



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/013713/2014
ÓRGÃO JULGADOR:	SEGUNDA CÂMARA
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	TERMO DE CONVÊNIO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	EUCLIDES PAIVA ALVES JÚNIOR
CONVENIENTE:	CENTRAL DE REGISTROS DE CONTRATOS – CRC
CONCEDENTE:	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN

PARECER N° 000373/2019

1. RELATÓRIO

Retornam os autos do processo que visa a análise do **Termo de Cooperação Técnica e Operacional n. 06/2010**, celebrado em 21/10/10, entre o **Departamento Estadual de Trânsito –DETRAN/BA** e a **Central de Registros de Contratos – CRC**, especialmente dos atos de execução compreendidos entre janeiro de 2013 e julho de 2014.

O **TCTO n. 06/2010** teve como objeto “*definir, planejar, coordenar e executar estudos, levantamentos, pesquisas, planos e programas destinados ao aprofundamento do conhecimento no âmbito da Política nacional de Trânsito e demais áreas afins, bem como nas áreas de desenvolvimento institucional, informática, rotina eletrônica operacional, registro de contratos, coleta de dados estatísticos e programas de educação e segurança de trânsito*” e “*viabilizar a aplicação prática dos supra-referidos conhecimentos*” (Ref.1217009), e foi implementado por meio do **1º Ajuste de Implementação do referido Termo** (Ref.1217009), firmado em 25/01/2011, que visa “*o desenvolvimento de projetos de interesse mútuo voltados à instalação de um sistema único de gestão, processamento e emissão de Laudos de Vistoria Técnica Veicular, destinado ao gerenciamento, controle e fiscalização de todo o processo de vistorias de veículos automotores, em todas as suas hipóteses e situações previstas no Código de Trânsito Brasileiro – CTB e*

legislação complementar, doravante denominado SCLV – Sistema de Controle de Laudo de Vistoria” e do 2º Ajuste de Implementação (Ref.1217009), de 07/02/2011, com vigência até 20/10/2015, mas que fora rescindido antecipadamente em 30/12/2014.

Por meio da Promoção Ministerial de 24/04/2018 (Ref. 2005579), este *Parquet* havia opinado pela remessa dos autos à 6ª Coordenadoria de Controle Externo, para que: **a)** realizasse o cotejamento entre as irregularidades identificadas no Relatório auditorial e os esclarecimentos e documentação apresentados às fls. 1.058/1.204, bem como dos aspectos pontuados no Parecer (Ref. 2005579), e dos constantes às fls. 1.025/1.053; **b)** informasse se houve prestação de contas referente ao Termo de Cooperação Técnica e Operacional n. 06/2010, e, verificada a ausência de seu encaminhamento a esta Corte de Contas, que fossem Tomadas as referidas Contas; **c)** destaque do Contrato celebrado com a empresa NCK Gestão da Informação S.A., credenciada pelo DETRAN/BA, conforme Portaria n. 2263 de 22/12/2014, a fim de que seja aferida a sua legalidade e o cumprimento dos princípios administrativos constitucionalmente estabelecidos e, **d)** fosse sobrestado o julgamento da Prestação de Contas do DETRAN/BA relativo ao exercício de 2014 (Processo n. TCE/001893/2015), em face da repercussão direta das irregularidades constatadas pela 6ª CCE nas Contas Anuais da entidade.

O processo foi encaminhado a 6ª CCE que, ao analisar as justificativas apresentadas, opinou (Ref.2120421) pela manutenção do entendimento já manifestado no processo, considerando que nenhum dos elementos de defesa trazidos aos autos foi capaz de justificar mudança de posicionamento da Auditoria (Ref.1217010), bem como no opinativo das Diligências, proferidas pela 6ª CCE, às Ref. 1371996 e Ref.1578603, dos autos.

Em seguida, os autos foram encaminhados a Assessoria Técnico Jurídica – ATEJ, que se manifestou por meio do Parecer nº 000232/2019 (Ref.2181754), sugerindo que fosse encaminhado o respectivo processo à 2ª Câmara para que cumprisse o disposto no paragrafo único, do art. 154, do Regimento Interno desta Corte de Contas. Informou que, o julgamento da prestação de contas do Sr. João Maurício Botelho de Queiroz e do Sr. Luís Maurício Bacellar Batista foi pela aprovação com ressalvas, nos períodos de 01/01/2015 a 23/01/2015, assim a análise formal dos acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres relacionados a esta prestação de contas restou prejudicada, cabendo à 2ª Câmara a declaração da perda de oportunidade do exame formal.

Deu-se, então, vista dos autos a este Órgão Ministerial 28/03/2019.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PRELIMINAR DE RETIFICAÇÃO DA AUTUAÇÃO DO PROCESSO. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DO FEITO

Preliminarmente, antes de adentrarmos no mérito das irregularidades pontuadas pela Auditoria em relação ao Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 06/2010, mostra-se necessário tecermos considerações acerca do equívoco na autuação do feito.

No Sistema PROINFO, o presente processo foi classificado como “Convênio - Termo de Convênio”, e como tal distribuído para processamento e julgamento pela Segunda Câmara. Ocorre que, ao analisarmos todos os documentos relacionados à peça inaugural do feito, assim como a Ordem de Serviço feita pela GEPRO, concluiremos que se trata de um **Processo de Auditoria**, cujo escopo foi o exame da formalização e da execução do Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 006/2010. É que, na hipótese vertente, o *nomen iuris* conferido erroneamente ao processo não tem o condão de modificar a sua natureza jurídica.

Vejamos a título de exemplo alguns documentos aptos a comprovar que o presente feito é um Processo de Auditoria, a fim de espantar qualquer dúvida acerca da sua verdadeira natureza jurídica.

1) Na capa do Relatório Auditorial (fl.48, Ref. 1217010), consta a seguinte descrição :

“RELATÓRIO DE AUDITORIA.

ACOMPANHAMENTO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

ANÁLISE DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E OPERACIONAL Nº 006/2010

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

PERÍODO DE JANEIRO DE 2013 A JULHO DE 2014.”

2) Ainda no Relatório da Unidade Técnica, na parte relativa ao item 2.1.Objetivo (fls. 53/54), está escrito:

“Em cumprimento à Programação Anual aprovada e ao que determina a Resolução nº 137/2013 deste Tribunal de Contas, que aprova o Plano de Diretrizes do tribunal de Contas do Estado da Bahia para o exercício de 2014, foi expedida pela Sexta Coordenadoria de Controle

Externo (6ª CCE) a Ordem de Serviço nº 202/2014 com vistas ao acompanhamento da **execução orçamentária e financeira** do Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 006/2010, celebrado entre a Associação Central de Registro de Contratos (CRC) e Departamento Estadual de Trânsito do Estado da Bahia (DETRAN/BA), referente ao período de janeiro de 2013 a Julho de 2014.

Além de aferir a **regularidade entre o termo celebrado e sua execução**, o presente exame objetivou verificar **o acompanhamento e fiscalização** exercidos pela Autarquia sob o aspecto dos controles internos, da economicidade, da transparência e da legalidade, dentre outros princípios administrativos e constitucionais.” (grifos nossos)

3) Na folha referente à ORDEM DE SERVIÇO N. SGA-202/2014, constam os seguintes dados relativos à:

Natureza: Acompanhamento das Licitações, Contratos e Convênios;

Objetivo: aferir a legalidade do termo de Cooperação Técnica celebrado entre o DETRAN e a Central de registros de Contratos – CRC e de sua **forma de execução**, além de verificar aspectos relacionados a economicidade, a transparência e a vantajosidade para o Estado resultante de tal celebração, bem como o atendimento a outros princípios administrativos. (grifos nossos)

Portanto, em todos os mencionados documentos há a expressa indicação de que o escopo do presente processo não se limitou aos aspectos formais do ajuste, mas debruçou-se também sobre a análise da sua execução orçamentária e financeira.

Ademais, o rol de irregularidades encontradas pela 6ª CCE no âmbito do mencionado instrumento (fls. 94) também leva ao entendimento de que os trabalhos auditoriais examinaram as inconformidades relativas à parte executória dele. Vejamos a lista dos achados:

- a)** limitação de escopo;
- b)** permanência de descumprimento do quanto estabelecido no Convênio nº 002/2009 sobre o acordo de transferência de tecnologia;
- c)** coexistência de ajustes com a FEA e a associação CRC executando mesmo objeto e indício de vínculo entre as 2 entidades;
- d)** ausência de comprovação de capacidade técnica para a satisfação do objeto do Termo nº006/2010;

- e) objeto amplo, do tipo “guarda-chuva”, em desacordo com a lei;
- f) ausência, no Plano de Trabalho, do detalhamento mínimo exigido pela lei;
- g) fuga à licitação pela celebração de termo de cooperação em lugar de contrato de prestação de serviços;
- h) cobrança e recebimento irregulares de valores por particulares, autorizados pelo DETRAN, para executar atividade de sua competência privativa;
- i) falhas nos controles internos relacionadas ao acompanhamento e fiscalização da arrecadação decorrente dos pactos;**
- j) inexistência de conta-corrente específica, bem como inviabilidade de realização, pela auditoria, de conciliação, de forma adequada, da conta de receita;
- k) ausência de conferência e confirmação adequadas, pelo DETRAN/BA, entre o quantitativo de registros efetuados e os valores efetivamente repassados pela Associação CRC;**
- l) cadastramento da conta de receita de convênio do DETRAN/BA com nomenclatura inadequada para sua identificação no FIPLAN;
- m) perda de “receita”, pelo Estado da Bahia, na ordem de R\$85.577.290,90;
- n) perpetuação de falhas de controle no Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 006/2010, firmado com a CRC, também observadas na **execução** do Convênio nº 002/2009, relativamente à arrecadação de receitas resultante do ajuste. (grifos nossos)

Feitas tais considerações, observamos que todas as informações constantes das peças inaugurais dos autos, assim como o rol das irregularidades encontradas pela 6ª CCE após a conclusão dos trabalhos, conduz à única conclusão possível: o feito em questão trata de um Processo de Auditoria, cujo objeto foi a análise da regularidade do Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 06/2010 e de sua execução.

Sendo um Processo de Auditoria, portanto, de competência do Tribunal Pleno, nos termos do art. 4º, inciso III, do Regimento Interno desta Casa, o seu escopo é **amplo**, podendo debruçar-se tanto sobre aspectos formais do instrumento, quanto sobre a sua execução, o que torna inaplicável, no caso em testilha, o art. 154, do mesmo diploma legal.

Com efeito, a classificação errônea de um Processo de Auditoria como Termo de Contrato

gera inconformidades de diversas ordens. Primeiro, o equívoco na autuação gera uma limitação indevida na análise do feito, na medida em que o exame sobre o Termo de Contrato encontra fundamento no art. 154, do Regimento Interno, cujo texto dispõe apenas sobre análise formal dos instrumentos. Segundo, a competência para processamento e julgamento de um processo de Auditoria é do Tribunal Pleno, formado por todos os Conselheiros, enquanto o julgamento do Termo de Contrato cabe à Segunda Câmara, composta por apenas três julgadores. E, por fim, as providências que cabe a esta Corte adotar no âmbito de um processo de auditoria são evidentemente muito mais amplas do que aquelas possíveis no bojo de um feito que examina tão somente a formalização de determinado instrumento.

Diante do exposto, este Órgão Ministerial pugna pelo retorno dos autos ao Exmº Conselheiro Relator, a fim de que sejam tomadas as medidas cabíveis no sentido de corrigir o equívoco na autuação do presente feito, **classificando-se corretamente como Processo de Auditoria**, de competência do Tribunal Pleno, adotando-se, conseqüentemente, as demais providências tendentes a adequar o rito regimental aos autos.

2.2 DO MÉRITO: DA ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NO ÂMBITO DA FORMALIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO DO TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 006/2010

De logo, cabe registrar, a ausência de julgamento definitivo de uma das contas do DETRAN, relativamente a um dos exercícios em que o Termo de Cooperação Técnica estava em vigor, fato que fundamenta a continuidade da análise do presente feito, em razão da possibilidade das irregularidades aqui encontradas repercutirem diretamente no mérito das contas que continuam pendentes de julgamento.

Segundo a ATEJ (Ref. 2181754), o julgamento das contas dos responsáveis pelo DETRAN no exercício de 2015 prejudicaria a análise formal do instrumento, atraindo, por isso, a incidência do art. 154 do Regimento Interno. Ocorre, contudo, que, como o escopo da Auditoria foi a análise dos atos de execução realizados no âmbito deste ajuste no período compreendido entre **janeiro de 2013 a julho de 2014**, os efeitos jurídicos destes achados alcançaram tanto a gestão dos responsáveis pela entidade relativa ao exercício de 2013, quanto as de 2014. Cabe registrar que o Termo de Cooperação somente foi rescindido em 29/12/2014.

De fato, a prestação de contas do DETRAN do ano de 2013 (**TCE/001131/2014**) já foi julgada definitivamente por esta Corte, diferentemente da prestação de contas relativa ao exercício de 2014 (**TCE/001893/2015**), cujo **julgamento continua pendente** de apreciação por

parte deste Tribunal. Vale ressaltar, inclusive, que este Órgão Ministerial, através do Parecer juntado à Ref. 2009173, requereu ao Conselheiro Relator daquela última prestação de contas, o **sobrestamento do feito**, justamente em razão das irregularidades atinentes ao Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 06/2010 constituir um dos achados mais relevantes da Auditoria, e cuja análise mais aprofundada encontra-se verticalizada no presente processo.

Desta forma, resta plenamente justificada tanto a **possibilidade** – em razão da prestação de contas relativa ao exercício de 2014 encontrar-se pendente de julgamento -, quanto a **necessidade**, em face da repercussão direta das irregularidades constatadas no âmbito do Termo nº 06/2010 nas contas em comento – desta Corte de dar seguimento ao presente feito.

No último Parecer Ministerial (Ref. 2120421), este Órgão sugeriu o retorno dos autos à 6ª CCE, a fim de que unidade técnica: **a)** realizasse o cotejamento entre as irregularidades identificadas no Relatório auditorial e os esclarecimentos e documentos apresentados às fls. 1.058/1.204 e 1.025/1053; **b)** informasse se houve prestação de contas do Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 06/2010, e; **c)** realizasse o destaque do contrato celebrado com a empresa NCK Gestão de Informação S.A., a fim de fosse aferida, por esta Corte, a sua legalidade e o cumprimento dos princípios administrativos constitucionalmente estabelecidos.

Os autos retornaram à Coordenadoria competente que, por meio do Parecer de Ref. 2120421, manifestou-se acerca dos questionamentos suscitados. Passemos a analisá-los, ressaltando que deixaremos as irregularidades que foram cotejadas com as novas justificativas por último por ser o item que demandará maior aprofundamento.

Quanto à informação atinente à possível existência de prestação de contas do Termo de Cooperação, corroboramos com o entendimento da Unidade Técnica acerca da sua inexistência, vez que, embora o pacto *sub examine* tenha sido indevidamente denominado de termo de cooperação, acobertado por uma roupagem que traduziria, em tese, a consecução de interesses comuns, tratou-se verdadeiramente de um contrato de prestação de serviços.

Nesse sentido, vejamos o entendimento da 6ª CCE:

Embora a atividade da CRC tenha sido formalizada como cooperação técnica/convênio, **na prática, era um contrato de prestação de serviços** - que se não havia pagamento formal pelo DETRAN - havia o recebimento de valores pela Associação. Estes valores correspondiam às importâncias

diretamente cobradas pela CRC às instituições financeiras repassadoras das informações dos contratos. As instituições financeiras pagavam à CRC, devido à autorização do DETRAN (ver item 3.3.e, do Relatório de Auditoria, fls.78 a 80) (fl. 22 do Relatório Auditorial juntado à Ref. 1371996) (grifos nossos).

Com efeito, restou comprovado nos autos que os alegados objetivos coincidentes entre os pactuantes inexistiram, pois, em verdade, a Associação CRC prestava serviços de suporte operacional ao DETRAN que, ao final das etapas executadas pela associação, procedia ao registro dos contratos, ou seja, o procedimento adotado pelo Departamento de Trânsito nesse termo de cooperação evidencia que, na realidade, se buscava um modo de contratar serviços sem licitação.

Dessa forma, não se tratando o ajuste sob exame de um convênio, não há que se falar em prestação de contas. A análise sobre a execução do instrumento deve ser feita, segundo a 6ª CCE, a partir do confronto entre os documentos (ou dados) de comprovação dos registros efetuados pela CRC e o extrato da conta corrente destinatária dos pagamentos das respectivas taxas cobradas pelo serviço, de modo a avaliar quanto foi repassado para o DETRAN e quanto o Estado deixou de auferir em favor da CRC.

Na parte remuneratória, o Termo de Cooperação nº 006/2010 não prevê valores financeiros, sendo informado pela auditoria, que a Associação CRC era remunerada através das quantias que cobrava diretamente às instituições financeiras repassadoras de informações dos contratos de financiamentos. A sistemática era a seguinte: as instituições financeiras remuneravam as contratadas pelos serviços e depois estas últimas repassavam ao DETRAN uma parte da remuneração. Segundo a 6ª CCE:

“Em termos numéricos, de jul/2009 a out/2014 os convenientes receberam junto às instituições responsáveis pelo envio de dados, o montante de R\$99.335.218,54, dos quais, apenas R\$13.757.927,76, foram repassados ao DETRAN, pelos convenientes.”

Ainda nesse aspecto, informa o Relatório Auditorial (Ref. 1371996, fl.22) que restou **“demonstrado que houve uma discrepância muito grande nos valores repassados ao DETRAN através da FEA/CRC, considerando que na ocasião era cobrado registro realizado R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) e apenas repassado para o DETRAN R\$ 9,00 [...]”** o que denota possíveis prejuízos ao erário estadual em face da celebração do mencionado Termo de

Cooperação.

Em relação ao pedido de destaque do contrato celebrado com a empresa NCK Gestão de Informação S.A. feito por este MPC, também corroboramos com a 6ª CCE no sentido de ser inoportuna a sua verticalização. Na visão desta representante do *Parquet*, **para o exame das irregularidades encontradas no âmbito do Termo de Cooperação nº 06/2010**, a utilidade da análise do contrato firmado com a NCK Gestão de Informação S.A. seria para concluir se o DETRAN continuou a prática irregular por meio de nova contratação, de modo a revelar se houve a efetiva tomada de providências pela Autarquia no sentido de sanear de forma definitiva a inconformidade.

Ao contrário do que alegam os gestores em suas defesas, tal questionamento foi devidamente respondido pela Auditoria (Ref. 2120421, fl. 10) que, ao final dos trabalhos, concluiu que o DETRAN celebrou contrato de prestação de serviços com a empresa NCK para **dar continuidade à execução do mesmo objeto, de maneira similar** à forma executada pela CRC, ou seja, a nova contratada apenas arrecada o valor por ela cobrado aos bancos pela prestação de serviço como “despachante” e transfere a quantia estipulada pela Autarquia para viabilizar o registro dos contratos de financiamento.

Contudo, ainda que o destaque do contrato celebrado com a NCK não seja imprescindível para o deslinde do presente feito, há que se pontuar que a Unidade Técnica abordou uma série de irregularidades gravosas em relação ao mencionado instrumento, circunstância que justifica a necessidade dele ser objeto de exame aprofundado por parte desta Corte no âmbito de um processo próprio. Após o julgamento desses autos, a depender do nível de gravidade das inconformidades, é possível a reabertura da prestação de contas do DETRAN¹, relativa ao exercício de 2015 (TCE/001159/2016), ano da sua celebração.

Com efeito, primeiro a 6ª CCE questionou o próprio credenciamento, vez que o procedimento, vocacionado para permitir a contratação do maior número possível de interessados que preencham as exigências estabelecidas em regulamento, nos termos do art. 61 e 62, da Lei Estadual nº 9.433/2005, credenciou apenas uma única empresa, e não consta nos autos prova de que não houve outros prestadores de serviços interessados. Depois, a Unidade Técnica suscita dúvidas acerca da legalidade da escolha da contratante, na medida em que uma das acionistas da NCK Gestão de Informação S.A. é também representante da BS Service, uma das instituidoras da Associação CRC. Segundo informa o Relatório auditorial confeccionado em 13/11/2018 (fl.10,

¹ O processo foi julgado no dia 18/12/2018 e encontra-se dentro do prazo para rescisão de julgado.

Ref.: 2120421), *“O contrato com a NCK, data de 2015, portanto, restam apenas 02 anos para o término de sua vigência...”*, portanto, o dito instrumento ainda continua em vigor.

Dessa forma, em razão da continuidade das graves inconsistências ocorridas no bojo da atividade de registro de contratos de financiamento de veículos implementada pelo DETRAN/BA, opina o Ministério Público de Contas no sentido de que a 6ª CCE continue a acompanhar a sua execução, solicitando o envio a este Tribunal da documentação relativa ao contrato celebrado com a empresa NCK Gestão de Informação S.A., após o término de sua execução, a fim de que seja aferida a sua legalidade e o cumprimento dos princípios constitucionais atinentes à matéria.

No que concerne às demais irregularidades pontuadas pela Coordenadoria competente, antes da iniciarmos a sua análise propriamente dita, importante fazermos uma breve digressão histórica sobre o fundamento legal para a realização do serviço de registro de contrato de veículo. Pois bem.

As Deliberações CONTRAN números 77 e 320, editadas, respectivamente, em 20/02/2009 e 05/06/2009, criou para os órgãos de trânsito do país o dever de 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, celebrados por instrumento público ou privado. Foi determinado também, que a atividade de supervisão e controle fosse realizada privativamente pelo DETRAN/BA, autorizando, entretanto, a execução por terceiros, mediante contratação.

A fim de atender as novas exigências legais, o DETRAN/BA celebrou com a Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (FEA) o Convênio Operacional de Cooperação Técnica nº 002/2009, visando a operacionalização conjunta da Central de Registros de Contratos – CRC, para realizar os serviços necessários ao registro dos contratos de financiamento de veículos, cabendo à FEA a execução dos serviços relativos à operacionalização desta Central. Em razão de diversas irregularidades apontadas pela Auditoria Geral do Estado, o mencionado instrumento foi rescindido em 18/06/2014.

Ocorre que, a despeito da rescisão do contrato com a FEA, o DETRAN continuou a perpetuar as mesmas irregularidades por meio de nova contratação, desta vez com a Associação Civil sem fins lucrativos, denominada Central de Registro de Contratos. Aqui cabe uma importante observação. A Resolução CONTRAN nº 320/2009 determina, no seu art. 5º, que a atividade de registro de contratos de financiamento deve ser realizada pela Diretoria de Veículos da Autarquia,

por meio de um **órgão** denominado Central de Registros de Contratos (CRC). No caso sob análise, o DETRAN não só não criou o mencionado órgão, como contratou uma entidade privada, sob a forma de Associação Civil sem fins lucrativos, **cujo nome é exatamente o mesmo daquele órgão**, circunstância que nos leva a crer que não se trata de uma mera coincidência, mas de um artifício “criado” pela entidade com o objetivo de confundir os órgãos de controle acerca do suposto cumprimento da exigência imposta pela resolução do CONTRAN.

Avançando no mérito das irregularidades, em relação à formalização do Termo de Cooperação nº 06/2010, a Unidade Técnica apontou uma série de inconformidades que vão desde a permanência de descumprimento do quanto estabelecido no Convênio nº 002/2009 sobre o acordo de transferência de tecnologia até a fuga do procedimento licitatório através da celebração de termo de cooperação no lugar da contratação da prestação de serviços (itens **b a g** do Relatório de Auditoria).

Segundo a 6ª CCE, um dos objetivos do “convênio” com a FEA/UFBA era transferir para o DETRAN todos os elementos necessários à sua autonomia na prestação do serviço de registro de contratos, contudo, não houve o cumprimento desta meta, permanecendo a Autarquia dependente de serviços de terceiros, os quais, inclusive, executavam quase a **totalidade** das etapas do mencionado serviço, que deveriam se restringir à atividades complementares.

O Relatório Auditorial apontou também, que a Associação denominada Central de Registro de Contratos (CRC) foi criada em abril de 2010, e, em outubro do mesmo ano, firmou o Termo de Cooperação Técnica nº 06/2010 com o DETRAN. A situação narrada afronta diversos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria. Primeiro, como restou demonstrativo nos autos, o instrumento em questão foi indevidamente denominado de termo de cooperação, com o fim de fugir da observância obrigatória da licitação, exigida pelo art. 37, inciso XXI, da CF. Segundo, em razão da entidade ter sido contratada no mesmo ano da sua criação não restou comprovado o requisito da sua capacidade técnica e operacional para executar o objeto, conforme exigência do art. 98, inciso III, da Lei Estadual 9.433/2005, não constando do processo de contratação, qualquer estudo, publicação, atestado ou documento similar que revelasse ser ela a melhor opção para a Administração Pública em detrimento das demais.

E mais, restou comprovado que o endereço onde funcionava as instalações físicas da FEA era exatamente o mesmo da Associação CRC, o que releva indício de vínculo entre as duas entidades. Esse fato denota que apesar de devidamente alertado pelo AGE sobre as irregularidades perpetradas no âmbito do Convênio nº 02/2009, o DETRAN não tomou qualquer

providência no sentido de saneá-las. Pelo contrário, *“a operacionalização do serviço de registro de contratos só mudou de executor conveniente, contudo, o modus operandi de suas transações e de seu acompanhamento e fiscalização, praticamente não mudou em relação ao que acontecia durante a vigência do Convênio nº 002/2009 (Anxo 02), celebrado entre o DETRAN/BA e a FEA. (fls. 62 do Relatório Auditorial Ref. 1217010).*

No que pertine às irregularidades relativas ao aspecto financeiro do Termo, bem como em relação à sua execução, cabe registrar algumas considerações sobre o modo de operacionalização do ajuste, capazes de revelar a completa fragilidade dos parâmetros utilizados para se chegar aos valores monetários cobrados no âmbito do ajuste, assim como as falhas dos controle internos relacionados ao acompanhamento e fiscalização das quantias arrecadadas.

Pelos etapas do serviço de registro de contratos, a Associação CRC não recebia valores diretamente do DETRAN, já que era remunerada através dos montantes que cobrava **livre e diretamente** às instituições financeiras, as quais forneciam as informações dos contratos de financiamento. Após cobrar e receber os pagamentos pelas instituições financeiras, a Associação CRC repassava ao DETRAN o valor de R\$ 11,30 (onde reais e trinta centavos) referente ao envio de informação eletrônica de cada contrato, para posterior registro pelo DETRAN/BA, finalizando, assim, a operação de registro de contrato (em termos percentuais, da totalidade dos valores cobrados das instituições financeiras, a Associação CRC retinha 86,15% e repassava ao DETRAN em torno de 13%). Sobre esse aspecto, a Auditoria revelou que não havia disposição no termo acerca da composição de custos ou de quaisquer quantias envolvidas no ajuste, bem como constatou que os valores repassados mensalmente pelos convenientes não eram confrontados com um quantitativo mensal de registros efetuados pelas instituições financeiras.

Instados a se manifestarem sobre a mencionada inconformidade, os gestores da entidade alegam, em suma, que não havia dispêndio de recursos dos cofres públicos para a Associação CRC, o que justificaria a dispensa de detalhamento dos custos, bem como do balizamento dos valores cobrados das instituições financeiras. Ocorre, contudo, que os argumentos apresentados não encontram amparo jurídico por diversas razões, a principal delas é de que as entidades privadas são AUTORIZADAS pelo DETRAN/BA a realizarem a cobrança das instituições financeiras, conforme ato do Diretor Geral da Autarquia, consubstanciado na Instrução Normativa DETRAN nº 02/2010. Outrossim, conforme amplamente anunciado, a Associação CRC repassava parte do valor que arrecadava à Autarquia, a exigir, portanto, uma atuação transparente, pautada em critérios claros e objetivos, de todos os envolvidos nesta equação financeira. E, por fim, os montantes envolvidos na transação em exame são astronômicos. Segundo a 6ª CCE, no período

auditado (janeiro de 2013 a e julho de 2014), os pactos relativos ao serviço de registro de contratos de veículo movimentaram recursos na ordem de R\$ 34.364.984,59 (trinta e quatro milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, novecentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), no entanto, apenas R\$ 5.421.274,54 desta receita foi revertida aos cofres estaduais, o que pode revelar além de perda de receita para o Estado, uma operação financeiramente deficitária para a Autarquia em detrimento de ganhos exorbitantes para os particulares envolvidos no ajuste. Desde 2013 o DETRAN já deveria estar executando todas as etapas que envolvem os registros dos contratos, de forma autônoma, captando recursos financeiros pela execução dos serviços.

Após a conclusão dos trabalhos auditoriais, a 6ª CCE sugeriu recomendações aos gestores do DETRAN no sentido de sanear as graves inconformidades encontradas no bojo do Termo de Cooperação nº 06/2010. Assim, sugeriu aplicar ao mencionado instrumento a integralidade das recomendações feitas pela Auditoria Geral do Estado quando examinou o Convênio nº 02/2009, firmado com a FEA, dada a similaridade entre os objetos e o regime de execução entre os dois ajustes. Sugeriu, ainda, que o TCE determinasse a apresentação de um Plano de Ação, no prazo de 30 dias, visando a imediata abertura de procedimento licitatório apenas para a operacionalização do serviço de registro de contrato de veículos, assegurando ao DETRAN o domínio e a propriedade sobre a infraestrutura e a tecnologia necessária para sua integral prestação, sem solução de continuidade.

Quanto ao cumprimento das citadas recomendações, o Relatório da 6ª CCE juntado à Ref.1217010, dá conta de que o Diretor Geral do DETRAN, Sr. Luís Maurício Bacellar, informou a instauração de Sindicância no âmbito da Autarquia para apurar responsabilidades tanto em relação ao Convênio nº 02/2009 quanto no que concerne ao termo de Cooperação nº 06/2010. Nesse aspecto, vale mencionar que uma das conclusões da comissão sindicante foi no sentido de ter havido ***“uma discrepância muito grande nos valores repassados ao DETRAN através da FEA/CRC, considerando que na ocasião era cobrado por cada registro realizado R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) e apenas repassado para o DETRAN R\$ 9,00 [...]”***

Sobre o cumprimento da segunda recomendação, relativa à realização do procedimento licitatório para a contratação do serviço de contrato de veículos, o gestor da Autarquia informou que a administração anterior optou pelo sistema de credenciamento de pessoas jurídicas, providência que resultou na contratação da empresa NCK Gestão de Informação S.A em 22/12/2014. Ocorre que, diferentemente do que pretende fazer crer o DETRAN quando informa o “suposto” saneamento da inconformidade, a celebração do contrato de prestação de serviços com

a empresa NCK demonstra justamente a continuidade da conduta irregular. Primeiro, porque a sua contratação confirma a tese de que o ajuste com a Associação CRC consistia verdadeiramente em uma prestação de serviços, e não em um convênio de cooperação técnica. E segundo, porque o credenciamento em si suscita dúvidas quanto a sua legalidade, já que somente houve a contratação de uma única empresa, quando é sabido que este procedimento visa contratar o maior número possível de interessados, e a empresa NCK tem como acionista a Srª Rosa Maria Belanda Silva, representante da BS Service, uma das instituidoras da Associação CRC.

Assim, diante da flagrante violação aos mandamentos legais e constitucionais aplicáveis às contratações públicas, bem como a afronta aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, além da possibilidade de graves prejuízos ao erário estadual, mostra-se plenamente justificada a necessidade deste Tribunal continuar realizando o acompanhamento da contratação do serviço de registro de contrato de veículos pelo DETRAN, no sentido de aplicar as determinações cabíveis aptas a sanear, em definitivo, as inconformidades debatidas nos presentes autos e sancionar os responsáveis.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas OPINA:

Preliminarmente:

a) pelo retorno dos autos ao Exmº Conselheiro Relator, a fim de que sejam tomadas as medidas cabíveis no sentido de corrigir o equívoco na atuação do presente feito, **classificando-o corretamente como Processo de Auditoria**, de competência do Tribunal Pleno, adotando-se, por conseguinte, as demais providências tendentes a adequar o rito regimental aos autos.

No mérito:

a) pela **juntada** de cópia da presente auditoria ao Processo de Prestação de Contas do Departamento Estadual de Trânsito relativa ao exercício de 2015 (**TCE/001893/2015**), que continua em trâmite neste Tribunal, comunicando-se ao Relator esta decisão em face do pedido de sobrestamento feito naqueles autos;

b) em razão da continuidade das graves inconsistências ocorridas no bojo da atividade de

registro de contratos de financiamento de veículos implementada pelo DETRAN/BA, requer que a 6ª CCE continue a acompanhar a sua execução, **solicitando o envio a este Tribunal da documentação relativa ao contrato celebrado com a empresa NCK Gestão de Informação S.A.**, após o término de sua vigência, a fim de que seja aferida a sua legalidade e o cumprimento dos princípios constitucionais atinentes à matéria;

c) pela expedição de **determinações** ao DETRAN para que:

c.1) apresente, no prazo de 90 dias, **Plano de Ação** que contenha cronograma de medidas adotadas pelo DETRAN no sentido aparelhar a sua estrutura física, técnica e operacional objetivando a execução direta e autônoma dos serviços de registro de veículo, sem participação de entidades privadas;

c.2) durante o período de implementação das medidas contidas no mencionado Plano de Ação, revogue ou readeque os termos da Portaria nº 2131 de 22/12/2014 aos dispositivos legais aplicáveis ao credenciamento (artigos 61, § único a 63, da Lei Estadual nº 9.433/2005), a fim de viabilizar o acesso permanente a **qualquer interessado que preencha as exigências estabelecidas em regulamento**, em ordem a preservar a lisura, a transparência e economicidade do procedimento.

É o parecer.

Salvador, 25 de junho de 2019.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas