Processo TC n.º 09.737/12 ***1ª Câmara***

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de **Inspeção Especial de Convênios**, realizada junto ao **Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/PB**, instaurada para análise do **Convênio n.º 03/2006**, celebrado entre o Governo do Estado da Paraíba, tendo como intervenientes a Secretaria de Estado de Segurança e da Defesa Social (SEDS) e o DETRAN, e de outro lado e Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas (IRTDPJ-PB), com a interveniência do Tribunal de Justiça da Paraíba, com vistas à operacionalização do registro de contratos de alienação fiduciária de veículos, em atendimento ao item "4" do **Acórdão APL TC n.º 00543/12** (Processo TC n.º 00209/12), o qual determinou, *ipsis litteris:*

> *4) DETERMINAR a constituição de processo específico para realizar inspeção especial junto ao DETRAN/PB, com o objetivo de apurar e analisar todos os procedimentos que vêm sendo efetuados pelo ou junto ao DETRAN, decorrentes do Convênio n.º 003/2006 – ASSEJUR, de 06 de fevereiro de 2006, prorrogado em 13 de dezembro de 2010, firmado naquela data pelo Governo do Estado da Paraíba, com interveniência da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, do Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba – DETRAN/PB e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e, de outra parte, o IRTDPJPB – Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas – Seção da Paraíba, incluindo nos levantamentos e análises todos os aspectos legais e normativos, controle e contabilização das receitas auferidas, controle e contabilização da utilização dos recursos recebidos pelo DETRAN/PB, nos termos da legislação aplicável aos órgãos públicos, inclusive quanto às normas expedidas pelo TCE/PB.*

Importante salientar que a análise do mencionado convênio refere-se ao período de **junho de 2006 a setembro de 2012**.

Durante o período analisado, a gestão do DETRAN esteve sob a responsabilidade dos gestores (Diretores Superintendentes) a seguir relacionados:

Gestor	Período
Paulo Roberto de Aquino Nepomuceno	01/01/2006 a 27/02/2009
Américo José Estrela Uchôa	28/02/2009 a 16/04/2010
Francisco de Assis Silva	17/04/2010 a 31/12/2010
Rodrigo Augusto de Carvalho Costa	03/01/2011 a 31/12/2014

Da análise da documentação pertinente, colhida na inspeção *in loco,* o Órgão de Instrução constatou diversas máculas (fls. 5/26, 29/42, 1128/1133 e 1160/1163) que, após o exercício do contraditório pelos ex-gestores e sua respectiva análise, fls. 1101/1127 e 1388/1407, entendeu que **remanescem** as falhas a seguir sumariadas:

1. Ilegalidade do Convênio n.º 03/2006 quanto ao seu objeto, posto que exige um registro dispensado pelo Código Civil, pela Lei n.º 11.882/08 e pela Lei n.º 11.795/08.
2. A licitação da modalidade Concorrência n.º 01/2011 (objeto de denúncia e representação neste Tribunal – Processo TC n.º 00209/12) não encontra amparo na legislação pátria,

primeiro por ter objeto de contrato dispensado por lei; segundo porque a concessão de serviço público somente pode ser realizada através de lei autorizativa e delegada pelo ente federado.

3. Ausência de características próprias de convênio por seguir rito próprio de operacionalização.
4. Ausência de transparência no modo de operacionalização do Convênio pela ausência de contabilização de receita, de previsão orçamentária, de empenho e liquidação da despesa pública, pela ausência de controle e efetiva prestação de contas.
5. Despesas realizadas com projetos abrangentes, podendo referir-se desde a reuniões de trabalho até a compra de material permanente, não havendo plano de trabalho ou finalidade previamente estabelecida no termo de convênio, inviabilizando o controle finalístico previsto no §2º, art. 25, da Lei Complementar n.º 101/2000.
6. Realização de despesas (nos extratos bancários) sem comprovação, pois ausente o encaminhamento dos respectivos processos, no valor total de **R$ 699.440,98**, durante os exercícios de **2006 a 2012**, o qual foram atribuídos para cada gestor, considerando o período de gestão, da forma exposta a seguir (conforme relatórios, fls. 1128/1133 e 1160/1163):

Gestor responsável	Valor (R$)
Paulo Roberto de Aquino Nepomuceno	160.814,90
Américo José Estrela Uchôa	184.202,47
Francisco de Assis Silva	324.793,58
Rodrigo Augusto de Carvalho Costa	29.630,03
TOTAL	**699.440,98**

7. O fato de os pagamentos terem sido efetuados por pessoa jurídica de direito privado, através de conta bancária particular fez com que houvesse a cobrança de tarifas bancárias no valor de **R$ 577,30,** no exercício de 2011, diferente do que ocorreria numa conta específica de convênio.
8. Despesas comprovadas através de documentos não originais (notas fiscais, faturas e recibos), emitidos em nome do IRTDPJPB, não havendo empenho, nem liquidação da despesas.
9. Ausência de atestação do recebimento definitivo dos bens e serviços doados, nem estipulação quanto ao destino dado, ou seja, ausência de controle de patrimônio e/ou almoxarifado.
10. O modo como o convênio é operacionalizado prejudica, sobremaneira, a transparência quanto à movimentação de recursos fazendo com que não houvesse a confecção de uma efetiva prestação de contas de convênio, inexistindo documentação específica referente à instrução deste tipo de processo, tais como: relatório de cumprimento do objeto; declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento; relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; relação de trinados ou capacitados, quando for o caso; relação dos serviços prestados, quando for o caso; cópia do plano de trabalho aprovado; relatório de execução físico-financeira; relação de pagamentos efetuados; relatório de execução da receita e despesa.
11. Inobservância da Lei de Licitações nos pagamentos realizados a alguns credores nos exercícios de 2006 à 2012 sendo no exercício de 2011 o valor de **R$ 649.078,71** e 2012 o valor de **R$ 384.876,00**.
12. Não disponibilização pelo DETRAN/PB da documentação pertinente ao convênio, período de 2006 até 2010 contrariando o disposto na Instrução Normativa n.º 01/92.

Submetidos os autos ao crivo do Ministério Público de Contas, este, através do ilustre Procurador **Manoel Antônio dos Santos Neto**, emitiu **Parecer n.º 1175/15,** fls. 1156/1158, informando que, ao mesmo tempo em que se reporta às considerações suficientemente sintetizadas pela Auditoria, fls. 1128/1133, para efeito de historiar o processo em epígrafe, destaca os pontos a seguir delineados, *ipsis litteris:*

Antes de tudo, parece-me que é imprescindível debruçar-se sobre a legalidade/juridicidade do objeto do convênio, posto tratar-se de um precedente lógico que prejudica/condiciona a análise das demais irregularidades. O que se indaga é a necessidade/obrigatoriedade de registro da garantia real por alienação fiduciária nos cartórios extrajudiciais.

A celeuma ocorre, em boa parte, porque antes do advento do Novo Código Civil, tais cláusulas exigiam a chancela cartorária. Com a vigência do Diploma Civil atual, tal competência foi atribuída aos órgãos e entidades executivos de trânsito, *in verbis*:

> Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor.
>
> §1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, **ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro**. (grifado).

Na mesma esteira, a Lei nº 11.882/2008 confere atribuição aos DETRANs, dispensando qualquer outro registro público, asseverando ser suficiente a anotação da alienação fiduciária de veículo automotor no Certificado de Registro (CRV). Eis a dicção do dispositivo (sem grifos no original):

> Art. 6º Em operação de arrendamento mercantil ou qualquer outra modalidade de crédito ou financiamento a anotação da alienação fiduciária de veículo automotor no certificado de registro a que se refere a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, produz plenos efeitos probatórios contra terceiros, **dispensado qualquer outro registro público**.
>
> §1º **Consideram-se nulos quaisquer convênios celebrados entre entidades de títulos e registros públicos e as repartições de trânsito competentes para o licenciamento de veículos**, bem como portarias e outros atos normativos por elas editados, que disponham de modo contrário ao disposto no caput deste artigo.

Deste modo, pode-se concluir que o registro notarial do contrato de alienação fiduciária de veículo automotor não é requisito do negócio jurídico nem condição para a sua anotação no certificado de propriedade expedido pela autoridade de trânsito.

Na ótica ministerial, no resguardo da ordem jurídica e dos interesses sociais, a prática delineada nestes autos configura-se numa maneira artificiosa de instituir taxas e obrigações aos compradores de veículos no Estado da Paraíba.

A cobrança de custas e emolumentos cartoriais ao invés da singela anotação do CRV retrata-se em engrenagem vil e abusiva de extorsão dos cidadãos, e portanto, nula de pleno direito. É plenamente ilegal a exigência de condicionar a emissão do CRV nos casos de financiamento com garantia real de veículos ao prévio registro de seu contrato nos respectivos Cartórios de Títulos e Documentos do domicílio do devedor.

Dito isto, a meditação acerca de operacionalização do ajuste fica sobremaneira esvaziada, posto que o convênio, em sua gênese, é nulo. Mesmo assim, não se pode deixar de anotar as despesas não comprovadas nos extratos bancários, no valor de R$ 699.440,98. Além do engenho lucrativo da própria operação custosa aos cidadãos, ocorreram gastos sem comprovação, o que merece ressarcimento por meio de imputação de débito.

Ao final, opinou pelo(a):

a) **IRREGULARIDADE** do **Convênio n.º 03/2006**, em virtude da nulidade de seu objeto;

b) **APLICAÇÃO DE MULTA** às autoridades envolvidas, com fulcro no art. 56, II da LOTCE/PB;

c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** aos gestores do DETRAN/PB por despesas não comprovadas, conforme distribuição de responsabilidade do quadro de fls. 1132;

d) **REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM,** para que, diante dos fortes indícios de improbidade administrativa, tome as providências a seu encargo.

É o Relatório, informando que os interessados e seus advogados foram notificados para a presente Sessão.

VOTO

Data venia o entendimento da Unidade Técnica de Instrução e o posicionamento ministerial pela necessidade de ressarcimento de valores aos cofres públicos, por despesas pretensamente não comprovadas, realizadas pelos ex-gestores responsáveis, mas reconheço que o lapso temporal já transcorrido obstaculiza a demonstração do que exige a Auditoria, além do que é de se entender que os ex-gestores tão somente obedeceram às normas legais aplicáveis à época. No entanto, entendo que, para o conjunto de irregularidades apuradas, cabe o **sancionamento com aplicação de multa pessoal a cada um dos responsáveis**, sem prejuízo de aposição de **recomendações** à atual gestão do DETRAN/PB, para que não mais se repita tal falha.

Assim, considerando as conclusões da Unidade Técnica de Instrução, o posicionamento do representante do Ministério Público de Contas e as ponderações do Relator, antes descritas, VOTO para que os Exmos. Srs. Conselheiros Membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA:

1. **JULGUEM REGULAR COM RESSALVAS** o Convênio n.º 03/2006, cujo objeto é nulo de pleno direito, posto que exige um registro dispensado pelo Código Civil, pela Lei n.º 11.882/08 e pela Lei n.º 11.795/08;
2. **APLIQUEM** multa pessoal ao Sr. **Paulo Roberto de Aquino Nepomuceno,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);
3. **APLIQUEM** multa pessoal ao Sr. **Américo José Estrela Uchôa,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);
4. **APLIQUEM** multa pessoal ao Sr. **Francisco de Assis Silva,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);
5. **APLIQUEM** multa pessoal ao Sr. **Rodrigo Augusto de Carvalho Costa,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);

6. **ASSINEM-LHES** o prazo de **60 (SESSENTA) DIAS** para o recolhimento voluntário do valor das multas antes referenciadas ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou do Ministério Público, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer;
7. **RECOMENDEM** à atual administração do DETRAN/PB no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidência das falhas aqui constatadas.

É o Voto.

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro Relator

Processo TC n.º 09.737/12 ***1ª Câmara***

Objeto: **Inspeção Especial de Convênios**
Jurisdicionado: **Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/PB**
Autoridades Responsáveis: **Paulo Roberto de Aquino Nepomuceno (01/01/2006 a 27/02/2009), Américo José Estrela Uchôa (28/02/2009 a 16/04/2010), Francisco de Assis Silva (17/04/2010 a 31/12/2010) e Rodrigo Augusto de Carvalho Costa (05/01/2011 a 31/12/2014)**
Patrono(s)/Procurador(es): **Giordana Coutinho Meira de Brito (Advogado OAB/PB n.º 10.975), representando Sr. Paulo Roberto de Aquino Nepomuceno, Celso Fernandes da Silva Júnior (Advogado OAB/PB n.º 11.121), representando Sr. Américo José Estrela Uchôa, Márcio Henrique Carvalho Garcia (Advogado OAB/PB n.º 10.200), representando Sr. Francisco Assis Silva e Antônio Rocha Galdino (Advogado OAB/PB n.º 12.007), representando Sr. Rodrigo Augusto de Carvalho Costa**

Inspeção Especial de Convênios. Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/PB. Análise do Convênio n.º 03/2006 objetivando a operacionalização do registro de contratos de alienação fiduciária de veículos, durante o período de junho de 2006 a setembro de 2012. Regularidade com ressalvas do convênio em apreço. Aplicação de multas. Recomendações à atual gestão da autarquia.

ACÓRDÃO AC1 TC n.º 02.224/2022

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC n.º 09.737/12**, que tratam de **Inspeção Especial de Convênios**, realizada no **Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN**, instaurada para análise do **Convênio n.º 03/2006**, celebrado entre o Governo do Estado da Paraíba, tendo como intervenientes a Secretaria de Estado de Segurança e da Defesa Social (SEDS) e o DETRAN, e de outro lado e Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas (IRTDPJ-PB), com a interveniência do Tribunal de Justiça da Paraíba, com vistas à operacionalização do registro de contratos de alienação fiduciária de veículos, no período de junho de 2006 a setembro de 2012, em atendimento ao item "4" do Acórdão APL TC n.º 00543/12 (Processo TC n.º 00209/12), **ACORDAM** os Membros integrantes da Primeira Câmara do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, com a **declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho e do Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo,** à unanimidade de votos, em sessão realizada nesta data, na conformidade do Relatório e Voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

1. **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** o **Convênio n.º 03/2006**, cujo objeto é nulo de pleno direito, posto que exige um registro dispensado pelo Código Civil, pela Lei n.º 11.882/08 e pela Lei n.º 11.795/08;
2. **APLICAR** multa pessoal ao Sr. **Paulo Roberto de Aquino Nepomuceno,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);

3. **APLICAR** multa pessoal ao Sr. **Américo José Estrela Uchôa,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);
4. **APLICAR** multa pessoal ao Sr. **Francisco de Assis Silva,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);
5. **APLICAR** multa pessoal ao Sr. **Rodrigo Augusto de Carvalho Costa,** ex-Diretor Superintendente do DETRAN/PB, no valor de **R$ 3.000,00 (48,00 UFR/PB)**, por restar configurada a hipótese prevista no artigo 56, inciso II da LOTCE (Lei Complementar 18/93);
6. **ASSINAR-LHES** o prazo de **60 (SESSENTA) DIAS** para o recolhimento voluntário do valor das multas antes referenciadas ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou do Ministério Público, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer;
7. **RECOMENDAR** à atual administração do DETRAN/PB no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidência das falhas aqui constatadas.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Sala de Sessões do Tribunal Pleno do TCE/PB – Plenário Ministro João Agripino Filho
João Pessoa, 20 de outubro de 2022.

Assinado 24 de Outubro de 2022 às 09:44

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 21 de Outubro de 2022 às 11:04

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 25 de Outubro de 2022 às 14:03

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Manoel Antônio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO