

PROCESSO Nº : 22288-7/2011
PRINCIPAL : DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO MATO GROSSO
GESTOR : TEODORO MOREIRA LOPES
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO INTERNA - DEFESA
OBJETO : REPRESENTAÇÃO REFERENTE A INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES RELATIVAS AO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 001/2009
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA
EQUIPE TÉCNICA SÉRGIO HENRIQUE PIO DE SALES – AUDITOR PÚBLICO EXTERNO

Documentos Juntados	
Descrição	Fls.
Cópia site MPE: http://www.mp.mt.gov.br/conteudo.php?sid=58&cid=57522 ;	2462-2463
Decisão do TJ/MT que suspende a cobrança da taxa prevista pela portaria 230/2009;	2464-2476
Publicação do Acórdão dessa decisão no DJE nº 9005.	2477-2478
Portaria do Detran/MT nº 230 de 09 de novembro de 2009 - Disciplina procedimentos para o registro de contratos de financiamentos de veículos	2479-2482

1 INTRODUÇÃO

Senhor Subsecretário,

A proposta que originou essa Representação Interna foi encaminhada pela equipe técnica, composta pelas Auditoras Público Externo Lidiane dos Anjos Santos e Suellen Dayci Frison Barros, da Secretaria de Controle Externo da Quinta Relatoria deste Tribunal, que fora designada para realizar o acompanhamento simultâneo do exercício de 2011 do DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE MATO GROSSO. Diante de indícios de irregularidades no Contrato de Concessão nº 001/2009, celebrado entre o DETRAN/MT e a Empresa FDL Serviços de Registros, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos LTDA, a equipe desenvolveu

um relatório (fls. 04-45/TCE), no qual apresenta os achados de auditoria, submetendo-o ao Relator das Contas de 2011, Conselheiro Waldir Teis.

Entretanto, em despacho nº 31/2012 (fls.1367-1370/TCE), o Exmo. Relator declinou de sua competência para analisar essa Representação, por entender haver prevenção processual, na medida em que essa matéria já estava sendo analisada pelo Relator das Contas de 2010, Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima.

No julgamento das Contas de 2010 (processo 4094-0/2011), o pleno deste Tribunal emitiu o Acórdão 4018/2011, no qual consta determinação para instauração de Tomada de Contas Especial (letra “g” do rol de determinações), destinada a apurar possíveis irregularidades no Contrato de Concessão 001/2009. A saber:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, inciso II, 21, §1º, 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade contrariando o Parecer nº 6.446/2011 do Ministério Público de Contas, em julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão do Departamento Estadual de Trânsito, relativas ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. Teodoro Moreira Lopes; determinando à atual gestão que: (...)

g) **instaure tomada de contas especial** destinada a apurar os fatos descritos concernentes à Concorrência nº 002/2009 e ao Contrato de Concessão de Serviço Público nº 001/2009, cujas conclusões devem ser remetidas para julgamento por este Tribunal no prazo de 30 dias; (...)

O referido Acórdão contendo essa determinação foi publicado em 11/11/2011 no DOE/MT, enquanto a Representação Interna foi recebida e protocolada em 15/12/2011. Assim, com base na identidade do assunto entre os dois processos e na data em que foram propostos, o Conselheiro Waldir Teis remeteu os autos da Representação ao Gabinete do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, para que esta pudesse ser utilizada para subsidiar o julgamento da tomada de contas especial

destinada a apurar os fatos descritos concernentes ao contrato de concessão 001/2009.

O Exmo. Relator, em decisão singular proferida em 06/07/2012 (fls. 1371-1384/TCE) recebeu a presente Representação Interna, admitindo-a parcialmente para conhecer, processar e julgar as alegadas irregularidades apresentadas no relatório da equipe técnica, nos seguintes termos: **(I)** Celebração de contrato de concessão de serviços públicos indevido e lesivo aos cofres públicos estaduais; **(II)** Irregularidades na execução dos contratos (HB06. Contrato a Classificar - Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes); **(III)** Descumprimento da cláusula sétima do contrato 001/2009 pela empresa FDL (HB06. Contrato a Classificar, em violação à Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes); **(IV)** Descumprimento da cláusula quinta, item "g" do instrumento contratual 001/2009 pela empresa FDL (HB06. Contrato a Classificar, em violação à Lei nº 8.666/1993 e às demais legislações vigentes); **(V)** Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (MB 01. Prestação de Contas_Grave_01, em violação aos art. 215 da Constituição Estadual e art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 269/2007); **(VI)** Descumprimento do item 3.3. da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009 decorrente da ausência de repasse ao DETRAN do percentual de 10% sobre todas as tarifas unitárias pagas pelos usuários quando do registro do contrato de financiamento.

Em 06/08/2012, o relator determinou o apensamento (fl. 1385/TCE) do processo nº 222887/2001 (Representação Interna) ao processo principal nº 80896/2012 (Tomada de Contas Especial), pois considerou haver conexão entre os feitos.

Contudo, em despacho proferido no dia 16/08/2012 (fl.1384-A/TCE), o Exmo. Conselheiro solicitou o desapensamento dos autos, antes reunidos, na medida em que verificou que as fases processuais eram distintas, podendo esta união comprometer a celeridade processual. Sendo assim, os feitos permaneceriam conexos, mas seguindo tramitações próprias.

Assim, o Sr. Teodoro Moreira Lopes, então presidente do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso, devidamente citado (Of. 775/GCS-LHL/2012), apresentou defesa às fls. 1680-1690/TCE.

A FDL (Empresa de Serviços de Registro, Cadastro, Informação e Certificação de Documentos Ltda) também foi notificada para que, em querendo, apresentasse defesa acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico (fls.03/45/TCE) e remanescentes após a decisão singular do Conselheiro Relator (fls. 1371-1384/TCE).

Diante disso, a empresa apresentou defesa às fls. 2013-2051/TCE.

É o que consta dos autos.

Com base nessas informações, passa-se à análise da presente Representação Interna. Para tanto, a instrução será processada com base nos argumentos de cada defendente.

2 ANÁLISE DOS ARGUMENTOS DA DEFESA

2.1 Da Defesa do Sr. Teodoro Moreira Lopes – Presidente do Detran/MT

(I) Celebração de contrato de concessão de serviços públicos indevido e lesivo aos cofres públicos estaduais.

Gestores responsáveis: Responsável principal - Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012); Responsáveis solidários - Sra. Eleonora Duze Costa Duarte (Diretora de Gestão Sistêmica do DETRAN-MT, de janeiro a fevereiro de 2011) e Sr. Carlos Alberto Santana (Diretor de Gestão Sistêmica do DETRAN-MT, a partir de 14/02/11).

Manifestação da defesa

O presidente do Detran alega que a equipe de auditoria desenvolveu seus argumentos com base em impropriedades presentes na Concorrência Pública Nacional nº002/2009, na qual houve *“evidências de restrição de competitividade e direcionamento para a empresa vencedora do certame”* (fl. 40/TCE), originando *“o contrato de concessão de serviços públicos indevido e lesivo aos cofres públicos”* (fl.04/TCE).

Entende o gestor que esta impropriedade **(I)** abrange os seguintes itens presentes no relatório técnico da Representação Interna: 5.1; 5.2; 5.3; 5.4; 5.5; 5.8 e 5.9. A saber:

- a) 5.1 Da Concorrência Pública e Contrato de Concessão (fls. 05-07/TCE);
- b) 5.2 Do Registro dos Contratos de financiamentos de veículos – objeto da contratação (fls. 08-10/TCE);
- c) 5.3 Das impugnações ao Edital de Concorrência Pública 002/2009 e à Contratação da Empresa FDL (fls. 10-20/TCE);
- d) 5.4 Das Atas de Concorrência 002/2009 (fls. 20-21/TCE);
- e) 5.5 Do percentual de repasse aplicado ao Contrato de Concessão 001/2009 (fls. 22-24/TCE);
- f) 5.8 Das Irregularidades relativas ao certame e à execução do contrato constantes de outros processos;
- g) 5.9 Irregularidades denunciadas pela mídia e pelos demais órgãos de controle.

A defesa julga ser desnecessária a apresentação de argumentos que rebatem os itens *a, b, c e d*, pois já foram julgados nos autos da Representação de Natureza Interna nº 20168-5/2009. Ademais, traz a decisão singular do Exmo. Relator, que recebe parcialmente a presente Representação, reconhecendo que houve trânsito

em julgado, que, a despeito da configuração de vícios no processo licitatório da Concorrência Pública nº 002/2009, a segurança jurídica deveria prevalecer, não sendo mais possível colocar essa matéria em nova análise processual.

O então presidente do Detran/MT afirma que, em relação ao item 5.5, está agindo no sentido de viabilizar a execução dos serviços de registro de contratos de financiamento de *forma direta*. Inclusive já houve a tomada de providências, sendo uma delas a cientificação do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima dessas ações, através do ofício nº 0120/2012/GP/DETRAN-MT (fls. 1693-1694/TCE).

Ainda, atesta que foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Estadual com o objetivo de atender às recomendações dos órgãos de controle (fls.1697-1702/TCE). Uma das providências relatadas seria a formalização de cedência da tecnologia do DETRAN/ES para o CEPROMAT/MT, com o objetivo de implantar o sistema de registro de financiamento de veículos. Entretanto, salienta que o referido TAC não foi encampado pelo Governador do Estado do Mato Grosso nem pela Procuradoria Geral do Estado.

Também relata que foi elaborada minuta de Lei que cria a **taxa** de cobrança de registro de financiamento, com parecer da PGE/MT (fls.1704-1727/TCE).

Por fim, o gestor informa que determinou a instauração de Processo Administrativo com o objetivo de promover a rescisão do Contrato de Concessão 001/2009. Assim, o CEPROMAT/MT, com base no sistema cedido pelo DETRAN/ES, passaria a cumprir a Resolução do CONTRAN nº 320/2009 de forma direta. Esta estabelece que os Detrans devem registrar os contratos de financiamento de veículos com cláusula de alienação fiduciária, de arrendamento mercantil, de compra e venda com reserva de domínio ou de penhor.

Análise dos termos da defesa

Nessa irregularidade, apesar do descumprimento do art. 2º da Lei 9074/1995 e do art. 5º da Lei 8987/1995, não se está discutindo a legalidade ou

validade do processo licitatório 002/2009 que resultou na celebração do contrato de concessão 001/2009. O questionamento paira na falta de comprovação do DETRAN/MT, no que tange à sua incapacidade de realizar o registro de contratos de financiamento de forma direta. Não foi apresentado nenhum estudo prévio apto a comprovar a conveniência da delegação desse serviço.

É fato que esse tema já foi abordado no Acórdão 3.214/2011 resultante da RNI 20168/2009, entretanto a lesão ao erário tem como fundamento os percentuais pactuados, que são desproporcionais e representam, diante da ausência de estimativa de custos, desequilíbrio econômico em desfavor da fazenda pública. De acordo com o quadro detalhado apresentado pela equipe técnica da Quinta Relatoria (fls. 25-26/TCE) e com os relatórios de pagamentos (fls.99-118/TCE), somente em 2010, os repasses ao Detran/MT somaram R\$ 2.576.493,83 (10% do valor arrecadado), enquanto a FDL auferiu uma receita de R\$ 23.184.557,67 (90% do valor arrecadado). Essa desproporção continuou a ocorrer no ano de 2011 (fl. 26/TCE).

Importante ressaltar que esses valores são oriundos de relatórios repassados unicamente pela Concessionária ou extraídos do Sistema Nacional de Registro (SNR), que é gerenciado por ela mesma. Desse modo, não é apresentado nenhum documento comprobatório que demonstre, de fato, quais são os valores efetivamente arrecadados. O simples fornecimento desses dados, sem comprovantes bancários de recebimento, não se mostra a medida mais eficaz para se apurar o montante total arrecadado.

Ainda, nos autos, é apresentado um plano de trabalho/projeto básico nº015/2009 (fls.122-154/TCE) elaborado pelo Detran/MT que, em tese, demonstraria a necessidade de delegação do serviço de registro de contratos de financiamentos de veículos. De acordo com esse projeto, no item 2.0 (Da forma de execução do serviço), a forma direta (item 2.1) de prestação seria demasiadamente onerosa para a autarquia estadual (fl.128/TCE). Isso porque haveria assunção de *“inúmeras despesas, providências e responsabilidades para as quais o Estado não estaria preparado”*. Entretanto, não apresentou nenhum dado ou documento concreto que comprovasse

essa alegação. Constam nesse plano apenas informações genéricas, sem nenhum quantitativo ou mensuração de custos relativos à prestação desse serviço de forma direta.

Com relação ao argumento de que providências estão sendo adotadas para a realização do serviço de registro de forma direta, constata-se que, de fato, houve o encaminhamento do ofício nº 0120/2012/GP/DETRAN-MT ao Exmo. Relator, em 29/05/2012 (fls. 1693-1694/TCE). Neste, o presidente do Detran/MT afirma ter solicitado ao CEPROMAT o levantamento de custos para o desenvolvimento de tecnologia para o gerenciamento dos registros de contratos de financiamento de veículos. Também solicita informações aos Detrans de outros Estados acerca da realização desse serviço de registro de contratos. Ao final, informa que determinou medidas no sentido de avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 001/2009.

Com base nesse ofício, resta comprovado que, de fato, o Detran/MT não realizou nenhum estudo prévio para atestar a necessidade de contratação de empresa para a realização da determinação contida na resolução nº 320/2009/CONTRAN. Dessa forma, verifica-se que houve ato lesivo aos cofres públicos, pois os valores apresentados são de grande vulto, sendo imprescindível uma análise para que se demonstrasse a real necessidade de concessão. Isso efetivamente não ocorreu com a apresentação do Plano de Trabalho. No mais, o próprio gestor determina uma avaliação econômica dos valores envolvidos, fazendo isso apenas em 29 de maio de 2012, isto é, mais de 2 anos após firmado o contrato. Assim, demonstra-se a ausência de razoabilidade na divisão dos percentuais pactuados à época da concessão.

Com relação ao TAC firmado entre o Detran/MT e o Ministério Público Estadual, algumas obrigações são estipuladas (fls.1700-1701/TCE). São elas: (a) início imediato de processo legislativo com o objetivo de instituir tabela única de taxas cobradas referentes ao serviço de registro e baixa de contratos de financiamento; (b) formalização de convênio com o Detran/ES para a cessão de sistema para a execução desse serviço; (c) suspensão da *“cobrança de tarifa estabelecida por força do*

equivocado Contrato de Concessão 001/2009"; (d) implantação, pelo CEPROMAT, de sistema que atenda às necessidades do Detran/MT, para o atendimento a esse TAC; (e) instauração, até o dia 17/09/2012, de procedimento legal com a finalidade de suspensão e rescisão do Contrato 01/2009.

Cumprе salientar que esse TAC, (firmado em 06/09/2012) não foi ratificado pelo Governo do Estado, nem pela Procuradoria Geral do Estado (fl.1702/TCE). Entretanto, a Casa Civil do Estado de Mato Grosso submeteu ao exame da PGE, em 26/09/2012, um Projeto de Lei que altera a Lei 9628/11 e institui a nova taxa para registro de contratos de financiamento de veículos (fls. 1704-1718/TCE). A despeito da ausência de posicionamento na assinatura do TAC, a PGE, com base no processo nº 500833/2012, emitiu parecer nº364/SGA/2012 no qual aprova a minuta desse projeto de lei. Corroborando com esse entendimento, o Procurador Geral do Estado homologa esse parecer em 01/10/2012 (fl. 1727/TCE).

Apesar da disposição em elaborar lei que sane essa situação de cobrança por meio de "tarifa", em vez de taxa, nenhuma lei com esse objetivo foi publicada. Ainda, o fato do Governo do Estado e da PGE entenderem que o serviço deveria ser remunerado mediante taxa demonstra a falta dessa análise por ocasião da celebração do Contrato 001/2009.

Importante mencionar que o Projeto de Lei, que versa sobre a instituição de nova taxa, é incompatível com a delegação de serviço público. Por tratar-se de tributo, só pode ser exigida pelo próprio Detran/MT, que é um ente público. Nesse caso, não pode haver concessão de serviço público, pois este é remunerado mediante "tarifa".

O Detran/ES, em 03/08/2012, respondendo ao ofício 155/2012/GP/DETRAN/MT (fl. 1695), informou que está à disposição para a cessão de tecnologia de registro de contratos de financiamentos de veículos ao Estado do Mato Grosso. Nessa mesma data, consta nos autos um ofício encaminhado pelo presidente do Detran/MT ao Promotor de Justiça da 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público,

informando que já se encontram em viagem ao Detran/ES o representante da autarquia mato-grossense e dois técnicos do Cepromat, “para acertos finais quanto à cessão do sistema daquele estado para o Detran/MT” (fl.1570/TCE).

Ainda, o presidente do Detran/MT, em 03/09/2012, comunicou ao Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, mediante ofício nº192/2012/PRES/DETRAN-MT, que o órgão “conseguiu a disponibilização do sistema de registro de contratos do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo”, “bem como já foi realizada uma visita técnica ao Detran/ES para conhecer a funcionalidade do sistema” (fl.1584/TCE).

Também afirma que está sendo elaborada lei com o objetivo de regulamentar a prestação dos serviços, o fato gerador da obrigação, o valor da taxa e demais obrigações referentes aos serviços prestados.

Finalmente, informa que o Detran/MT passará a executar os registros de contratos de “forma direta”, assim que houver estrutura para tanto.

Conforme ofício enviado a este Tribunal, atesta-se que não houve qualquer análise anterior ao Contrato de Concessão no sentido de verificar qual a forma de execução dos serviços de registros de contratos de financiamento mais adequada. As informações apresentadas pelo gestor, mais uma vez, ratificam a falta de conveniência da concessão em questão.

Ademais, constata-se que, em 05/11/2012 (fls.1730-1732/TCE), foi publicada portaria que instituiu comissão responsável pelo processamento da rescisão unilateral do contrato de concessão 001/2009. Conforme estabelece esse documento, “o Sistema de Registro de Contratos já está em fase de homologação, com previsão para iniciar a prestação do serviço a partir do dia 02 de janeiro de 2013”. Apesar disso, até o momento, nenhuma conclusão foi apresentada, nem iniciada a prestação de forma direta. Novamente, mais um argumento que justifica a manutenção da impropriedade. Essa portaria visou a atender às recomendações da Auditoria Geral do

Estado (relatório nº47/2011) e do Ministério Público Estadual (notificação nº05/2012).

Ratificando o entendimento de que essa Concessão é lesiva aos cofres públicos, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso – Quarta Câmara Cível – na análise do Agravo de Instrumento 106428/2012, interposto pela ACREFI (Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento) contra o Detran e a FDL, determinou, em sede liminar, em 7/3/2013 (Diário Eletrônico de Justiça), a suspensão da cobrança da “tarifa” prevista na Portaria nº 230/2009 do Presidente do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso (fls. 2479-2482/TCE).

O Exmo. Desembargador Luiz Carlos da Costa pronunciou-se, no sentido de contestar a forma de cobrança desse serviço, isto é, por meio de “tarifa”, além da desproporcionalidade dos repasses efetuados ao Detran. A seguir, apresentam-se alguns trechos do voto do relator:

“(...) Do caráter inequívoco da prova, decorre a verossimilhança alegação, ante a impossibilidade de cobrança de tarifa, instituída por Portaria, quando a espécie incidente é taxa. (...)”

“(...)Não é só. No contrato de concessão celebrado pelos agravados observa-se cláusula atentatório a todos os princípios positivados na cabeça do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, isto, porque é previsto que a concessionária ficará praticamente com todo o valor arrecadado, com transferência ao cedente apenas de dez por cento (10%), como se se trata de pagamento de dízimo. (...)”

“(...)Dessa forma, há a ocorrência de dano de difícil reparação, não só em relação à agravante mas também ao Poder Público, ao erário, ante o manifesto absurdo do contrato de concessão, pelo que o deferimento do pedido de antecipação dos efeitos da tutela é de rigor. (...)”

Assim, com base nesses argumentos, houve decisão unânime no sentido de prover o recurso e determinar a suspensão da cobrança da “tarifa” de registro. Assentou-se no Acórdão publicado:

“Há prova inequívoca da verossimilhança da alegação, porquanto a cobrança deveria ser realizada por taxa, a ser instituída por lei. O dano é irreparável, dada a dificuldade para o ressarcimento, além do manifesto prejuízo ao erário, ante a cláusula exorbitante existente no contrato de concessão, que prevê a transferência ao Detran/MT de apenas 10% (dez por cento) do valor recolhido.”

Essa decisão foi acompanhada pelo Ministério Público Estadual de Mato Grosso que, em julho de 2012, já havia notificado o Governador do Estado e o Presidente do Detran para que fosse anulado o contrato de serviço público com a empresa FDL por irregularidades relacionadas à concessão e por causa de prejuízos ao Estado. Para o MPE, o percentual de repasse é ínfimo, devendo este ser de, no mínimo, 60% em favor do Detran (fls. 2462-2463/TCE).

As irregularidades (II), (III) e (V) versam sobre o mesmo tema, ou seja, descumprimento de cláusulas contratuais, que se referem à ausência na prestação de informações e à sonegação de documentos ao Tribunal.

(II) Irregularidades na execução dos contratos (HB06. Contrato a Classificar - Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

(III) Descumprimento da cláusula sétima do contrato 001/2009 pela empresa FDL (HB06. Contrato a Classificar, em violação à Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

Gestores responsáveis: Responsável principal - Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012); Responsável solidário - Sr. Carlos Alberto Santana (Diretor de Gestão Sistêmica do DETRAN-MT, a partir de 14/02/11).

(V) Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (MB 01. Prestação de Contas_Grave_01, em violação aos art. 215 da Constituição Estadual e art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 269/2007).

O gestor optou por agrupar esses apontamentos, realizando uma defesa consolidada.

Manifestação da defesa

O defendente assevera que os ofícios nº 004/5ª REL./2011/DETRAN, nº 007/5ª REL./2011/DETRAN, nº 008/5ª REL./2011/DETRAN e nº 009/5ª REL./2011/DETRAN, que solicitavam o quantitativo de funcionários da Empresa FDL, que trabalha em cada um dos 64 postos de atendimento aos usuários, com as respectivas remunerações, assim como o quantitativo de equipamentos utilizados pela mesma Empresa em cada um dos 64 postos de atendimento, foram devidamente respondidos por meio dos ofícios nº79, nº81 e nº144/11/COFIN/Detran/MT (fls.1734-1736/TCE).

Para a defesa, como não houve descumprimento contratual, não há que se falar no inadimplemento da cláusula sétima. Isso porque esta trata das sanções administrativas em razão de irregularidades no cumprimento de obrigações contratuais.

Análise dos termos da defesa

De fato, o Detran/MT respondeu aos ofícios mencionados, no entanto, apenas de modo formal, isto é, não solucionou nenhum dos questionamentos propostos. Isso porque os ofícios (nº79, nº81 e nº144) indicavam, tão somente, que a Empresa FDL estava sendo notificada, pela autarquia, para que apresentasse as informações solicitadas por este Tribunal.

Ainda assim, conforme ofício nº122/2011/CFIN/DETRAN/MT (fl. 60/TCE), enviado em 30/09/2011, o Detran informa que, até esta data, não havia recebido nenhuma resposta escrita da Empresa FDL. Inclusive, o ofício nº144, de 16/09/2011, nada mais é do que uma solicitação reiterada de informações não fornecidas nos ofícios nº79 e nº81.

Na apresentação da defesa, o Detran anexou aos autos a resposta da FDL aos ofícios supramencionados, sendo esta efetuada em 07/10/2011 (fls.1742-1747/TCE). Ainda sim, houve demora na prestação das informações ao TCE/MT, ocorrendo apenas após a resposta da autarquia ao TCE/MT. Além disso, o fato de

delegar a resposta à concessionária, não exime o Detran de suas responsabilidades no fornecimento de dados referentes ao contrato 001/2009.

Então, atesta-se que a FDL descumpriu a cláusula quinta, itens “f” e “i” do contrato de concessão 001/2009 (fl.1351/TCE), ao não permitir e franquear ao Poder Concedente amplo e livre acesso à *administração*, à *contabilidade* e aos *dados técnicos dos serviços*. Sendo assim, a Empresa não prestou contas da gestão do serviço ao Detran. Isto posto, verifica-se que a Concessionária desrespeitou o contrato e, por consequência, o Detran também não atendeu às solicitações do TCE/MT. Desse modo, caracteriza-se a sonegação de informações por parte da autarquia estadual.

Como demonstrado no item anterior, houve, sim, o desrespeito ao contrato 001/2009, necessitando, nesse caso, da aplicação da cláusula sétima (fl. 1352/TCE). Ou seja, o Detran deveria ter sancionado a Concessionária, contudo o órgão não se pronunciou, permitindo a manutenção da irregularidade.

(IV) Descumprimento da cláusula quinta, item "g" do instrumento contratual 001/2009 pela empresa FDL (HB06. Contrato a Classificar, em violação à Lei nº 8.666/1993 e às demais legislações vigentes).

Gestores responsáveis: Responsável principal - Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012); Responsável solidário - Sr. Carlos Alberto Santana (Diretor de Gestão Sistêmica do DETRAN-MT, a partir de 14/02/11).

Manifestação da defesa

A defesa argumenta que não há a obrigação legal de que o sistema de registro de financiamento da FDL (SNR) tenha compatibilidade e de que funcione “de forma centralizada e on-line” com o Sistema Nacional de Gravame. Afirma que esse sistema (SNG) não pertence ao Detran/MT.

Análise dos termos da defesa

Ocorre que há a obrigação contratual para que essas informações estejam à disposição do Poder Concedente, para que este as utilize em tempo real, quando necessário.

É isso que afirma a cláusula quinta em seu item “g” (fl. 1351/TCE).

Cláusula Quinta – Das Obrigações da Concessionária

5.1. A Concessionária obriga-se à:

(...)

g) Manter o banco de dados do Detran/MT atualizado em tempo real com informações dos registros.

(...)

Então, por ocasião do registro de gravames, executado pelo Detran/MT, há, sim, a necessidade da interação desses dois sistemas. Isso porque a funcionalidade do SNG depende dos dados constantes no SNR, sendo necessário o fornecimento de informações, em tempo real, por parte da FDL.

(VI) descumprimento do item 3.3. da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009 decorrente da ausência de repasse ao DETRAN do percentual de 10% sobre todas as tarifas unitárias pagas pelos usuários quando do registro do contrato de financiamento.

Gestores responsáveis: Responsável principal - Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012); Responsáveis solidários - Sra. Eleonora Duze Costa Duarte (Diretora de Gestão Sistêmica do DETRAN-MT, de janeiro a fevereiro de 2011) e Sr. Carlos Alberto Santana (Diretor de Gestão Sistêmica do DETRAN-MT, a partir de 14/02/11).

Manifestação da defesa

A defesa argumenta que essa irregularidade foi tratada nos autos das Contas de Gestão de 2010 do Detran (processo nº4094/2011), sendo utilizada como fundamento para a proposição de uma Tomada de Contas Especial.

Afirma que o objeto contratado, conforme a cláusula primeira do contrato (fl. 1348/TCE), é “a concessão dos serviços públicos de registro dos contratos de financiamento de veículos com cláusula de alienação fiduciária, de arrendamento mercantil, de compra e venda com reserva ou de penhor de contratos de financiamento de veículos automotores no estado de Mato Grosso”. Isso implicaria na incidência da “tarifa” no momento da apresentação do contrato de registro, independentemente de quantos veículos houvesse nesse contrato.

Para o gestor, o fato de a cláusula terceira, item 3.3, do contrato de concessão (fl.1349/TCE) explicitar que o percentual incidirá “*sobre o valor unitário de cada tarifa recebida pelos usuários*”, não significaria que o ônus recairia sobre cada veículo a ser registrado, mas apenas sobre o registro do contrato. Nesse entendimento, traz como fundamento o item 18.9 do Edital de Concorrência 002/2009 (fl.196/TCE).

Assim, como alegado pelo então presidente do Detran, no caso de um contrato de financiamento com dois ou mais veículos a serem cadastrados, a “tarifa” seria cobrada uma única vez. Por exemplo, em um contrato contendo 01 caminhão e 01 carreta, haveria a cobrança de uma única “tarifa” e não duas, sendo esta incidente sobre o veículo de maior valor.

Conclui argumentando que “a concessionária não cobra mais de uma tarifa quando registra contrato que contenha mais de 01 (um) veículo e, sendo assim, repassa o percentual pactuado com o Detran que incide sobre essa única tarifa cobrada”.

Análise dos termos da defesa

A Cláusula Terceira, item 3.3, do contrato de concessão é clara ao determinar a forma como o valor será calculado, incidindo sobre o valor unitário de

cada “tarifa”. A saber:

Cláusula Terceira – da tarifa, do percentual de repasse e condições de pagamento.

(...)

3.3. -A concessionária se obriga a dispor a favor do Concedente o **percentual de 10%** (dez por cento) **sob o valor unitário de cada tarifa recebida pelos usuários**, conforme definição de cálculos expressa na Proposta Comercial ofertada pela concessionária.

(...)

Não é factível a alegação, com base nessa cláusula contratual, de que a “tarifa” incida, tão somente, no contrato, independentemente de quantos veículos sejam registrados. Isso porque, cada veículo financiado junto a um banco gera um contrato de financiamento específico. Apesar de haver apenas um devedor (um CPF ou um CNPJ), como apresentado na fl. 1995/TCE (anexo da defesa que pretende mostrar a forma de cobrança da tarifa e o recolhimento dos valores), cada chassi representa um financiamento individual.

Nessa folha, a FDL afirma que *“registra o contrato de financiamento, não os veículos. No caso, trata-se de um só contrato, com dois veículos (chassis) para o mesmo financiamento, ou seja, um só contrato”*. Com base nesse documento, comprova-se que, mesmo havendo mais de um veículo, a concessionária faz o repasse com base em uma única “tarifa”.

Entretanto, não foi comprovado, através de extratos bancários, qual o valor efetivamente arrecadado e, conseqüentemente, qual o montante creditado à FDL (se o equivalente a apenas 1 (um) ou a todos os veículos listados), pois os dados apresentados são originados do SNR, que é um sistema desenvolvido pela empresa, não havendo, portanto, imparcialidade no fornecimento dessas informações.

No mais, os contratos fornecidos pela defesa (fls. 1996-2007/TCE)

apresentam apenas a assinatura do emitente, não trazendo qualquer outra rubrica, seja do avalista, das testemunhas ou do próprio banco financiador. Sendo assim, não há confirmação de que o instrumento foi realmente levado a termo.

O Banco Bradesco (instituição credora citada pelo gestor em sua defesa, fl. 1995/TCE), ao realizar um financiamento, não permite a inclusão de mais de um veículo no mesmo processo (fonte: <http://www.shopcredit.com.br/shopcredit/br/pf/seucarro.asp>). Isso ocorre pois o **veículo financiado é a garantia de quitação da dívida à qual está vinculado, não podendo haver dois ou mais objetos garantidores desse contrato**. Assim, conforme o CET (Custo Efetivo Total, que corresponde a todos os encargos e despesas incidentes nas operações de crédito e de arrendamento mercantil financeiro, contratadas ou ofertadas a pessoas físicas, microempresas ou empresas de pequeno porte - Resolução CMN 3.517, de 2007), em cada contrato há uma “tarifa” em decorrência do registro do instrumento contratual. Desse modo, esse encargo incide sobre o contrato de financiamento de cada um veículo.

Assim, da maneira como o serviço está sendo executado, o repasse está incidindo sobre a “tarifa” de maior valor constante no contrato. Entretanto, essa forma de cálculo não está prevista na concessão. Esse foi um critério adotado de modo arbitrário pela concessionária. Então, conforme esse método de cobrança realizado pela FDL, em um contrato que contenha 9 veículos cuja “tarifa” de cada um seja de R\$ 200,00, e um com “tarifa” de R\$ 400,00, o valor do repasse (10%) seria calculado somente sobre este último. Desse modo, o Detran receberia apenas 40,00 por um contrato que, em tese, possui 10 veículos a serem registrados, sendo que a FDL teria recebido a “tarifa” dos 10 veículos num montante de R\$ 2.200,00 (9 x 200 + 1 x 400), de forma que o repasse ao Detran deveria ser no valor de R\$ 220,00.

Sendo assim, como não foi apresentado nenhum demonstrativo bancário, no tocante ao montante arrecadado, não houve a comprovação de que a FDL recebe a “tarifa” de apenas um veículo, conforme alega.

De acordo com o contrato de concessão, cláusula terceira, item 3.3.5, a empresa deveria manter arquivos de todos os demonstrativos contábeis referentes à execução dos registros, no entanto, estes documentos não foram apresentados. De posse desses dados, restaria comprovado o montante arrecadado e a quantia creditada a cada uma das partes.

Ademais, o Detran/MT, em TAC firmado com o Ministério Público Estadual, entende que a cobrança desse serviço deveria ser efetuada mediante o pagamento de taxa e não por “tarifa”. Esse também foi o entendimento do Governo do Estado, através da Casa Civil, e da Procuradoria Geral do Estado ao elaborar e aprovar, respectivamente, projeto de lei que versa sobre a instituição de nova taxa para registro de contratos de financiamento de veículos (fls. 1704-1718/TCE).

Esse fato torna-se relevante ao se analisar o conceito e a incidência do tributo taxa, que, de acordo com o Código Tributário Nacional:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Art. 79. Os serviços público a que se refere o art. 77 consideram-se:

I – utilizados pelo contribuinte:

a) **efetivamente**, quando por ele usufruídos a qualquer título

b) **potencialmente**, quando, sendo de **utilização compulsória**, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II – **específicos**, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas;

III – **divisíveis**, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Conclui-se então que esse serviço de registros de financiamentos deve ser remunerado mediante taxa, pois, sendo uma prestação específica, divisível e compulsória, é devida por cada usuário, sendo sua cobrança mensurada de forma individual em cada financiamento.

Por fim, o item 18.9 do Edital de Concorrência trata apenas do momento da cobrança, não tendo nenhuma relação com a forma de cálculo de seu montante.

(...) 18. Da tarifa:

18.9. As tarifas serão devidas pelos usuários e cobradas pela concessionária *no momento da apresentação do contrato para registro* (...).

Desse modo, a taxa deve incidir sobre cada chassi, pois cada tipo de veículo tem um valor específico, que deverá ser pago pelo usuário. Assim, após o registro, realiza-se a inclusão do gravame, isto é, a gravação no CRV (Certificado de Registro de Veículos) de cada veículo, que é a garantia do adimplemento do financiamento, impedindo a transferência do objeto até a quitação do contrato.

Ao analisar a Portaria nº 230 de 09 de novembro de 2009 (fls. 2479-2482/TCE), constata-se que, em seu art. 4º, há a referência ao pagamento da taxa por veículo a ser registrado.

(...)

Art. 4º. Para cada registro referente a cada determinado contrato de financiamento de veículo automotor gravado com cláusula de alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor, será devida a Concessionária a seguinte tarifa:

R\$ 170,00 (cento e setenta reais) para carro passeio até 1.000 cilindradas e utilitário leve flex;

R\$ 200,00 (duzentos reais) para carro passeio de 1.001 a 1.600 cilindradas;

R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para carro passeio acima de 1.600 cilindradas;

R\$ 300,00 (trezentos reais) para Utilitário médio (camionete diesel e vans);
R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para Utilitário pesado (caminhões, ônibus, reboques e carretas);
R\$ 100,00 (cem reais) para motocicletas até 250 cilindradas;
R\$ 200,00 (duzentos reais) para motocicletas acima de 250 cilindradas;
VIII) R\$ 200,00 (duzentos reais) para táxis.

(...)

Destarte, o recolhimento efetuado pela FDL não está cumprindo o que determina essa portaria e, conseqüentemente, não estão sendo repassados os valores corretos ao Detran/MT. Isso porque, esse documento especifica que cada tipo de veículo possui um determinado valor de registro, devendo assim cada “tarifa” incidir sobre cada um a ser registrado. No mais, esse documento ratifica a informação de que cada financiamento possui um veículo a ser gravado (anotação no CRV), ou seja, posto como garantia de cada contrato.

2.2 Da Defesa da FDL - Empresa de Serviços de Registro, Cadastro, Informação e Certificação de Documentos Ltda

A empresa enumera as irregularidades que, em seu entendimento, “*ainda carecem de julgamento por parte deste Tribunal*”. Segundo afirma, são elas:

- a) Celebração de contrato de concessão de serviços públicos lesivo aos cofres públicos estaduais;
- b) Irregularidades na execução do contrato por descumprimento da cláusula sétima dos contrato 001/2009 pelo DETRAN e da cláusula quinta, item “g” do instrumento contratual 001/2009 pela empresa FDL;
- c) Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas;
- d) Descumprimento do item 3.3 da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009 decorrentes de suposta ausência de repasse ao DETRAN do

percentual de 10% sobre todas as tarifas unitárias pagas pelos usuários quando do registro do contrato de financiamento.

Com o intuito de fundamentar suas alegações, a Empresa FDL inclui 8 anexos aos autos (fls. 2052-2460/TCE).

Passa-se à análise dos termos apresentados.

IV.1 – Da ausência de lesividade aos cofres públicos

Manifestação da defesa

Alega que não se pode afirmar que o contrato firmado entre o Detran/MT e a Concessionária é lesivo ao erário, sem se levar em consideração os custos havidos para a execução dos serviços.

A denúncia seria imprópria, uma vez que o repasse de 10% (dez por cento) sobre o valor arrecadado é efetuado automaticamente, sendo depositado direto na Conta do Detran/MT. Assim, os valores apresentados no relatório técnico comprovam o repasse de 10%, descaracterizando a irregularidade.

Relata que não há prejuízo, pois, de acordo com o contrato, os riscos e custos operacionais são de inteira responsabilidade da concessionária e que a autarquia estadual, *“sem fazer qualquer gasto ou esforço” “lucrou quase R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais)”*.

Para a defesa, também afasta-se a lesividade, na medida em que a empresa é remunerada unicamente pelos usuários dos serviços. Assim sendo, *“o Poder Público tão somente lucra com o serviço de registro de contrato, pois além de cumprir determinação legal, ainda recebe percentual da tarifa paga”* referente a realização do registro. Afirma que esse lucro ocorre sem o empreendimento de esforços, não havendo a necessidade de efetuar qualquer investimento na atividade de registro de contrato.

Ressalta que não foi levado em consideração o investimento realizado pela empresa, como o desenvolvimento do software, realização de treinamento dos funcionários e a compra e a constante necessidade de manutenção das máquinas. Segundo a empresa, essas informações estão contidas no ofício nº 001/2012 enviado para este Tribunal, em razão da Tomada de Contas Especial nº 4094-0/2011.

Os custos apresentados nesse ofício demonstraram que os lucros auferidos pela concessionária não são exorbitantes. Isso porque os investimentos são de longo prazo e a aferição de retorno só ocorreria a partir de 2020, conforme planilha em anexo.

Afirma que o trabalho realizado não se resume a simples digitalização de dados de contratos, pois as atividades desenvolvidas pela empresa necessitam de profissionais especializados. Os colaboradores descritos no relatório técnico são protocolizadores, só tendo a função de enviar o contrato digitalizado para análise e conferência.

Ainda alega que, nos meses de janeiro a agosto de 2012, a folha salarial, somente de Mato Grosso, foi de R\$ 3.045.197,00 (três milhões e quarenta e cinco mil, cento e noventa e sete reais) conforme planilha em anexo.

Informa que o relatório dos custos operacionais da empresa, isto é, a quantidade de funcionários, de equipamentos e a infraestrutura empregada na execução dos serviços, foi apresentado junto ao Detran. Entretanto este não o forneceu ao Tribunal. Dessa forma, o relatório técnico não possuía subsídios para concluir que os recebimentos mensais foram muito maiores do que as despesas.

Argumenta que a concessionária tem a obrigação contratual de comprovar o devido repasse à autarquia, o cumprimento das exigências legais, o atendimento à legislação trabalhista, previdenciária e fiscal e de que os valores arrecadados estão de acordo com o previsto no contrato. Ainda assim, “*como prova de boa-fé*”, forneceu todos os documentos solicitados, inclusive aqueles que dizem

respeito à execução dos serviços e que poderiam colocar a empresa em dificuldades perante seus concorrentes.

Por fim, ratifica a alegação de que o Detran auferiu, sem nenhum investimento, quase R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Análise dos termos da defesa

Como já argumentado, não houve por parte do Detran/MT uma análise no sentido de demonstrar, quantitativamente, que a delegação do serviço de registro de contrato é a forma mais rentável e conveniente para a administração pública. Não há uma relação entre despesas e receitas, que justifique a não execução direta desse serviço. Aliás, como relatado nos termos da defesa do Detran, o próprio presidente afirma que é perfeitamente possível a execução do serviço pela autarquia e que já estão sendo providenciadas medidas para que isso ocorra o mais breve possível.

Os documentos anexados aos autos são apresentados de forma desordenada, sem detalhar a procedência dos dados. Além disso, alguns deles não se referem ao Estado do Mato Grosso. Também há tabelas sem títulos ou sem anotações sobre as informações nelas contidas, a exemplo do que ocorre na fl. 2103/TCE. Na fl. 2107/TCE não há sequer a especificação da data de origem.

Apresentam-se dados inconsistentes que carecem de mais explicações. No fluxo de caixa da fl. 2101/TCE, os números apresentados não envolvem diretamente os custos operacionais em razão dos serviços de registros de contratos de financiamentos junto ao Detran/MT. O saldo em 2009 foi negativo em R\$ 4.514.067,68 e positivo em 2010 e 2011. Ocorre que o contrato com a autarquia estadual foi celebrado em 28/10/2009, não se mostrando razoável o argumento de que a prestação desse serviço traria um ônus tão significativo em apenas dois meses (novembro e dezembro de 2009).

Dessa forma, esse fluxo não reflete os custos envolvidos com a celebração do contrato de concessão 001/2009. Essa informação é ratificada na fl.

2110/TCE, na qual o volume de negócios, em 2009, está zerado, ou seja, a prestação, efetivamente, não estava ocorrendo. Ainda observa-se nessa planilha, que o valor apresentado no fluxo de caixa, como saldo negativo, refere-se a CAPEX, isto é, *despesas de capital ou investimento em bens de capital*.

Essas despesas datam de 2009 e, de fato, esses valores não dizem respeito, especificamente, a investimentos referentes ao contrato com o Detran/MT. Ainda assim, a FDL traz essa despesa em sua planilha como um impacto direto na execução do contrato. Ademais, da análise das fls. 2109-2110/TCE apura-se que os investimentos (CAPEX) são estimados em apenas R\$ 115.290,00 entre os anos de 2010 a 2012.

No mais, a concessionária é uma empresa da iniciativa privada, não sendo plausível a alegação de que a aferição de lucro só seria alcançada em 2020, portanto 11 anos após a assinatura do contrato, tendo que suportar sucessivos déficits até essa data (geração de caixa: fls. 2109-2110/TCE).

A informação de que a folha salarial, somente nos meses de janeiro a agosto, foi de R\$ 3.045.197,00 não é verídica. Conforme planilha anexada (fl. 2110/TCE), os custos com pessoal (Unidade MT) seriam de R\$ 2.473.828,00 para todo o ano de 2012. Ainda, de acordo com os dados dos custos operacionais presentes nas fls. 2174-2179/TC, o gasto com pessoal, entre os meses de janeiro a julho foi de R\$ 1.313.213,86. Isso demonstra a inconsistência das informações prestadas a este Tribunal. Com base nesses dados, apura-se um superdimensionamento dessa despesa.

Ainda, encontram-se valores discrepantes nas tabelas apresentadas. Na fl. 2110/TCE, constam os custos com TI (Tecnologia da Informação), em um montante de R\$ 8.296.574,00, que representa 48.7% do faturamento líquido de R\$ 17.019.395,00 para o ano de 2010, quando iniciou-se o “*volume de negócios*”. Contudo, na fl. 2112/TCE, item 1.08, as despesas com TI, para o mesmo ano, são de R\$ 173.589,87.

Observando essa despesa, também constata-se divergência nos valores declarados no ano de 2011. Na fl. 2110/TCE, apresentam-se os custos com TI, em um montante de R\$ 8.836.109,00, que representa 49.8% do faturamento líquido de R\$ 17.730.061,00. Ao passo que na fl. 2113/TCE, item 1.08, as despesas com TI, para o mesmo ano, são de R\$ 72.300,65.

Salienta-se que, em relação aos valores das folhas de pagamentos, não existem divergências entre essas planilhas. Para o ano de 2010, as fls. 2110 e 2112/TCE possuem montantes convergentes (R\$ 2.434.051,00), assim como, para o ano de 2011, as fls. 2110 e 2113/TCE mostram valores idênticos (R\$ 2.400.926,00). Portanto, a diferença entre os gastos com TI é desproporcional entre essas planilhas, não refletindo a real situação dessa despesa.

A FDL apresenta o custo da operação do registro (fls. 2116 e 2118/TCE), mas não discrimina se este é o da estrutura regional ou da nacional. Entretanto, ao analisar o gasto com pessoal (gerente de projetos, gerente de contas de TI), conclui-se que se trata do demonstrativo das despesas gerais. Importante mencionar que a empresa possui contratos com outros Detrans, tais como, Alagoas, Piauí e Tocantins (fonte: <http://www.fiduciadocumentos.com.br/2011/>). Não é razoável embutir tais custos ao contrato com a autarquia mato-grossense, com o objetivo de justificar que os lucros não são exorbitantes, pois os investimentos e os gastos são elevados.

Com relação aos ofícios enviados a este Tribunal, relata que as informações foram prestadas ao Detran, mas que este não as repassou ao TCE/MT. Diante disso, comprova-se que, de fato, houve sonegação de documentos, pois a despeito de tais informações existirem, elas não foram prestadas no momento requisitado.

Com base nas planilhas apresentadas e na ausência de um plano de trabalho detalhado, não há como se fazer uma real mensuração dos custos envolvidos na execução dos serviços de registros, não se podendo afirmar qual seria o “lucro” do Detran, caso realizasse a prestação de forma direta. Por isso, ao alegar que a

autarquia auferiu, sem investimento, quase R\$ 5.000.000,00, é menosprezar o montante arrecadado no mesmo período (nov/2009 a out/2011), R\$ 42.392.789,13, valor esse declarado pela própria FDL.

Ainda, é importante mencionar que o valor da “tarifa” deveria incidir sobre cada veículo a ser registrado, o que efetivamente não está ocorrendo, pois a FDL só repassa o valor do registro do veículo de maior valor independente de quantos haja no contrato. Desse modo, o montante arrecadado seria maior, em comparação ao apresentado nos relatórios de arrecadação. Isso posto, os valores auferidos pelo Detran/MT seriam substancialmente mais elevados, na medida em que a base de cálculo seria maior do que a, teoricamente, usada pela FDL.

IV.2 – Da suposta irregularidade da execução do contrato

IV.2.1 – Do suposto descumprimento das cláusulas sétima e quinta alíneas “j” e “g” do contrato 001/2009. Inocorrência de sonegação de documentos.

Manifestação da defesa

A empresa relata que não houve sonegação de documentos solicitados pelo Detran. Apesar de o órgão informar ao TCE/MT que não houve respostas aos ofícios nº 79/2011, nº 81/2011 e nº 114/2011, de fato isso ocorreu, conforme ofício nº 014/2011 FDL-Detran/MT.

Desse modo, não há que se falar em punição à concessionária, pois esta prestou as informações que lhe foram solicitadas.

Análise dos termos da defesa

O Detran informou, em 30/09/2011, em OF. N° 122/2011 (fl.60/TCE) que a FDL não respondera aos ofícios anteriormente protocolados. No entanto, verifica-se que, em 07/10/2011, foi encaminhada ao Detran a resposta aos ofícios 79/11, 81/11 e

177/11.

Assim, a resposta da empresa foi intempestiva, pois, apesar de ocorrer, foi após o comunicado do atraso ao TCE/MT. Nessa situação, o atraso já estava caracterizado e a autarquia deveria ter aplicado a cláusula sétima e sancionado a concessionária, por descumprimento das obrigações contratuais.

IV.2.2 – Da manutenção atualizada do banco de dados do Detran/MT em tempo real com as informações de registro.

Manifestação da defesa

A empresa afirma que essa impropriedade está ligada à ausência de compatibilidade entre o seu Sistema Nacional de Registro (SNR) e o Sistema Nacional de Gravame (SNG) do Detran/MT.

O SNR é o sistema responsável pelo acompanhamento e gerenciamento de todo o processo de registro de contratos de financiamento de veículos. Os dados são atualizados em tempo real, sendo que o Detran tem, segundo a FDL, acesso imediato às informações pertinentes aos serviços de registro. Ainda, especifica as ferramentas de integração entre esses dois sistemas. Desse modo, o Detran teria acesso imediato às informações relativas aos registros.

Fundamenta suas alegações com base em documentos que, em tese, registrariam a quantidade de comunicações e integrações entre o SNR e Detran (anexo 09, fls.2449-2459/TCE)

Dentro dessa irregularidade, a defesa apresenta alguns argumentos e fotografias referentes ao processo de registro do contrato (protocolo, qualificação e registro). Expõe a necessidade de pessoal capacitado e de estrutura física para realizar os serviços de registro do contrato.

Por fim, alega que a concessionária não descumpriu a cláusula quinta,

item “g” do contrato de concessão, pois mantém, em tempo real, a atualização entre os registros e o banco de dados do Detran.

Análise dos termos da defesa

Como demonstrado pela própria defesa, a atualização automática e em tempo real ocorre quanto ao Sistema Nacional de Registro da FDL, no tocante aos dados nele inseridos. Isso não significa que o mesmo ocorre com o Sistema Nacional de Gravame.

O anexo apresentado nada mais é do que uma *“proposta de regras de integração”*, cujo objetivo é *“propor o funcionamento da integração dentro do Sistema Detranet”*. Esse documento está datado de 09/09/2011, ou seja, quase dois anos após firmado o contrato entre o Detran e a FDL. Assim, comprova-se que antes não havia essa compatibilidade, pois essa interação só ocorreria após a aprovação dessa proposta.

No mais, esse documento não possui assinatura ou qualquer outra chancela das autoridades envolvidas nesse processo, no sentido de dar respaldo e firmar compromisso com a implantação dessa integração.

Finalmente, não há comprovação de que, de fato, essas regras foram implantadas e a compatibilidade esteja em funcionamento.

Com relação aos argumentos e fotografias referentes ao processo de registro do contrato, verifica-se que esses apontamentos estão ligados aos custos operacionais envolvidos na execução do contrato, item já analisado por ocasião da primeira impropriedade.

IV.3 – Do suposto descumprimento do item 3.3 da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009 decorrentes de suposta ausência de repasse ao Detran.

Manifestação da defesa

A concessionária assevera que os repasses das “tarifas” oriundas do registro dos contratos de financiamentos de veículos estão sendo devidamente repassadas ao Detran. Isso ocorre porque a bipartição é automática, sendo o crédito depositado direto na conta da autarquia.

Ainda, encaminha os relatórios de créditos efetuados na conta do Detran, conforme determinação contratual (fls. 2342-2436/TCE).

Análise dos termos da defesa

Nas planilhas apresentadas em anexo (fls. 2110 e 2113/TCE) e dos relatórios diários de créditos (fls.1934-1972/TCE) foram detectadas inconsistências no montante dos repasses. A verificação compreendeu os meses de janeiro a setembro de 2011, que é o período informado pela FDL.

Salienta-se que não se pode realizar a confrontação dos dados em relação ao ano de 2012, pois não foram apresentadas as planilhas que demonstrem os repasses da concessionária, a despeito da defesa ter sido encaminhada em 21 de novembro de 2012.

Em relação ao ano de 2011, a tabela constante à fl. 2113/TCE apresenta valores de repasse ao Detran divergentes quando comparados com o “relatório de créditos”.

Ao analisar os Relatórios Diários e o Relatório de Pagamento/Dia (fl. 113/TCE) constata-se que o valor creditado à FDL, em janeiro de 2011, foi de R\$ 2.062.572,06 e o repassado, de R\$ 229.328,96. Entretanto, de acordo com a planilha apresentada na fl. 2113/TCE, a receita da empresa foi de R\$ 1.749.429,00, enquanto o valor repassado foi R\$ 194.381,00.

Então a diferença, apenas no mês de janeiro de 2011, no que diz respeito

ao valor repassado, foi de R\$ 34.947,76 a menor na planilha fornecida pela defesa no Anexo 05 (fl. 2113/TCE). Ao se verificar o ano de 2011 até o mês de junho, a divergência entre as informações dos Relatórios de Pagamento/Dia (fls. 113-118/TCE) e a planilha constante do Anexo 05 (fl. 2113/TCE) está presente em todos os meses.

Desse modo, como não foram fornecidos os extratos bancários da concessionária, não há como comprovar o real valor arrecadado e o creditado ao Detran. Dito isto, a FDL não demonstrou ter realizado o repasse de 10% sobre o montante arrecadado ao órgão concedente, na medida em que as informações apresentadas são conflitantes.

Ademais, a concessionária relata que o repasse é feito automaticamente, entretanto, essa inconsistência entre os valores apresentados revela uma dificuldade na apuração precisa dos montantes arrecadados e dos, de fato, creditados ao Detran.

Ainda, conforme a cláusula terceira, item 3.3.5, do contrato de concessão (fl. 1350/TCE), a concessionária obriga-se a dispor de todos os demonstrativos contábeis referentes aos registros executados e aos repasses efetuados. Estes documentos, juntamente com os extratos bancários, atestariam o valor arrecadado e, consequentemente, o montante repassado ao Detran. Contudo, esses dados não foram apresentados.

No mais, como exposto na análise dos termos da defesa do Detran, a remuneração deve ser feita mediante taxa e esta deve incidir sobre cada veículo a ser registrado e não apenas sobre o contrato. Isso é o que determina Portaria nº 230 de 09 de novembro de 2009 em seu art. 4º.

Conclui-se que a taxa é devida em cada registro de contrato, pois cada usuário é cobrado ao aderir a um financiamento. Assim, o valor total arrecadado deveria incidir sobre cada veículo objeto de cada contrato. Ao contrário desse entendimento, a concessionária calcula o repasse com base apenas na “tarifa” de maior valor, desconsiderando outros veículos constantes no contrato.

Ademais, a FDL não comprova, por meio de extratos bancários, quais são os valores efetivamente arrecadados e quais são creditados em sua conta. No mais, os documentos apresentados são produzidos pela própria empresa, por meio de relatórios de créditos ou através do sistema desenvolvido e gerenciado por ela. Assim, não há confirmação de que a FDL está repassando 10% sobre todas as “tarifas” unitárias pagas pelos usuários quando do registro do contrato de financiamento ou se repassa apenas com base na de maior valor.

Observa-se esse fato na fl. 1995/TCE (cópia da tela do SNR), na qual existem dois veículos, mas uma única cobrança, porém, sem a comprovação por meio de extratos bancários de que só foi efetivamente cobrada da financeira uma única tarifa ou se foram duas, uma para cada veículo. Destaca-se que essa forma de cobrança não está especificada no contrato de concessão. O cálculo efetuado dessa maneira gera uma base de cálculo menor, acarretando um repasse significativamente menor ao Detran. Como não houve a apresentação dos extratos de recebimentos dos créditos, não há como certificar que o pagamento, feito pelo usuário, incidiu sobre o contrato ou sobre cada veículo objeto do financiamento.

Destarte, a concessionária está descumprindo o item 3.3 da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009, na medida em que não há comprovação de que o repasse de 10% está efetivamente ocorrendo sobre todas as “tarifas” unitárias pagas pelos usuários quando do registro do contrato de financiamento.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, as irregularidades (I), (II), (III), (IV), (V) e (VI), presentes na decisão singular do Exmo. Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, em face do recebimento parcial da Representação Interna 22288-7/2011, restam comprovadas.

O Contrato de Concessão de Serviço Público nº001/2009, de fato, é lesivo ao erário, na medida em que não há a apresentação dos encargos operacionais que justificassem a delegação dos serviços de registros de financiamento. Também, não são apresentados dados quantitativos, no sentido de demonstrar a razoabilidade na distribuição dos valores arrecadados. Assim sendo, os percentuais pactuados entre o Detran/MT (10%) e a FDL (90%) tornam-se desproporcionais.

Os argumentos apresentados pela autarquia e pela FDL não são capazes de asseverar que a execução direta teria um alto impacto financeiro sobre o órgão. O Plano de Trabalho nº015/2009 tenta indicar que a forma indireta é a mais adequada, entretanto, não houve a exposição dos custos operacionais que atestariam a inviabilidade financeira/orçamentária da forma direta de execução. Nesse sentido, sem a apresentação de uma relação de custo x benefício entre as formas de execução, demonstrando qual a mais viável, a concessão mostra-se indevida.

Esses achados, como apresentado na análise dos termos da defesa, são reconhecidos pelo Detran, que, para tanto, adota medidas para promover a rescisão do contrato 001/2009 e passar para o próprio órgão a realização do registro. Também entende que a execução deveria ser realizada mediante taxa (projeto de lei que altera a Lei 9628/11 e institui a nova taxa). Contudo, nenhuma medida concreta foi empregada,

no sentido de promover a execução de forma direta, como afirmara o então presidente, nem houve a publicação da referida lei.

Também não há comprovação de que o valor total arrecadado pela FDL, e consequentemente repassado ao Detran, incide, efetivamente, apenas sobre o contrato, independente de quantos veículos ele contenha, ou sobre todos os objetos a serem registrados. Importante ressaltar que esse contrato de concessão é objeto de acórdão exarado pelo TJ/MT (fls. 2477-2478/TCE). Neste há a determinação para a suspensão da cobrança da “tarifa” de registro de contrato instituída pela portaria 230/2009. A decisão pauta-se na impossibilidade de remuneração mediante “tarifa” e na “cláusula atentatória” que destina quase que a totalidade arrecadada para a concessionária (FDL – 90%).

Ademais, o Detran/MT deixou de apresentar, tempestivamente, as informações requeridas por este Tribunal. Apesar de argumentar que solicitou à concessionária tais informações, é de responsabilidade da autarquia o encaminhamento das respostas aos ofícios emitidos pelo TCE/MT. Além disso, ao verificar a ausência de manifestação da FDL, fato comprovado pelo ofício nº122/2011/CFIN/DETRAN/MT (fl. 60/TCE), não procedeu com as medidas cabíveis e previstas no contrato de concessão.

As alegações apresentadas pela Empresa FDL não merecem acolhimento, pois, na análise das mesmas irregularidades, o contrato de concessão 001/2009 está eivado de vícios, o que o torna indevido.

Com base na falta de comprovação, por meio de extratos bancários, de que, de fato, a concessionária efetuou o repasse sobre todo o montante efetivamente arrecadado, faz-se necessária a responsabilização da empresa pelo descumprimento de cláusula contratual e pelo dano ao erário.

Assim sendo, as irregularidades permanecem e as condutas dos gestores do Detran/MT, responsáveis pela execução do contrato 001/2009, são passíveis de

penalização por meio de multa, conforme o art. 72 da Lei Complementar 269/2007 e art. 4º, §§ 1º ao 4º, art. 5º, inc. I e art. 6º, inc. II da Resolução 17/2010.

Diante do exposto, **conclui-se pela procedência da presente Representação de Natureza Interna**, tendo em vista a caracterização das seguintes irregularidades:

✓ **Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012);**

1. Irregularidade sem classificação. Celebração de contrato de concessão de serviços públicos indevido e lesivo aos cofres públicos estaduais;

✓ **Sr. Teodoro Moreira Lopes (Presidente do Detran/MT de 2007 a 2012);**

✓ **FDL Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Documentos Ltda. (Empresa Concessionária – Contrato de Concessão 001/2009)**

2. MB 01. Prestação de Contas_Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual e art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 269/2007).

2.1. Não apresentação dos documentos e informações solicitados pela equipe de auditoria da 5ª Relatoria por meio dos ofícios nº 004/5ªREL./2011/DETRAN de 27/07/2011; nº 007/5ªREL./2011/DETRAN de 31/08/2011; nº 008/5ªREL./2011/DETRAN de 09/09/2011 e 009/5ªREL./2011/DETRAN de 16/09/2011.

3. HB 06. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

- 3.1. Descumprimento da cláusula sétima do contrato 001/2009 pela empresa FDL ;
- 3.2. Descumprimento da cláusula quinta, item "g" do instrumento contratual 001/2009 pela empresa FDL;
- 3.3. Descumprimento do item 3.3. da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão nº 001/2009 decorrente da ausência de repasse ao DETRAN do percentual de 10% sobre todas as tarifas unitárias pagas pelos usuários quando do registro do contrato de financiamento.

É o relatório oriundo da análise dos argumentos de defesa apresentados pelo gestor do Detran e pela Empresa FDL.

Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 4 de junho de 2013.

Sérgio Henrique Pio de Sales
Auditor Público Externo