



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 707475/18
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ,
MARCELLO ALVARENGA PANIZZI, SINDICATO DOS
CONCESSIONARIOS E DISTRIBUIDORES DE VEICULOS
ADVOGADO /
PROCURADOR ALI ZRAIK JUNIOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 811/19 - Tribunal Pleno

Denúncia. Edital de Credenciamento nº 01/2018 DETRAN-PR. Registro Eletrônico de Contratos de financiamento de veículo. Admissibilidade parcial. Modicidade do preço público fixado em edital. Razoabilidade do tempo gasto para análise da documentação de credenciamento. Pareceres uniformes. Pela procedência parcial com aplicação de multa administrativa. Recomendações. Remessa ao Ministério Público Estadual.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia, com pedido cautelar, proposta pelo Sindicato dos Concessionários e Distribuidores de Veículos no Estado do Paraná – SINCODIV, mediante a qual noticiou supostas irregularidades relativas ao credenciamento de empresas para prestação de serviço de Registro Eletrônico de Contratos e Financiamento de Veículos com cláusula de alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor, levado a efeito pelo Departamento Estadual de Trânsito do Paraná – DETRAN-PR mediante o Edital de Credenciamento nº 001/2018.

Inicialmente, a parte denunciante expôs o cenário fático que deu origem ao credenciamento, explicando que a Resolução nº 689/2017 do CONTRAN foi editada para superar, a partir de 1º de outubro, o uso de plataforma privada de dados. Afirmou que a normativa referida teve como princípio a eliminação da exclusividade, criando a possibilidade de que os DETRAN's realizem, em sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respectiva base territorial, a seleção de empresas para proceder o registro do gravame.

Informou que no Estado do Paraná apenas uma empresa foi credenciada (Infosolo Informática S/A) e que nos primeiros dias de vigência da nova normativa já “há nítido estrangulamento na efetivação dos registros de gravame de veículos junto ao DETRAN/PR, a ponto de, nos primeiros cinco dias úteis de outubro, restar praticamente paralisada a comercialização de veículos pelas Concessionárias representadas [...] que depende da averbação de contratos de financiamentos bancários.”

Defendeu a relevância e importância do tema, face ao “objetivo de restaurar as operações mercantis de suas representadas, na comercialização de veículos em todo o Estado do Paraná”.

Argumentou que, a partir de 1º de outubro, esperava-se o credenciamento de uma pluralidade de empresas, o que não ocorreu, bem como afirmou que “as principais Instituições Financeiras que notoriamente operam no mercado (Bancos Itaú, Bradesco, Santander, Safra, do Brasil e Caixa Econômica Federal), não estão obtendo êxito no registro de seus contratos junto ao Departamento de Trânsito do Estado do Paraná – DETRAN/PR e, por consequência, acabam por não liberar os recursos financeiros às Concessionárias de veículos, embora com contratos aprovados, pela falta de registro do gravame, perante a citada Autarquia, circunstância necessária e indispensável para assegurar, ao Agente Financeiro, garantia de seus recebíveis”.

Expôs que “a implantação operacional do Edital de Credenciamento nº 001/2018-DETRAN/PR, além de interromper o fluxo natural de como os procedimentos estavam sendo implementados até o final de setembro de 2018, impôs intranquilidade ao mercado paranaense na comercialização de veículos realizada pelas Concessionárias, a ponto de estar paralisada toda a operação com a intervenção de instituições financeiras que oferecem linhas de crédito mediante alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor”.

Quanto ao direito, citou doutrina pátria acerca do credenciamento, evidenciando que este mecanismo permite o registro de diversas empresas. Nesta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

linha de raciocínio, afirmou que o credenciamento de uma única empresa causa “inviabilidade de escolha” e frustra os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor, previstos artigo 170 da Constituição Federal.

Sobre o credenciamento de uma única empresa, aduziu que questionou o DETRAN-PR, o qual teria informado que “foram 16 (dezesesseis) pedidos de credenciamento, sendo que até a presente data apenas um pedido foi verificado e concedido e até a data de 29 de setembro nenhuma empresa teve seu pedido negado, sendo que todas as demais estão em análise”.

O sindicato denunciante questionou, também, o preço público previsto no artigo 9º do Edital de Credenciamento nº 001/2018, argumentando que a elevação do custo em mais de 200% (duzentos por cento)¹ não é razoável e nem módica. Afirmou que o valor previsto em edital vai onerar injustificadamente os consumidores “que se postam indefesos, carentes de proteção”.

Ainda sobre o preço público de R\$ 350,00 previsto no artigo 9º do instrumento convocatório, afirmou tratar-se de “preço privado, chancelado pela Administração Pública descentralizada e sem possibilidade de concorrência em livre mercado”, já que somente parcela do valor destina-se ao DETRAN-PR.

Outro ponto questionado diz respeito à legitimidade para cobrança do preço público previsto em edital. A denunciante entendeu que o artigo 9º, §1º do edital viola o artigo 34 da Resolução nº 869/2017 do CONTRAN, que dispõe que o órgão executivo de trânsito, in casu o DETRAN-PR, é quem deve ser o responsável pela cobrança.

Neste sentido, explicou que o edital prevê boleto bipartido, o qual gera insegurança jurídica aos bancos por terem de pagar o preço público diretamente a empresa privada:

[...] Evidenciada desta forma a correta precaução por parte dos agentes financiadores, os quais questionaram o DETRAN/PR por meio da Febraban a respeito da ilegalidade na forma que pretende cobrar pelos serviços de registro.

¹ Afirmou que “o valor cobrado do consumidor até o final de setembro do corrente ano era da ordem de R\$ 116,40 (cento e dezesseis reais e quarenta centavos), enquanto o valor proposto e extraído do Edital (art. 9º) é da cifra de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A questão demonstra a insegurança jurídica quanto ao pagamento a ser efetuado em razão dos serviços de registro de contratos, cabendo esclarecer que o processo encontra-se ativo, ou seja, os tomadores de serviço de registro (entidades bancárias) quando do fechamento do mês receberam cobrança bipartida, quando o PREÇO PÚBLICO será pago diretamente a empresa privada.

Para sustentar o pleito cautelar, a denunciante defendeu a existência de *periculum in mora*, argumentando que desde 1º de outubro as atividades das concessionárias de veículos estão paralisadas, com manifesto prejuízo, também, aos consumidores.

Ao fim, a denunciante direcionou a esta Corte os seguintes pedidos:

- a) a concessão de medida liminar, determinando a cobrança **em boleto único** em favor do DETRAN/PR e não na pretendida forma de bipartição de valores, uma vez que se trata de PREÇO PÚBLICO, em atenção aos arts. 33 e 34 da Resolução nº 869/2017 do CONTRAN;
- b) ao término, confirme a antecipação da medida, proibindo a cobrança bipartida, mantendo o valor unicamente ao DETRAN/PR;
- c) igualmente em caráter de urgência, determine que o DETRAN/PR, de maneira célere, atendidos os requisitos de avaliação técnica e financeira das empresas inscritas, realize o credenciamento das mesmas, à luz do Edital nº 001/2018;
- d) em se tratando de PREÇO PÚBLICO (art. 9º do Edital), imponha a alteração no método de cobrança, a fim de que a mesma seja efetivada exclusivamente em Guia sob a responsabilidade do DETRAN/PR e este, no devido tempo e forma, repasse parcela às credenciadas, na proporção do esforço que individualmente colaborarem com a realização do serviço;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) dentre outros aspectos que sabiamente esse Tribunal tenha concepção em matérias do gênero, proceda minuciosa avaliação do valor estipulado e equivalente a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), que – a toda evidência – se mostra exagerado se comparado com o que se praticava até setembro de 2018.

Por meio do Despacho nº 1504/18 (peça nº 19), recebi parcialmente² a Denúncia para apurar a razoabilidade, legalidade e modicidade do valor estabelecido no Edital de Credenciamento nº 001/2018, bem como para apurar possível irregularidade referente à morosidade do DETRAN-PR para realizar análises documentais das interessadas no credenciamento.

Na mesma oportunidade, determinei cautelarmente ao órgão estadual que adotasse as providências necessárias ao término da análise da documentação de todas as licitantes interessadas no credenciamento, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, respeitando-se a ordem cronológica de protocolo.

A referida decisão cautelar foi homologada pelo Plenário desta Corte em 24 de outubro de 2018, conforme Acórdão nº 3131/18³ (peça nº 30).

Em sede de contraditório (peça nº 33), o DETRAN-PR e seu então Diretor-Geral, Sr. Marcelo Alvarenga Panizzi, relataram o percurso legislativo que precedeu o Edital de Credenciamento nº 001/2018, mencionando a Resolução nº 689/17 do CONTRAN.

Informaram que a adequação exigida pela referida Resolução demandou o desenvolvimento de complexo sistema informatizado, com a consequente contratação da CELEPAR.

Aduziram que o registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos, desde 20 de julho de 2007, era feito mediante Convênios com a FENASEG, sendo que no último Convênio vigente (nº 23/2007- de 01/10/2017 a

² Conforme Despacho nº 1504/18 (peça nº 19), a Denúncia não foi recebida quanto à suposta necessidade de alteração no método de cobrança do preço público, haja vista que a Portaria nº 57/18 do DETRAN-PR regulamentou a questão.

³ Votaram os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

30/09/2018) a remuneração da autarquia era de R\$ 31,46 (trinta e um reais e quarenta e seis centavos).

Asseveraram os denunciados que o órgão estadual “buscou a justa remuneração dos serviços às credenciadas, garantindo a segurança do sistema, o sigilo das informações e, ainda, norteou-se pela média dos valores praticados nos outros estados da federação que se utilizam de preço público para a remuneração do serviço de registro eletrônico de contratos”.

Afirmaram que o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) dos R\$350,00 (trezentos e cinquenta reais) fixados no artigo 9º do Edital de Credenciamento tem por finalidade a “remuneração das equipes dos servidores envolvidos no processo, bem como o desenvolvimento e sustentação de sistema informático de alta complexidade, considerando que a manutenção e aperfeiçoamento dos sistemas são constantes e extremamente necessários ao controle e acompanhamento dos contratos registrados”.

Sobre a razoabilidade do tempo gasto para analisar a documentação apresentada pelas interessadas no credenciamento, argumentaram que o processo permaneceu paralisado por recomendação da 2ª Inspeção de Controle desta Corte no período de 30 de agosto de 2018 a 21 de setembro de 2018, bem como afirmaram que a equipe técnica, integrante da Comissão, é responsável também “por outros 26 projetos tecnológicos que também estão em desenvolvimento e são do interesse do cidadão paranaense”.

Por fim, concluíram que “a Resolução CONTRAN 689/2017 e as consequentes medidas adotadas pelo DETRAN-PR, através do Edital 001/2018, com o preço Público de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta Reais), formam marcos reguladores de mercado, em benefício dos consumidores e o consequente desempenho do governo em respeito ao cidadão”.

A 2ª Inspeção de Controle Externo, mediante a Instrução nº 25/18 (peça nº 49), opinou pela improcedência do feito quanto ao tempo gasto pelo DETRAN-PR para realizar a análise de documentação das empresas interessadas no credenciamento, ressaltando que a autarquia cumpriu a cautelar e finalizou o exame documental no prazo assinalado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que diz respeito à modicidade do valor fixado no Edital de Credenciamento nº 001/2018, a 2ª Inspeção entendeu que “há irregularidade na formação do preço público”, sendo necessário realizar um novo credenciamento com pleno respeito ao dever de transparência e estudos de custos claro e objetivo. Em atenção ao princípio da continuidade do serviço público, opinou pela não anulação do credenciamento nº 001/2018.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, consoante Instrução nº 10/19 (peça nº 50), opinou pelo provimento parcial da Denúncia, “em razão da não comprovação da razoabilidade, legalidade e modicidade do valor do preço público estabelecido no Edital de Credenciamento nº 001/2018”.

Diante de notícias veiculadas nos sítios virtuais do DETRAN-PR e da Agência de Notícias do Paraná, em 16 de janeiro de 2019, foi expedido Ofício nº 02/19 (peça nº 52) ao DETRAN-PR para que encaminhasse informações atualizadas a esta Corte, incluindo planilha de composição de preço.

Em resposta (peça nº 56), a autarquia estadual, por meio de sua atual gestão, reconheceu a ausência de prévio estudo para fixação do valor previsto no Edital de Credenciamento nº 001/2018, além de apontar equívocos na instrução do processo referente ao credenciamento.

Informou, ainda, que nomeou Comissão para estudar o caso e elaborar novo edital de credenciamento que contemple rotatividade do serviço entre credenciados e modicidade do valor cobrado.

Por fim, informou que o órgão estadual ainda aguarda o encaminhamento de planilha de custos de empresas que detém expertise nesse tipo de prestação de serviço, para que se possa chegar a uma média ponderada para o estabelecimento do preço máximo a ser praticado.

Mediante nova manifestação (peça nº 61), o DETRAN-PR informou que publicou, em 6 de fevereiro de 2019, novo edital de credenciamento (nº 01/2019) para registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos.

Ainda, juntou cópia da Portaria nº 013/2019-DG, onde consta que o credenciamento nº 001/2018 está suspensa para todos os efeitos.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio Parecer nº 101/2019 (peça nº 62), opinou pela procedência parcial da Denúncia,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

corroborando o entendimento da unidade técnica e 2ª Inspeção de Controle Externo.

Após diligência deste relator (peça nº 63), o DETRAN-PR informou que no período de 01/10/2018 a 14/03/2019 foram financiados 205.588 (duzentos e cinco mil, quinhentos e oitenta e oito) veículos sob a égide do Edital de Credenciamento nº 001/2018.

Na mesma oportunidade, a autarquia de trânsito esclareceu que a Portaria nº 013/2019 suspende a realização de novos credenciamentos no âmbito do Edital nº 001/2019. Contudo, os credenciamentos já realizados e os respectivos contratos “encontram-se em plena vigência, mantendo-se a prestação de serviços, sem nenhum alcance da Portaria nº 013/2019-DG”.

Por fim, a entidade informou que o novo credenciamento com preço público reduzido (edital nº 001/2019), teve sua continuidade suspensa por força de decisão judicial, em caráter liminar, nos autos de Mandado de Segurança nº 0001233-382019.16.0004.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, oportuno apresentar alguns esclarecimentos sobre o atual estágio do credenciamento objurgado na Denúncia, destacando-se que o DETRAN-PR, por sua nova gestão, reconheceu (peça nº 56) a ausência de prévio estudo para fixação do valor previsto no Edital de Credenciamento nº 001/2018 (R\$350,00 – sendo R\$87,50 para a autarquia), além de apontar equívocos na instrução do processo referente ao credenciamento.

Ainda, cumpre informar que após designar Comissão para estudar o caso e a composição técnica de preço, a autarquia publicou⁴ novo edital de credenciamento (nº 01/2019) para o mesmo objeto⁵, com valor inferior ao outrora previsto (R\$143,63 – sendo R\$34,50 para o DETRAN-PR). Contudo, o novo credenciamento teve sua continuidade suspensa por força de decisão judicial, em caráter liminar, nos autos de Mandado de Segurança nº 0001233-382019.16.0004.

⁴ Em 6 de fevereiro de 2019.

⁵ Registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não obstante, convém ressaltar, também, que o processo de credenciamento questionado na presente Denúncia foi suspenso pela Portaria nº 013/2019-DG. Entretanto, a autarquia informou nos autos que os credenciamentos já realizados e os respectivos contratos “encontram-se em plena vigência, mantendo-se a prestação de serviços, sem nenhum alcance da Portaria nº 013/2019-DG”.

Feitos estes esclarecimentos, passo ao exame de mérito da Denúncia ressaltando que a Denúncia foi recebida apenas quanto a dois pontos, quais sejam: **a)** a razoabilidade do tempo gasto pelo DETRAN-PR para analisar as documentações apresentadas pelas empresas interessadas no Edital de Credenciamento nº 001/2018; e **b)** a razoabilidade, legalidade e modicidade do valor do preço público estabelecido no Edital de Credenciamento nº 001/2018. Deste modo, esclarece-se que o presente voto cingir-se-á tão somente a estes aspectos.

No que diz respeito à razoabilidade do tempo gasto pelo DETRAN-PR para analisar as documentações apresentadas pelas interessadas, verifico que não merece prosperar a Denúncia.

Conforme Ofício nº 24/18-2ª ICE, datado de 30 de agosto de 2018 (peça nº 36, fl. 55-56), a 2ª ICE recomendou ao então Diretor-Geral do DETRAN-PR que se abstinhasse da “prática de qualquer ato relativo à contratação em apreço”.

Posteriormente, em 18 de setembro de 2018, encaminhou o Ofício nº 25/18-2ªICE (peça nº 36, fls. 57-58) ao DETRAN-PR, onde deixou “ao alvitre do Diretor-Geral a decisão quanto à sequencia de procedimentos do referido credenciamento”, dado o caráter de urgência e o “exíguo prazo para atendimento às disposições da Resolução nº 689/2017 do CONTRAN”.

Deste modo, entendo que a paralisação no processo de credenciamento e o conseqüente atraso do DETRAN-PR estão devidamente justificados nos autos, uma vez que ocorreu em atendimento à recomendação exarada pela 2ª Inspeção de Controle Externo no curso de sua atuação fiscalizatória.

Salutar ressaltar, também, que a decisão cautelar⁶ que determinou a finalização do processo de credenciamento no prazo de 30 (trinta) dias foi

⁶ Exarada em 11 de outubro de 2018, conforme Despacho nº 1504/18. Homologada pelo Plenário desta Corte em 24 de outubro de 2018, conforme Acórdão nº 3131/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tempestivamente cumprida, o que se verifica no Ofício nº 634/2018 do DETRAN-PR (peça nº 47).

Consoante exposto, não há que se falar em inércia ou morosidade injustificada da autarquia. Contudo, cabe destacar que a publicação do edital de credenciamento ocorreu apenas em agosto de 2018, quando já se sabia de antemão que a Resolução nº 689/2017 do CONTRAN entraria em vigor 1 (um) ano após sua publicação, que ocorreu em 28 de setembro de 2017.

Tal cenário, diante de um credenciamento de grande complexidade como o presente, evidencia falta de planejamento na condução do processo. Assim, cabe recomendação ao DETRAN-PR para que aprimore suas práticas de gestão, elaborando cronogramas com margem de segurança no que diz respeito aos prazos.

Quanto à razoabilidade, legalidade e modicidade do valor do preço público estabelecido no Edital de Credenciamento nº 001/2018, entendo que a Denúncia merece ser julgada procedente, conforme passo a expor.

De início, é imperativo destacar que o “preço público” se caracteriza como um meio de arrecadação de recursos por parte do Estado para suportar custos (administrativos e operacionais) referentes à disponibilização de algumas espécies de serviços públicos à população.

Diferentemente do que se verifica na lógica da iniciativa privada – onde existe a constante persecução dos lucros – o valor de referência do chamado “preço público” baseia-se, dentre outros fundamentos legais, no princípio da modicidade, segundo o qual “os serviços devem ser remunerados a preços módicos, devendo o Poder Público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, por dificuldades financeiras, não seja ele aliado do universo de beneficiários do serviço”⁷.

Vale dizer que os serviços públicos prestados à população devem respeitar a condição econômica do usuário, com fixação de valores que não prejudiquem a fruição por parte dos administrados. Neste sentido, o princípio da modicidade “estabelece a premissa de que, para o Estado, a prestação do serviço

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 323.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

público não tem como intuito alcançar lucro, motivo pelo qual devem ser cobradas as menores tarifas possíveis pela Administração”⁸.

Sobre o princípio da modicidade das tarifas de serviço público, cita-se escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...]deveras, se o Estado atribui tão assinalado relevo à atividade a que conferiu tal qualificação, por considera-lo importante para o conjunto de membros do corpo social, seria rematado dislate que os integrantes desta coletividade a que se destina, devessem, para desfruta-lo, pagar importâncias que os onerassem excessivamente e, pior que isto, que os marginalizassem.

Dessarte, em um país como o Brasil, no qual a esmagadora maioria do povo vive em estado de pobreza ou miserabilidade, é óbvio que o serviço público, para cumprir sua função jurídica natural, terá de ser remunerado por valores baixos, muitas vezes subsidiados.⁹

Nesta perspectiva, portanto, resta claro que não deve existir, por parte do Estado, qualquer pretensão de lucro ou superávit na disponibilização do serviço público. Assim, de forma efetiva, o valor de referência do chamado “preço público” deve ser corretamente calculado e atualizado para que possa – permanentemente – refletir a relação de equilíbrio entre custos e receitas decorrentes do serviço.

No que diz respeito ao serviço de registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos, deve-se igualmente respeitar o princípio da modicidade, ainda que realizado por empresa privada. Estabelecidas estas premissas passa-se a análise do caso concreto para verificar se o preço público fixado em edital atendeu aos princípios da modicidade e razoabilidade.

⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de; BALTAR NETO, Fernando Ferreira. **Direito Administrativo**. 5.ed. Salvador: Jus Podium, 2015.p. 438.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 673.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em espécie, verificou-se que antes do processo de credenciamento nº 001/2018 foi firmado com a FENASEG¹⁰ o Convênio 023/2017, de 28 de setembro de 2017, para que disponibilizasse ao DETRAN/PR, em regime de não exclusividade, o sistema eletrônico SIRCOF (Sistema de Registro de Contratos e Financiamentos de Veículos Automotores), que permitia o encaminhamento dos dados dos contratos de financiamento de veículos com cláusula de garantia real, na forma da Resolução n.º 320/2009 do CONTRAN e conforme determinação do Banco Central.

Foi por meio do referido convênio e do mencionado sistema eletrônico disponibilizado pela FENASEG que as empresas financeiras realizaram, até 30 de setembro de 2018, o registro dos contratos de financiamento de veículos no Estado do Paraná. O convênio em questão determinava, também, que os custos operacionais e impostos referentes ao envio de dados dos contratos de financiamento de veículos ao DETRAN/PR seria de exclusiva responsabilidade da FENASEG e da empresa operadora do sistema.

Estabelecia em sua cláusula 4.3, ainda, “como forma de contribuição aos órgãos executivos de trânsito para seu reaparelhamento e modernização”, que a FENASEG creditaria mensalmente o valor de R\$ 31,46 pelo registro eletrônico de cada contrato de financiamento de veículos com cláusula de alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor.

O DETRAN/PR¹¹ atuou por meio de convênio com a FENASEG – para fins de registro de contratos de veículos financiados – entre julho de 2007 e setembro de 2018, quando nova Resolução do CONTRAN (n.º 689/17) revogou a Resolução n.º 320/2009.

Com a nova regulamentação¹², determinou-se aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal que implementassem os

¹⁰ O DETRAN/PR informou à peça 33 do processo que atuava através de Convênio com a FENASEG – para fins de registro de Contrato - desde 20/07/2007.

¹¹ Informação contida na peça nº 33 do processo.

¹² Art. 10 §1º Os órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão implementar os novos procedimentos para registro dos contratos nos termos desta Resolução, cabendo-lhes a supervisão e o controle de todo o processo de forma privativa e intransferível, **podendo sua execução ser realizada por terceiros, mediante credenciamento e/ou contratação**.

Art. 10 §2º Os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal **poderão operacionalizar o registro dos contratos através de credenciamento ou outra forma concorrencial**, mesmo que haja outro modelo vigente (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

novos procedimentos para registro dos contratos, cabendo-lhes a supervisão e o controle de todo o processo de forma privativa e intransferível, podendo sua execução ser realizada por terceiros, mediante credenciamento e/ou contratação.

Nesta nova perspectiva de atuação foi elaborado o Edital de Credenciamento nº 001/2018 do DETRAN/PR, que estabeleceu novas regras para o registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos no Estado do Paraná, determinando que:

[...] Para cada contrato registrado no DETRAN-PR, fica estabelecido o **PREÇO PÚBLICO** com o **valor de R\$ 350,00** (trezentos e cinquenta reais) a ser cobrado pelo serviço de registro, por chassi, devendo ser repassado ao DETRAN/PR o equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor cobrado.”
(grifo nosso)

Conforme já mencionado, antes do referido Edital de Credenciamento, o DETRAN/PR recebia, por meio do convênio com a FENASEG, o valor de R\$ 31,46 a título de doação por cada operação de registro de Contrato. Porém, com as novas regras de credenciamento (Edital n.º 001/18) passou a receber – a partir de outubro de 2018 – o valor de R\$ 87,50 por cada registro. Ou seja, um aumento de, aproximadamente, 178% (cento e setenta e oito por cento).

Em sede de defesa¹³, o DETRAN/PR defendeu a modicidade do preço público fixado em edital, mas deixou de apresentar os supostos custos despendidos com a CELEPAR para o desenvolvimento de novo sistema, restando inviável a esta Corte qualquer projeção do impacto que estes custos teriam na composição final do preço definido.

Entretanto, é de se estranhar a súbita e alta variação percentual (178%) para a continuidade de um mesmo serviço público, especialmente quando se considera que os valores arrecadados mediante o convênio com a FENASEG já seriam elevados.

¹³ Peça n.º 33.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para esmiuçar a análise, buscaram-se dados junto ao sítio virtual da empresa que realizou a operação do Sistema Nacional de Gravames em 2017 no Estado do Paraná (B3 S.A), oportunidade em que se verificou que ocorreram 407.049 financiamentos de veículos. Em 2018, este número subiu para 449.865, representando um aumento de 11% (onze por cento).

A partir destas informações, é de se observar que somente nos dois últimos anos o DETRAN/PR, a “título de doação” com o valor individual de R\$ 31,46 por cada novo registro de contrato, recebeu do convênio com a FENASEG o valor aproximado de R\$ 29 milhões de reais¹⁴, uma média de R\$ 13,5 milhões por ano apenas para supervisionar um serviço público que – na prática – é disponibilizado à população por terceiros.

Considerando um “preço público” final de R\$ 116,40¹⁵, a arrecadação total pela prestação deste serviço no biênio 2017/2018 foi de aproximadamente R\$ 100 milhões (cem milhões de reais).

Segundo o DETRAN/PR (peça nº 33), em razão da nova resolução, além da necessidade do credenciamento e/ou contratação do serviço de registro, seria necessário, também, o desenvolvimento de “um complexo sistema informatizado para o registro de contratos, com capacidade de registrar, receber, e controlar todas as tarefas legais de responsabilidade”. Para isto, informou que fora contratada a CELEPAR¹⁶ e que os custos, em sua integridade, foram absorvidos pelo próprio DETRAN/PR.

Mesmo que se considere a necessidade de desenvolvimento de um novo sistema de informação para adequação à nova Resolução do CONTRAN, é difícil conceber que a operacionalização de cadastro de registro de contrato em um sistema informatizado possa despende tanto recurso.

Nada obstante, é de se notar que o próprio DETRAN/PR já possuía, pelo menos desde 2017, o contrato n.º 08/2017 com a CELEPAR, atualmente no montante de R\$ 264.635.590,58 (duzentos e sessenta e quatro milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, quinhentos e noventa reais e cinquenta e oito

¹⁴ $(407.049 + 449.865 = 856.914) \rightarrow 856.914 \times R\$ 31,46 = R\$ 29.958.514,44$

¹⁵ Indicado pela parte denunciante à peça nº 03.

¹⁶ O referido contrato não consta dos autos e não foi localizado no Portal da Transparência do Estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

centavos), onde, dentre os serviços de informática a serem prestados pela contratada, já constava a distinção para o desenvolvimento de “Sistemas para a Gestão do DETRAN/PR”¹⁷.

Não foi possível identificar se o custo referente a este novo sistema informatizado para o registro de contratos de financiamento fazia parte deste contrato, porém, como não foi identificado qualquer outro contrato do tipo entre o DETRAN e a CELEPAR, faz supor que sim.

Ainda, cumpre analisar que a autarquia estadual de trânsito, em sede de contraditório, argumentou que para fixar o preço público no Edital de Credenciamento nº 001/2018 usou o valor médio cobrado em outros Departamentos de Trânsito, chegando ao montante de R\$ 361,10 (trezentos e sessenta e um reais e dez centavos) após pesquisa realizada em 5 Estados Brasileiros (Amapá, Amazonas, Pará, Maranhão e Minas Gerais).

Contudo, o valor médio indicado pelo DETRAN-PR em sua defesa deve ser visto com ressalvas. Em pesquisa ao site do DETRAN/MG¹⁸ consta o valor de R\$ 107,80 (conforme quadro abaixo), diferente dos R\$ 317,98 apontados pelo DETRAN/PR:

Código	Descrição	Valor	Anexo (DAE)
1	VISTORIA MOVEL	R\$ 215,59	SIM
2	TRANSFERENCIA DE PROPRIEDADE	R\$ 176,07	SIM
3	PRIMEIRO EMPLACAMENTO	R\$ 176,07	SIM
4	SEGUNDA VIA DO REGISTRO DE VEICULO	R\$ 176,07	SIM
5	SEGUNDA VIA DO CRLV LICENCIAMENTO ANUAL	R\$ 28,75	SIM
6	ALTERACAO DE DADOS	R\$ 86,24	SIM
7	Baixa de Veiculo	R\$ 86,24	SIM
8	NOVA SELAGEM DE PLACA	R\$ 61,08	SIM
9	VISTORIA DE VEICULO	R\$ 176,07	SIM
10	LAUDO DE SEGURANCA VEICULAR	R\$ 352,13	SIM
11	IMPEDIMENTO DE TRANSEERENCIA DE VEICULO	R\$ 10,78	SIM
12	EXPEDICAO DE CERTIDAO OU PRINT	R\$ 17,97	SIM
13	COPIA DE MICROFILMAGEM	R\$ 17,97	SIM
42	PLACA DE EXPERIENCIA OU DE FABRICANTE	R\$ 704,27	SIM
45	CREDENCIAMENTO/REVALIDACAO DESPACHANTE	R\$ 215,59	SIM
46	TAXA DO ITEM 5.2 DA TABELA D	R\$ 17,97	SIM
49	TAXA DO ITEM 5.9 DA TABELA D	R\$ 201,22	SIM
51	RESERVA DE PLACAS ESPECIAIS	R\$ 247,93	SIM
54	CREDENCIAMENTO/RENOVACAO DE EMPRESAS	R\$ 704,27	SIM
55	PERICIA PARA CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS	R\$ 704,27	SIM
58	MULTA DESCUMPRIMENTO LEI 12977-14 DESMON	R\$ 0,00	SIM
59	REGISTRO CONTRATO FINANC VEICULO CREDENC	R\$ 107,80	SIM
60	REGISTRO ADITIVO FINANC VEICULO CREDENCI	R\$ 53,90	SIM

¹⁷Disponível

em: http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/pages/compras/contratos/detalhamentos/detalhamento_contrato_gms?windowId=fe7

Acesso em 1 fev. 2019.

¹⁸ Disponível em: <https://www.detrان.mg.gov.br/veiculos/taxas-ipva-seguro-dpvat/emissao-de-taxa-de-servico> Acesso em 1 fev. 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No Amapá, diferentemente dos R\$ 397,50 (trezentos e noventa e sete reais e cinquenta centavos) apontados de DETRAN/PR (peça nº 33), o valor verificado foi de 168,32 (cento e sessenta e oito reais e trinta e dois centavos)¹⁹:

AMAPÁ		WEBMAIL	SERVIÇOS
Lacração e relacração		R\$ 44,88	
Licenciamento Anual		R\$ 74,06	
Desalienação (Base local)		R\$ 33,66	
Registro de contrato de veículos		R\$ 168,32	←
Inclusão de gravame (Base nacional)		R\$ 168,32	
Vistoria - Motocicleta, ciclomotor, motoneta, triciclo ou quadriciclo		R\$ 33,66	

Em outros estados foram verificados, igualmente, valores bem abaixo da média apontada pelo DETRAN/PR. Cite-se a exemplo: Mato Grosso²⁰ (R\$ 109,67), Goiás²¹ (R\$ 180,26) e Mato Grosso do Sul²² (R\$ 198,50).

Deve-se considerar, também, que não foram indicados os custos de operação do referido serviço nos outros estados pesquisados, tornando-se assim pouco significativa esta comparação tomada pelo DETRAN-PR, exatamente, por desconhecimento das particularidades da composição dos seus custos.

Conforme já relatado, após veiculação de notícias²³ de que a nova gestão do Governo do Estado do Paraná reduziria o preço público em discussão, foi encaminhado ofício ao DETRAN-PR (peça nº 52) com a solicitação de encaminhamento de informações atualizadas, incluindo planilha com a composição do preço proposto no credenciamento e eventual planilha que contemple a mencionada redução.

Em resposta (peça nº 56), o órgão estadual, por sua atual gestão, reconheceu que houve “equivocos na instrução do processo que deu origem ao referido Edital de Credenciamento, especialmente em razão da ausência de prévio

¹⁹ Disponível: <<http://www.detran.ap.gov.br/detranap/servicos/taxas/>> Acesso em 1 fev. 2019.

²⁰ Disponível em: <<https://www.detran.mt.gov.br/-/10069045-primeiro-emplacamento>> Acesso em 1 fev. 2019.

²¹ Disponível em: <http://vaptvupt.goias.gov.br/vvv/servico/servicoInformativoView.xhtml?jsessionid=bq3PkavtqWpluRHDiZjASYHr_ibprodvvv01:Pr odVVV01?id=8307&tipoServicos=2&voltar=true&fromView=site%2Findex> Acesso em 1 fev. 2019.

²² Disponível em: <<http://www.detran.ms.gov.br/institucional/taxas/>> Acesso em 1 fev. 2019.

²³ Conforme veiculado nos sítios oficiais da Agência de Notícias do Paraná e do DETRAN-PR, em 16 de janeiro de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estudo contábil/financeiro, capaz de demonstrar quais foram os critérios aplicados para a composição de preço público instituído”. **Tal declaração da autarquia, por si só, já corrobora toda a argumentação já deduzida neste voto.**

No que diz respeito especificamente à composição do “preço público”, o DETRAN elaborou o rol de custos nos seguintes termos:

Componente	2017	2018 (+2,95%)	2019 (+3,75%)
Celepar	6,27	6,45	6,70
Salários e Encargos	6,06	6,24	6,47
Água/Esgoto	0,03	0,03	0,03
Energia Elétrica	0,12	0,12	0,13
Limpeza	0,56	0,58	0,60
Telefonia	0,10	0,10	0,11
Vigilância	2,23	2,30	2,38
Custo Geral	16,94	17,44	18,09
TOTAL	32,30	33,25	34,50

Aduziu que os valores supra foram alcançados com base em critério estabelecido pelo setor técnico, a partir de um estudo realizado ainda no ano de 2017, atualizado com a correção monetária do IPCA.

Por este estudo, o valor de repasse ao DETRAN/PR pelo serviço de registro eletrônico de contratos (referente a sua cota de 25%) seria, então, de R\$ 34,50 e não R\$ 87,50 (25% de R\$ 350,00). E como pode se observar pela decomposição destes custos através da tabela fornecida pelo órgão, os valores referentes ao desenvolvimento de um novo sistema pela CELEPAR já estavam incluídos neste cálculo.

É salutar destacar, também, que as recentes informações trazidas pelo DETRAN-PR (peça nº 56), contradizem de forma cabal o teor da primeira manifestação do órgão nestes autos (peça nº 33), onde justificava um aumento real de mais de 200% no preço final do serviço com base nos altos custos de desenvolvimento de um novo sistema eletrônico para o registro dos contratos. Tal ponto igualmente reforça a argumentação deduzida neste voto.

Portanto, resta amplamente comprovado que o valor estabelecido inicialmente pelo Edital de Credenciamento nº 001/18 como “preço público” para o serviço de registro eletrônico de contratos não encontrou embasamento em critérios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnicos. Como resultado, a cobrança de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) estabelecida indevidamente gerou ônus, acima do razoável, para usuários finais do serviço, violando os princípios da razoabilidade e modicidade.

Assim, julgo procedente a Denúncia quanto a este ponto, com aplicação da multa previstas no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica ao ex-Diretor-Geral da autarquia, Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, responsável legal pela entidade à época e signatário do Edital de Credenciamento nº 001/2018.

Recomenda-se ao DETRAN/PR que – assim como acontece em alguns outros DETRANS do país – discrimine os valores de serviço a serem cobrados dos consumidores por categoria de veículo, distinguindo entre motos, carros, caminhões e ônibus.

Diante do exposto, **VOTO** pela **procedência parcial** da presente Denúncia, com aplicação da **multa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, nos termos da fundamentação. Além de recomendações para que a autarquia aprimore suas práticas, elaborando cronogramas com margem de segurança no que diz respeito aos prazos, bem como para que, em próximos credenciamentos, discrimine os valores de serviço a serem cobrados dos consumidores por categoria de veículo, distinguindo entre motos, carros, caminhões e ônibus.

Ainda, determino a remessa de cópia do presente processo ao Ministério Público Estadual, para adoção de providências que entender cabíveis dentro de sua esfera de competência.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Conhecer da presente Denúncia, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgar pela **procedência parcial** com aplicação da **multa** prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao Sr. Marcello Alvarenga Panizzi, nos termos da fundamentação. Além de recomendações para que a autarquia aprimore suas práticas, elaborando cronogramas com margem de segurança no que diz respeito aos prazos, bem como para que, em próximos credenciamentos, discrimine os valores de serviço a serem cobrados dos consumidores por categoria de veículo, distinguindo entre motos, carros, caminhões e ônibus;

II – determinar a remessa de cópia do presente processo ao Ministério Público Estadual, para adoção de providências que entender cabíveis dentro de sua esfera de competência;

III – determinar o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para a adoção das providências cabíveis, após o trânsito em julgado da decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 3 de abril de 2019 – Sessão nº 10.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente