução da implantação do SINIAV e da revisão dos laudos. Em resposta ao questionamento sobre a Ação 4410, a Unidade informou que: *“O sistema SINIAV teve seu desenvolvimento iniciado, porém, não concluído em razão da necessidade de revisão da Resolução nº 212, de 13/11/2006, sob análise no CONTRAN. O desenvolvimento de aplicativos do sistema, sujeitos a alteração, poderia resultar em desperdício de recursos humanos e materiais, causando retrabalho”*. Entretanto não foi especificada a necessidade de revisão da Resolução nº212/2006. Também não foi esclarecido o replanejamento da ação que aplicou o total de sua dotação no empenho de parte do valor contratado para a elaboração do SIMRAV, contrato 01/2011. De acordo com o Denatran (Nota Técnica 40/2012/Denatran, subitem c, item 13), a meta de três projetos englobava o SINIAV, SIMRAV e a elaboração de laudos e, no entanto, o SIMRAV comprometeu todo o orçamento da Ação. A equipe de auditoria avalia que o planejamento da Unidade está apresentando falhas, levando o Denatran a incorrer em gestão mediante demandas.

Em relação à execução divergente do planejamento para as Ações 4414 e 8487, a Unidade demonstrou que os recursos destas ações foram utilizados para cobrir a demanda da Assessoria de Comunicação Social – ASCOM/MCidades para as campanhas de trânsito. Conforme a documentação apresentada pelo Denatran, no Anexo V da Nota Técnica 40/2012/Denatran, em 28 de outubro de 2011, a ASCOM solicitou complementação de R\$ 3.000.000,00 para as ações de comunicação da campanha de trânsito de final de ano. No Despacho 441/2011/CGPO/Denatran, o Coordenador Geral de Planejamento e Orçamento informa que o saldo da Ação 4146 - Publicidade de Utilidade Pública não será suficiente e solicita o saldo de R\$ 2.700.000,00 da Ação 8487 para suprir a demanda apresentada pela ASCOM. A solicitação foi autorizada pelo Diretor-Presidente do DENATRAN em 22 de novembro de 2011, no Despacho 468/2011/GAB/DENATRAN. Em 9 de dezembro a ASCOM encaminhou o Despacho nº 018/2011/ASCOM/MCIDADES informando que a SECOM e a Casa Civil da Presidência da República solicitaram nova campanha para prevenção de acidentes voltada aos motociclistas e que, para atender essa demanda, seria necessário mais R\$ 12.000.000,00 em recursos adicionais. Diante dessa nova demanda, o Denatran, em 15 de dezembro de 2011, autorizou, por meio do Despacho 517/2011/CGPO/DENATRAN a disposição de saldos não utilizados nas Ações 4414 e 8487, acrescentando recursos da Ação de contingência, 9998, para cobrir a solicitação feita pela ASCOM em conformidade com a tabela abaixo:

| Ação Orçamentária | Valor usado para campanha |
|--|----------------------------------|
| 15.452.0660.4414.0001 - Educação para a Cidadania no Trânsito | 5.260.901,00 |
| 15.131.0660.4641.0001 - Publicidade de Utilidade Pública | 4.399.315,00 |
| 15.452.0660.8487.0001 - Fomento a Projetos Destinados a Redução de Acidentes no Trânsito | 2.700.000,00 |
| Total disponível Funset/Denatran | 12.360.216,00 |
| 99.999.0999.0998.0200 - Reserva de Contingência | 4.000.000,00 |
| Total (disponível + crédito adicional) | 16.360.216,00 |

A equipe de auditoria avalia que as Ações 4414 e 8487 contavam com saldo orçamentário que possibilitou contemplar as solicitações realizadas entre o final de outubro e dezembro de 2011, feitas pela ASCOM, porque não foram executadas conforme a previsão inicial. Esse fato demonstra que o planejamento da Unidade não está adequado e que a gestão está respondendo à demandas, ao invés de orientar suas atividades mediante metas e objetivos claramente estabelecidos.

Consideramos que o Denatran e a ASCOM deveriam ter um planejamento adequado em relação às campanhas de final de ano, de maneira que não fossem necessárias a complementação de créditos, de outras Ações.

Sobre a falta de apuração para o indicador “Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil Veículos” registramos que manter um indicador sem apuração, ou sem apuração adequada, não contribui com a gestão. Destacamos que se não havia estrutura necessária para os Detrans e Denatran apurarem os dados, o indicador deveria ter sido revisto. Considerando que este indicador está definido no PPA 2008-2011, as providências da Unidade deveriam ter sido tomadas anteriormente. Os indicadores devem ser úteis à gestão e demonstrar com maior clareza as condições de atuação das políticas do Denatran. A importância de indicadores adequados está relacionada ao planejamento da Unidade em que é possível verificar criteriosamente as atividades e recursos que melhor atenderão as metas e objetivos da Política Nacional de Trânsito.

Sobre a justificativa apresentada de que o empenho condiciona a realização da execução, tendo o Relatório de Gestão considerado o valor empenhado como efetivamente realizado, a equipe de auditoria é de posição que a execução deve ser considerada com a liquidação do empenho, ou seja, o momento em que houve a comprovação da prestação do serviço ou entrega do bem adquirido. A esse respeito, a Lei 4320/64 indica:

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Assim, compreendemos que a execução só pode ser considerada efetuada quando houver a liquidação da despesa.

Avaliamos ainda que a Unidade não abordou de maneira suficientemente clara a análise sobre a execução das Ações. A Portaria nº 123 do TCU, página 28, indica que deve ser feita *Análise circunstanciada do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ*. Entretanto, verificamos que o Denatran não observou os impactos da execução para cumprimento de seus objetivos.

No Relatório de Auditoria Preliminar, com o objetivo de aprimorar os controles do Departamento e melhorar a forma como serão divulgadas as informações nos próximos Relatórios de Gestão, foram

formuladas as seguintes propostas de recomendações:

a) Para os próximos Relatórios de Gestão:

- que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores de liquidação das Ações de governo;
- que sejam apresentados os resultados de cada uma das Ações governamentais, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira e a análise crítica dos resultados obtidos;
- que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem iguais aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências;
- que a execução das ações demonstrem planejamento da Unidade e não execução mediante demandas;
- que os indicadores reflitam adequadamente os contextos avaliados.

b) Em relação aos controles internos da unidade:

- A estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e de monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer.

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, o Ofício nº 2077/2012/GAB/DENATRAN encaminhou a Nota Técnica nº Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB /DENATRAN, contendo as seguintes respostas para as propostas de recomendações formuladas:

"1: 'Recomenda-se quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício:...'"

Esta Unidade providenciará a inclusão das informações e dados recomendados neste item do Relatório em tela, por ocasião da elaboração do Relatório de Gestão do exercício de 2012, a ser enviado em 2013.

2: 'Recomenda-se a estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e de monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer.'

Em razão da exiguidade do prazo para manifestação sobre o Relatório em tela, informamos que esta Unidade providenciará a estruturação dos seus controles internos na forma recomendada e, posteriormente, encaminhará a essa CGU para conhecimento.

Esclarecemos que esse trabalho será feito com a participação de todos os responsáveis pelas respectivas Coordenações-Gerais, Assessorias e Gabinete, em consideração às especificidades de cada área do Departamento e em conformidade com as competências e atribuições regimentais de cada uma delas.

Por esse motivo, estimamos um prazo de 8 (oito) meses para discussão e elaboração de documento que definirá a estruturação dos controles internos do Denatran (até maio/2013)."

Considerando que as providências apresentadas em relação às Recomendações propostas não são de implementação imediata, com possibilidade de aferição apenas em 2013, esta CGU mantém as Recomendações do Relatório de Auditoria Preliminar e informa à Unidade que acompanhará a sua efetiva implementação por meio do Plano de Providências, a ser apresentado pelo DENATRAN ao término desta auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício:

- que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores de liquidação das Ações de governo;
- que sejam apresentados os resultados de cada uma das Ações governamentais, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira e a análise crítica dos resultados obtidos;
- que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem iguais aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências;
- que a execução das ações demonstrem planejamento da Unidade e não execução mediante demandas;
- que os indicadores reflitam adequadamente os contextos avaliados.

Recomendação 2:

Recomenda-se a estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e de monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer, com a apresentação, a esta CGU, de cronograma e responsável pela implementação do processo.

2.1.2.5. Informação

INCONSISTÊNCIA NOS DADOS DOS INDICADORES APRESENTADOS NO RELATÓRIO DE GESTÃO

Em relação aos indicadores relativos ao Programa 0660 apresentados no Relatório de gestão (Índice de acidentes com vítimas por 10 mil veículos e Índice de acidentes com vítimas fatais por 10 mil veículos), verificamos inconsistências em relação à frota registrada e à data de apuração apresentados na página 51 do Relatório de Gestão, conforme se verifica na transcrição abaixo:

Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil veículos

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|-------------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado |
| | 91,1 | 75,2 | 91,1 | 67,2 | 75,0 | 67,2 |
| <i>Frota Registrada</i> | | 54.159.864 | | 59.361.642 | | 53.361.642 |
| <i>Data apuração</i> | | Dez/08 | | Dez/09 | | Dez/09 |

Fonte: Denatran/Departamentos Estaduais de Trânsito/Órgãos Municipais de Trânsito

Índice de Acidentes com Vítimas Fatais por 10 mil veículos

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado |
| | 6,3 | 6,5 | 6,3 | 6,7 | 6,3 | 6,3 |
| Frota Registrada | | 54.159.864 | | 54.506.661 | | 64.817.974 |
| Data apuração | | Nov/08 | | Dez/08 | | Dez/10 |

Fonte: Ministério da Saúde/Denatran

Portanto, de acordo com os dados apresentados no Relatório de Gestão do DENATRAN, listamos as inconsistências abaixo:

a) Indicador *Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil veículos*:

- A Frota Registrada em 2011 é inferior à de 2010 e 2009;

- A Data de Apuração da frota de 2010 e de 2011 é a mesma (Dez/09), sendo que no indicador *Índice de Acidentes com Vítimas Fatais por 10 mil veículos* consta a frota com data de apuração de Dez/10;

- Apesar da redução da frota indicada em 2011, o incide apurado é o mesmo de 2010.

b) Indicador *Índice de Acidentes com Vítimas Fatais por 10 mil veículos*:

- A data de apuração da Frota Registrada em 2009 foi Nov/08, e em 2010 foi Dez/08,

- A Frota Registrada em Dez/08 para esse indicador (54.506.661) difere da apresentada no indicador *Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil veículos* para o mesmo período (54.159.864).

Posteriormente, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 63/2012/CGPO/DENATRAN, encaminhada em resposta à Solicitação de Auditoria 201204036/003, o DENATRAN reapresentou as tabelas anteriores e a metodologia de cálculo dos indicadores e atualizou a Frota apurada em Dez/09 para o indicador *Índice de Acidentes com Vítimas por 10 mil veículos*, conforme transcrito a seguir:

Fórmula: $[Acidentes\ com\ vítimas / (Frota / 10.000)] * 100$

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado | Previsto | Apurado |
| | 91,1 | 75,2 | 91,1 | 67,2 | 75,0 | 67,2 |
| Frota Registrada | | 54.159.864 | | 59.361.642 | | 59.361.642 |
| Data apuração | | Dez/08 | | Dez/09 | | Dez/09 |

Fonte: Denatran/Departamentos Estaduais de Trânsito/Órgãos Municipais de Trânsito

Entretanto, as demais inconsistências acima listadas permaneceram na nova informação encaminhada pela Unidade.

Portanto, verificamos que os indicadores utilizados pelo DENATRAN podem estar apresentando índices incorretos, tendo em vista as inconsistências em variáveis utilizadas nos cálculos, como a frota e

a data de apuração. Esse problema pode levar o gestor a realizar planejamento ou tomar providências com base em dados que não refletem a realidade que está sendo considerada para a tomada de decisões, cabendo ao DENATRAN apresentar os motivos das inconsistências verificadas e as medidas cabíveis para a sua correção.

2.1.3. Assunto - CONTROLES INTERNOS

2.1.3.1. Constatação

A FORÇA DE TRABALHO DA ÁREA DE TI DO DENATRAN É COMPOSTA NA SUA MAIORIA POR TERCEIRIZADOS

De acordo com as informações apresentadas pela Unidade, a força de trabalho na área de Tecnologia da Informação do DENATRAN está concentrada na Coordenação-Geral de Informatização e Estatística e compõe-se de 5 servidores, 17 prestadores de serviços e 1 estagiário.

Os quadros abaixo detalham essa situação:

I – SERVIDORES (5):

| NOME | CPF | SIAPE | CARGO | FUNÇÃO | FORMAÇÃO | SITUAÇÃO | ATIVIDADES DESEMPENHADAS |
|-------------------------------------|----------------|----------------|-----------------------|------------------|---------------------|--|--------------------------------------|
| Roberto Craveiro Rodrigues | 627.864.317-00 | 1516090 | Coordenador-Geral | DAS-101.4 | Analista de TI | Servidor Cedido da DATAPREV | Coordenação-Geral |
| Ivoneida Evaristo Nunes Dias | 182.695.821-34 | 160584 | Agente Administrativo | DAS 102.3 | Superior Incompleto | Servidora Cedida do M.Juiz | Coordenação-Geral substituta |
| Jairo Mota Castro | 220.586.211-15 | 6659748 | Chefe de Divisão | DAS-101.2 | Superior Incompleto | Servidor Cedido do Min. Previdência | Coordenação do sistema RENACH |
| Antony Lopes da Silva | 723.426.928-93 | 1515738 | Agente Administrativo | | Superior | Servidor Efetivo de Nível Médio-MCidades | Suporte do Sistema RENAAM |
| Victor Alex Begnini | 705.148.871-69 | 1519655 | Agente Administrativo | | Superior | Servidor Efetivo de Nível Médio-Mcidades | Suporte dos Sistemas SINIAV e SIMRAV |

II – PRESTADORES DE SERVIÇOS (17):

| NOME | CPF | CARGO | FORMAÇÃO | ATIVIDADES DESEMPENHADAS |
|------------------------------------|----------------|--------------------|---------------------|--------------------------|
| Danilo Pasqual Roman | 089.990.820-91 | Assistente Técnico | Superior | Apoio Administrativo |
| Adriana Ramos Barbosa | 620.469.001-97 | Assistente Técnico | Superior | Apoio Administrativo |
| Amanda de Sousa Novo | 006.623.861-75 | Assistente Técnico | Superior Cursando | Apoio Administrativo |
| Izabel Maria Costa Pimentel | 128.444.974-20 | Assistente Técnico | Superior Incompleto | Apoio Administrativo |
| Bruno Marcelino de | 939.287.851- | Assistente | Superior | Apoio Administrativo |

| | | | | |
|---|----------------|------------------------|---------------------|----------------------|
| Oliveira | 68 | Técnico | | |
| Cláudia Cristina Carvalho | 218.146.942-34 | Assistente Técnico | Superior Incompleto | Apoio Administrativo |
| Edenia Alves de Ataíde | 014.946.831-80 | Assistente Técnico | Superior | Apoio Administrativo |
| Eliana Maria de Jesus Santos | 707.316.831-53 | Assistente Técnico | Superior | Apoio Administrativo |
| Erica Jeanine Brito Sales | 829.173.451-87 | Assistente Técnico | Superior | Apoio Administrativo |
| Isabel Maria Costa Pimentel Cintra | 128.444.974-20 | Assistente Técnico | Superior Incompleto | Apoio Administrativo |
| Jaderson Pereira Zeferino | 725.567.731-20 | Assistente Operacional | Nível Médio | Apoio Administrativo |
| Karla Ferreira da Silva | 712.548.971-00 | Assistente Técnico | Superior Incompleto | Apoio Administrativo |
| Layse Roanne de Melo Vieira | 726.722.851-87 | Assistente Técnico | Superior | Apoio Administrativo |
| Lidiane dos Santos Araújo | 722.793.111-00 | Assistente Técnico | Superior Incompleto | Apoio Administrativo |
| Márcia Martins Pacheco | 539.199.801-82 | Assistente Técnico | Superior | Apoio Administrativo |
| Margalete Peixoto de Carvalho Damacena | 834.317.721-53 | Assistente Operacional | Nível Médio | Apoio Administrativo |
| Maria Carina Arrais Ribeiro | 012.577.231-97 | Assistente Operacional | Superior Cursando | Apoio Administrativo |

III – ESTAGIÁRIO (1):

| NOME | CPF | CARGO | CURSO | ATIVIDADES DESEMPENHADAS |
|---|----------------|------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Jesse Gabriel Siqueira Barbosa e Andrade | 030.609.496-66 | Estagiário Nível Médio (IEL) | Ensino Médio - cursando | Cópia, digitalização |

Conforme se verifica mais de 70 % da força de trabalho da área de TI do DENATRAN é composta por terceirizados (prestadores de serviços). Além disso, dos servidores que não são terceirizados, apenas dois são efetivos do Ministério das Cidades.

Destaca-se que embora a Unidade tenha informado que as atividades desempenhadas pelos funcionários terceirizados são de apoio administrativo, foi verificado, em entrevista com os servidores, que tal fato não é totalmente procedente. O item 2.1.4.1 deste Relatório evidencia o fato dos funcionários terceirizados estarem desempenhando atividades finalísticas do órgão.

De acordo com o regimento interno do Ministério das Cidades, cabe à Coordenação-Geral de Informatização e Estatística-CGIE:

“ I - fornecer aos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, com observância das suas respectivas competências, bem como aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, informações sobre registro de veículos e de condutores, mantendo fluxo permanente de informações com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito - SNT;

II - acompanhar os processos de cadastramento de veículos por parte das montadoras e importadoras junto à Secretaria da Receita Federal;

III - organizar e manter os Registro Nacional de Carteiras de Habilitação, de Veículos Automotores, da Câmara Nacional de Compensação de Multas e demais sistemas informatizados do Departamento;

IV - organizar a estatística geral de trânsito, definindo os dados a serem fornecidos pelos demais órgãos, e promover sua divulgação;

V - estabelecer modelo padrão de coleta de informações sobre as ocorrências de acidentes de trânsito e para as demais estatísticas de trânsito;

VI - controlar a liberação das séries numéricas dos Certificados de Registro de Veículos e de Registro e Licenciamento de Veículos, Documentos de Porte Provisório Obrigatório e da Carteira Nacional de Habilitação;

VII - formular, organizar e manter todos os novos sistemas informatizados do Departamento.”

Conforme se evidencia no regimento interno da Unidade a CGIE é responsável por informações relevantes e sensíveis relacionadas ao trânsito, tais como: coletas de informações; realização de estatísticas de trânsito; e organização e manutenção de diversos sistemas informatizados (RENAVAM; RENAINF; SISCSV; RENAJUD; SISECV E SIMRAV).

Diante dessa situação, constata-se que a área de TI do DENATRAN, está exposta a risco considerável de dependência de indivíduos sem vínculo com o órgão para a execução de suas atividades críticas, além de estar ocorrendo a terceirização do desempenho de atividades finalísticas relacionadas ao controle e gestão dos principais sistemas informatizados que compõe o Sistema Nacional de Trânsito.

Causa:

Insuficiência de servidores efetivos

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria a Unidade informou, por meio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 02/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB /DENATRAN, que:

"Para atender a essa Recomendação, estimamos um prazo de 3 (três) meses para levantamento da necessidade atual, elaboração e encaminhamento de documento que demonstrará a necessidade de servidores e suas especialidades, conforme a área demandante do Denatran. Esse documento será enviado a essa CGU para conhecimento, até o final do mês de dezembro de 2012."

Análise do Controle Interno:

Considerando que a Unidade se comprometeu a atender à recomendação constante do Relatório Preliminar de Auditoria, mantém-se àquela recomendação até que a Unidade apresente as providências adotadas.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao DENATRAN que atualize o estudo feito por meio da Nota Técnica nº 142/2010/CGPO/DENATRAN, detalhando a atual necessidade de servidores, incluindo os que devem ter formação específica na área de TI, e detalhando os efeitos negativos da insuficiência de pessoal no cumprimento dos seus objetivos. E que tal estudo seja encaminhado novamente à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades para que, com base nele, reforce a solicitação feita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG em relação à autorização de concurso público.

2.1.3.2. Informação

ATENDIMENTO AO CONTEÚDO ESPECÍFICO

De acordo com o item 04 da parte C da DN TCU Nº 108/2010 (conteúdo específico), os Órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, nos termos do Decreto nº 6.555, de 8/9/2008, na forma estabelecida pelo Acórdão TCU nº 39/2003 – Plenário, devem incluir no Relatório de Gestão: *“Demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda, detalhado por publicidade institucional, legal, mercadológica, de utilidade pública e patrocínios, relacionando dotações orçamentárias dos Programas de Trabalho utilizados, valores e vigências dos contratos firmados com agências prestadoras de serviços de publicidade e propaganda, e os valores e respectivos beneficiários de patrocínios culturais e esportivos.”*

Em análise ao Relatório de Gestão do DENATRAN verificou-se que a Unidade preencheu as seguintes informações no item 4 - DEMONSTRATIVO ANALÍTICO DAS DESPESAS COM AÇÕES DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA:

“Trata-se dos Contratos Administrativos nº 23/2009 (Artplan Comunicação S/A), 24/2009 (Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda) e 25/2009 (Propeg Comunicação Ltda) celebrados sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos-CGRLOG/SE/MCidades, em cujo relatório serão apresentadas as informações solicitadas.

O Denatran/Funset é responsável pela execução de 90% do montante desses Contratos, cujos valores são repassados à CGLOG para empenho e pagamento dos serviços prestados, em conformidade com relatórios e atestes apresentados pela Assessoria de Comunicação Social-ASCOM.”

A Unidade informou também que no exercício de 2011 foram descentralizados da UG 200320/00001-Funset para a UG 560010/00001 - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos-CGLOG, natureza da despesa 3390-39, um valor total de R\$ 48.261.838,33.

No Relatório de Gestão da Secretaria Executiva constam as informações solicitadas pelo TCU sobre os contratos de publicidade informados no Relatório de Gestão do DENATRAN.

2.1.3.3. Constatação

A ÁREA DE TI DO DENATRAN ESTÁ FRAGILIZADA E NA DEPENDÊNCIA DE TERCEIROS (SERPRO)

Após análise do Relatório de Gestão e das respostas apresentadas pela Unidade, verificou-se que a gestão da área de TI do DENATRAN está fragilizada, pois o Departamento não tem uma estrutura de governança de TI própria e as várias etapas do processo de gestão (desenvolvimento, manutenção, processamento e suporte) dos seus contratos de TI dependem de terceiros (SERPRO).

Com a finalidade de verificar a gestão da Tecnologia da Informação do DENATRAN foram demandadas, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201204036/01, informações e documentos ao Departamento. Em resposta aos questionamentos, a Unidade, por meio do Ofício n.º 872/2012/GAB/DENATRAN, de 04/05/2012, apresentou inicialmente a seguinte informação: *“os Contratos vigentes para atender os serviços de Tecnologia da Informação nesta Unidade são : Contrato nº 01/2009 (cópia anexa) celebrado com o Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO, para desenvolvimento e sustentação dos sistemas, Registro Nacional de Veículos Automotores-RENAVAM, Registro Nacional de Condutores Habilitados-RENACH, Registro Nacional de Infrações de Trânsito-RENAINF, Sistema de Certificação de Segurança Veicular-SISCSV, Restrições Judiciais de Veículos*

Automotores-RENAJUD e Sistema de Vistoria de Veículos-SISECV; Contrato nº 01/2011 (cópia anexa) celebrado com o Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO para operação do sistema Sistema Integrado de Monitoramento e Rastreamento Automático de Veículos-SIMRAV.”

Em anexo foram encaminhados os dois contratos citados.

Os questionamentos realizados por esta CGU e as respostas do DENATRAN estão descritas abaixo:

a) Apresentar os estudos/avaliações de verificação de rotina sobre a compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades do órgão;

RESPOSTA: “O DENATRAN não dispõe de servidores ou prestadores de serviço com formação e dedicação específica voltada para a Tecnologia da Informação. As necessidades do órgão estão descritas no PDTI do Ministério das Cidades e seu atendimento é realizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, mediante a execução dos Contratos acima mencionados.”

b) Apresentar a descrição detalhada do Processo de Desenvolvimento de Sistemas utilizado na organização, mostrando quem são os responsáveis, os setores envolvidos e as empresas terceirizadas colaboradoras (se houver);

RESPOSTA: “Como informado no item anterior, o DENATRAN não dispõe de pessoal ou estrutura para desenvolvimento de sistemas. Os sistemas do DENATRAN são desenvolvidos segundo metodologia e processos do SERPRO, contendo os acordos de níveis de serviço (SLA).”

c) Apresentar a documentação contendo a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI do Órgão oferecidas aos demandantes do serviço;

RESPOSTA: “Os acordos de nível de serviço constam dos Contratos supramencionados e podem ser conferidos nas cópias anexas, destacando que, no caso em análise, o DENATRAN é o demandante do serviço e o SERPRO é o prestador deste serviço;”

d) Apresentar a documentação comprovando a exigência de acordos de nível de serviço nos contratos celebrados pela Unidade com terceiros;

RESPOSTA: “A documentação poderá ser conferida nos Contratos celebrados com o SERPRO, cópias anexas.”

e) Apresentar a relação dos contratos de aquisição de bens e serviços de TI, no que tange ao desenvolvimento e manutenção de sistemas, contendo as seguintes informações: número do contrato, sistema (objeto), descrição do sistema, empresa contratada e valor contratado (se for o caso).

RESPOSTA: “Bens e serviços diversos de TI utilizados pelo DENATRAN são providos pelo Ministério das Cidades por meio de sua Coordenação Geral de Tecnologia da Informação. O desenvolvimento, manutenção, processamento e suporte aos sistemas do Denatran são providos pelo SERPRO.”

f) Apresentar a relação das soluções de Tecnologia da Informação da unidade, informando o respectivo gestor responsável da unidade, se elas foram desenvolvidas internamente ou por terceiros e se são mantidas internamente ou por terceiros:

Resposta:

| SISTEMAS | GESTOR RESPONSÁVEL | OBSERVAÇÕES |
|-----------|--------------------|-------------|
| RENAVAM | | |
| RENACH | | |
| FUNSETNET | | |
| SIMRAV | | |
| SISCSV | | |

| | | |
|------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| RENAJUD | Roberto Craveiro Rodrigues | Desenvolvidos e mantidos pelo SERPRO |
| SINIAV | | |
| RENAINF | | |
| RECALL | | |
| RENAEST | | |
| Consulta Cidadão (WEB) | | |

g) Apresentar a relação dos processos licitatórios para aquisição de bens e serviços de TI, contendo as seguintes informações: número do contrato, objeto, empresa contratada, e valor contratado e valores pagos;

RESPOSTA: “Considerando que os únicos contratos em vigor para TI no DENATRAN foram firmados com o SERPRO, estes foram realizados na modalidade de Dispensa de Licitação, com fundamento no inciso VIII do Art. 24, da lei 8666/93.”

| Nº do Contrato | Objeto | Empresa Contratada | Valor Contratado | Valores Pagos (jan a dez/2011) |
|-------------------------|---|--|------------------|--------------------------------|
| 01/2009 | Prestação de serviços especializados e contínuos em Tecnologia da Informação para atender aos Sistemas: RENAAM, RENACH, RENAINF, SISCSV, RENAJUD e ECV | Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO | 89.368.685,94 | |
| 01/2009 (Termo Aditivo) | Prestação de serviços especializados e contínuos em Tecnologia da Informação para atender aos Sistemas: RENAAM, RENACH, RENAINF, SISCSV, RENAJUD e ECV | Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO | 79.828.685,94 | 73.420.652,58 |
| 01/2011 | Prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação e Comunicação para Produção do Sistema Integrado de Monitoramento e Registro Automático de Veículos-SIMRAV | Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO | 28.920.000,00 | 0 |

h) Apresentar a documentação contendo processo de trabalho formalizado para contratação de bens e serviços de TI (fluxos, rotinas, estrutura, regimento, organograma e outros).

RESPOSTA: “Conforme descrito nos itens anteriores, a contratação de bens e serviços de TI foge à competência do Denatran ou de sua área técnica responsável pela TI (CGIE), excetuando os contratos já mencionados, celebrados com o SERPRO.”

Ressalta-se que a própria avaliação da Unidade feita no seu Relatório de Gestão sobre a sua Gestão de Tecnologia da Informação confirma as fragilidades da área. Algumas das informações extraídas do Relatório de Gestão, que evidenciam a situação apontada, estão relatadas a seguir:

- não é efetuada avaliação para verificar se os recursos de TI são compatíveis com as necessidades da UJ;
- o nível de participação de terceirização de bens e serviços de TI em relação ao desenvolvimento interno da própria UJ é de 100%;
- o desenvolvimento de sistemas quando feito na UJ não segue metodologia definida;
- não existe uma área específica, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação; e

- não há transferência de conhecimento para servidores do Órgão/Entidade referente a produtos e serviços de TI terceirizados.

Finalmente há que se ressaltar o fato constatado no item 2.1.3.1 do Relatório de que a maior parte da força de trabalho do DENATRAN é composta de terceirizados.

Causa:

Insuficiência de servidores efetivos especializados para a gestão das necessidades e recursos de TI.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria a Unidade informou, por meio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 02/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB /DENATRAN, que:

"O DENATRAN, vinculado à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, não dispõe de autonomia para o planejamento de suas políticas de TI, pois encontra-se inserido no Plano Diretor de Tecnologia da Informação-PDTI, elaborado pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação-CGTI, responsável pela política e planejamento de TI de todo o Ministério e que, também, não possui quadro de pessoal qualificado para elaboração de um PDTI adequado às recomendações estabelecidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação-SLTI do Ministério do Planejamento. Além disso, não obteve êxito na aprovação e contratação de empresa ou entidade competente para esse fim, conforme demonstrado na Nota Técnica nº 89/2011/CGIE/DENATRAN (Anexo II).

As ações necessárias à reestruturação da área de TI no Denatran são: mapeamento e redesenho de processos; elaboração de um PDTI nos moldes recomendados pela SLTI/MP; realização de concurso público para contratação de servidores capazes de internalizar o conhecimento.

A área responsável pela TI no DENATRAN é a Coordenação Geral de Informatização e Estatística – CGIE e cabe aqui esclarecer que foram inúmeras as solicitações de servidores - com destaque para Analistas de Negócio, Gerentes de Projeto e Estatísticos - não apenas no âmbito do DENATRAN mas também por meio da CGMI do Ministério das Cidades, quando do levantamento de necessidades realizado para subsidiar solicitação de servidores ao Ministério do Planejamento.

Cabe esclarecer que a CGIE gera um grande volume de processos administrativos, em especial oriundos da justiça que, embora disponha de sistema informatizado (RENAJUD) para registro de restrições, envia ao DENATRAN entre 400 a 500 processos por mês para imposição ou retirada de restrições sobre veículos, habilitações e multas. Diante disso, a necessidade da CGIE, que antecipamos aqui, foi estimada em 18 servidores com formação em Tecnologia da Informação, assim distribuídos: 4 Analistas de negócio, 4 Gerentes de Projeto, 1 Web Designer, 1 DBA, 2 Analistas de segurança, 6 técnicos nível médio, ainda, 2 Estatísticos e 19 Agentes administrativos. Essa necessidade será demonstrada no documento mencionado no item 2.1.3.1 acima."

Análise do Controle Interno:

Em recente acórdão expedido pelo TCU (Acórdão n.º 1233/2012 – Plenário), cujo objeto do relatório foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI, foi determinado à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que, em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição que:

- mesmo que a execução de seus serviços de tecnologia da informação seja transferida mediante contrato ou outro acordo a outra organização pública, como as empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação, as atividades de gestão (planejamento, coordenação,

supervisão e controle) de TI devem ser acometidas a pessoas integrantes do quadro permanente, ou, excepcionalmente, a detentores de cargo em comissão, da organização contratante, não podendo ser delegadas a pessoas direta ou indiretamente ligadas à contratada;

- a contratação de empresas públicas prestadoras de serviços de tecnologia da informação não afasta a necessidade de a organização contratante manter estrutura de governança de TI própria, que direcione e controle a gestão desses contratos bem como a gestão de todos os processos de TI da organização.

O que se verifica no DENATRAN é que embora a Unidade tenha uma Coordenação (Coordenação Geral de Informatização e Estatística –CGIE) para tratar a respeito dos bens e serviços de TI utilizados nas atividades do Departamento, essa Coordenação não dispõe de pessoal do quadro, e o desempenho das suas atividades é exercido por funcionários terceirizados e sem vínculo permanente com a Administração Pública. Com isso as atividades de gestão dos sistemas informatizados integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, definidos pelo Decreto 7.579/2011 (planejamento, coordenação, supervisão e controle) estão totalmente descentralizadas para o SERPRO, contrariando o citado Acórdão.

Apesar da unidade ter informado, em resposta ao Relatório Preliminar, que não dispõe de autonomia para o planejamento de suas políticas de TI, pois encontra-se inserido no Plano Diretor de Tecnologia da Informação-PDTI, elaborado pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação-CGTI, responsável pela política e planejamento de TI de todo o Ministério, e que, também, não possui quadro de pessoal qualificado para elaboração de um PDTI adequado, é importante mencionar que a recomendação desta CGU é para que o DENATRAN, por ser responsável pelos contratos com o SERPRO, tenha uma estrutura mínima de TI necessária para gerenciar esses contratos, ou seja, tenha uma estrutura de pessoal próprio capacitado para planejar, coordenar, supervisionar e controlar esses contratos.

É importante relatar também que na auditoria especial realizada no DENATRAN, a partir da Portaria nº 2.663, de 19/12/2011, foi verificado que o Departamento não possui a gerência e o controle dos dados produzidos pelos seus próprios sistemas, pois qualquer informação ou relatório solicitado a respeito dos sistemas informatizados do Departamento eram demandados ao SERPRO.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao DENATRAN que, em conjunto com a providência informada à Constatação nº 30, acerca da estruturação dos seus controles internos, contemple nesse processo a reestruturação da sua unidade responsável pelos sistemas informatizados de modo a instituir uma estrutura de governança de TI própria, com a finalidade de implementar um acompanhamento que permita ao Departamento a produção de informações, o controle e a gestão dos seus contratos de TI. Assim como foi recomendado para a Constatação nº 30, indicamos a necessidade de elaboração de cronograma para esse processo, de modo a possibilitar o acompanhamento por parte desta Controladoria da implementação da recomendação.

2.1.3.4. Constatação

FRAGILIDADES NOS PROCESSOS DE ACOMPANHAMENTO DOS RECOLHIMENTOS DAS CONTRIBUIÇÕES AO FUNSET

Em pesquisa a respeito de trabalhos realizados por órgãos de controle acerca das ferramentas existentes para monitoramento da arrecadação de recursos do FUNSET, a equipe de auditoria verificou que em 2004, o Tribunal de Contas da União - TCU, em Relatório de Auditoria Operacional (TC-008.392/2004-

8), constatou a falta de controle sobre os valores da arrecadação das multas de trânsito, conforme se observa na transcrição abaixo do citado Relatório:

“Além das limitações orçamentárias, constatou-se que o Denatran exerce pouco controle sobre os valores totais das multas de trânsito arrecadadas pelos Detran ou pelos municípios que possuem órgão de trânsito, e sobre o repasse dos 5% desses valores ao Tesouro Nacional. Na realidade, o Departamento não conhece os montantes arrecadados com as multas no trânsito no país, só toma ciência dos valores repassados ao Funset quando recebe comunicação dos Detran e, por fim, não confere os montantes informados como transferidos.”

O citado Relatório do TCU evidenciou o processo atual de recolhimento dos valores vinculados ao FUNSET para os municípios e Detrans, que recolhem as multas e contabilizam seus próprios autos de infração, tanto por meio de GRU ou transferência bancária (com apresentação de relatório gerencial ao DENATRAN) como por meio da rede bancária, com o repasse eletrônico dos valores ao Fundo com acompanhamento dos montantes pelo SIAFI, conforme transcrito a seguir:

“Para os municípios e parcela dos Detrans que recolhem as multas e contabilizam os próprios Autos de Infração, o repasse da percentagem pertencente ao Funset é realizado, posteriormente, por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU ou por transferência bancária mediante DOC ou TED. Quando o recolhimento das multas é feito na rede bancária, os bancos fazem o repasse eletrônico de 5% do valor pago diretamente ao Funset. Porém, nestes casos o Denatran apenas acompanha, no Siafi, os montantes globais transferidos diariamente pelos bancos, sem saber de que município, órgão ou entidade proveu o repasse.

Para controlar as receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito, o Departamento tentou tornar obrigatória a arrecadação através de guia com código de barras. Os órgãos autuadores que ainda utilizassem outras modalidades eletrônicas de recebimento deveriam disponibilizar informações para a rede bancária montar “arquivo-retorno” e transmitir ao Denatran as informações capturadas das guias e outros meios utilizados para arrecadação. Todavia, a medida não foi concretizada, uma vez que muitos dos entes não implementaram a utilização do código de barras, nem disponibilizaram as informações.

Atualmente, o meio de controle mais utilizado está previsto na Resolução Contran 10/98, que obriga os órgãos e entidades responsáveis pela cobrança de multas de trânsito a emitir relatórios mensais, como prestação de contas de suas movimentações de recursos, sob pena do previsto no § 1º do art. 19 da Lei 9.503/97. Mesmo assim, somente parte dos entes apresenta os relatórios exigidos. No exercício de 2004, não foi implementada medida punitiva em relação aos órgãos e entidades irregulares na prestação de contas, sendo que, na prática, Departamento apenas entra em contato para informá-los do período em relação ao qual a prestação de contas encontra-se pendente.

A rede bancária, por sua vez, não cumpre ao art. 8º da Portaria Denatran 25/2004, que determina a remessa, para o Departamento, do “arquivo-retorno”, com as informações sobre os órgãos autuadores, a identificação das infrações e dos contribuintes, entre outros dados que viabilizariam o controle sobre a arrecadação. Este descumprimento, porém, decorre da própria falta de equipe e aparato tecnológico do Denatran para processar estes arquivos, de forma que, como o Departamento não tem como processar as informações, os bancos deixaram de enviá-las.”

O referido Relatório do TCU, conclui por estabelecer determinações ao DENATRAN para que implemente mecanismos efetivos para o controle do valor correspondente a 5% das multas arrecadadas para o FUNSET:

“Para aprimorar o controle sobre as receitas do Funset, deve-se determinar ao Denatran que implemente mecanismos efetivos para o controle do valor correspondente aos 5% das multas arrecadadas, em cumprimento ao art. 19, inc. XII, do CTB. Além disso, que adote providências em relação às entidades que se encontram pendentes em relação à prestação de contas dos recursos do fundo, instaurando tomada de contas especial, se necessário.”

Após o mencionado Relatório de Auditoria Operacional, datado de 2004, identificamos deliberação do

TCU de 2006 acerca da necessidade do estabelecimento de controles dos recolhimentos ao FUNSET, conforme determinação presente no Acórdão nº 353/2006 – Plenário, abaixo transcrita:

“9.1. Determinar ao Departamento Nacional de Trânsito - Denatran que:

9.1.1. implemente mecanismos efetivos de controle sobre o repasse de 5% do valor total da arrecadação das multas de trânsito de competência da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - Funset, em cumprimento ao art. 19, inc. XII, do Código de Trânsito Brasileiro;

9.1.2. adote as providências cabíveis em relação às entidades que se encontram pendentes na prestação de contas dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - Funset, instaurando tomada de contas especial, se necessário;”

No Relatório de Gestão, exercício de 2011, o DENATRAN se posicionou sobre a demora no cumprimento da determinação contida no Acórdão nº 353/2006 – Plenário: *“O sistema FUNSETNet não entrou em funcionamento na data prevista – julho de 2011 – em razão da existência de pendências que não foram finalizadas para implementação. Além disso, houve necessidade de ajustes nas suas funcionalidades para a devida homologação pelo SERPRO.”*

Também no Relatório de Gestão de 2011, em análise crítica, o órgão declarou os fatores que dificultaram a implementação do Sistema: *“O cronograma do projeto FunsetNet possui 4 Fases: Concepção, Planejamento, Elaboração (com 3 iterações) e Construção (com 3 iterações). Foram realizadas reuniões para discutir as iterações (fases/etapas) do cronograma de implementação do FunsetNet, na Fase de Elaboração e Construção. Em 2011, na Elaboração, foi concluída a 2ª iteração e a 3ª está prevista para ser concluída até dez de 2012.”*

Dessa forma, observa-se que a determinação do TCU ainda não foi efetivamente cumprida. Entretanto, de acordo com as informações prestadas pelo DENATRAN, por meio da SA nº 201204036/004, a ferramenta FunsetNet está em fase adiantada de conclusão e tem previsão para iniciar sua operação em janeiro de 2013.

Para maiores esclarecimentos, o DENATRAN foi questionado, por meio da SA nº 201204036/004, acerca da realização do controle da arrecadação dos recursos do FUNSET. Em sua resposta, por meio da Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/DENATRAN, de 21/08/2012, se posicionou da seguinte forma:

“Em 2006, para atender a determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) exarada no Acórdão nº 353/2006 – Plenário, foram editadas a Resolução Contran nº 263, de 14 de dezembro de 2007 e a Portaria Denatran nº 11, de 19 de fevereiro de 2008, com o objetivo de estabelecer regras e padronização de documentos para arrecadação de multas por infração ao Código de Trânsito Brasileiro – CTB (multas de trânsito) e para retenção, recolhimento e prestação de informações a respeito dos 5% (cinco por cento) do valor arrecadado das multas de trânsito destinados à conta do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), conforme previsto no parágrafo único do artigo 320 da Lei n.º 9.503/1997.

Com base nesses normativos, foi desenvolvida a ferramenta FunsetNet, para permitir o envio das prestações de informações mensais e demonstrativos de restituição, com vistas ao controle da arrecadação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset). Essa ferramenta operou de maneira instável no período de outubro de 2008 a março de 2009.

Em vista dessa instabilidade, o processo de implantação e desenvolvimento do FunsetNet foi reiniciado, passando a manutenção e a administração do referido sistema para o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com estimativa inicial de conclusão para o final de 2009, o que não pode ser realizado por dificuldades de cronograma apresentadas pelo Serpro.

Diante das dificuldades apresentadas pelo Serpro, principalmente quanto ao início do desenvolvimento de novo sistema, o Denatran fez gestões com o Ministério da Justiça, amparado no Decreto nº 4.939, de 29 de dezembro de 2003, para utilização dos serviços da empresa DBA Engenharia de Sistemas,

contratada daquele Órgão, para que desenvolvesse, juntamente com o Serpro, o novo sistema FunsetNet.

Referido sistema, que visa controlar o repasse dos 5% do valor arrecadado com as multas de trânsito em todo o país e obter dados estatísticos confiáveis para direcionar as campanhas de trânsito no Brasil, conforme Documento de Visão de Negócio/Versão 1.2, anexo IV, está em fase adiantada de conclusão e tem previsão para iniciar sua operação em janeiro de 2013.

Até que o FunsetNet entre em efetiva operação, o Denatran realiza o controle da arrecadação dos recursos do Funset por meio de Guias de Recolhimento da União – GRU e informações adicionais prestadas pelos órgãos e entidades arrecadadores de multas de trânsito integrantes do Sistema Nacional de Trânsito - SNT, conforme Portaria Denatran nº 11/2008, com acompanhamento periódico do ingresso dos recursos via Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

É importante ressaltar que o Ministério das Cidades/Denatran, preocupado com o controle da arrecadação das multas de trânsito e o respectivo repasse dos 5% para o Funset, tem adotado, por prudência, as seguintes providências:

i) criação do Comitê de Assuntos Financeiros da Área de Trânsito – COMFITRAN, conforme Portaria Denatran nº 15, de 5 de março de 2008, anexo V, que tem por finalidade o diagnóstico relativo a arrecadação das multas de trânsito e dos valores recolhidos à conta do Funset, pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), e promover a articulação e a integração dos órgãos autuadores, arrecadadores e recolhedores de multas de trânsito, definindo estratégias e sistemáticas para a melhoria do controle da arrecadação de multas de trânsito. Desse modo, os órgãos integrantes do COMFITRAN prestam informações frequentes sobre a arrecadação de multas de trânsito e o respectivo repasse dos 5% ao Funset;

ii) solicitação à Controladoria-Geral da União - CGU de orientação quanto à possível competência do Denatran em proceder a auditorias nos Estados e Municípios inadimplentes em relação aos repasses destinados ao Funset. Nesse sentido, a CGU informou que “o Denatran, na posição de gestor do fundo, tem o controle primário relativo à arrecadação de recursos ao Funset” (trecho extraído do Ofício nº 191 DIURB/DI/SFC/CGU-PR, anexo VI);

iii) o entendimento da CGU foi plenamente corroborado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades, por meio do PARECER CONJUR/MCIDADES/Nº 240/2012, de 27/01/2012 (anexo VII);

iv) para os casos em que Estados e Municípios estão inadimplentes o MCidades/Denatran tem procurado a utilização da cobrança judicial, executada por meio da Procuradoria-Geral da União – PGU, a exemplo da exitosa cobrança levada a termo junto à Agência Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade – AMT/Goiânia, conforme Processo nº 80000.018855/2010-14, anexo VIII.”

Além das justificativas acima, o DENATRAN apresentou o Processo nº 80000.018855/2010-14, anexo ao Ofício nº 1.844/2012/AB/DENATRAN, de 21/08/2012.

Esse processo trata de cobrança judicial acerca do recolhimento dos recursos destinados ao Funset pela Agência Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade – AMT de Goiânia. Foi relatado que, informalmente, chegou ao conhecimento do Comitê de Assuntos Financeiros de Trânsito (Confitran) que diversos repasses dos recursos do FUNSET não estavam sendo recolhidos. Então, houve várias notificações ao órgão inadimplente para que recolhesse os valores devidos, até que em 08/04/2011, a citada AMT propôs o parcelamento do débito em seis parcelas. Em 27/07/2012, após a autorização ministerial, o processo foi encaminhado à Procuradoria Geral da União para adoção das medidas necessárias à formalização de acordo extrajudicial.

Embora o caso relatado acima demonstre o êxito de procedimento específico do DENATRAN/MCIDADES para ressarcimento dos valores devidos ao FUNSET, cumpre ressaltar que esse controle deveria ser feito de forma global e concomitante aos recolhimentos dos valores, uma vez

que como esse, deve haver outros casos de inadimplência, que demandem um grande esforço da máquina administrativa, os quais nem sempre podem ser exitosos.

Cumpra informar ainda que os recolhimentos relativos aos valores das multas de trânsito arrecadados nas autuações efetuadas por órgãos e entidades executivos de trânsito diferentes daqueles de registro do veículo são controlados pelo Sistema RENAINF. Nesse caso, há um rateio do valor arrecadado para o FUNSET e dos custos operacionais envolvidos, conforme Anexo IV da Portaria DENATRAN nº 74/2008, de 27/08/2008.

Cabe, portanto, ressaltar a excessiva demora na implementação do FunsetNet, bem como questionar se a solução apontada está sendo desenvolvida para a resolução definitiva do problema de controle de recolhimento dos valores devidos ao FUNSET.

Causa:

Planejamento deficiente na concepção de sistema de dados e falta de eficácia na implementação de controles internos relativos ao recolhimento dos valores devidos ao FUNSET.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 2077/2012/GAB/DENATRAN, de 25/09/2012, encaminhou a Nota Técnica Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB/DENATRAN, informando o seguinte:

"O Denatran tem envidado esforços contínuos na concepção e conclusão do Sistema FunsetNet para controle e acompanhamento dos recolhimentos das contribuições ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), conforme determinado no Acórdão TCU nº 353/2006-Plenário. Portanto, há seis anos vem lutando para que o FunsetNet seja uma realidade. As dificuldades advindas da não efetivação desse projeto foram amplamente demonstradas à CGU na Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/DENATRAN, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201204036/004.

Conforme explicitado no anexo IV da mesma Nota Técnica, o FunsetNet será construído sobre um forte paradigma de gestão de processos, integração de aplicações, tecnologias abertas e componentes extensíveis, permitindo que possa ser aperfeiçoado na medida que a rede de envolvidos no processo de recolhimento dos valores do FUNSET evoluam em seus sistemas, realizando melhorias e configurações mais adequadas sem, entretanto, necessitar que tais ajustes ocorram para que o DENATRAN possa usufruir de grandes benefícios já em um primeiro momento.

Este sistema permitirá a conciliação dos valores declarados pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) com o que foi efetivamente recolhido à conta única do Tesouro Nacional em favor do Funset no Siafi.

Abaixo, apresentamos cronograma do projeto FunsetNet:

| Nome da Tarefa | Início | Fim | Situação |
|--|---------------|------------|-----------------|
| Fase 1: Concepção | 6/8/2010 | 15/10/2010 | Concluída |
| Fase 2: Planejamento | 18/10/2010 | 22/10/2010 | Concluída |
| Fase 3: Elaboração | 25/10/2010 | 10/5/2011 | Concluída |
| Fase 4: Construção (desenvolvimento) | 20/6/2011 | 8/10/2012 | 95% |
| Fase 5: Internalização no Serpro | 8/10/2012 | 12/11/2012 | 0% |
| Fase 6: Projeto Piloto | 12/11/2012 | 31/12/2012 | 0% |
| Fase 7: Operacionalização do FunsetNet | Janeiro/2013 | Não há | 0% |

2: "Recomendamos ao DENATRAN que busque desenvolver e implementar mecanismos de controle dos

quantitativos e valores de multas de Trânsito aplicadas pelos entes integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, a fim de cumprir a legislação brasileira de trânsito relativa ao recolhimento de 5% do valor das multas aplicadas para o FUNSET.”

As dificuldades para entrada em operação de um mecanismo de controle das prestações de informações dos órgãos e entidades do SNT (FunsetNet), em relação aos valores recolhidos à conta do Funset, são de conhecimento dessa CGU. Isto sem envolver um sistema de multas em âmbito nacional.

Imaginem a dificuldade para desenvolver e implementar mecanismos de controle dos quantitativos e valores de multas de trânsito aplicadas pelos entes integrantes do SNT. Isto envolveria a elaboração e disseminação de sistema nacional de multas.

Atualmente, em atendimento aos dispositivos legais – Lei nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) –, cada órgão e entidade do SNT possui seu sistema próprio de multas de trânsito, conforme inciso VI do art. 21, inciso VI do art. 22 e inciso VII do art. 24, todos do CTB. O trabalho seria de unificação desses sistemas, para que todos passassem a utilizar sistema único nacional de multas, aprovado e homologado pelo Denatran.

Este é o nosso desejo. Este é o melhor dos mundos para o controle efetivo dos valores recolhidos à conta do Funset. Entretanto, é uma realidade ainda longínqua, uma vez que nem conseguimos implantar o FunsetNet, que, no entendimento do Denatran, seria o primeiro passo nesse controle.

O sistema nacional de multas é nossa pretensão, é nossa meta, mas não podemos precisar quando irá iniciar este projeto, nem quanto tempo ele durará.

Desse modo, é de bom alvitre, neste momento, que centralizemos esforços no FunsetNet, para que este entre em operação e demonstre efetividade, e que, a partir dos controles advindos desse sistema, busquemos o aperfeiçoamento com um sistema nacional de multas.”

Análise do Controle Interno:

Em complementação às informações prestadas pelo DENATRAN durante a fase de apurações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201204036/004, foi realizada reunião em 27/08/2012 com a equipe do DENATRAN/FUNSET, sendo confirmadas fragilidades no controle da arrecadação das receitas do FUNSET, apesar dos esforços empreendidos pelo Departamento.

Na reunião foi feita explanação sobre as formas de controle da arrecadação dos recursos do FUNSET: recursos recolhidos por meio do Sistema RENAINF, recolhimentos efetuados pela rede bancária por meio de código de barras “segmento 7 – multas de trânsito” e efetuados por meio de GRU ou transferências bancárias com envio posterior de relatórios gerenciais ao DENATRAN/FUNSET.

Em que pese as informações prestadas e até uma previsão não formalizada apresentada para a entrada em funcionamento do sistema FunsetNet, verificamos que os problemas na arrecadação dos recursos do FUNSET ainda são os mesmos verificados pelo TCU no Relatório de Auditoria Operacional de 2004. Portanto, passados cerca de 8 anos das constatações tratadas pelo Tribunal, ainda não houve a adoção de medidas efetivas para que se dê o efetivo cumprimento da legislação quanto à arrecadação dos recursos do Fundo.

Fica, portanto, demonstrado que o DENATRAN deve se empenhar em implementar com a máxima brevidade possível, a implantação do sistema FunsetNet, a fim possibilitar o efetivo acompanhamento da parcela vinculada ao FUNSET quando dos recolhimentos das multas por infração ao Código de Trânsito Brasileiro, conforme já determinado pelo Acórdão nº 353/2006 – TCU Plenário.

Por outro lado, em que pese à necessidade urgente de implementação de ferramenta para o controle da arrecadação dos recursos do FUNSETNET, observa-se que algumas precauções devem ser tomadas pelo DENATRAN para que haja um controle eficaz. Vejamos a seguir.

O FUNSETNET é um sistema de informação concebido para que o DENATRAN administre adequadamente a arrecadação do fundo FUNSET pelos órgãos e agentes arrecadadores.

De acordo com a concepção do sistema, a conciliação dos dados será feita entre o SIAFI e os arquivos eletrônicos enviados por instituições financeiras arrecadadoras, dividindo-se as multas referentes aos recolhimentos efetuados por meio do “seguimento 7” e fora do “seguimento 7”. Os arquivos eletrônicos a serem enviados serão denominados arquivo M (fora do seguimento 7) e arquivo G (seguimento 7).

Ocorre que hoje, no caso dos recolhimentos efetuados fora do seguimento 7, o DENATRAN recebe apenas relatórios gerenciais acompanhados de GRU referente ao recolhimento de 5% do valor dessas multas.

A equipe de auditoria chegou à conclusão de que o DENATRAN deve se resguardar para que o envio eletrônico dos dados não sirva apenas para substituir os atuais relatórios gerenciais em meio físico, mas que permita um controle individualizado e efetivo das multas recolhidas para os órgãos atuadores, no que se refere à quantidade e valores, pois não seria efetivo um controle somente do total recolhido.

Na resposta do DENATRAN ao Relatório Preliminar de Auditoria, contida na Nota Técnica Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB/DENATRAN, o Departamento justificou os esforços empreendidos para concepção e conclusão do Sistema FunsetNet, desde seis anos atrás. Foi explicado que esse Sistema está sendo concebido para proporcionar a gestão de processos, integração de aplicações, tecnologias abertas e componentes extensíveis, a fim de garantir conciliação entre os valores declarados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito com os recolhimentos efetivos à conta única do Tesouro Nacional. O DENATRAN apresentou ainda o cronograma das ações para implementação do FunsetNet com previsão de iniciar operações em Janeiro de 2013.

Consideramos a implantação do FunsetNet um grande avanço para o DENATRAN, tendo em vista que viabilizará uma conciliação informatizada dos valores recolhidos ao Funset, que hoje é realizada por meio do envio de relatórios gerenciais. No entanto, cumpre ao DENATRAN acompanhar as etapas finais de implementação do Sistema, a fim de que o cronograma previsto não se estenda por mais tempo do que o necessário para o início das atividades.

Quanto à recomendação para desenvolvimento de mecanismos de controle dos quantitativos e valores de multas de Trânsito aplicadas pelos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, o DENATRAN informou as dificuldades encontradas para viabilizar a implementação desses controles, tendo em vista que se trataria de um Sistema de âmbito nacional. Entretanto, discordamos do DENATRAN nesse ponto, pois é sabido que a administração pública enfrenta muitos problemas, sempre associados a escassez de recursos físicos, humanos e de tecnologias. O fato é que não há sequer menção sobre qualquer controle relativo aos valores efetivamente devidos pelos participantes do sistema e que devem ser recolhidos ao FUNSET.

O DENATRAN afirma ainda que um sistema nacional de multas é a sua pretensão, sua meta, mas no momento não pode fixar uma data de início, nem sequer a duração do seu desenvolvimento. Entendemos, entretanto, que metas devem ser quantificáveis, ou seja, mensuráveis, e não há como iniciar qualquer projeto sem que haja um planejamento adequado.

Desse modo, no entendimento da equipe de auditoria, o DENATRAN deve se mobilizar para iniciar imediatamente ações que visem a superação das fragilidades apontadas. Esse trabalho de planejamento pode demonstrar outras necessidades e criar novas soluções, sendo que talvez nem sequer seja necessária a implementação de um sistema nacional de multas de trânsito para que seja feito um controle eficaz dos quantitativos e valores das multas aplicadas em âmbito nacional.

Portanto, não acatamos as justificativas, tendo em vista a necessidade de serem iniciadas ações para combater a fragilidade apontada, quer se instituindo uma equipe de busca de soluções, quer se estabelecendo controles menos complexos, como por exemplo, convênios com a rede bancária para identificação dos recolhimentos, dentre outras soluções possíveis. Fica mantida, portanto, a recomendação nesse ponto.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos ao DENATRAN que conclua a implementação da ferramenta FunsetNet em cumprimento ao cronograma de execução apresentado. Informamos ainda que esta CGU estará acompanhando a implementação desta providência, no âmbito do acompanhamento permanente realizado junto ao Ministério das Cidades.

Recomendação 2:

Recomendamos ao DENATRAN que busque desenvolver e implementar mecanismos de controle dos quantitativos e valores de multas de trânsito aplicadas pelos entes integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, a fim de cumprir a legislação brasileira de trânsito relativa ao recolhimento de 5% do valor da multas aplicadas para o FUNSET.

2.1.4. Assunto - MOVIMENTAÇÃO

2.1.4.1. Constatação

TERCEIRIZAÇÃO COM DESVIO DE FUNÇÕES NO DENATRAN

Em Julho de 2012, foi encaminhado ao Ministério das Cidades, o Relatório Preliminar de Auditoria nº 00190.035225/2011-58, decorrente dos trabalhos de **auditoria especial** realizados no **Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN**, instituída por meio da Portaria CGU nº 2.663, publicada no DOU 20/12/2011.

De acordo com a equipe que realizou os trabalhos de auditoria, o corpo técnico do DENATRAN é formado em grande parte por trabalhadores terceirizados e a maior parte está desempenhando atividades finalísticas no Departamento. Vejamos:

*“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). Muitos desses terceirizados 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.”* (grifo nosso)

Atualmente, os trabalhadores terceirizados que atuam no âmbito do Ministério das Cidades exercem suas atividades por meio do Contrato Administrativo nº 03/2011, firmado com a empresa PH Serviços e Administração Ltda., CNPJ nº 06.090.065/0001-54, por dispensa de licitação fundamentada no inciso XI, do artigo 24, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que essa dispensa foi objeto de análise no item 3.1.7.8 do Relatório de Auditoria n.º 201203943, referente à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva, sendo questionado o fundamento legal da mesma.

O processo licitatório para contratação PH Serviços e Administração Ltda. foi regulado pelo Edital de Pregão Eletrônico nº 26/2007, de 10/10/2007. Esse instrumento previa a terceirização dos seguintes cargos: Assistente Especializado, Assistente Técnico e Assistente Operacional. Entretanto, instada a se

manifestar, a Coordenação Geral de Recursos Humanos – CGRH do Ministério emitiu a Nota Técnica nº 156/2007 esclarecendo que as funções do posto de Assistente Especializado se enquadravam como atividades-fim da administração, situação vedada no parágrafo segundo do Decreto nº 2.271, de 07/07/1997. Em seguida, a Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, por meio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 4349/2007, se posicionou no sentido da impossibilidade de contratação dos postos de Assistente Especializado, tendo sido tal função excluída do Edital e do respectivo Termo de Referência.

Restou, então, a previsão para a contratação dos cargos de Assistente Técnico e Assistente Operacional. De acordo com o Edital de Pregão Eletrônico nº 26/2007, de 10/10/2007, o posto de Assistente Técnico deveria desempenhar as seguintes atividades:

- Auxiliar na revisão de documentos e processos a fim de manter o controle da qualidade das informações;
- Auxiliar nas atividades relacionadas ao levantamento e organização do acervo documental;
- Prestar assistência na elaboração e encaminhamento de ofícios, memorandos, certidões e outros documentos;
- Realizar pesquisa em sistemas informatizados de gerenciamento de documentos;
- Organizar agendas;
- Providenciar reservas de passagens aéreas e de hotéis;
- Registrar as solicitações do público interno e externo;
- Protocolar as correspondências recebidas e expedidas;
- Receber e conferir pedidos e materiais;
- Solicitar reposição de estoque.

Para o posto de Assistente Operacional caberiam as seguintes atribuições, nos termos do Edital:

- Cadastrar, digitar, organizar, conferir, entregar, receber, registrar, distribuir e controlar a movimentação de correspondência e documentos, classificar e arquivar;
- Organização de arquivos e fichários;
- Prestar informações sobre tramitação e andamento de processos e documentos;
- Atender a chamadas telefônicas, anotar e transmitir os respectivos recados;
- Agendar compromissos;
- Registrar visitas, anotando os dados pessoais;
- Operar máquinas copiadoras e fac-símile zelar pela conservação dos equipamentos;
- Realizar a entrega externa de correspondências e documentos;
- Auxiliar no controle do estoque quanto ao acesso, armazenamento e o acondicionamento de materiais, validade dos produtos estocados;
- Auxiliar a conferência periódica dos bens patrimoniais.

Considerando-se os indícios apurados na Auditoria Especial realizada no DENATRAN, de que os terceirizados estariam executando atividade finalísticas, privativas de servidores efetivos, selecionou-se uma amostra entre os terceirizados do Departamento para apurar as atividades de fato realizadas por esses trabalhadores.

Em 03/08/2012, nas dependências do Ministério das Cidades, foi aplicado um questionário e realizada entrevista com 10 (dez) funcionários terceirizados lotados no DENATRAN. Os agentes selecionados, de forma aleatória, responderam a quesitos, dentre eles: quais eram as atividades desenvolvidas no dia-a-dia e se tinham acesso a sistemas corporativos.

Os dados colhidos demonstraram que a maior parte dos trabalhadores entrevistados exercem atividades finalísticas do Departamento, incompatíveis com a terceirização de serviços na administração pública. Embora, na área federal, o Decreto-Lei nº 200/67 incentive a terceirização de serviços, o Decreto nº 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, estabelece vedação de terceirização em atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão, nos termos do parágrafo segundo do artigo 1º:

“Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.” (grifo nosso).

Transcreve-se a seguir algumas atribuições do DENATRAN, fixadas pela Portaria nº 400/2005, de 02/09/2005, que estabeleceu o Regimento Interno do órgão:

“Art. 12. À Coordenação Geral de Informatização e Estatística compete:

I – fornecer aos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, com observância das suas respectivas competências, bem como aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, informações sobre registro de veículos e de condutores, mantendo o fluxo permanente de informações com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito – SNT;

II – acompanhar os processos de cadastramento de veículos por parte das montadoras e importadoras junto à Secretaria da Receita Federal;

III – organizar e manter os Registro Nacional de Carteiras de Habilitação, de Veículos Automotores, da Câmara Nacional de Compensação de Multas e demais sistemas informatizados do Departamento;

IV – organizar a estatística geral de trânsito, definindo os dados a serem fornecidos apelos demais órgãos, e promover sua divulgação;

V – estabelecer modelo padrão de informações sobre as ocorrências de acidentes de trânsito e para as demais estatísticas de trânsito;

VI – controlar a liberação de séries numéricas dos Certificados de Registro de Veículos e de Registro de Licenciamento de Veículos, Documentos de Porte Provisório Obrigatório e da Carteira Nacional de Habilitação;

VII – formular, organizar e manter todos os novos sistemas informatizados do Departamento.

(...)

Art. 14. À Coordenação-Geral de Infra-Estrutura de Trânsito compete:

I – elaborar, juntamente com os demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito – SNT e submeter à aprovação do CONTRAN a complementação ou alteração da sinalização e dos dispositivos e equipamentos de trânsito;

II – elaborar ou alterar manuais e normas de projetos de implementação da sinalização, dos dispositivos ou equipamentos de controle de trânsito aprovados pelo CONTRAN;

III – elaborar e submeter à aprovação do CONTRAN as normas de segurança veicular para a fabricação e montagem de veículos consoante sua destinação;

IV – estabelecer procedimentos para a concessão do código específico marca-modelo-versão dos veículos para efeito de registro, emplacamento e licenciamento;

V – emitir Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito – CAT;

VI – analisar e supervisionar os processos de homologação das Instituições Técnicas de Engenharia – ITE;

VII – emitir pareceres técnicos sobre segurança veicular e de trânsito e de sinalização;

VIII – supervisionar a implantação de projetos e programas relacionados com a engenharia de tráfego, de segurança veicular e de trânsito e de sinalização;

IX – opinar sobre assuntos relacionados ao trânsito interestadual e internacional;

Art. 15. À Coordenação-Geral de Instrumental Jurídico e da Fiscalização compete:

I – instruir os recursos interpostos às decisões do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN;

II – encaminhar à Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades subsídios e informações necessários à instrução de defesa da União nos processos judiciais;

III – acompanhar a tramitação de proposições legislativas de interesse do Sistema Nacional de Trânsito no Congresso Nacional, em articulação com o Gabinete do Ministro;

IV – Submeter à Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, para parecer jurídico conclusivo:

a) questões normativas relacionadas ao trânsito a serem aprovadas pelo órgão superior;

b) pareceres técnicos sobre proposições legislativas de interesse do Sistema Nacional de Trânsito;

c) estudos e propostas de solução relativas aos casos omissos na legislação de trânsito;

d) propostas de estudos e pesquisas sobre normas complementares à legislação de trânsito, bem como seus resultados;

e) orientações aos demais órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, quanto à aplicação de legislação de trânsito;

f) minuta de Resoluções a serem editadas pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN;

g) informações nos processos relativos à licitação, contratação de obras e serviços do DENATRAN, em como convênios, acordos e ajustes e demais atos da mesma natureza, devidamente instruídos.”

De acordo com os entrevistados, verificou-se que as atividades elencadas a seguir são relacionadas com atividades finalísticas do DENATRAN no que se refere à normatização, acompanhamento e gestão do Sistema Nacional de Trânsito, atividades que utilizam informações estratégicas, relacionadas à base de dados do RENAVAN e RENAINF, ou atividades que impactam diretamente na atuação de entidades privadas, dependentes da sistemática estabelecida pelo DENATRAN para o exercício de suas atribuições. Vejamos:

- Análise de recurso de multa, ECV, ITL e ITV;
- Análise de minutas de portarias;
- Credenciamento de empresas de vistoria e inspeção de veículos;
- Análise de processos acerca da compatibilidade com a legislação de trânsito para fins de licenciamento de veículos importados, doados, provenientes de leilão e de fabricação artesanal;
- Gestão do RENAINF (cadastramento, registro de multas);
- Elaboração de Notas Técnicas, Portarias e Minutas de Resolução;
- Controle do pagamento das multas e compensação entre os órgãos locais;
- Análise de dados para concessão de acesso às bases de dados do RENAVAM;
- Análise de processos de correção de dados do RENAVAN;
- Análise de documentação para credenciamento de empresas de vistoria e inspeção de veículos (check-list); e
- Habilitar e desabilitar o acesso às empresas credenciadas ao SISCSV.

De acordo com a amostra, verificou-se que apenas 30% dos entrevistados executavam tarefas permitidas pelo Decreto nº. 2.271/97, quais sejam, atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, como

arquivamento de processos, atendimento por e-mail e telefone e secretariado.

Quanto ao acesso a sistemas corporativos, observou-se que 60% dos entrevistados relataram o uso de sistemas corporativos, tais como SISCSV, RENAEST, RENAVAN, RENACH e RENAINF, sendo que o nível de acesso varia. Alguns trabalhadores tem acesso total aos sistemas corporativos, podendo inclusive ativar ou desativar o acesso realizado pelas empresas que utilizam o sistema. O acesso a sistemas corporativos, com perfil de administração para tais atribuições, constitui indício de que o terceirizado está enquadrado em situação irregular em relação às suas funções.

A posição do Tribunal de Contas da União acerca da terceirização de serviços no âmbito da administração pública é bastante consolidada. De acordo com o Tribunal, segundo o Acórdão nº 1520/2006 – TCU/Plenário, foi determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a finalização do levantamento do quantitativo de trabalhadores terceirizados que não executavam atividades previstas no Decreto nº 2.271/97.

De acordo com o referido Acórdão, o TCU entendeu que a terceirização deve se pautar pelo princípio da legalidade e respeito ao princípio da seleção mediante concurso público, embora se possa se tratar de meio mais econômico para a administração:

*“6.8 No entanto, como todo ato administrativo, a terceirização de serviços **deve-se pautar nos aspectos legais**. Assim, ao mesmo tempo em que se deve buscar meios mais econômicos para aplicação dos recursos públicos, em face do princípio da economicidade, também deve-se atentar para o princípio da legalidade, norteador da Administração Pública.*

6.9 Resta inequívoco que a contratação de trabalhadores terceirizados para o exercício de tarefas próprias de servidores públicos é afronta direta ao princípio da seleção mediante concurso público, além de afronta à lei trabalhista, que restringe as possibilidades de terceirização às atividades-meio de qualquer organização, pública ou privada, e, ainda assim, condicionada à inexistência de relação de pessoalidade e subordinação direta.” (grifo nosso)

Mais recentemente, em 25/08/2010, o Tribunal de Contas da União publicou o Acórdão nº 2132/2010, baseado nas orientações da súmula 331 do TST:

“CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.”

Por ocasião desse Acórdão, o Tribunal recomendou o fim dos contratos de mão de obra terceirizada nas empresas estatais ligadas ao governo federal e sugeriu um prazo de cinco anos para que as empresas substituam os trabalhadores terceirizados em atividades fim por profissionais contratados por meio de concurso público.

Assim, pode-se observar que o problema não está na terceirização de serviços, mas no seu desvirtuamento, ou seja, na terceirização das funções previstas nos planos de carreiras e salários, que são funções finalísticas dos órgãos.

Veja-se ainda que a legislação vigente, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, buscam a proteção do patrimônio público e a legalidade da terceirização, que embora incentivadas no âmbito da administração pública, estão sendo utilizadas de forma desvirtuada, de modo que os trabalhadores contratados estão exercendo atividades finalísticas, ferindo o princípio constitucional da contratação mediante concurso público.

Conclui-se, portanto, de acordo com a amostra analisada, que parte dos trabalhadores terceirizados do DENATRAN estão de fato realizando atividades finalísticas no Departamento, atividades estas privativas de servidores concursados, os quais se sujeitam a regime jurídico próprio, diferente daquele a

que se submetem os trabalhadores terceirizados.

O indício mais relevante de que a atuação desses funcionários no âmbito do DENATRAN está desvirtuada, é a possibilidade de acesso a sistemas de gestão das empresas de vistoria e inspeção com o perfil de acesso que possibilita a ativação ou inativação de empresas privadas, além da análise de documentação e de recursos em relação ao cadastramento de empresas para o exercício de atividades comerciais, ou o acesso a bases de dados de informações estratégicas, sem que esses funcionários tenham os deveres e as garantias previstas no Regime Jurídico do Serviço Público Federal para o desempenho dessas atividades.

Causa:

Insuficiência de servidores efetivo para desempenhar as atividades do Denatran.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 2077/2012/GAB/DENATRAN, de 25/09/2012, encaminhou a Nota Técnica Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB/DENATRAN, informando o seguinte:

"Em razão da exiguidade do prazo para manifestação do Denatran sobre as Recomendações do Relatório em tela, informamos que esta Unidade providenciará o estudo e levantamento das atividades passíveis de terceirização na forma recomendada e, posteriormente, encaminhará a essa CGU para conhecimento.

Esclarecemos que esse trabalho será feito com a participação de todos os responsáveis pelas respectivas Coordenações-Gerais, Assessorias e Gabinete, em consideração às especificidades de cada área do Departamento e em conformidade com as competências e atribuições regimentais de cada uma delas, paralelamente ao estudo para estruturação dos controles internos mencionado no item 2.1.2.4 acima.

Por esse motivo, estimamos um prazo de 8 (oito) meses para levantamento e identificação das atividades passíveis de terceirização no Denatran (até maio/2013).

Antecipando a informação, esclarecemos que as atividades passíveis de terceirização relacionadas aos serviços de TI, ocorrem por meio da contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, o que em si não denota qualquer irregularidade ou fragilidade aos processos de TI, considerando-se que o DENATRAN não detém em suas atribuições finalísticas a Tecnologia da Informação.

2: 'Recomendamos também, ao Ministério das Cidades/Departamento Nacional de Trânsito, que confronte os objetos (de fato executados) do contrato de prestação de serviços terceirizados em andamento com as atividades identificadas a partir do levantamento acima, e identifiquem o número de trabalhadores terceirizados que se enquadram na situação irregular de ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa.'

A informação requerida será encaminhada juntamente com o trabalho a ser enviado até maio/2013, conforme proposto na Recomendação 1 acima.

A título de esclarecimento, informamos que os acessos da Coordenação-Geral de Infraestrutura de Trânsito-CGIT ao sistema SISCSV, foram alterados e, atualmente, somente servidores possuem acesso para cadastro e alteração de empresas e quadro técnico. Já no sistema RENAAM, os terceirizados possuem acesso apenas para consulta, não podendo realizar inclusão e ou alteração.

3: 'Recomendamos, ainda, ao Ministério das Cidades/Departamento Nacional de Trânsito, que elabore

plano detalhado para substituição de todos os trabalhadores que se enquadrem nas situações relatadas acima por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.'

Após a conclusão do estudo e levantamento das atividades passíveis de terceirização na forma recomendada (relatado nas Recomendações acima), o Denatran elaborará o plano para substituição dos terceirizados por servidores concursados na forma deste item 3. Esse trabalho será enviado posteriormente a essa CGU, para conhecimento."

Análise do Controle Interno:

As entrevistas realizadas consolidaram a constatação de que parte dos funcionários terceirizados atuantes no DENATRAN são responsáveis pelo desempenho de algumas das atribuições específicas do Departamento. Essa situação é contrária a jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas da União, o qual orienta no sentido de somente admitir as terceirizações na Administração Pública nos estritos limites de suas atividades-meio, e também ao que está previsto no Edital de Pregão Eletrônico nº 26/2007, que regulou a contratação da atual empresa que fornece mão de obra terceirizada para a o Ministério das Cidades.

Reforçamos o posicionamento de que a manutenção da situação constatada, além de irregular, é um fator de risco constante em relação às informações estratégicas tratadas pelo Departamento e em relação ao regular desempenho das suas atividades, pois está-se delegando funções de influência direta junto a empresas privadas (credenciamento ou descredenciamento), à funcionários sem vínculo com a administração pública.

Na resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, contida na Nota Técnica Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB/DENATRAN, o DENATRAN informou que necessita do prazo de oito meses para levantamento e identificação das atividades passíveis de terceirização. Cabe, na opinião da equipe de auditoria, que o assunto seja levado à Secretaria Executiva da Pasta e que seja apresentado um cronograma das ações para solução da demanda.

A análise das outras resposta às demais recomendações ficou prejudicada, tendo em vista o informado para a primeira recomendação. Desse modo, mantemos as recomendações, acrescentando que o DENATRAN deve elaborar um cronograma de implementação das medidas corretivas.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos ao Departamento Nacional de Trânsito que apresente cronograma prevendo a implementação das seguintes ações para regularização do desempenho das suas atividades:

1. levantamento para identificar, mediante a análise criteriosa de suas rotinas e procedimentos, as atividades passíveis de terceirização, de modo a separá-las de acordo com sua natureza, em consonância com as disposições do Decreto nº 2.271/1997 e da Súmula TST nº 331;
2. levantamento, com base no contrato de prestação de serviços terceirizados em andamento, dos funcionários terceirizados que estão desempenhando atividades de maneira irregular, de acordo com o levantamento realizado no item anterior;
3. elaborar plano detalhado para substituição de todos os trabalhadores que se enquadrem nas situações relatadas acima por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201204036

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSITO

Exercício: 2011

Processo: 80000.018361/2012-93

Município/UF: Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01 a 31/12/2011.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201204036, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000098 e 000103 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Brasília/DF, 26 de setembro de 2012.

CELSO DA MOTTA AGUIAR

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201204036

Exercício: 2011

Processo: 80000.018361/2012-93

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSITO

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No que se refere às políticas públicas executadas por meio das Ações finalísticas da Unidade, destacam-se no âmbito do programa “0660 – Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos”, as ações “6622-Capacitação de Profissionais do Sistema Nacional de Trânsito” e “4641-Publicidade de Utilidade Pública”. A ação de capacitação, embora não tenha realizado cursos presenciais por não ter conseguido concretizar acordo de cooperação com a Fundação Universidade de Brasília – FUB, superou sua meta física mediante utilização de cursos de educação à distância, disponíveis na plataforma do DENATRAN. Já a ação de publicidade, embora não tenha meta física estabelecida, empenhou e executou a totalidade dos recursos disponíveis em campanhas educativas de trânsito.

3. Entre os fatos que mais impactaram a gestão examinada, constatou-se que a força de trabalho do Departamento é composta, em sua maior parte, por empregados terceirizados, tendo sido identificados também alguns desvios de função; que a área de tecnologia da informação está fragilizada e na dependência de terceiros; e, que ainda persistem fragilidades nos processos de acompanhamento dos recolhimentos das contribuições ao Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito – FUNSET.

4. As principais causas estruturantes que podem estar impactando o alcance dos objetivos do DENATRAN são a falta na estrutura de pessoal de servidores efetivos; a falta de profissionais da área de tecnologia da informação; a fragilidade normativa que impede que a forma de arrecadação de multas pelos estados e municípios seja padronizada; a demora no desenvolvimento e implantação do sistema FUNSETNET; e, os problemas de planejamento e concepção do sistema de tratamento dos dados que, mesmo após sua implantação, poderão não suprir integralmente a demanda do controle da arrecadação.

5. Ressalte-se, em complementação ao disposto nos parágrafos 3 e 4 acima, que, paralelamente à auditoria de gestão, foi realizada auditoria especial no fluxo de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular. Embora os achados oriundos desse trabalho ainda não integrem este processo, uma vez que o relatório será encaminhado posteriormente para anexação, as questões relacionadas à gestão do sistema de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular revelam fragilidades de controles do DENATRAN e demandam concentração de esforços a fim de:

- a) Implementar sistema informatizado de controle da execução de vistorias e inspeções e manter sob seu controle os dados e informações gerados pelos diferentes agentes do fluxo, ao contrário da situação verificada quanto ao sistema SISCSV.

- b) Se mantida a atual estrutura de terceirização das vistorias, implementar mecanismos efetivos de fiscalização da atividade exercida pelo setor privado.
- c) Em caso de credenciamento de empresas de vistoria veicular, implementar controles internos que assegurem com razoável grau de certeza que tais empresas tenham atendido a todos os requisitos legais exigidos.
- d) Apresentar estudos ou trabalhos de diagnóstico que sustentem a elaboração dos normativos pelo DENATRAN ou CONTRAN.
- e) Implementar mecanismos efetivos de fiscalização da atividade exercida pelas instituições técnicas licenciadas – ITL.

6. Em conformidade com os normativos do Tribunal de Contas da União, não houve obrigatoriedade de a Unidade apresentar processo de contas nos últimos exercícios, motivo pelo qual inexistem providências pendentes de atendimento no plano de providências permanente.

7. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação dos componentes da sua estrutura (Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento) feita pela Unidade os considerou, na sua maioria, “neutros”, ou seja, para quase todos os aspectos de controle interno não se sabia como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito no contexto da Unidade Jurisdicionada. Na avaliação da auditoria, quanto ao ambiente de controle, o Departamento demonstrou que segue normativos e que há mecanismos de divulgação formal desses normativos, mas que não realiza divulgação para a conscientização da importância dos controles internos a todos os níveis da Unidade. Em uma análise mais profunda, foi possível verificar que os controles internos adotados não estão contribuindo para a consecução dos resultados planejados pela Unidade. Há ênfase na formalidade dos instrumentos normativos e regimentais em detrimento de práticas de difusão do controle para além dos documentos institucionais. Quanto à avaliação de risco, constatou-se que o Denatran não fez avaliação de risco e não adotou medidas de modo a mitigar as dificuldades materializadas. Sobre os procedimentos de controle, a Unidade não conseguiu demonstrar se as atividades realizadas e os procedimentos envolvidos estão adequados à Unidade e se permitem atingir os objetivos de maneira segura. Quanto à informação e comunicação, ressalta-se a necessidade de a Unidade voltar maior atenção à comunicação a toda a estrutura do Denatran e assegurar que as informações contribuam para o exercício das responsabilidades de forma eficaz. Por último, considera-se que o monitoramento dos controles não está sendo efetivo em todos os aspectos da estrutura de controles internos.

8. No campo das melhorias administrativas da gestão, identificou-se a preocupação com o aprimoramento dos resultados das ações do governo sob a responsabilidade do Departamento materializada no encaminhamento de expedientes à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, ocasião em que eram solicitadas liberações de recursos orçamentários para fazer frente à forte tendência de contingenciamento. Também merece menção o estudo elaborado pelo DENATRAN demonstrando a necessidade premente e imediata de pessoal para atuar em suas diversas áreas, uma vez que, em razão do aumento exponencial do volume de trabalho, a construção e implementação de projetos que atendam de forma mais efetiva a Política Nacional de Trânsito, além de novos projetos, vêm sendo prejudicada ou realizada de maneira insatisfatória pela carência de recursos humanos.

9. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201204036, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela REGULARIDADE dos integrantes do Rol de Responsáveis.

10. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 26 de setembro de 2012.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura