



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Controladoria Geral do Estado
Auditoria Geral do Estado

NOTA DE RECOMENDAÇÃO Nº 20200027/SUPECO/AGE/CGE

Unidade Auditada: Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN-RJ.

Modalidade de avaliação: Emissão de empenho de despesas não essenciais após a publicação do Decreto nº. 46.993, de 25/03/2020.

Exercício: 2020

Nota de Identificação de Riscos: NIR nº. 20200084/SUPQUA/CGE/AGE

Ordem de Serviço: CGE/AGE nº. 202000173 de 30/06/2020

1. INTRODUÇÃO

As atividades desta auditoria foram realizadas no período compreendido entre 02/09/2020 e 17/09/2020, em atenção à Ordem de Serviço CGE/AGE nº. 202000173 de 30/06/2020, considerando o disposto no Decreto Estadual nº. 46.993/2020, que determinou a suspensão da realização de novas despesas de caráter não essencial no âmbito do Poder Executivo por tempo indeterminado, discriminadas de forma taxativa no Anexo do decreto citado.

As análises foram realizadas por meio de testes e amostragens, com o objetivo de examinar e comprovar a legalidade e legitimidade dos fatos e atos administrativos, avaliar os controles internos dos setores envolvidos a fim de verificar possíveis impropriedades existentes nos procedimentos internos que possam levar a uma malversação dos recursos públicos, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos dentre eles a eficiência, a eficácia e a economicidade. Porém, não identificam, necessariamente, todos os problemas ou ajustes aplicáveis às demonstrações contábeis e aos atos executados pelos gestores.

ESCOPO

O escopo desta auditoria refere-se à avaliação no que tange à realização de empenhos de despesas não essenciais após a publicação do Decreto nº. 46.993, de 25 de março de 2020, o qual suspendeu a realização destas despesas por tempo indeterminado no âmbito do Poder Executivo.

LIMITAÇÕES AOS TRABALHOS DE AUDITORIA

As limitações experimentadas nos testes executados por esta auditoria indicam os procedimentos omitidos e suas circunstâncias, bem como as alternativas utilizadas pelos auditores para obter evidências de auditoria suficientes para uma conclusão satisfatória em relação aos procedimentos analíticos realizados.

METODOLOGIA

A metodologia para elaboração da presente Nota considerou o rito previsto no Decreto Estadual nº. 47.039/2020, o qual determinou que a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) realizasse avaliações sistemáticas em atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19.

Assim, a presente Nota atende especificamente ao art. 7º do citado decreto que dispôs que a CGE-RJ poderá emitir recomendações, por intermédio de Nota de Recomendação (NR), após emissão de Nota de Identificação de Riscos (NIR), mediante análise fundamentada das manifestações, informações e documentos encaminhados pelos Órgãos e Entidades em resposta às Solicitações formuladas quando da elaboração da NIR.

Então, em cumprimento ao referido normativo, foi emitida a Nota de Identificação de Riscos – NIR 20200084, encaminhada ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN-RJ, por intermédio do Ofício CGE/AGE SEI nº. 269, de 10/07/2020, conforme SEI-320001/001839/2020, abordando os riscos identificados pela CGE-RJ e contendo três Solicitações de Auditoria, referentes às despesas não essenciais contratadas pela Autarquia supracitada. A referida NIR encontra-se no ANEXO I do presente Processo.

Por sua vez, o DETRAN-RJ, mediante Ofício DETRAN/PRESI nº. 292, de 11/08/2020 (documento SEI nº. 7048655), informou que os esclarecimentos e documentos relacionados às solicitações da NIR constam no processo SEI-160005/000500/2020.

De posse de tais informações realizamos novas análises que deram origem às presentes recomendações estruturais que visam implementação e/ou readequação de controles com vistas à mitigação dos riscos apontados e, conseqüente propor as ações a serem tomadas pelo gestor, no intuito de reduzir a fragilidade dos controles respeitando as ferramentas de fomento a integridade e a ética.

2. RESULTADO DOS TRABALHOS

Os resultados dos trabalhos encontram-se disponibilizados nesta Nota de Recomendações, mediante apresentação das constatações de auditoria e respectivas recomendações, enumeradas ao longo desta NR.

Constatação 001: Inobservância à contenção de despesas prevista nos Decretos nºs. 46.993/2020 e 47.163/2020.

Considerando o Decreto Estadual nº. 46.993/2020, que dispõe sobre a contenção de despesas e suspensão da realização de novas despesas de caráter não essencial, e com o objetivo de avaliar o cumprimento do decreto, foi realizado um levantamento das Unidades Orçamentárias que haviam firmado contratos de despesas elencadas no referido Decreto.

A partir das buscas e análises efetuadas nos sistemas SIGA e SIAFE-Rio, foram selecionados como amostra de auditoria 3 (três) contratos firmados pelo DETRAN-RJ, registrados no SIAFE-Rio sob os nºs. 2020001753, 2020001755 e 2020001757, referentes à locação de veículos, cuja vigência foi iniciada em 01/04/2020.

Nestes contratos foram detectamos o risco de descumprimento do Decreto nº. 46.993/2020, sendo emitida então a NIR nº. 20200084/SUPQUA/AGE/CGE, por meio do processo SEI-320001/001839/2020, contendo 3 (três) solicitações de auditoria atinentes à inobservância aos normativos mencionados.

Por meio das solicitações de auditoria, requisitamos ao DETRAN-RJ que disponibilizasse a autorização do Secretário da Casa Civil para as contratações selecionadas como amostra, a relação de outras despesas não essenciais com emissão de empenho após a publicação do Decreto nº. 46.993/2020, bem como os documentos atinentes aos procedimentos regulamentados que visem o atendimento às determinações de referido decreto.

Em resposta, por meio do Of. DETRAN/PRESI nº. 292, de 11/08/2020, o DETRAN-RJ menciona que as informações e documentos relacionados às solicitações de auditoria foram anexados ao processo SEI-160005/000500/2020, cujo acesso foi disponibilizado a esta CGE-RJ, conforme transcrição a seguir:

[...]

Desta forma, em virtude do volume de informações apresentadas na verificação ora realizada pelos setores deste DETRAN-RJ, responsáveis pelo objeto da referida NIR, informamos o processo eletrônico SEI-16/0005/000500/2020 como resposta aos questionamentos suscitados, para a devida apreciação por este respeitável Órgão de controle.

Transcrição do Of. DETRAN/PRESI nº 292 – documento SEI nº 7048655

Por meio do documento SEI nº 6815633, contido no processo SEI-160005/000500/2020, o DETRAN-RJ informou que as despesas tratadas na NIR nº. 202000084 não se enquadram nos termos do Decreto nº. 46.993/2020, uma vez que são voltadas para as atividades finalísticas da Autarquia, a saber:

Em atenção à Nota Técnica CGE que visa apresentar as análises realizadas pela Superintendência da Qualidade do Gasto Público – SUPQUA, dos fatos e atos administrativos de enfrentamento da propagação e medidas decorrentes da Covid-19 que incorram em saída, ainda que futura, de recursos públicos, bem como avaliação da adequação de medidas de contenção de despesas com vistas à identificação de riscos, no que se refere ao processo E-16/060/2081/2019, relativo à locação de veículos automotores, informamos que:

- no anexo 6795269, consta cópia do despacho extraído do processo supramencionado, em que a Assessoria de Planejamento e Gestão questiona a Coordenadoria de Administração se a despesa estaria enquadrada no rol de despesas não essenciais mencionadas no Decreto 46.993/2020;
- no anexo 6795376, consta manifestação da Coordenadoria de Administração informando que a despesa não se enquadraria como despesa não essencial. Neste despacho, a Coordenadoria de Administração sugeriu, ainda, o prosseguimento da contratação, em razão dos veículos serem utilizados para as atividades finalísticas da Autarquia.

Transcrição parcial do despacho do DETRAN-RJ – documento SEI nº 6815633

Em resposta às Solicitações de Auditoria 002 e 003, por meio do documento SEI nº. 7002223 do processo SEI-160005/000500, o DETRAN-RJ apresentou a relação de contratações cujos empenhos foram emitidos após 25/03/2020, bem como os documentos e esclarecimentos dos procedimentos adotados para cada contratação contida na planilha, conforme transcrição a seguir:

Em atenção à NOTA DE IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS Nº 20200084/SUPQUA/AGE/CGE (6626263) e ao despacho dessa Assessoria (6954530), seguem os devidos esclarecimentos:

- consta planilha devidamente preenchida (6994527);
- no que tange ao processo nº E-12/061/217/2018, consta manifestação da unidade gestora (6994781) e nota de anulação de empenho (6995215);
- quanto ao processo nº E-12/061/5034/2017, consta autorização do Secretário de Estado da Casa Civil e Governança para prorrogação do contrato (6996989);

- em relação ao processo nº E-16/060/1425/2019, consta manifestação da unidade gestora acerca da essencialidade da despesa (6996017);
- no tocante ao processo nº E-12/061/105128/2018, consta manifestação da unidade gestora acerca da essencialidade da despesa (7002148);
- não foi encontrada manifestação da unidade gestora acerca da essencialidade da despesa constante do processo nº E-16/060/6437/2019.

Transcrição parcial de despacho do DETRAN-RJ - documento SEI nº. 7002223

Adicionalmente, por meio do mesmo documento SEI nº 7002223 supracitado, o DETRAN-RJ destaca que o Decreto nº. 47.163/2020 tornou possível o empenho das despesas suspensas pelo Decreto nº. 46.993/2020 após o reconhecimento de sua essencialidade pelo titular do órgão, bem como apresenta a manifestação de essencialidade emitida por seu Presidente e a manifestação do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Estado da Casa Civil sobre a possível não aplicabilidade do Decreto nº. 46.993/2020 nas autarquias autônomas, conforme transcrição a seguir:

Destaca-se que com a edição do Decreto nº 47.163, de 10 de julho de 2020, o modelo de aplicação do Decreto nº 46.993/2020, s.m.j., foi alterado, visto que passou a ser possível o empenhamento de despesa suspensa, para qual se verifique razão legítima de interesse público, desde que justificado pelo titular da pasta, sendo reconhecida a essencialidade da despesa face às particularidades das atividades setoriais em conformidade com uma das hipóteses listadas nos incisos do Art. 5º.

Ressaltamos, por fim, que consta também **manifestação do Sr. Presidente desta autarquia nos processos nº SEI-120001/004447/2020 acerca da essencialidade de parte das despesas em voga (6997184) e, ainda, manifestação do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão (6996989) que expõe:**

“No processo SEI-120001/004201/2020 a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Casa Civil, através da Promoção SUBJ/SECC nº 28/2020–MRC (5372619 e 5379920) apresenta entendimento pela não aplicabilidade do Decreto [46.993/2020] às despesas realizadas pelas autarquias e fundações estaduais que gozem de autonomia administrativa de acordo com as respectivas leis de criação, conforme se verifica do trecho abaixo destacado da conclusão.

Sobretudo em orçamento, conforme o Parecer PNF nº 04/2007 e demais precedentes da d. P'GE, é admissível a estipulação de critérios gerais e submissão a órgãos externos para verificação de atendimento à legislação, mas não a substituição do poder de decisão sobre a realização em si de despesas, o que aniquilaria a autonomia.”

Transcrição parcial do Despacho do DETRAN-RJ – documento SEI nº 7002223

Analisando os documentos e informações apresentados pelo DETRAN-RJ, a equipe de auditoria não identificou a autorização da Secretaria de Estado de Casa Civil e Governança – SECCG para continuidade da execução das despesas abarcadas na amostra de auditoria da NIR 20200084, as quais foram registradas no SIAFE-RIO sob os nºs. 2020001753, 2020001755 e 2020001757.

Além disto, não identificamos no processo SEI-160005/000500/2020 o atesto da autoridade competente sobre a autonomia do DETRAN-RJ, e por consequência afastando-lhe a aplicabilidade do Decreto nº. 46.993/2020, o qual foi pleiteado do Presidente do DETRAN-RJ à Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Gestão, conforme documento SEI nº 6997184, transcrito a seguir:

[...]

Assim, encaminhamos o presente e rogamos pelo arquivamento do feito face ao cumprimento do disposto no Decretos nº. 46.993/2020, alterado pelo Decreto nº. 47.163/2020, bem como o reconhecimento de que o Decreto nº. 46.993/2020 não se aplica ao DETRAN-RJ, por ser Entidade Administrativa dotada de autonomia própria, conforme entendimento acobertado pela Assessoria Jurídica da SECCG.

Transcrição parcial do Despacho do DETRAN-RJ – Documento SEI nº 6997184

Em relação à contratação nº. 2019001718, firmada junto ao Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE, dentre os documentos apresentados pelo DETRAN-RJ, a equipe de auditoria não identificou a ratificação da essencialidade da despesa pelo Presidente da Autarquia, cujas razões para empenho após a emissão do Decreto nº. 46.993/2020 foi emitida por sua Coordenadoria de Administração (documento SEI nº 6996017), nem a autorização de excepcionalidade da despesa pelo do Secretário da SECCG, como previsto no referido decreto.

Em relação a contratação nº. 2020003053, firmada junto à empresa Nortesus Transportes e Serviços EIRELI, o DETRAN-RJ não apresentou quaisquer documentos que demonstrassem as razões de essencialidade da despesa ou autorização do Secretário da SECCG.

Desta forma, apesar das justificativas apresentadas pelo DETRAN-RJ para realização do empenho para as contratações 2020001753, 2020001755, 2020001757, 2019001718 e 2020003053, fundamentadas pela Autarquia no caráter de essencialidade e atendimento de suas atividades finalísticas, a equipe de auditoria entende que houve o descumprimento do Decreto nº. 46.993/2020, por ausência de autorização da despesa pela SECCG.

Ressalta-se que não se vislumbra respaldo para estas contratações com a promulgação do Decreto nº. 47.163, de 10/07/2020, uma vez que os empenhos a elas relacionados foram emitidos antes de sua edição.

Ademais, não há declaração justificada do titular da Autarquia reconhecendo a essencialidade das despesas supracitadas, conforme a formalidade exigida com o Decreto nº. 47.163/2020, transcrito a seguir:

[...]

Art. 5º - O empenhamento de despesa suspensa pelo presente Decreto para a qual se verifique razão legítima, de interesse público, para sua realização, deverá ser precedido de juntada ao processo de declaração justificada do titular da pasta reconhecendo a essencialidade da despesa face às particularidades das atividades setoriais em conformidade com uma das hipóteses abaixo:

I - despesa decorrente diretamente de obrigação legal ou de ajuste celebrado com órgão de controle externo;

II - despesa diretamente relacionada à incremento na geração de receitas;

III - despesa diretamente relacionada à redução de despesas correntes;

IV - despesas cuja interrupção possa diretamente resultar em agravamento de vulnerabilidade econômico-social, tais como: demissão de número expressivo de funcionários ou interrupção de serviço assistencial ou de natureza semelhante;

V - despesa cuja interrupção possa resultar, diretamente, na interrupção de serviço essencial, considerando que não há outra forma menos onerosa de atingimento do mesmo objetivo;

VI - despesa cuja interrupção possa gerar prejuízo financeiro imediato e demonstrável, tais como multas e juros ou indenizações a terceiros.

[grifos nossos]

Transcrição parcial do Decreto nº. 47.163/2020

Diante de todo o exposto, é necessária a emissão de recomendação para a Secretaria

Recomendação 001: Que o DETRAN-RJ, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar do recebimento desta NR, apresente a esta CGE-RJ e anexe aos processos de pagamento das contratações a autorização excepcional do Secretário da SECCG para a execução dos empenhos relacionados às contratações nº.

2020001753, 2020001755, 2020001757, 2019001718 e 2020003053, e/ou a manifestação definitiva da SECCG sobre a não aplicabilidade do Decreto nº. 46.993/2020 à Autarquia.

Em relação à contratação nº. 2018000106, firmado junto a empresa P&P Turismo Eireli – EPP, constatamos que houve um empenho de reforço emitido após a promulgação do Decreto nº. 46.993/2020, porém o mesmo valor foi estornado por meio da Nota de Empenho 2020NE01195, de 05/05/2020, como comprovado pelo documento SEI nº. 6995215, o que demonstra o cumprimento do referido decreto.

Ademais, em relação a contratação nº. 2019000848, firmada junto à empresa Clima Air Reformas, Manutenção e Locação de Equipamentos Ltda., que também teve empenho emitido após a promulgação do Decreto nº. 46.993/2020, a equipe de auditoria entende que não há recomendações a serem feitas, uma vez que o decreto foi cumprido em razão da apresentação da autorização do Secretário da SECCG para a prorrogação e execução do contrato (documento SEI nº. 6995422), conforme transcrição a seguir:

Considerando a solicitação constante do Despacho de Encaminhamento de Processo DETRAN/PRESI (4674677), relativo à prorrogação do Contrato nº 005/2019, celebrado entre o DETRAN/RJ e a empresa CLIMA`AIR REFORMAS, MANUTENÇÃO E LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA., AUTORIZO, nos termos do art. 5º do Decreto nº 46.993, de 25 de março de 2020, a excepcionalização da despesa.

Transcrição parcial do Despacho autorizativo da SECCG – documento SEI nº. 6995422

Por fim, em relação à contratação nº. 2019003329, firmado junto a empresa Ardor do Brasil Distribuidora de Peças e Serviços Ltda., constatamos que o empenho foi realizado em 13/07/2020, ou seja, após a edição do Decreto nº. 47.163/2020, de 10/07/2020.

Desta forma, a equipe de auditoria entende que haveria respaldo para execução desta despesa nos termos do Decreto nº. 47.163/2020, desde que possuísse a declaração justificada do titular da pasta reconhecendo a essencialidade da despesa face às particularidades das atividades setoriais e se enquadrassem nas situações previstas nos incisos I a VI do art. 5º. Contudo, o DETRAN-RJ não apresentou a referida manifestação do titular da Autarquia, razão pela qual o Decreto nº. 46.993/2020, alterado pelo Decreto nº. 47.163/2020, foi também descumprido pela entidade.

Recomendação 002: Que o DETRAN-RJ, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar do recebimento desta NR, apresente a esta CGE-RJ e anexe ao processo de contratação e pagamento os documentos que comprovem essencialidade da despesa realizada pela contratação nº. 201900329, conforme previsto no art. 5º do Decreto nº. 46.993/2020, que foi alterado pelo Decreto nº. 47.163/2020.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de conferir maior efetividade às ações de controle, esta CGE-RJ ainda admite manifestação do DETRAN-RJ quanto à exequibilidade das recomendações exaradas pela presente Nota, no qual o órgão deverá apresentar as razões e ou justificativas da impossibilidade de implementação das recomendações a qualquer tempo até que o processo de monitoramento seja iniciado. Neste caso, esta equipe de auditoria fará uma avaliação dessa manifestação que irá compor o Relatório de Recomendações Não Implementadas (RRNI).

Nos termos do art.7º e art. 9º, parágrafo único, do Decreto nº 47.039/2020, o RRNI, será remetido ao Sr. Governador e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ), se constatado a não implementação das

Recomendações expedidas por esta NR, as quais também serão objeto de monitoramento na Prestação de Contas Anual (PCA).

Por fim, o exposto neste documento tem o condão de agregar valor no aperfeiçoamento da gestão e a adoção de medidas corretivas no processo de controle e transparência do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN-RJ.



Documento assinado eletronicamente por **Cintia Rangel Moreira, Auditora do Estado**, em 24/09/2020, às 12:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Barbara Cristina Fernandes, Auditor do Estado**, em 24/09/2020, às 12:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luis Alfredo Ribeiro, Auditor do Estado**, em 24/09/2020, às 12:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Miranda Silva do Nascimento, Auditor do Estado**, em 25/09/2020, às 00:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **8544467** e o código CRC **96C5B5E6**.