



TC 010.228/2018-7

Natureza: Denúncia.

Unidades Jurisdicionadas: Conselho Nacional de Trânsito; Departamento Nacional de Trânsito; Ministério das Cidades (vinculador).

Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

Assunto: Oitiva do Ministério das Cidades

DESPACHO

Cuidam os autos de representações com pedido de medida cautelar a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), vinculado ao Ministério das Cidades, relacionadas ao processo de implantação do padrão Mercosul para identificação veicular, regulamentado pelas recentes Resoluções 729, de 6/3/2018, e 733, de 11/5/2018, proferidas pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran).

2. Como ponto central, os representantes alegam que os novos normativos teriam modificado os prazos de implantação do padrão Mercosul nas placas veiculares no Brasil, anteriormente estipulados em cronograma gradual previsto na Resolução Contran 620/2016, sem que os fabricantes de placas estivessem preparados para essa medida, à exceção apenas de alguns grupos específicos. Segundo o primeiro representante, a resolução seria manifestamente ilegal, inconstitucional, excludente e direcionada no intuito de que esse aludido grupo específico venha a dominar o mercado de fabricação de placas em novo padrão.

3. A decisão pela substituição do padrão atual pelo padrão Mercosul foi adotada pelo governo brasileiro por meio da Resolução Mercosul/GMC/RES. 33/2014, com redação dada pela Resolução Mercosul/GMC/RES. CMC 12/2017, que assim estabeleceu:

Art. 1º - Substituir o Artigo 1º da Resolução GMC 33/2014 pelo seguinte texto:

“A Placa Mercosul será de uso obrigatório em todos os Estados Partes para todos os veículos que forem registrados pela primeira vez a partir de 10/1/2016, tornando sem efeito toda norma Mercosul contrária a esta Resolução”.

4. Esclareço que, embora o expediente acostado à peça 1 tenha sido protocolado como representação, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com base no princípio do formalismo moderado adotado por esta Corte de Contas, posicionou-se por conhecê-lo como denúncia. Observa-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, pois os indícios de direcionamento de mercado acarretados pelo ato normativo questionado poderiam, em tese, causar prejuízos à sociedade.

II

5. Na peça inicial, o representante alegou, dentre outros pontos, que:

i) a Resolução 729/2018, com redação dada pela Resolução 733/2018, ofende princípios basilares, como a autonomia da vontade, a liberdade de contratar e a livre concorrência;

ii) não houve transparência no processo de elaboração do referido normativo e definição das qualificações exigidas pelo Denatran para o credenciamento de empresas;

iii) não houve isonomia na definição dos requisitos para credenciamento dos fabricantes, uma vez que, antes mesmo da prolação da resolução, já existiriam empresas previamente habilitadas para solicitar o credenciamento (indícios de possível favorecimento de informações);

iv) há indícios de violação à moralidade administrativa, por um possível direcionamento no credenciamento de fabricantes de placas; e

v) pode haver prejuízos à sociedade decorrentes da formação de oligopólio/monopólio, pois apenas um restrito grupo de empresas estaria apto a atender os novos padrões exigidos.

6. Em face do exposto, esse representante entendeu presente a “fumaça do bom direito” e, diante dos efeitos imediatos dos normativos, implicando “perigo da demora”, requereu a expedição de medida cautelar, *inaudita altera pars*, no sentido de que o Denatran se absteresse de proceder ao credenciamento de qualquer interessado, além de ter solicitado a instauração de procedimento de apuração dessas irregularidades.

7. A representação foi recebida nesta Casa pela SeinfraUrbana que, numa primeira análise, entendeu não estar presente o requisito do “perigo da demora” para concessão da medida cautelar. Isto porque a resolução em comento se encontrava suspensa por sessenta dias, por meio da Deliberação Denatran 169, de 22/3/2018, para adequação.

8. Nesse cenário, por meio de despacho acostado à peça 6, de 17/4/2018, autorizei a adoção das medidas preliminares sugeridas pela unidade técnica: (i) diligência ao Denatran requerendo cópia integral do processo administrativo de elaboração da Resolução Contran 729/2018 ou, alternativamente, apresentação de justificativas e estudos acerca do referido normativo; e (ii) oitiva do Denatran acerca dos indícios de irregularidade noticiados pelo primeiro representante.

9. Na sequência, em 11/5/2018, o Contran publicou a citada Resolução 733/2018, alterando a Resolução 729, de 6/3/2018, cuja validade se encontrava suspensa.

10. Em 17/5/2018, ato contínuo à publicação do novo normativo, o representante ofereceu novos elementos, reiterando junto ao TCU, como medida cautelar urgente, *inaudita altera pars*, o pedido de suspensão da aplicabilidade imediata da Resolução Contran 729/2018, com as modificações implementadas pela Resolução Contran 733/2018, solicitando, ainda, sucessivamente, que o órgão representado se absteresse de proceder ao credenciamento de qualquer interessado novo.

11. Em 2 e 3/7/2018, foram apresentados no TCU quatro outros expedientes tratando de irregularidades sobre o tema (peças 21, 22-23, 24-25 e 26-27), com alegações complementares às da primeira peça.

III

12. As manifestações encaminhadas pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades e pelo Denatran (peças 15 e 18) em resposta à diligência e à oitiva foram analisadas na derradeira instrução da SeinfraUrbana (peça 29), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes da secretaria (peças 30 e 31).

13. Em resumo, a unidade técnica posicionou-se por conhecer das presentes denúncias e deferir o requerimento de medida cautelar, formulado pelos representantes, além de determinar, cautelarmente, ao Denatran, por intermédio do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que

suspenda imediatamente a eficácia da Resolução-Contran 729, de 6/3/2018, com redação dada pela Resolução 733/2018, de 11/5/2018, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas nestes autos.

14. Propõe a SeinfraUrbana determinar a realização de oitiva adicional do Denatran, para que se pronuncie sobre os fatos trazidos nas denúncias objeto do presente processo e, em especial, sobre possíveis deficiências normativas na Resolução Contran 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018, e sobre as deficiências apontadas nos critérios de credenciamento contidos no Anexo II do citado normativo, além de outros pontos.

15. Na sequência, o Ministério das Cidades e a Advocacia-Geral da União (AGU) compareceram aos autos para apresentar esclarecimentos adicionais, diante das colocações realizadas pela unidade técnica (peças 32 e 33).

IV

16. Feito esse necessário resumo dos autos, passo a decidir. De plano, informo que, após as informações adicionais trazidas pelo MCidades (peça 33) e AGU (peça 32), restam dúvidas referentes à caracterização da fumaça do bom direito para a concessão da medida cautelar sugerida pela unidade técnica. Por essa razão, proponho a realização de nova oitiva do Denatran.

17. Ademais, cabe asseverar sobre os prováveis transtornos que poderiam ser gerados, principalmente no Rio de Janeiro caso a medida cautelar fosse adotada no presente momento, sem os esclarecimentos necessários. O estado já vem adotando a implantação do novo padrão Mercosul nas placas veiculares desde 11/9/2018, de modo que o retorno ao modelo anterior das placas causaria, de imediato, entraves no emplacamento de veículos no estado e provável interrupção do serviço.

18. Além disso, como o Denatran informou que já está em funcionamento o sistema de consultas e de intercâmbio de informações entre os membros do Mercosul, o qual seria o próprio o Renavan, o Brasil estaria, nessa situação, descumprindo o prazo estabelecido na Resolução Mercosul/GMC/RES. 33/2014 para o início do uso obrigatório da placa padrão Mercosul.

19. Assim, sem adentrar nesta fase processual, em razão da urgência necessária, na discussão pormenorizada de cada um dos pontos debatidos nos autos, atinentes às inconsistências normativas e falhas apontadas nas exigências impostas pelas novas resoluções do Contran, posiciono-me por realizar, primeiramente, com fundamento no art. 250, inciso V, a oitiva do Denatran, vinculado ao Ministério das Cidades, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente os seguintes esclarecimentos:

a) informe se Resolução Contran 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018, prevê novas situações em que será necessária a substituição das placas, quando comparadas com as situações já previstas nos normativos antes vigentes;

b) informe sobre a existência de estudos relativos aos custos que o novo modelo de emplacamento trará ao Denatran, aos Detrans estaduais e aos proprietários de veículos, esclarecendo se haverá qualquer incremento de custos nas taxas pagas pelo cidadão para o emplacamento de veículos utilizando o novo padrão Mercosul;

c) informe qual o estágio atual de implementação do sistema de consultas e de intercâmbio de informações entre os membros do Mercosul, esclarecendo se será utilizado apenas o próprio Renavan ou se haverá um sistema único, integrando os sistemas de cada país membro;

d) informe se já está ocorrendo o intercâmbio de informações entre os membros do Mercosul e, se não, qual a previsão e quais os entraves para tanto;

e) apresente um quadro comparativo entre o número de empresas antes credenciadas pelos Detrans estaduais, as empresas já credenciadas de acordo com as Resoluções Contran 729/2018 e 733/2018 e as empresas em processo de credenciamento;

f) se pronuncie a respeito da existência de possíveis deficiências normativas na Resolução Contran 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018, como por exemplo:

(i) delegação aos Detrans da prerrogativa de criar regulamentos suplementares para “fiscalização” e “autuação” das empresas;

(ii) possível conflito com o art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que estabelece que o credenciamento de entidades para a execução das atividades previstas na legislação de trânsito é de atribuição dos Detrans, e não do Denatran;

(iii) omissão na regulamentação dos serviços de emplacamento e selagem das placas, permitindo aos Detrans que deleguem essas funções a terceiros;

g) se pronuncie a respeito das deficiências apontadas nos critérios de credenciamento contidos no Anexo II, da Resolução Contran n. 729/2018, conforme detalhamento contido na Tabela 1 anexa;

h) informe e justifique a adoção de cada uma das inovações propostas na placa a ser adotada pelo Brasil, em relação ao padrão estabelecido pela Resolução Mercosul/GMC/RES 33/2014, a exemplo da possibilidade de uso de chip, da inclusão da bandeira da unidade da federação, do brasão do município e do signo/distintivo do Brasil, da exigência de código bidimensional - QR Code e da utilização de filme de segurança contendo inscrições com efeito difrativo patenteado, detalhando vantagens e aplicações de cada um desses itens;

i) informe se foi elaborado relatório de análise de impacto regulatório (AIR) ou outro instrumento semelhante;

j) se pronuncie a respeito das recomendações apresentadas pelo Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV), trazidas nas peças 19 e 20 do processo, especialmente sobre especificações de retrorefletividade, luminância e implantação de chip.

À SeinfraUrbana para providências a seu cargo.

Brasília, 2 de outubro de 2018.



(Assinado Eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

Tabela 1 – Possíveis deficiências nos critérios de credenciamento contidos no

Anexo II, da Resolução Contran 729/2018

Exigência	Considerações dos Denunciante
Item 1.4 – “Declaração notarial da empresa e dos sócios, de abster-se em envolvimento comerciais e outros que possam comprometer sua isenção na execução da atividade credenciada”.	Restaria imperioso a definição precisa pelo Contran, em rol taxativo, de quais atividades seriam conflitantes com os serviços de fabricação e estampagem de placas (peça 21, p. 40).
Item 2.3 – “Comprovação de regularidade na entrega da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) ao Ministério do Trabalho e Emprego”	Para empresas recém constituídas, não haveria RAIS, motivo pelo qual, deveria estar prevista essa exceção (peça 21, p. 44).
Item 3.1 – “Relação dos equipamentos, dos dispositivos e das ferramentas de propriedade da pessoa jurídica, com seus devidos códigos de identificação e respectivos comprovantes fiscais e prova de contabilização na empresa”	Não haveria especificação sobre quais equipamentos, dispositivos e ferramentas seriam obrigatórias para o credenciamento, o que, segundo apontam, tornaria as exigências inócuas (peça 21, p. 40).
Item 3.2 - “Atestado de Capacidade Técnica, fornecido por Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal, comprovando que a empresa dispõe de equipamentos adequados e aptos a produzir e/ou estampar placas de identificação veicular, nos termos desta Resolução”	Uma vez que inexistia relação de equipamentos, não restariam claros quais parâmetros os Detrans utilizariam para emitir o atestado (peça 21, p. 41).
Item 3.3 - “Apresentar registro de seu responsável técnico na entidade profissional competente”	Inexistiria previsão sobre a qualificação mínima exigida para o responsável técnico, de modo que seria impossível saber qual documento deveria ser apresentado para a comprovação (peça 21, p. 41).
Item 3.4 – “A empresa interessada ao credenciamento na qualidade de Fabricante de Placas de Identificação Veicular deverá apresentar Laudo de Certificação do processo de produção e dos sistemas de controle, bem como das placas de Identificação veicular produzidas, de acordo com as demais especificações contidas na norma ISO 7591/1982 e nesta Resolução, expedido por entidade técnica competente, acompanhado dos resultados dos seguintes ensaios:” (...)	<p>a) Não existiria definição sobre qual entidade técnica seria competente para a expedição do Laudo de Certificação ISO 7591/1982.</p> <p>b) Sugerem que, dificilmente, sem ter tido acesso a informações privilegiadas, uma empresa teria essa rigorosa certificação implementada.</p>
Item 4.4 - “Apresentar planejamento e sistemática de controle e rastreabilidade das unidades produzidas, durante todo o processo de fabricação, distribuição e estampagem de forma a evitar que as placas sejam desviadas ou extraviadas”.	<p>O controle e rastreabilidade seriam realizados pelo sistema informatizado que controlará todas as etapas do processo?</p> <p>Tal sistema seria disponibilizado pelo Denatran, considerando os bancos de dados públicos?</p> <p>Cada empresa estampadora deveria desenvolver seu próprio sistema de rastreabilidade e controle?</p>
item 4.6 - “Apresentar amostras das placas veiculares, no padrão Mercosul, par de placas para veículos e uma placa para motocicleta motoneta e ciclomotor, com estampagem da combinação alfanumérica e demais especificações estabelecidas nesta Resolução”.	Como deveriam as empresas estampadoras adquirir as placas das empresas fabricantes de placas previamente credenciadas pelo Denatran, com o fim de apresentar as amostras, enquanto não houver empresas fabricantes credenciadas? (peça 21, p. 42)



<p>Item 5 - “As empresas candidatas ao credenciamento no Denatran para a fabricação e estampagem de placas veiculares deverão apresentar sistema informatizado a ser avaliado pelo Denatran, com a finalidade de executar:</p> <p>a) integração com a base de dados nacional (BIN);” (...)</p>	<p>a) Não restaria esclarecido como se dará a integração com a BIN, nem como criar o sistema informatizado, ou qual sistema deve ser implantado;</p> <p>b) Sugerem a impossibilidade de uma empresa ser detentora de um sistema dessa natureza em condições de utilização imediata;</p> <p>c) Identificam a ausência de informação sobre os critérios de avaliação do sistema a serem utilizados pelo Denatran.</p>
<p>Item 6.2 - “Fica vedado o credenciamento de empresa que não possua objeto social exclusivo para a atividade de fabricação ou estampagem de placas veiculares, ou ainda, que se dedique a produção ou distribuição de outros produtos ou serviços relacionados à legalização dos veículos ou seus condutores, de modo a restringir o acesso, a concentração e o perfilhamento das informações relativas ao registro nacional de veículos por entidade privada”.</p>	<p>Participam a impossibilidade do cumprimento da exigência, porque inexistiria CNAE para a atividade de estampagem de placas veiculares, o que cercearia a possibilidade de credenciamento de todas as empresas do seguimento (peça 21, p. 43).</p>
<p>Item 7 - “A fim de viabilizar a troca de informações mencionadas na presente Resolução, o credenciado deverá requerer a integração dos seus sistemas informatizados com o banco de dados do Denatran, nos termos da Portaria-Denatran n. 15, de 18/1/2016, comprometendo-se em ressarcir o Denatran pelo acesso realizado, em relação a cada veículo atendido”.</p>	<p>Não teria restado claro se haverá cobrança por cada serviço utilizado pela empresa e teriam persistido os óbices já identificados com relação à regulamentação dos sistemas informatizados e com relação às questões de rastreabilidade (peça 21, p. 43).</p>