



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

AÇÃO DE MONITORAMENTO DE AUDITORIA EXTRAORDINÁRIA

O presente relatório trata-se de ação de monitoramento de auditoria extraordinária realizada em 2021, decorrente de denúncia realizada na ouvidoria quanto à concessão de placa de táxi.

O relatório de auditoria inicial consta no Processo nº 10.778/2021.

Foram consideradas neste monitoramento informações obtidas através dos Processos nº 10.778/2021, 5.524/2021, 9.585/2021 e 1.150/2023.

Através do Processo Administrativo nº 10778/2021 aberto em 02/12/2021 objetivou-se o Relatório Preliminar de Auditoria Extraordinária, a qual após análise de vários processos concluiu-se o seguinte:

“4. ACHADOS

Em decorrência da investigação das questões apresentadas, foram obtidos os achados a seguir descritos de forma generalizada para o questionamento apresentado.

1. Falta de documentos exigidos pela Lei Municipal nº 152/1993
2. Falta de documentos exigidos pela Lei Federal nº 12.468/2011
3. Indícios de simulação de negócio jurídico
4. Indícios de cessão irregular da autorização concedida
5. Lei Municipal conflitante com decisão adotada pelo STF na ADI nº 5337/DF
6. Falta de observação pela Administração Municipal do requisito que deve constar na CNH para atividade remunerada, Lei nº 9503/1997 e Resolução Contran nº 598/2016
7. Falta de normatização dos procedimentos a serem seguidos para autorização do serviço
8. Falta de segregação de função e rotação de pessoal no processo de autorização de transporte individual de passageiros.

EFEITOS:

Autorização irregular ou ilegal.

4.1 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

1. Recomenda-se a abertura de sindicância, especialmente para os Processos:

✧ Processos nº 4.744/2021 e 4.745/2021



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

- ✧ Processos nº 4.823/2021 e 4.821/2021
- ✧ Processos nº 2.845/2021, 5.524/2021, 9.585/2021 e 9.936/2021
- ✧ Processos nº 3.079/2021, 9.572/2021 e 9.875/2021
- ✧ Demais Processos que possam vir a ser identificados com situação análoga.

Assim nos termos dispostos na Lei Municipal nº 331 de 09 de outubro de 1997 - Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Santa Maria de Jetibá - ES, in verbis:

“Art. 186 A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a **apuração imediata em processo administrativo**, assegurando-se ao acusado ampla defesa.”

Ainda o Estatuto dos Servidores Federais (Lei nº 8112/1990) é mais específico ao tratar do assunto nos termos do art. 143:

“Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, **mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar**, assegurada ao acusado ampla defesa.”

A finalidade da recomendação é a de obter informações ou esclarecimentos necessários para determinar o verdadeiro significado dos fatos denunciados, com observância da ampla defesa e do contraditório, o que se torna de difícil execução nesta auditoria em virtude do quantitativo dos quadros de servidores atuais para esta função e ainda por não estar vinculado a este setor a função de correição deste Poder.

Ainda é oportuno mencionar que **seja verificado também pelo procedimento de sindicância as condutas dos agentes públicos** correlacionados aos Processos.

Ainda cabe mencionar o entendimento do STJ sobre a legalidade do procedimento, a saber:

“Inexiste ilegalidade na instauração de Sindicância Investigativa e processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, por conta do poder-dever de autotutela imposto à Administração (art. 143 da Lei 8.112/1990) (MS 9.421/DF, Rel. Ministro Paulo Gallotti, Terceira Seção, julgado em 22/08/2007, DJ 17/09/2007, p. 201)”

2. Seja requerido a **Secretaria Jurídica manifestação quanto a extensão e os efeitos da decisão do STF no ADI nº 5337/DF** sobre as autorizações concedidas nos termos ora dispostos.
3. Recomenda-se a análise quanto a **alteração da legislação municipal** afim de adequar-se ao entendimento atual e as legislações pertinentes.
4. Recomenda-se a **normatização dos procedimentos** a serem adotados para novas autorizações dos serviços.
5. **Regulamentação da certificação** prevista no art. 3º, IV da Lei Federal nº 12.468/2011 e da Lei Municipal nº 152/1993 em seu art. 40.
6. Recomenda-se adoção de **política formal de rotação de pessoal** nos cargos que possuem funções com poder de decisão capazes de realizar, facilitar ou dificultar atos de fraude e corrupção e/ou ocultação e ainda **instituição de segregação de funções** para que a tomada de decisão não esteja concentrada em um funcionário



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

(Guia de Integridade Pública - CGU).

7. Recomenda-se a adoção de **procedimentos que garantam a isonomia da escolha dos pretendentes** a autorização, conforme voto do Ministro Fux:

“[...] é imprescindível que algum processo seletivo – e.g. credenciamento, chamamento público – seja adotado, de modo a distanciar a decisão administrativa final das vontades subjetivas do agente público que a exterioriza.”

8. Recomenda-se a verificação pela administração das outras autorizações, quanto ao preenchimento dos requisitos legais para a continuação da mesma. Para tanto, recomenda-se a **realização do recadastramento dos atuais autorizados a exercer a atividade.**

9. Recomenda-se ainda a **suspensão temporária de novas autorizações.** até que seja alterada a legislação atual e seja procedida a normatização dos procedimentos.

9. Recomendamos o **imediato conhecimento desse relatório à Egrégia Corte de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES** - de acordo com Art. 74, §1º da Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

10. Recomendamos o **imediato envio desse relatório ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo;**

Passemos a análise da Proposta de Encaminhamento apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria Extraordinária:

✧ **Item 1 - abertura de sindicância referente aos processos nº 4.744/2021 e 4.745/2021; nº 4.823/2021 e 4.821/2021; nº 2.845/2021, 5.524/2021, 9.585/2021 e 9.936/2021; nº 3.079/2021, 9.572/2021 e 9.875/202 e demais processos que possam vir a ser identificados com situação análoga.**

Foi instaurada a abertura de Sindicância através do Decreto nº 578/2022 datado de 23/05/2022. A Comissão nomeada através do decreto nº 989/2021 executou a Sindicância no período de 24/05/2022 à 24/10/2022, onde ouviu-se os agentes envolvidos, chegando a seguinte conclusão:

“ANÁLISE DAS PROVAS E DEFESA ESCRITA



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

A Ouvidoria tem como finalidade viabilizar os direitos dos cidadãos de serem ouvidos e terem suas demandas pessoais e coletivas tratadas adequadamente no âmbito da administração.

Todavia, toda denúncia, reclamação ou até mesmo sugestão, devem ser tratadas com muito esmero, vez que tais atos podem estar agasalhados de tendências não legítimas. No caso em tela, após recebimento da denúncia, procedeu-se uma auditoria extraordinária onde vislumbrou-se diversos achados, evidenciando possíveis irregularidades por supostos atos praticados por agentes públicos.

Assim, seguindo o curso regular para consecução de um resultado real e objetivo, achou-se necessário apuração através de Sindicância.

Preliminarmente deve ser esclarecido que a Administração Municipal, desde tempos não faz cumprir a legislação que disciplina a **"autorização para exploração de veículos de aluguel destinados ao transporte individual de passageiros"**. A inércia não é atual, ou seja, desde a promulgação da Lei, no ano de 1993 até a presente data não são verificados os requisitos previstos em Lei. Algumas ações para o correto cumprimento da Lei deixaram de ser realizadas ao longo do tempo, motivo pelo qual os veículos e seus condutores (defensores), labutam sem qualquer orientação ou regulação do poder público.

Nas circunstâncias atuais, como se apresenta, a **"exploração de transporte coletivo e individual de passageiros"**, regulada pela **Lei Municipal 152, de 24 de novembro de 1993**, à luz desta, não se pode atribuir culpa ao Administrador atual, vez que a desmazela vem se perpetuando desde a promulgação da mencionada Lei. Entende-se que falta a regular aplicação das normas, vez que estas existem, somente não foram utilizadas.

O gestor público deve ficar atento a alguns fundamentos que norteiam o bom desempenho de sua atividade no setor público. Os cinco princípios básicos da Administração Pública estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e condicionam o padrão que as organizações administrativas devem seguir. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No caso em tela, parece que alguns deles caíram no esquecimento, motivo pelo qual o serviço em debate apresenta-se ofertado com deficiência e carente de requisitos essenciais para sua eficaz prestação.

Entendemos que o momento não é de procurar responsáveis ou culpados pelo desordem apresentada e sim, firmar comprometimento entre as partes para um desenvolvimento eficaz dos serviços o que traria como resposta o cumprimento fiel dos princípios administrativos.

Avaliando os elementos trazidos aos autos, não há contemplação de crime contra a administração pública, havendo, como relatado, simplesmente uma desordem no tocante ao desenvolvimento das ações e consequente falta de delegações destas.

A Administração Municipal não possui o condão de proteger seus agentes que porventura cometam atos irregulares. Todavia, a sucessão de administrações faz perecer o dever de responsabilizar seus gestores pretéritos pelos atos de omissão ocorridos.



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Vislumbra-se a inexistência de prejuízo sofrido por contribuinte ou terceiros, o que geraria um dever de indenizar por parte da administração. Frisa-se isso pois não há qualquer pleito no sentido pecuniário nos autos.

Assim, ante o exposto, considerando o conjunto probatório acostado aos autos, onde verifica-se a falta de provas para confirmação do alegado na denúncia no tocante à prática de crime de prevaricação ou qualquer outro crime contra a administração pública, a Comissão Especial de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, por unanimidade de seus membros, através deste que subscreve, **DELIBERA em não atribuir qualquer punição administrativa a servidores mencionados na referida denúncia, SUGERINDO, outrossim, o acatamento na íntegra das recomendações enumeradas de 01 à 10, contidas às fls. 037-039, apontadas com muito esmero pela eminente Auditora Pública Interna**, entendendo que o fiel cumprimento destas, regularizará de forma eficiente os serviços de **exploração de transporte coletivo e individual de passageiros e suas concessões**.

Quanto ao servidor, **Sr. Arno Braun**, detentor de concessão **irregular**, tendo em vista que o mesmo exerce cargo de livre nomeação e exoneração por parte do Chefe do Executivo Municipal, **SUGERIMOS** a imediata **EXONERAÇÃO** ad nutum do mesmo ou, dando-lhe a oportunidade de permanecer como servidor público com a condicionante de renunciar a condição de **CONCESSIONÁRIO**.

Sugiro, outrossim, que tal medida seja posta em prática o mais rápido possível, haja vista a incompatibilidade legal dos ofícios.

A luz do Art. 194 da mencionada Lei, segue os autos ao Chefe do Poder Executivo para conclusões.

Sugiro que os autos sejam remetidos ao Eminente representante do Parquet.

É o relatório.”

Portanto, a sindicância foi realizada.

✧ **Item 2** - Seja requerido a Secretaria Jurídica manifestação quanto a extensão e os efeitos da decisão do STF no ADI nº 5337/DF sobre as autorizações concedidas nos termos ora dispostos.

A Secretaria Jurídica se manifestou no Processo Administrativo nº 10.778/2021, onde teceu as seguintes considerações:

“[...]

Assim, entendeu o STF que é impossível que as concessões para exploração do serviço de táxi sejam transferidas a terceiros, seja por troca, permuta, venda ou direito de herança.



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Ocorre que vários atos administrativos foram praticados durante a vigência dos dispositivos declarados inconstitucionais, atos estes que produziram seus efeitos jurídicos, que no presente caso, representam em verdade, a concessão de direito que afeta diretamente a subsistência de famílias, posto que, os detentores das concessões, ao menos na realidade dos municípios do interior, retiram da atividade o sustento da família.

Denota-se que o julgamento do STF não module efeitos, apenas reconhece a inconstitucionalidade dos dispositivos acima indicados, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI.

Não obstante, deve-se interpretar o caso de acordo com todo o conjunto de regras e normas constitucionais, posto que muitos atos foram praticados a luz da redação declarada inconstitucional, gerando outros atos em cadeia, como, famílias que hoje são sustentadas com a atividade concedida, aquisições de veículos, etc;

Assim, a constituição garante que não se prejudicará “direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, conforme estabelece o inciso XXXVI do artigo 5º da CRFB.”

A transferência das concessões, guardam ainda texto autorizativo na Lei Municipal 152/93, em seus artigos 45-A.

Assim, em que pese a declaração de inconstitucionalidade declarada pelo STF por meio da ADI 5337/DF, entendo que os atos praticados, até a realização da presente auditoria, devem permanecer válidos, sob pena de infringência de outros princípios constitucionais, como do direito adquirido.

No entanto, nos processos que deverão ser objeto de sindicância, nos termos indicados pelo controle interno, a decisão sobre a validade ou não dos referidos atos, devem ser objeto de análise nos respectivos processos administrativos (recomendação 02).”

Portanto, entendemos que a recomendação foi cumprida.

- ✧ **Item 3** - Recomenda-se a análise quanto a alteração da legislação municipal afim de adequar-se ao entedimento atual e as legislações pertinentes.

Informado pela Secretaria Jurídica no Processo Administrativo nº 10.778/2021, que, “A partir da análise do presente processo, observa-se que a lei municipal 152/93 de fato, necessita ser atualizada, a fim de não causar embaraço, o projeto de lei caminhará em processo próprio, destacado do presente.”

Até a presente data **não foi editado novo marco legal** no município.

- ✧ **Item 4** - Recomenda-se a normatização dos procedimentos a serem adotados para novas



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

autorizações dos serviços.

A Secretaria Jurídica informa que, “Com a atualização da legislação municipal, haverá a necessidade de se criar procedimentos, sendo que haverá a atualização da legislação, a regulamentação dos procedimentos já se fará com base na nova legislação.”

Contudo até a presente data não foi realizada.

- ✧ **Item 5** - Regulamentação da certificação prevista no art. 3º, IV da Lei Federal nº12.468/2011 e da Lei Municipal nº 152/1993 em seu art. 40.

A Secretaria Jurídica informa que “Igualmente o referido será objeto de processo autônomo, podendo ser ainda disciplinado na nova lei de que trata o item 3.4.”

Contudo até a presente data não foi realizada.

- ✧ **Item 6** - Recomenda-se adoção de política formal de rotação de pessoal nos cargos que possuem funções com poder de decisão capazes de realizar, facilitar ou dificultar atos de fraude e corrupção e/ou ocultação e ainda instituição de segregação de funções para que a tomada de decisão não esteja concentrada em um funcionário (Guia de Integridade Pública - CGU).

Não há manifestação sobre este item.

- ✧ **Item 7** - Recomenda-se a adoção de procedimentos que garantam a isonomia da escolha dos pretendentes a autorização;

Informado pela Secretaria Jurídica que “Considerando que as novas concessões estão temporariamente suspensas, opina-se que somente sejam retomadas após a aprovação da atualização da legislação municipal, por meio de publicação de edital que deverá garantir isonomia entre os interessados.”

Até a presente data não houve nova regulamentação e tampouco publicação de



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

edital que pudesse garantir a isonomia.

Assim foi observado que no **Processo nº 5.524/2021** foi concedido autorização ao **Sr. Matheus Januario da Silva pelo Alvará nº 006/2022 de 22/02/2022**, ou seja, após a ciência do relatório de auditoria. Portanto, **recomenda-se a ciência dos órgãos de Controle Externo.**

- ✧ **Item 8** - Recomenda-se a verificação pela administração das outras autorizações, quanto ao preenchimento dos requisitos legais para a continuação da mesma. Para tanto, recomenda-se a realização do recadastramento dos atuais autorizados a exercer a atividade.

A Secretaria Jurídica manifestou-se da seguinte forma:

“Considerando os achados na auditoria, o recadastramento, como orientado pelo controle interno, é u a forma de atualizar as informações e corrigir possíveis irregularidades.

Sendo assim, recomendo à SECTRAN que realize o recadastramento dos atuais autorizados, devendo a secretaria analisar se os autorizados preenchem todas as exigências legais para a atividade.”

Por sua vez, a Secretaria de Transporte manifestou-se a fl.105 que não foi possível concluir o recadastramento dos taxistas até o presente momento.

- ✧ **Item 9** - Recomenda-se ainda a suspensão temporária de novas autorizações, até que seja alterado a legislação atual e seja procedida a normatização dos procedimentos.

Em despacho de Secretário de Fazenda no Processo Administrativo nº 10.778/2021, o mesmo encaminha no dia 23/12/2021 o referido processo à Superintendência de Tributação, para ciência do Item 9 pelo servidores que emitem Alvará, os quais tomaram ciência na mesma data.

Já a Secretaria de Transportes tomou ciência no dia 17/01/2022, conforme despacho no processo à fl. 051.

Assim conforme relatado no item 7, houve a autorização ao **Sr. Matheus**



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

Januario da Silva pelo Alvará nº 006/2022 de 22/02/2022.

- ✧ **Item 10** - Recomendamos o **imediato conhecimento desse relatório à Egrégia Corte de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES** e o **imediato envio desse relatório ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo.**

Em análise ao Processo Administrativo nº 107.78/2021, através do OF/PMSMJ/CONTROLADORIA Nº. 011/2021 foi encaminhado o Relatório ao TCEES, protocolizado sob o nº 26.697/2021-8.

Em análise ao Processo Administrativo nº 10.778/2021, através do OF/PMSMJ/CONTROLADORIA Nº. 012/2021 foi encaminhado o Relatório ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo na data de 02/12/2021 através de e-mail. Em decorrência tramita no MPES o Procedimento Preparatório nº 2021.0025.9500-14.

CONCLUSÃO

De acordo com a análise efetuada observou-se que não foram concluídos:

1. **Item 3, 4, 5 ,6 e 7** - não houve **alteração da Lei Municipal nº 152/93 e quanto as regulamentações não foram realizadas;**
2. **Item 8 - Recadastramento dos atuais autorizados não foi efetivado;**
3. **Item 9** - Suspensão temporária de novas autorizações - **mesmo após a suspensão de novas concessões, fora concedida nova Placa de Táxi.**



Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, recomendamos que o **Prefeito Municipal** tenha conhecimento deste relatório, e também que deem ciência aos demais interessados, especialmente ao **Ministério Público Local e à Corte de Contas.**

É o relatório.

Santa Maria de Jetibá, (ES), 26 de abril de 2023.

Priscila Jacob Knaak
Auditora Pública Interna
Matrícula 052837