



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 775680/21

ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: ABL SYSTEM CONSULTORIA E INFORMÁTICA LTDA, ADRIANO MARCOS FURTADO, ALIAS TECNOLOGIA S/A, ANA SILVIA AMORIM DREWELLO, CESAR VINICIUS KOGUT, CIA BRASILEIRA DE TECNOLOGIA E INOVACAO S/A, DAVID ANTONIO PANCOTTI, DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO PARANÁ, EIG MERCADOS LTDA, EMERSON GOMES, EROS MONTEIRO, FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS - FENASEG, GYSELE VIEIRA SILVA SHAFÁ, HD SOLUCOES E SISTEMAS LTDA, HUGO MORAES PEREIRA DE LUCENA, I9 TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA, JOSÉ CARLOS MOLETTA, KEIZO ASSAHIDA, LOGO IT S/A, LUIZ CARLOS FARIAS, M.I. MONTREAL INFORMATICA S.A, MARCELLO ALVARENGA PANIZZI, MARCOS ELIAS TRAAD DA SILVA, PLACE TECNOLOGIA E INOVACAO S. A., ROSÂNGELA CURRA KOSAK, SERASA S.A., SIELLO TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO E SERVICOS S/A, TECNOBANK TECNOLOGIA BANCARIA S.A., TECNOL SISTEMAS DE AUTOMACAO S/A, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA

ADVOGADO
PROCURADOR ADONIRAM OZIAS SANTOS, ALAIR FERRAZ DA SILVA FILHO, ALESSANDRA CRISTINA LABRONICI BAIARDI ARDITO, ALESSANDRA FERREIRA DOS SANTOS, ALESSANDRA VASCONCELOS ARAUJO RODRIGUES CARNEIRO, ALEXANDRE WAGNER NESTER, ALINE DE CASSIA MONTAGNER, ANA CRISTINA AGUILAR VIANA, ANA LUIZA ISIDIO VEGA, ANDRÉ LEONARDO MEERHOLZ, ANNA CAROLINA DINIZ NOGUEIRA AMARAL, ANTONIO JOSE MONTEIRO GASPAR, ARIANA KARINA AMARO DE OLIVEIRA, BERESFORD MARTINS MOREIRA NETO, BRUNA LÍCIA PEREIRA MARCHESI, CAIO CESAR BUENO SCHINEMANN, CARLOS EDUARDO MITSUO NAKAHARADA, CESAR AUGUSTO GUIMARAES PEREIRA, CLARA VAINBOIM, CLARICE DA ROCHA HERINGER, CLÁUDIO PEDREIRA DE FREITAS, CLOVIS ALBERTO BERTOLINI DE PINHO, CLÓVIS AUGUSTO VEIGA DA COSTA, CONRADO ALMEIDA CORREA GONTIJO, CONRADO RODRIGUES SANTOS, DANIEL PACHECO RIBAS BEATRIZ, DANIELLE APARICIO CORREIA DE CARVALHO, EDINA MONICA SOBRINHO, EDUARDO CHALFIN, EDUARDO PASSOS PEDROSA, EDUARDO TALAMINI, ELIAS SOARES DA COSTA, EMILIANO AUGUSTO TOZETTO, FELIPE VANDERLINDE SCHIAVON, FERNANDA COELHO, FERNANDA MACHADO LOPES, FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, FERNANDO GUSTAVO KNOERR,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FERNAO JUSTEN DE OLIVEIRA, FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES, GABRIEL SILVA CAMPOS, GABRIELA SOARES CAVALCANTI, GIOVANNA ZANATA BARBOSA, GIULIANA AVERSARI COELHO, GLAUCE KARINE DE JESUS MADUREIRA, GUSTAVO DE CASTRO TURBIANI, GYSELE VIEIRA SILVA SHAFÁ, HELEN MONICA ESTEVES MARCANTE, ILAN GOLDBERG, INGRIDY AMARAL DOS SANTOS, ISABELLA MOREIRA DE ANDRADE VOSGERAU, IVO ARY MEIER JUNIOR, JEAN CARLOS DE ALBUQUERQUE GOMES, JESSICA ANSELMO DE ABREU, JULIANA AUGUSTA CARVALHO PAIVA, JULIO CESAR BROTTTO, KAMAI FIGUEIREDO ARRUDA BACELAR DA SILVA, KAROLINE SALLES, LIA CALEGARI DA CUNHA, LILIANA ORTH DIEHL, LUIZ CARLOS CHECOZZI, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, LUIZ PHELLIPE MORGADO COSTA, MARCAL JUSTEN FILHO, MARCELO JOSE CISCATO, MARCELO RAFALDINI LANCA JUNIOR, MARCIA LATGE MANNHEIMER, MARCOS PAULO DE CASTRO PEREIRA, MARCUS PAULO SANTIAGO TELES CUNHA, MARIA AUGUSTA ROST, MARIA DA GLORIA FARIA, MARIANA MARIA BRITO TOLENTINO, MARIANA MELLO LOMBARDI, MARIANGELA PERNOMIAN DE ARAUJO MEDEIROS, MAYARA RUSKI AUGUSTO SA, MURILO CESAR TABORDA RIBAS, NATALIA BORTOLUZZI BALZAN, NAYANA FRONTERA FABRO DIAS, NICOLE ELLOVITCH, PAOLO VIEIRA CABRAL, PATRICIA ABUD GARCIA WILLCOCKS DUARTE, PAULA PAES HENRI GUITTON, PAULO MAXIMILIAN WILHELM MENDLOWICZ SCHONBLUM, PAULO OSTERNACK AMARAL, PEDRO HENRIQUE BRAZ DE VITA, PRISCILA FERRARI KAUFFMANN, PRISCILA LARISSA ARRAES MENDES, PRISCILA MATHIAS DE MORAIS FICHTNER, RAQUEL CARNEIRO DA CUNHA ALVES DE SOUZA, RENATA QUIROGA CHATE, RENE ARIEL DOTTI, RICARDO BARRETTO DE ANDRADE, RICARDO DE PAULA FEIJO, ROGERIA FAGUNDES DOTTI, SANI CRISTINA GUIMARAES, SANZIO REIS BARBOSA, SASHA CAMPOS COGO, SAULO MARTINS MESQUITA, SERGIO SOUZA FERNANDES JUNIOR, THIAGO LIMA BREUS, VANESSA ARAUJO LOPES BUTALLA, VANESSA CRISTINA CRUZ CHEREMETA, VITOR BEUX MARTINS, VITOR GEREMIA, VIVIANE APARECIDA CONSOLIN SMARZARO, VIVIANE COELHO DE SELLOS KNOERR, VIVIANE MIRANDA, WALDIR CARNEIRO FRANCA JUNIOR

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2/23 - Tribunal Pleno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Medida cautelar incidental. Homologação pelo
Plenário. Despacho nº 1402/22

1. Trata-se de pedido de tutela de urgência em caráter incidental formulado por ALIAS TECNOLOGIA S.A em face do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná - DETRAN-PR, mediante o qual se insurgiu contra a retomada dos serviços referentes ao Edital nº 001/18¹ diretamente pela autarquia de trânsito.

A peticionária informou que, recentemente, recebeu comunicação do DETRAN-PR (peça nº 192) noticiando-lhe que, a partir de 25/12/2022, a autarquia tomaria para si a execução da atividade de registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos, haja vista que o comando cautelar proferido pelo Tribunal de Contas do Estado (Despacho nº 1455/21-GCILB) determinou a prorrogação de contratos até que sobreviesse a expiração do último contrato vigente, o que ocorrerá em 24/12/2022.

A empresa interessada alegou que os contratos atualmente firmados não podem ser rescindidos, haja vista que o DETRAN-PR *“não comprovou a segurança de seu sistema, tampouco, estabeleceu a forma de transição, o que revela insegurança jurídica e risco de dano irreparável a coletividade”*. Entende que os contratos já firmados devem ser prorrogados até que o DETRAN-PR comprove sua capacidade de executar as funções de registradora, sem que isso represente falha na atividade administrativa, em nome do “melhor interesse social e da manutenção de serviço essencial”.

Para corroborar suas alegações, suscitou os seguintes pontos:

a) O DETRAN/PR, em clara ofensa ao disposto na Resolução 807 do CONTRAN, está terceirizando (sem licitação e sem credenciamento), a atividade de registro de contratos no Estado do Paraná, haja vista que o sistema

¹ O Edital nº 001/18 do DETRAN-PR dispôs sobre os “procedimentos para credenciamento de empresas para prestação de serviço de Registro Eletrônico de Contratos e Financiamento de Veículos com cláusula de alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

GECON foi disponibilizado pela CELEPAR e não elaborado pela autarquia de trânsito;

b) O sistema GECON foi disponibilizado pela CELEPAR sem qualquer controle de qualidade e em desconformidade com as regras gerais de registro. Neste sentido, aduziu que o *“simples fato de se tratar de uma empresa pública não é capaz de, automaticamente, validar e assegurar a eficiência da solução tecnológica”*;

c) A CELEPAR não será responsável pela instrumentalização do serviço e nem presta serviços de registradora. Deste modo, considerando que o sistema não é próprio do DETRAN-PR, o sistema desenvolvido pela CELEPAR, tal como as empresas credenciadas, deveria ter sido submetido à prova de capacidade técnica para comprovação de usabilidade;

d) A peticionária tem dúvidas sobre a responsabilidade, guarda e administração das informações dos usuários, em atenção à Lei Geral de Proteção de Dados, já que a resolução do CONTRAN, exige que a solução deve estar *“adequada a política de segurança da informação sobre a criação, guarda, utilização e descarte de informações no âmbito interno e externo, inclusive quanto à transferência ou utilização de informações por outras empresas prestadoras de serviço contratadas, em conformidade com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que institui a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)”*;

e) Não basta a mera contratação para fins de entrega do software, é preciso que a gerência e a guarda dos dados estejam aprovadas pelos usuários, do contrário, não haverá nenhum responsável em caso de falha na execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reiterou, destarte, que não pode ocorrer a subcontratação do sistema, porquanto, isso não consta da legislação específica, de modo que a sistemática adotada pelo DETRAN é ilegal do ponto de vista da resolução do CONTRAN;

f) Na maioria das unidades da federação o processo de registro é feito através de empresas devidamente credenciadas, com vasto conhecimento e reconhecimento a nível nacional de sua capacidade técnica;

g) O pedido cautelar apresentado configura controle de legalidade, a fim de verificar a compatibilidade do ato normativo aos ditames legais;

h) O credenciamento nº 001/2018, *“ainda possui efeitos vigentes e prazo de renovação, sendo certo, por outro lado, que a autarquia não dispõe de condições técnicas de assumir o registro dos contratos, sem que tenha ocorrido um processo de transição atento a salvaguarda das necessidades sociais e especificações legais expedidas pelo CONTRAN. Ainda, ao impedir a prorrogação do credenciamento, a autarquia trará para o Estado um dever que não está em seu escopo e, que por via reflexa, não possui a confiabilidade social necessária, o que trará prejuízo ao erário pela não arrecadação da taxa de registro, aumento do custo para execução do serviço, insegurança aos bancos e instituições de crédito, além da inexecução do serviço de caráter essencial”*.

Ao fim, pugnou pela concessão da tutela de urgência pleiteada, *inaudita altera pars*, determinando-se “a prorrogação do contrato nº 65/2019 firmado entre o Detran/PR e a empresa ALIAS, bem como, de todos os ajustes oriundos do credenciamento nº 001/2018 em razão da necessária isonomia, até que ocorra a comprovação de que a Autarquia de Trânsito, dispõe de recursos técnicos para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

absorção da atividade de registro, considerando, ainda, que o contrato prevê prorrogação por mais 30 meses caso se verifique o interesse social”. No mérito, pugnou pela confirmação da tutela de urgência com a determinação de *“manutenção da empresa peticionante até que ocorra a devida migração entre sistemas, com a comprovação absoluta de competência e regularidade pelo Detran/PR para assunção do encargo”*.

Juntou os seguintes documentos: cópia de contrato social (peça nº 186), cópia do contrato nº 65/19 firmado com DETRAN-PR (peça nº 187), *cópia da Resolução CONTRAN nº 807/2020* (peça nº 188), cópia do Acórdão nº 2992/21 - Tribunal Pleno (peça nº 189), Ofício da CELEPAR em que respondeu questionamentos formulados pela ALIAS (peça nº 191), cópia de ofício expedido pelo DETRAN-PR no qual comunica a assunção do serviço em 25/12/2022 (peça nº 192).

Por meio do Despacho nº 1369/22 (peça nº 193), determinei a oitiva prévia do DETRAN-PR, a fim de que informasse se reúne condições legais, técnicas, operacionais e de segurança da informação para começar a prestar diretamente os serviços de registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos.

Em resposta (peça nº 196), a autarquia de trânsito informou que *“possui condições legais, técnicas, operacionais e de segurança da informação para começar a prestar diretamente os serviços de registro eletrônico de contratos de financiamento de veículos”*, bem como refutou a ocorrência de terceirização, argumentando que possui contrato com a CELEPAR para a prestação de serviços contínuos de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Neste contexto, informou ter solicitado à CELEPAR o desenvolvimento do sistema GECON, o qual será integralmente operacionalizado por servidores da autarquia, sem a atuação de terceiros.

Sobre a proteção e segurança de dados, o DETRAN-PR aduziu que o aludido contrato firmado com a CELEPAR possui como “Termo de Compromisso de Confidencialidade e de Proteção de Dados Pessoais, que pactua a atuação em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conformidade com a legislação vigente acerca da Proteção de Dados Pessoais e determinações dos órgãos reguladores/fiscalizadores sobre a matéria, em especial a Lei 13.709/2018 – LGPD”.

Sobre a ausência de prova de conceito, afirmou que *“não viabilizou a testagem às instituições credoras tão somente por força da decisão consubstanciada no Despacho nº 324/21 do TCE-PR, que determinou ao DETRAN/PR que imediatamente se absteresse de praticar alterações na dinâmica de realização dos registros de contratos de financiamento de veículos, tendo-se como premissa que os testes de utilização do sistema junto às instituições demanda, necessariamente, a realização de registros reais de contratos de financiamento de veículos”*.

Ao fim, pugnou pela rejeição de todas as alegações formuladas pela interessada Alias Tecnologia S.A, formulando os seguintes pedidos:

[...] b) Na eventualidade de que o entendimento seja pela necessidade de demonstração prática da aptidão sistêmica em ambiente de produção, requer-se a autorização expressa para que seja efetuada a testagem do Sistema GECON, em conjunto com as instituições credoras e, acompanhada da fixação da métrica a ser observada, considerando que, até a presente data, o total de instituições credoras aptas a utilização do sistema perfazem um total de 515 (quinhentos e quinze) entidades privadas;

c) Alternativamente, reitera-se o já pleiteado em sede de proposição do Termo de Ajustamento de Gestão (Processo nº 721303/18 – Petição Intermediária nº 354790/21 – mov. 386/387), para que seja viabilizada a prestação do serviço pelo DETRAN/PR, por meio do Sistema GECON e cobrança da taxa de R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos), até efetiva extinção dos contratos com as empresas credenciadas. [...]

Em nova manifestação, a Alias Tecnologia S.A (peça nº 206) ratificou os termos do pedido de tutela de urgência já apresentado, bem como buscou demonstrar que algumas instituições financeiras estão preocupadas com a transição para o sistema GECON.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reiterou a tese de que há terceirização irregular e, ainda, destacou a falta de treinamentos e transmissão de conhecimentos sistêmicos para realização da transição para o novo sistema.

Além das petições já juntadas, a interessada Alias Tecnologia S.A juntou nova petição (peça nº 212), na qual traz informações sobre a reunião de alinhamento realizada em 15/12/2022 com as empresas de crédito, bancos e financeiras.

Após discorrer sobre cada ponto que considera vulnerável², asseverou ser indiscutível que há “*incapacidade técnica, inúmeros questionamentos*

² Afirmações da empresa Alias Tecnologia S.A após a realização de reunião em 15/12/22:

1) No que tange a aspectos e características tecnológicas do Gecon:

1.1. - Indisponibilidade de API para registro automatizado: Atualmente, as financeiras já possuem integrações entre seus sistemas estruturantes e os sistemas das registradoras de contrato, o que deixa o processo mais ágil e transparente, reduzindo o processo manual da operação. Na versão do Detran não existe essa disponibilidade;

1.2. - Inexistência da funcionalidade de envio de contratos por lote: As financeiras utilizam dita funcionalidade para maximização de suas operações, todavia, essa funcionalidade mesmo quando questionada não foi comprovada pelo Detran, levantando dúvidas sobre sua efetiva operacionalização;

1.3. - Impossibilidade de cadastrar o mesmo usuário como administrador de mais de uma instituição financeira. Novamente, quando questionado o Detran disse que vai disponibilizar, contudo, não comprovou e postergou o envio das informações. Isso atrapalha a gestão para financeiras que compõem um mesmo grupo financeiro;

1.4. - Não foi disponibilizado um ambiente de homologação para teste e capacitação interna para utilização do sistema;

1.5. - A funcionalidade de pagamento de taxas somente será liberada no dia inicial de utilização do sistema, momento este que a operação pelas registradoras já terá encerrado, causando um intervalo de tempo em que não será possível registrar contrato até que as guias de pagamento tenham sido efetivamente pagas e compensadas;

1.6. - Não foi apresentado um SLA para atendimento de suporte para casos que o sistema apresente erros no registro do contrato, apesar de questionado o Detran se limitou a dizer que os chamados seriam “priorizados” sem especificar um limite de tempo.

2) No que tange a aspectos e características operacionais e gerenciais do processo de registro de contratos:

2.1. Tratamento não isonômico, permitindo a integração de sistemas via APIs com o Gecon apenas para financeiras com grande volume de registros (não foi apresentada definição sobre o que representa “grande volume”), implicando na adoção pelas financeiras não contempladas por essa prerrogativa de soluções não automatizadas, portanto, menos seguras, mais lentas, onerosas e menos eficientes que o processo das grandes financeiras;

2.2. As instituições financeiras possuem os seus processos e operações fortemente orientados por exigências legais, contábeis, por recomendações de auditorias e pelas melhores práticas do mercado. O processo de registro de contratos apresentado pelo Detran-PR não favorece a execução dos processos e operações atuais das financeiras. Vale destacar que a forma e o conteúdo dos relatórios disponibilizados pelo Gecon e o modelo para aquisição de créditos para pagamento dos registros de contratos exigirão esforço adicional e alocação de recursos para manter o mesmo nível de gestão praticado atualmente na execução dos registros de contratos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sem solução e sendo fato inconteste que o DETRAN vai ‘testar’ seu sistema em produção durante a execução dos registros”. Por tais razões afirmou que o deferimento da liminar representa a máxima segurança e cautela na atividade administrativa.

É o relatório.

2. Compulsando os autos verifico que merece guarida o pedido cautelar formulado pela empresa Alias Tecnologia S.A, conforme passo a expor doravante.

Em novembro de 2021, mediante o Despacho nº 1454/21-GCILB exarado nos autos nº 721303/18, proroguei os contratos firmados entre as empresas credenciadas interessadas e o DETRAN-PR até que sobreviesse a expiração da última avença vigente, em 24 de dezembro de 2022.

À época, busquei salvaguardar as relações jurídicas preexistentes, isto é, os contratos vigentes sob os quais recaía a proteção conferida ao ato jurídico perfeito pelo ordenamento pátrio. Igualmente, conferi tratamento isonômico a outras empresas, estendendo os efeitos da prorrogação contratual também aos interessados que já estavam cadastrados ou que já estiveram credenciados mediante contrato com DETRAN-PR para prestar os serviços de registro estabelecidos no Edital nº 001/18, caso a prorrogação fosse de seu interesse e ainda preenchessem as exigências do instrumento convocatório.

2.3. As instituições financeiras possuem a prerrogativa de se estruturarem e se organizarem de forma a obter maior eficiência em suas operações, como por exemplo, adotando o modelo de centros de operações vinculados a unidades gestoras que consolidam os resultados dos centros vinculados. O Gecon não apresentou a flexibilidade para possibilitar a definição de relacionamento e vinculação entre unidades operadoras. Todo o esforço de acompanhamento das diversas unidades vinculadas e apuração dos respectivos resultados deverá ser realizado pelas financeiras;

2.4. Indisponibilidade de atendimento de suporte de 1º, 2º e 3º níveis fortemente estruturados e com alta disponibilidade. Em uma operação de financiamento, o tempo de resposta na comunicação entre o cliente e a financeira é de suma importância para a obtenção dos resultados pretendidos por ambas as partes. O processo de registro de contratos é sensível a ocorrências de naturezas diversas que inviabilizam o devido registro prejudicando os interesses das partes. Essas ocorrências, exigem a intervenção rápida, precisa e eficiente das registradoras na resolução dessas situações. A nova realidade apresentada pelo Detran-PR não demonstrou e nem passou a segurança de que o órgão esteja preparado para atender com efetividade o grande volume de demandas exigidas por todas as financeiras que operam no estado, notadamente, por não possuir atendimento de suporte estruturado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esta decisão garantiu que a tônica do credenciamento, prevista no Decreto Estadual nº 4507/09³, fosse rigorosamente atendida, respeitando-se o caráter inclusivo do instrumento. Atentei para o fato de que o interesse público, no caso, era melhor atendido pela convocação de uma pluralidade de contratados.

Aproximada a data de expiração da última avença vigente, em 24 de dezembro de 2022, sobreveio a este relator pedido de tutela de urgência no qual se discorre sobre a necessidade de nova prorrogação dos contratos, haja vista suposta incapacidade de o DETRAN-PR prestar os serviços diretamente, seja por questões de ordem técnica e de segurança da informação, seja por vedações legais contidas na Resolução nº 807 do CONTRAN.

Assiste razão à interessada. Faltando menos de 10 (dez) dias para a questionada assunção dos serviços de registro pela autarquia, remanescem muitos pontos controversos e sem esclarecimentos.

O primeiro deles, sem dúvidas, é qual seria a escorreita interpretação de dispositivos da Resolução CONTRAN nº 807⁴, de 15 de dezembro de 2020, especialmente o artigo 8º, *in verbis*:

Seção II

Do Registro de Contrato

Art. 8º Os contratos com cláusula de alienação fiduciária celebrados, por instrumento público ou privado, serão obrigatoriamente registrados no órgão ou entidade executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal **diretamente ou por meio de empresa registradora credenciada** especialmente para atendimento do que dispõe o § 1º do art. 1.361 do Código Civil e o art. 129-B do CTB.

³ Regulamenta o credenciamento no Estado do Paraná.

⁴ Dispõe sobre os procedimentos para o registro de contratos de financiamento com garantia real de veículo nos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, para anotação no Certificado de Registro de Veículos (CRV) e no Certificado de Licenciamento Anual (CLA).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º O registro dos contratos previsto no caput é ato bastante e suficiente para dar ampla publicidade e produz plenos efeitos probatórios contra terceiros, dispensado qualquer outro registro público.

§ 2º Os procedimentos constantes desta Resolução destinam-se à autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos decorrentes do registro de contratos. (grifei)

A Alias Tecnologia S.A destaca que a autarquia de trânsito atuou em clara ofensa ao disposto na Resolução nº 807 do CONTRAN, já que ao delegar a construção do sistema tecnológico de registros eletrônicos denominado GECON à Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná – CELEPAR, deixou de agir diretamente, incidindo em terceirização e/ou subcontratação.

O DETRAN-PR, por sua vez, assevera que não há terceirização e que a CELEPAR é contratada para continuamente prestar serviços de caráter tecnológico, oferecendo soluções para atendimento das operações e dos diversos serviços prestados pelo DETRAN/PR. Destacou que a prestação do serviço propriamente dito será executada apenas por agentes da autarquia, afastando a tese de terceirização e subcontratação.

Extrai-se dos posicionamentos acima expostos que há uma controvérsia instalada, a qual gera dúvidas e insegurança jurídica que, em juízo de cognição sumária, não podem ser prontamente dirimidas. Assim, entendo que há um primeiro fundamento para prorrogação do contrato da peticionária em detrimento da assunção direta da prestação pela autarquia.

Nada obstante, é de se observar a autarquia de trânsito afirmou que **não viabilizou a testagem às instituições credoras** *“tão somente por força da decisão consubstanciada no Despacho nº 324/21 do TCE-PR, que determinou ao DETRAN/PR que imediatamente se abstinhasse de praticar alterações na dinâmica de realização dos registros de contratos de financiamento de veículos, tendo-se*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como premissa que os testes de utilização do sistema junto às instituições demanda, necessariamente, a realização de registros reais de contratos de financiamento de veículos”.

Afirmou que a testagem ocorreu apenas internamente, tão somente em ambiente de homologação e que ao pugnar pela celebração de Termo de Ajustamento de Gestão - TAG com esta Corte, em 2021, tinha como objetivo viabilizar a prévia testagem antes de assumir diretamente a prestação do serviço.

Considerando o argumento de que as testagens estavam impedidas por esta Corte – seja pela negativa à proposta de TAG, seja pela vigência de decisão cautelar com obrigação de não fazer – destaco à autarquia que a proposta de TAG foi inicialmente rechaçada pela 5ª Inspeção de Contas à época, uma vez que, dentre outras propostas, pugnava pela “*extinção e respectivo arquivamento das demandas em trâmite que versem unicamente acerca do Edital nº 001/2018 e almejada prestação do serviço pelo DETRAN/PR*”.

Tal pedido era bastante genérico e exigiria que esta Corte de Contas abrisse mão de seu intrínseco poder fiscalizatório, motivo pelo qual as questões suscitadas na Tomada de Contas Extraordinária nº 480504/19 foram superadas mediante decisão Plenária, conforme Acórdão nº 3397/21-STP, publicado em 14/12/2021.

O fato de existir decisão cautelar vigente, em que se determinou que a autarquia se abstinhasse de realizar mudanças referentes ao credenciamento nº 001/18, não pode servir de pretexto para completa inércia da autarquia em buscar outras soluções ou, ao menos, peticionar a esta Corte expondo o caso e a necessidade de testagem.

Neste ponto, há razão a interessada Alias Tecnologia S.A ao destacar que não fosse o protocolo da presente medida incidental, é possível que a autarquia mantivesse sua postura lacônica, sem quaisquer manifestações/instruções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pois bem, o que se vislumbra na presente data, de modo incontestado, é que não houve testagem em ambiente externo, de maneira que o início da prestação direta do serviço pelo DETRAN-PR, em 25/12/2022, seria o inaugural ensaio de um sistema junto às instituições financeiras e junto à sociedade, transferindo-se todos os riscos dessa primeira empreitada aos maiores interessados no bom funcionamento do sistema: os usuários/consumidores.

O risco de falhas na atividade de registro, que parece ser também um temor das instituições financeiras (conforme documentos juntados às peças nº 207-210), exige que se atente para a natureza jurídica desse serviço.

A obrigatoriedade de registro de contrato (e a correlata anotação no Certificado de Registro de Veículo- CRV) está prevista no artigo 1361, §1º do Código Civil⁵. Nos termos do artigo 2º da Resolução nº 807/20 do CONTRAN, o registro de contrato é *“o procedimento realizado no órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal competente para o registro e o licenciamento do veículo automotor, para a constituição da garantia real”*.

Extraí-se dos dispositivos mencionados que o registro dos contratos é **atividade essencialmente pública**, uma vez que serve para dar ampla publicidade e produzir efeitos plenos contra terceiros, dispensando qualquer outro registro público, conforme artigo 8º, §1º da citada Resolução.

Seja por prestação direta, seja por empresa registradora, a atividade registradora tem por objetivo a realização de necessidades coletivas, tal qual qualquer outro serviço público. Deste modo, não se pode perder de vista que está igualmente sujeita aos princípios da continuidade e da eficiência do serviço público.

⁵ Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor.

§ 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, **em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em tela, vislumbro justo receio de que um sistema não submetido a testes externos seja colocado em atividade dentro de poucos dias, uma vez que há riscos técnicos que podem implicar na quebra de continuidade e/ou má-prestação, configurando mais um pressuposto de plausibilidade para concessão da medida cautelar.

Vale dizer, ainda, que o registro de contratos é uma atividade muito relevante do ponto de vista jurídico e social, de modo que sua prestação tem que estar rigorosamente alinhada com preceitos de qualidade técnica. Não é por outra razão que a Resolução nº 807 do CONTRAN exige que as empresas credenciadas comprovem possuir as capacidades e garantias abaixo sintetizadas:

i) adequabilidade da política de estabelecimento da responsabilidade, principalmente nos quesitos sigilo e proteção das informações, privacidade de dados dos clientes e prevenção e tratamento de fraudes;

ii) existência de planos de contingência e recuperação, com detalhamento dos procedimentos a serem adotados no caso de falhas operacionais, necessários à continuidade dos serviços na hipótese de falhas de equipamentos ou programas de computador, ou de interrupção, por qualquer razão, do fornecimento de energia elétrica, dos serviços de telecomunicação ou de qualquer outro insumo, incluindo instalação e operação de centro de processamento secundário que permita a retomada do efetivo funcionamento do sistema em prazo não superior a 2 (duas) horas e previsão de procedimentos de emergência, no caso de simultâneo impedimento dos centros de processamento principal e secundário;

iii) armazenamento das informações relativas aos registros efetuados em seus sistemas, de modo a permitir a sua rastreabilidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iv) mecanismos e salvaguardas adotados pelo sistema para administração do risco operacional;

v) regras que zelem pela veracidade das informações e que mantenham os registros devidamente atualizados;

vi) procedimentos que visam à qualidade das informações registradas; e

vii) comprovação de que as informações serão armazenadas pelo prazo de 5 (cinco) anos, após a liquidação do contrato que originou o gravame, para finalidade de auditoria.

viii) Programa de integridade (compliance), contendo detalhadamente o conjunto de mecanismos e procedimentos de integridade, controle e auditoria, com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública;

Ao menos em cognição superficial, típica das tutelas de urgência, não vislumbro o atendimento mínimo dessas condições, de modo que a assunção direta dos serviços pela autarquia contempla indícios graves de risco à continuidade e eficiência do serviço público.

Para além dos pontos já expostos, há outro fator que causa grande inquietação: a autarquia estadual de trânsito, desde março de 2021, manifesta sua intenção assumir a execução da atividade registradora, entretanto, jamais apresentou a este Tribunal dados e estudos técnicos de viabilidade/vantajosidade econômica da prestação direta.

Ora, considerando que o mister constitucional⁶ desta Corte de Contas é fiscalizar aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e

Constituição do Estado do Paraná



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

patrimoniais do Estado e da Administração direta e indireta, especialmente quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e renúncias de receitas, **não é possível se furtrar de apontar que a intenção de retomada dos serviços diretamente, ao menos perante esta Corte, se mostrou desacompanhada de estudos e cálculos, não sendo possível aferir aspectos relacionados à vantajosidade, economicidade e eventual renúncia de receitas.**

Se o Estado opta pela gestão e prestação direta de um serviço que até então era feito mediante credenciamento, deve demonstrar cabalmente a esta Corte que tal via é economicamente preferível e que não há renúncia de receitas, apresentando os correlatos demonstrativos de vantajosidade financeira e de equilíbrio orçamentário.

É absolutamente salutar que a Administração atue de modo transparente, demonstrando previamente as entradas/receitas que vai auferir e as saídas/despesas que irá suportar, além dos lucros que pode vir a ter ou deixar de ter. Todos estes aspectos devem ser apresentados mediante planilhas financeiras que mostrem de modo minudente as receitas e os dispêndios, desde a estrutura tecnológica até gastos com recursos humanos e apoio operacional.

A título de esclarecimento, forçoso ressaltar que a mera menção acerca da existência da Lei Estadual nº 20.437/2020 não socorre a autarquia da questão em exame, haja vista que o referido diploma legal apenas instituiu a *“Taxa de Registro de Contratos, devida pelo exercício regular do poder de polícia do Detran-PR, relativa ao registro de instrumentos referentes aos financiamentos de veículos com cláusula de alienação fiduciária em operações financeiras, consórcio, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor”*, fixando-lhe o valor de R\$ 173,37 (cento e setenta e três reais e trinta e sete centavos).

Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica, ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em nenhum artigo, em nenhuma palavra sequer, o legislador manifestou a intenção, ainda que de modo vago, de que a prestação do serviço- de registro seria realizada diretamente pela autarquia de trânsito.

A prestação direta do serviço de registro de contratos pelo DETRAN-PR constou somente do Decreto Estadual nº 7.121/2021, o qual menciona em seu artigo 2º que o registro de contrato “*é o procedimento realizado **exclusivamente** pelo órgão executivo de trânsito do Estado do Paraná - DETRAN/PR, mediante solicitação do Declarante, com base em instrumento público ou particular, com garantia de alienação fiduciária em operações financeiras, Arrendamento Mercantil, Consórcio, Reserva de Domínio ou Penhor de veículo automotor, produzindo plenos efeitos probatórios contra terceiros*”.

Ocorre, entretanto, que o referido decreto inovou na ordem jurídica. Sob o pretexto de regulamentar a Lei Estadual nº 20.437/2020, em verdade, criou novos direitos e obrigações, sem respaldo no princípio da legalidade e sem qualquer estudo quanto à vantajosidade e à economicidade, princípios tão caros à Administração Pública.

Considerando, ainda, que o princípio da legalidade determina que os agentes da Administração estão completamente subordinados à lei – o que difere frontalmente dos decretos regulamentares – entendo que há certa fragilidade na determinação contida no referido decreto, quando passa a atividade de registro de contratos exclusivamente ao DETRAN-PR.

Por esse e por todos os demais motivos já enfrentados ao longo da presente decisão, estão preenchidos os requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência formulada à peça nº 185.

O *fumus boni iuris* resta demonstrado na plausibilidade das alegações apresentadas pela empresa Alias Tecnologia S.A, as quais se somam a outros apontamentos desta Corte de Contas, conforme fundamentação já apresentada por este relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O *periculum in mora* também está caracterizado, já que o término dos contratos vigentes e o início da prestação direta dos serviços de registro de contratos estão previstos para a data de 25/12/2022, podendo ocasionar violação aos princípios da legalidade, continuidade e eficiência do serviço público. Além disso, há iminente risco de violação aos princípios financeiros e orçamentários, bem como potencial renúncia de receitas, fatos que não puderam ser submetidos ao controle externo desta Corte dada a ausência de apresentação de documentos e estudos técnicos de viabilidade.

Diante do exposto, defiro o pleito de tutela de urgência, nos termos do artigo 401, inciso V⁷, do Regimento Interno, determinando ao DETRAN-PR que imediatamente prorrogue o contrato nº 65/2019, assegurando à credenciada ALIAS Tecnologia S.A a continuidade de prestação dos serviços contratados sob a égide do Edital de Credenciamento nº 001/18.

Ainda, em atenção ao princípio da isonomia e respeitando-se a própria natureza jurídica do credenciamento prevista no Decreto Estadual nº 4507/09, a autarquia estadual de trânsito deverá estender os efeitos da presente decisão a todas as empresas atualmente credenciadas ou que já estiveram credenciadas mediante contrato firmado com o DETRAN-PR sob a égide do edital nº 001/18, para prestar os serviços de registro descritos no aludido instrumento, condicionada tal prorrogação à manifestação de interesse da empresa registradora e escoreito cumprimento das regras editalícias.

Advirto desde logo aos representados que o descumprimento da ordem cautelar de suspensão do certame exarada por esta Corte pode ensejar a aplicação de sanções e multas administrativas previstas na Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica TCE-PR).

Por fim, reputo necessário determinar ao DETRAN-PR que no prazo de 30 (trinta) dias providencie e apresente a esta Corte demonstrativos técnicos-

⁷ Art. 401. Poderão ser solicitadas as seguintes medidas cautelares:

I - afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;

II - indisponibilidade de bens;

III - exibição de documentos, dados informatizados e bens;

IV - (Revogado pela Resolução nº 24/2010)

V- outras medidas inominadas de caráter urgente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiros sobre a vantajosidade e economicidade da prestação direta dos serviços, com estimativa de receitas e despesas que atestem cabalmente a ausência de renúncia de receitas. Repiso que a apresentação de tal documentação é essencial e indispensável para que esta Corte de Contas possa exercer seu mister fiscalizatório, nos termos constitucionais.

Após juntada dos demonstrativos, determino desde logo o encaminhamento dos autos à 5ª Inspeção de Controle Externo, responsável pela fiscalização concomitante da autarquia, para que se manifeste sobre a documentação juntada.

3. Em razão do exposto, **decido**:

3.1 Determinar, cautelarmente, ao DETRAN-PR, nos termos do artigo 401, inciso V, do Regimento Interno, que imediatamente prorrogue o contrato nº 65/2019⁸, assegurando à credenciada ALIAS Tecnologia S.A a continuidade de prestação dos serviços contratados sob a égide do Edital de Credenciamento nº 001/18.

Ainda, em atenção ao princípio da isonomia e respeitando-se a própria natureza jurídica do credenciamento prevista no Decreto Estadual nº 4507/09, a autarquia estadual de trânsito deverá estender os efeitos da presente decisão a todas as empresas atualmente credenciadas ou que já estiveram credenciadas mediante contrato firmado com o DETRAN-PR sob a égide do edital nº 001/18, para prestar os serviços de registro descritos no aludido instrumento, condicionada tal prorrogação à manifestação de interesse da empresa registradora e esmero no cumprimento das regras editalícias.

Por fim, determino ao DETRAN-PR que junte aos autos, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstrativos técnicos-financeiros a fim de apresentar a vantajosidade e economicidade da prestação direta dos serviços, com estimativa de receitas e despesas que atestem cabalmente a ausência de renúncia de receitas.

⁸ Disponível em < https://www.detran.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-08/065.2019_-_alias_tecnologia_s.a_-_registro_de_contrato_-_24.05.2019_a_23.11.2021.pdf >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2 Remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para que intime, com a máxima urgência, pelas vias mais céleres disponíveis, o Departamento Estadual de Trânsito do Paraná – DETRAN-PR, na pessoa de seu representante legal, para ciência e cumprimento imediato das determinações contidas no item “3.1”, nos termos da fundamentação;

3.3 Após atendimento pela Diretoria de Protocolo do disposto no item “3.2”, retornem os autos antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, haja vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme artigos 32, inciso XIII¹⁷ e 282, §1º, do Regimento Interno.

4. Ultimadas as providências acima determinadas, encaminhem-se os autos à 5ª Inspeção de Controle Externo para manifestação.

Publique-se.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I - Determinar, cautelarmente, ao DETRAN-PR, nos termos do artigo 401, inciso V, do Regimento Interno, que imediatamente prorrogue o contrato nº 65/2019, assegurando à credenciada ALIAS Tecnologia S.A a continuidade de prestação dos serviços contratados sob a égide do Edital de Credenciamento nº 001/18;

II - ainda, em atenção ao princípio da isonomia e respeitando-se a própria natureza jurídica do credenciamento prevista no Decreto Estadual nº 4507/09, a autarquia estadual de trânsito deverá estender os efeitos da presente decisão a todas as empresas atualmente credenciadas ou que já estiveram credenciadas mediante contrato firmado com o DETRAN-PR sob a égide do edital nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

001/18, para prestar os serviços de registro descritos no aludido instrumento, condicionada tal prorrogação à manifestação de interesse da empresa registradora e escoreito cumprimento das regras editalícias;

III - por fim, determinar ao DETRAN-PR que junte aos autos, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstrativos técnicos-financeiros a fim de apresentar a vantajosidade e economicidade da prestação direta dos serviços, com estimativa de receitas e despesas que atestem cabalmente a ausência de renúncia de receitas;

IV - remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para que intime, com a máxima urgência, pelas vias mais céleres disponíveis, o Departamento Estadual de Trânsito do Paraná – DETRAN-PR, na pessoa de seu representante legal, para ciência e cumprimento imediato das determinações contidas no item “3.1”, nos termos da fundamentação;

V - após atendimento pela Diretoria de Protocolo do disposto no item “3.2”, retornar os autos antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, haja vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme artigos 32, inciso XIII¹⁷ e 282, §1º, do Regimento Interno;

VI - ultimadas as providências acima determinadas, encaminhar os autos à 5ª Inspeção de Controle Externo para manifestação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 1 de fevereiro de 2023 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente