



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO ELETRÔNICO TC 15.824/16

1/5

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ESTADUAL –  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO (DETRAN) –  
DENÚNCIA - PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

EXAME PRELIMINAR DA AUDITORIA – RECONHECIMENTO  
DA URGÊNCIA – ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO ANTES DA  
OCORRÊNCIA DE FATO NOVO RELACIONADO AO CASO.

ANTECIPAÇÃO PELO DIRETOR SUPERINTENDENTE DO  
DETRAN, SUSPENDENDO OS EFEITOS DA INSTRUÇÃO  
NORMATIVA Nº 01/16, PELO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS –  
ATRAVÉS DA PORTARIA DS Nº 190, PUBLICADA NO DOE DE  
26/11/2016 - PREJUDICIALIDADE DA CONCESSÃO DA  
ANTECIPAÇÃO DA TUTELA, EM FACE DA INOCORRÊNCIA DA  
URGÊNCIA REQUISITADA NO ARTIGO 300 DO CÓDIGO DE  
PROCESSO CIVIL E ARTIGO 195 DO REGIMENTO INTERNO  
DESTE TRIBUNAL PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

NEGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR – PROSSEGUIMENTO  
DO FEITO, VISANDO À APURAÇÃO DA DENÚNCIA FORMULADA.

### DECISÃO SINGULAR – DSPL TC Nº 69 / 2016

#### RELATÓRIO

Cuidam estes autos de DENÚNCIA, com pedido de MEDIDA CAUTELAR, formulada pela ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO (fls. 02/70), acerca de possíveis irregularidades no **Acordo de Cooperação Técnica nº 001/16** (fls. 53/58), celebrado entre o Departamento de Trânsito do Estado da Paraíba DETRAN PB, representado pelo Superintendente, **Senhor AGAMENON VIEIRA DA SILVA**, e o Instituto BRASILCIDADE, representado pelo **Senhor ANTÔNIO SÉRGIO BAPTISTA**, bem assim na **Instrução Normativa DETRAN nº 001/2016** (fls. 36/45).

Para evitar maiores delongas, adoto como Relatório, o apresentado pela Auditoria às fls. 73/79 (*verbis*):

#### BREVE SÍNTESE DA DENÚNCIA:

*Narra o denunciante, em resumo, que em 24/10/16 teria tomado conhecimento da implantação de novo sistema de registro de gravames no Estado da Paraíba, de adesão obrigatória, por força da Instrução Normativa nº 001/2016 e do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/16.*

*Informa que o ciclo de financiamentos automotivos, entre diversas etapas, envolve a análise das condições do veículo ofertado como garantia, com fins de verificar a existência de impedimentos, operação que é realizada por meio de consulta a um banco privado, mantido pelo Sistema Financeiro Nacional, denominado Sistema de Gravames – SNG, que envolve uma base de dados nacional para conferir maior visibilidade e segurança ao mercado.*

*O DETRAN, após o recebimento, para registro (Resolução CONTRAN nº 320/091), dos contratos de financiamento encaminhados pelas instruções financeiras, também se utilizaria gratuitamente do Sistema de Gravames – SNG para checagem das informações, com conseqüente emissão do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos – CRVL.*

*Argumenta, em apertada síntese, que as atividades da instituição privada mantida pelo Sistema Financeiro Nacional, Sistema de Gravames – SNG, não se confundiriam com as atividades de natureza pública, de responsabilidade do DETRAN.*

*Aduz, portanto, que o SNG é uma plataforma privada criada pelo mercado financeiro com fins de criar base única de informações sobre as garantias constituídas sobre veículos, de modo a possibilitar que todos os integrantes do mercado privado possam visualizar eventuais restrições financeiras sobre os veículos, de modo a conferir maior segurança às operações de crédito.*

*Por este motivo, a escolha do operador da base privada do SNG, cuja finalidade é servir ao mercado financeiro, é do mercado. Desse modo, os órgãos de trânsito não têm qualquer ingerência ou poder sobre a escolha do Sistema Financeiro Nacional, razão pela qual a IN 001/2016 seria inconstitucional, por invadir a esfera privada e impor a contratação pelas instituições financeiras de empresa para realizar atividade essencialmente privada (Princípio da Livre Iniciativa, art. 170, CR/1988).*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO ELETRÔNICO TC 15.824/16

2/5

Assim, afirma o denunciante que após a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/16 e edição da Instrução Normativa nº 001/2016, o DETRAN/PB deixou de acessar o Sistema de Gravames – SNG, que possui base de dados nacional, e passou a operar sistema próprio, de abrangência no Estado da Paraíba. Com esta medida, o órgão de trânsito não conseguirá visualizar restrições financeiras cadastradas em veículos licenciados em outros Estados, com aumento do risco de fraudes. Alega a utilização de instrumento jurídico impróprio para celebração do acordo de cooperação técnica, pois este consistiria no fornecimento e operação de solução de gerenciamento de operações de registro de contratos de financiamento e de baixa de veículos, inexistindo, portanto, convergência de interesses das partes para a consecução de finalidade de interesse comum.

Ademais, as atividades contratadas não estariam inseridas nas atividades elencadas no estatuto do instituto BrasilCidade, e o único resultado obtido pela entidade acordante é a remuneração a ser cobrada das instituições financeiras, a quem o DETRAN/PB impôs a utilização dos serviços da empresa subcontratada.

Na hipótese de ser admitida a legalidade deste acordo de cooperação, que possui natureza jurídica própria de contrato, não seriam aplicáveis às disposições do artigo 116 da Lei de Licitações, o que bastaria para fulminar a contratação direta pretendida.

Acusa violação ao art. 7, § 3º da Lei de Licitações, ante a previsão de que os custos de gestão da plataforma, de registro e registro eletrônico dos contratos de financiamento de veículos automotores, e a inserção e baixa do gravame no banco de dados CRLV do DETRAN/PB, será de exclusiva responsabilidade das instituições financeiras ou entidades credoras.

Aponta ilegalidades no modelo implantado pelo DETRAN/PB, que extrapolariam as disposições da Resolução CONTRAN nº 320/09, na qual confere aos órgãos de trânsito as prerrogativas de registro de contrato e emissão do CRLV com a anotação do gravame, sendo defeso impor ou contratar soluções privadas de envio de informações para estes procedimentos.

Informa a ocorrência de dano ao erário, ocasionado pela insegurança gerada no mercado financeiro por estas medidas pelo órgão de trânsito, que teria provocado a completa paralisação dos financiamentos de veículos no Estado da Paraíba desde a implantação do novo sistema, com forte impacto sobre a venda de automóveis.

Estima que as perdas de arrecadação com ICMS e IPVA já teriam alcançado a soma de R\$ 3.800.000,00 (três milhões e oitocentos mil reais) e em torno de R\$ 1.063.219,00 referentes a taxas devidas do DETRAN que recaem sobre o financiamento de veículos.

Requer a concessão de medida cautelar, com fins de manter o status quo ante até o julgamento definitivo, nos termos do artigo 195, § 1º do RI-TCE/PB.

Prossegue a Unidade Técnica de Instrução e alicerça o seu atendimento acerca da matéria, da forma seguinte (*ipsis litteris*):

### ANÁLISE DA AUDITORIA:

Da leitura perfunctória, típica dos provimentos de natureza cautelar, da Instrução Normativa nº 001/2016, fls. 36/51, do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2016, fls. 53/58, e da resolução CONTRAN nº 320/09, fls. 60/63, vislumbra-se a existência de indícios que sustentam as afirmações do denunciante.

Cumpra registrar também que denúncia formulada pela Associação Nacional de Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento – ACREFI, em face do Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba – DETRAN/PB, acerca de licitação deflagrada por este órgão, na modalidade Concorrência n.º 001/2011, que tem por objeto a concessão de serviços de registro de contratos de financiamento com cláusula de alienação fiduciária, de arrendamento mercantil, de compra e venda com reserva de domínio ou de penhor de veículos automotores no âmbito do Estado da Paraíba, já foi submetida à apreciação deste Tribunal de Contas, no bojo do Processo TC N.º 00209/12, cujo acórdão APL – TC – 00543/12, restou assim ementado:

**EMENTA:** PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – DETRAN – DENÚNCIA – LICITAÇÃO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 76, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, C/C O A RT. 51 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Contratação de empresa privada para execução de atividade de competência do órgão denunciado – Impossibilidade de delegação aos particulares. Procedência da denúncia. Nulidade do procedimento licitatório. Assinação de prazo. Constituição de processo específico. (destaquei)

Verifica-se, portanto, que este Tribunal já se pronunciou acerca da impossibilidade da delegação deste tipo de serviço a particulares. De ressaltar, contudo, que o Processo TC N.º 00209/12 ainda está em tramitação neste Tribunal de Contas. No tocante à análise de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO ELETRÔNICO TC 15.824/16

3/5

*suposto dano ao erário, a auditoria entende ser necessário fornecimento de dados oficiais, não acostados pelo denunciante. Entretanto, é fato notório que as operações de compra e venda de veículos em todo o Brasil, sobretudo no Estado da Paraíba, depende, em grande parte, de financiamento com recursos oriundos do mercado financeiro.*

*Também é fato a ampla divulgação por parte da imprensa de possíveis prejuízos causados ao setor com o impacto destas medidas. Acerca deste fato, vale colacionar notícia veiculada na imprensa.*

### **PB deixa de financiar 825 veículos após Detran mudar sistema, diz Cetip**

*Detran diz que mudança de empresa visa quebrar monopólio da Cetip. Bancos não estão aceitando o financiamento no novo sistema, diz Cetip. Cerca de 825 veículos, novos e usados, deixaram de ser financiados na Paraíba, desde a segunda-feira (11), quando o Departamento Estadual de Trânsito (Detran-PB) trocou as empresas responsáveis pela inclusão e baixa de gravames. A estatística é da Cetip, empresa responsável pelo sistema de financiamentos adotado no resto do país.*

*De acordo com o Detran, a mudança foi feita com o intuito de quebrar o monopólio da Cetip, delegando a operação à empresa Bunkertech. No entanto, a Cetip explicou que os bancos da Paraíba não estão aceitando o financiamento no novo sistema por falta de segurança.*

*Segundo a Unidade de Financiamento da Cetip, empresa que opera o banco de dados privado de financiamento de veículos, a Paraíba financia, em média, 4.967 veículos por mês, entrando nesse levantamento os automóveis leves, os pesados e as motos. Isso significa mais de 165 veículos financiados por dia no estado.*

*A troca das empresas significa que estão suspensos os serviços de inclusão e baixa de gravames através do Sistema Nacional de Gravames (SNG), necessários para os casos de compra financiada de veículos. Dessa forma, o Detran procederá todas as inclusões e baixas de gravame através do Sistema de gestão SISGRAV.*

*Foram, em média, 532 carros, novos e usados, sem financiamento. A mudança também deixou de financiar, em torno de 280 motos, novas e usadas. No entanto, de acordo com o assessoria de comunicação do Detran-PB, "nenhum usuário, financeira ou concessionária é prejudicado pela mudança de sistema, tendo em vista que os procedimentos adotados pelo SISGRAV são os mesmos dos utilizados no sistema anterior (SNG)", disse em nota.*

*De acordo com Marcus Lavorato, gerente de relações institucionais da Cetip, a justificativa do Detran não faz sentido diante da troca que foi realizada. "Se o termo monopólio for só para significar que é uma única empresa, sim é uma única empresa porque essa é a melhor solução do mercado, porque ele [financiador] consegue consultar sobre o veículo em um único lugar. Colocar uma outra empresa nesse lugar não faz sentido", declarou.*

*O Detran-PB informou que, além da finalidade de acabar com o monopólio da realização do gravame pela Federação Nacional das Seguradoras (Fenaseg) e da Cetip em todo o Brasil, a mudança foi justificada com o aumento da transparência nos procedimentos, maior agilidade, segurança e confiabilidade na prestação dos serviços.*

### **Cooperativas já adotaram, diz Detran**

*Segundo o Detran, as financeiras terão que se adequar ao novo sistema porque o contrato com a Cetip não será retomado e as cooperativas de crédito já estão aceitando os financiamentos. "Uma lei estadual mudou o sistema de gravames. Não foi simplesmente [uma cobrança de taxa], mas a dificuldade que encontramos com Cetip e Fenaseg para continuar o termo de cooperação técnica que tínhamos até setembro do ano passado. Para serem usados serviços do banco de dados do Detran, a empresa [Cetip] deveria pagar uma taxa da qual eles não abrem mão", diz o superintendente do Detran-PB, Agamenon Vieira.*

*"Essa nova empresa veio para o Detran com todo seu sistema técnico, a nível nacional dá todo o atendimento necessário, hoje mesmo já tivemos mais de 10 mil consultas e os gravames já acontecem através de empresas e cooperativas de crédito. Em algumas [instituições] representadas pela Fenaban [Federação Nacional dos Bancos], por entender que deve ser feito com a Cetip, nós estamos tentando chegar a um acordo", conclui.*

*Acrescente-se, ainda, o fato das proximidades do final de ano, época típica de maior movimento nas operações de compra e venda de veículos novos e usados, durante a qual o impedimento de financiamentos, indubitavelmente, trará inescandíveis prejuízos, não só a queda de arrecadação de receitas estaduais, mas, sobretudo, aos pequenos e médios empresários do setor, que necessitam de volume de vendas para manter o emprego, e as comissões, dos funcionários que trabalham neste setor.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO ELETRÔNICO TC 15.824/16

4/5

*Registre-se, ainda, o entendimento de que as demais questões levantadas pelo denunciante, inclusive as de cunho de natureza constitucional, serão analisadas, em momento oportuno, ou seja, ao longo da instrução processual, por requererem maior aprofundamento, não se faz necessário nesta análise de natureza cautelar.*

Concluindo, afinal, nos seguintes termos (fls. 77/78):

***Ante o exposto e por tudo o mais que dos autos constam, a auditoria entende estarem presentes o fumus boni juris e o periculum in mora, requisitos necessários para a concessão de providência cautelar por parte deste Tribunal de Contas, prevista no artigo 195 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Notifique-se o gestor, ainda, com fins de que, querendo, apresente os argumentos para os fatos apontados ao longo deste relatório inicial de instrução. Por fim, sugere-se a conversão deste documento em processo, com fins de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa (grifei).***

É o Relatório.

### **DECISÃO DO RELATOR**

1. Nos termos do Art. 169 do Regimento Interno deste Tribunal, “qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou Membro de Ministério Público é parte legítima para denunciar perante o Tribunal de Contas do Estado”.
2. Da sua parte, o Art. 171, inciso I, do mesmo Diploma Regulamentar, observa que a denúncia deve versar sobre matéria da competência do Tribunal, dentre as quais, o exame da legalidade de atos administrativos expedidos pelos seus jurisdicionados, estando o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, dentre estes.
3. Tal como consta da denúncia aviada, o assunto nela tratado diz respeito a ato administrativo, emitido pelo DETRAN, tido como ilegal, irregular e ilegítimo, por uma associação representante de instituições financeiras, que afirmam ser este prejudicial aos negócios dos seus associados, inclusive com a demissão de trabalhadores, assim como ao erário, uma vez que paralisado o Sistema de Gravame, o Estado deixa de perceber a título de ICMS e IPVA, o valor estimado de **R\$ 3.800.000,00** e o DETRAN, por seu turno, por taxas e outras formas de arrecadação, a importância, também estimada, de **R\$ 1.063.219,00**.
4. O Regimento Interno do Tribunal trata de procedimento de emissão de Medida Cautelar de forma bastante resumida, daí porque os Relatores lançam mão, subsidiariamente, do que prevê a respeito o Código de Processo Civil e assim o fazem, autorizados pelo multifalado Regimento Interno, no seu artigo 252.
5. Com efeito, concede-se, cautelarmente, a suspensão de relações jurídicas até o julgamento do mérito, desde que presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni juris*, nos termos do Artigo 300 do Código de Processo Civil.
6. Extraí-se dos autos e das circunstâncias em que ocorreram os fatos que delinearam a situação em epígrafe, da parte do DETRAN, ter promovido a cessação de algo tido por monopólio na aposição de gravame em documentos de propriedade de veículos, utilizando a base de dados daquela Autarquia e, da parte da ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO, o prejuízo causado pela modificação dos procedimentos, inclusive com a contratação de uma nova empresa para isso, com base em normativo eivado de vícios constitucionais.
7. Acerca deste assunto, muito tem sido divulgado na mídia. Noticia-se, inclusive, a realização de uma reunião dos dirigentes do DETRAN, empresários e representantes da Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores – FENABRAVE, no dia 23/11, em Brasília, segundo informações do Portal Correio, dando conta do retorno da Paraíba ao Sistema Nacional de Gravames (SNG), em face de acordo realizado.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO ELETRÔNICO TC 15.824/16

5/5

8. A propósito há nos autos petição encaminhada pelo eminente **Advogado Wilson Sales Belchior e outros**, remetendo a procuração (fls. 90), ao tempo em que informa não ter assinado qualquer acordo nesse sentido.
9. No entanto em conversa mantida com o Diretor Superintendente do DETRAN, **Dr. AGAMENON VIEIRA DA SILVA**, o Relator obteve deste a confirmação, não só da reunião, mas da emissão de um ato, determinando a suspensão da **Instrução Normativa DETRAN nº 01/2016**, a que alude a denúncia, suspendendo por 60 (sessenta) dias o Sistema de Registro – SISGRAV. De fato, a matéria está veiculada no próprio Portal do DETRAN ([www.detran.pb.gov.br](http://www.detran.pb.gov.br)) e a PORTARIA/DETRAN/DS Nº 190, de 25/11/2016, fora publicada no DOE de 26/11/2016.
10. Como se vê, nos presentes autos, a concessão da antecipação da tutela, em razão da urgência foi prejudicada, daí porque os autos devem seguir seu rito ordinário, de modo a que a denúncia seja devidamente apurada, assegurando-se ao denunciado o contraditório e a mais ampla defesa, não significando dizer que, na hipótese de novo ato, que venha a atingir pretensos direitos de terceiros e que possam causar prejuízos ao erário, ancorado em ato manifestamente ilegal, não mereça ser novamente examinado.
11. Por todo o exposto, conheço da denúncia formulada pela ACREFI e **NEGO**, à míngua do pressuposto da urgência para a **CONCESSÃO** de MEDIDA CAUTELAR, que objetivava suspender ato emitido pelo Diretor Superintendente do DETRAN, no caso, a **Instrução Normativa nº 001/2016** e, em consequência, determino o prosseguimento normal do trâmite destes autos, com vistas à **imediata** citação do Diretor Superintendente do DETRAN, **Senhor AGAMENON VIEIRA DA SILVA**, no sentido de que venha aos autos, querendo, contrapor-se ao que consta da denúncia formulada pela ACREFI – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO, devendo a ele ser encaminhada cópia desta.

Publique-se, intime-se e registre-se.

Sala das Sessões do TCE-Pb

Plenário Ministro João Agripino

**João Pessoa, 29 de novembro de 2016.**

Assinado 29 de Novembro de 2016 às 11:48



**Cons. Marcos Antonio da Costa**

RELATOR