TC 010.228/2018-7

Tipo: Denúncia

Unidade jurisdicionada: Ministério das Cidades, Departamento Nacional de Trânsito

Denunciante: identidade preservada (Lei 8.443/1992, art. 55)

Responsável: Maurício José Alves Pereira (CPF: 024.217.064-16)

Advogados constituídos nos autos: não há

Proposta: admissibilidade de novas denúncias/ deferimento do pedido de medida cautelar/determinação de providências.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de denúncias a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), vinculado ao Ministério das Cidades (MCidades), relacionadas ao processo de implantação do padrão Mercosul para identificação veicular, regulamentado por recentes resoluções proferidas pelo Contran (n. 729, de 6/3/2018 e n. 733, de 11/5/2018), que estariam direcionando o credenciamento para fabricação das placas em novo padrão, o que poderia criar um domínio de mercado em oligopólio ou monopólio.

2. A presente instrução trata: (i) do exame de admissibilidade de novas denúncias (ii) da análise da documentação apresentada pelo Denatran, em resposta à oitiva realizada; e (iii) da avaliação de pedido de medida cautelar, todos relacionados ao tema.

HISTÓRICO

3. Em 15/3/2018, o denunciante 1 (peça 1) realizou pedido de adoção de medida cautelar de suspensão da aplicabilidade imediata da Resolução do Contran n. 729, de 6/3/2018, solicitando, ainda, a instauração de respectivo procedimento de apuração.

4. Segundo o denunciante 1, a aludida resolução teria modificado os prazos de implantação do padrão Mercosul nas placas veiculares no Brasil, anteriormente estipulados em cronograma gradual previsto na Resolução Contran n. 620/2016, sem que os fabricantes de placas estivessem ainda preparados para essa medida, exceto alguns grupos específicos, para os quais, segundo o denunciante 1, a aludida resolução teria direcionado o credenciamento de fabricação das placas em novo padrão, o que poderia criar um domínio de mercado em oligopólio ou monopólio (peça 1, p. 5).

5. Dessa maneira, o denunciante 1 sugere que esse ato normativo poderia ser parte de uma tentativa de favorecimento, por meio do direcionamento do credenciamento para determinado grupo, o qual, tendo obtido acesso a informação privilegiada, teria se preparado para ser o único capaz de atender, de imediato, aos requisitos exigidos para habilitação (peça 1, p. 4).

6. De acordo com o denunciante 1, atualmente apenas quatro empresas conseguiriam cumprir os requisitos de fabricação das placas (peça 1, p. 11). Essa concentração de mercado poderia ter efeitos deletérios de fechamento de várias empresas do setor e na extinção de empregos e postos de trabalho.

7. Outros indícios de irregularidades mencionados pelo denunciante 1 se referem à (peça 1, p. 8-24):

a) ofensa de princípios basilares, como a autonomia da vontade, a liberdade de contratar e a livre concorrência;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

b) falta de transparência no processo de elaboração do referido normativo e nas qualificações exigidas pelo Denatran para o credenciamento de empresas;

c) falta de 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);

d) ilegalidade na exigência de atestados de capacidade técnica, exclusivamente emitidos por entes públicos, para credenciamento de fabricantes de placas;

e) indícios de violação à moralidade administrativa;

f) ausência de razoabilidade para aplicabilidade imediata da possibilidade de contratação com a União;

g) prejuízo de arrecadação dos estados perante a União; e

h) prejuízos à sociedade decorrentes da formação de oligopólio/monopólio.

8. Portanto, considerou o denunciante 1 que os indícios de irregularidade apresentados caracterizariam "fumaça do bom direito" e que o perigo da demora estaria presente na medida em que a resolução teria efeitos imediatos desde sua publicação, em 8/3/2018 (peça 1, p. 25-27).

9. Face ao exposto, requereu o denunciante 1 a expedição de medida cautelar, *inaudita altera pars*, no sentido de que o Denatran se abstivesse de proceder ao credenciamento de qualquer interessado, além de solicitar a instauração de procedimento de apuração dessas irregularidades, pleiteando, ainda, ser comunicado da decisão do TCU (peça 1, p. 27).

10. Registra-se que, embora o expediente acostado à peça 1 tenha sido protocolado como representação, verificou-se que, nos termos do art. 235 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), o denunciante 1 não possui legitimidade para representar ao TCU. Entretanto, em vista do princípio do formalismo moderado adotado por esta Corte de Contas, o referido expediente foi conhecido como denúncia, visto que o denunciante 1 é parte legítima para denunciar irregularidades, conforme art. 234 do RITCU. Apurou-se, ainda, a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, pois os indícios de concentração e direcionamento de mercado acarretados pelo ato normativo questionado poderia, em tese, causar prejuízos à sociedade.

11. É relevante salientar que, por ocasião da análise preliminar da denúncia em lide, a Resolução Contran n. 729/2018 havia sido suspensa por sessenta dias, por meio da Deliberação Denatran n. 169, de 22/3/2018. Tal suspensão teria sido motivada pela necessidade de adequar a norma, tendo sido instituído, para tal tarefa, um Grupo Técnico, por meio da Portaria-Denatran n. 52, de 23/3/2018.

12. Após análise sumária (peça 3), realizada por esta SeinfraUrbana, dos elementos apresentados pelo denunciante 1, e da observação de possíveis indícios de irregularidades, considerou-se que a matéria demandaria exames aprofundados próprios de uma análise final de mérito, após o devido contraditório e ampla defesa, ainda mais em face dos potenciais impactos em todo o mercado automotivo brasileiro.

13. Devido à insuficiência de elementos para a análise de mérito da denúncia recebida, foram consideradas necessárias a adoção das seguintes medidas preliminares: (i) **diligência** ao Denatran requerendo cópia integral do processo administrativo de elaboração da Resolução Contran n. 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 denunciante 1 (peça 3).

14. Nesse sentido, conforme registrado no Despacho do Ministro Relator Vital do Rêgo, de 17/4/2018, acostado aos autos à peça 6, decidiu o TCU:

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pelo denunciante, **tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários (*periculum in mora*) para adoção da referida medida**;

c) autorizar a realização da diligência e oitiva propostas nos exatos termos registrados na instrução acostada aos autos à peça 3; e

d) providenciar a aposição de tarjas nos documentos que subsidiaram a presente denúncia (peças 1 e 2), nos termos do preconizado no art. 104 da Resolução-TCU 259/2014 (executado conforme peças 7 e 8).

15. Adicionalmente, cabe registrar que, conforme mencionado no Despacho, foi indeferido o pedido de ingresso como interessado, formulado pelo denunciante 1 (peça 5), uma vez que os argumentos apresentados não foram considerados suficientes para justificar sua admissão como parte nos autos (peça 6, p. 1).

16. Com vistas a dar cumprimento as determinações contidas no Despacho do Ministro Relator, foram expedidos os seguintes ofícios pelo TCU:

a) n. 0154/2018-TCU/SeinfraUrbana, de 26/4/2018 (peça 9), para informar ao denunciante 1, na pessoa de seu representante legal, da decisão contida no referido Despacho;

b) n. 0155/2018-TCU/SeinfraUrbana, de 26/4/2018 (peça 10), encaminhando **diligência** ao Denatran, conforme decisão contida no referido Despacho, constando registrado nos autos, à peça 14, o recebimento pelo destinatário, em 3/5/2018; e

c) n. 0156/2018-TCU/SeinfraUrbana, de 26/4/2018 (peça 11), para realizar **oitiva** ao Denatran, na pessoa de seu representante legal, conforme decisão contida no referido Despacho, constando registrado nos autos, à peça 13, o recebimento pelo destinatário, em 3/5/2018.

17. Em resposta à **diligência**, a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério das Cidades encaminhou a manifestação oferecida pelo Denatran, por meio do Ofício n. 170/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES (peça 15), datado de 16/5/2018, com os seguintes anexos: (i) Despacho n. 644/2018/CGPO/Denatran/SE e (ii) Nota Técnica n. 348/2018/CGUF/Denatran/SE-MCIDADES, juntados aos autos à peça 15. Também foi dado acesso externo, por meios eletrônicos, aos processos 80000.018845/2012-32, 80000.118550/2016-99, e 80000.007908/2018-11, do Ministério das Cidades.

18. Em resposta à **oitiva** realizada, a AECI-MCidades encaminhou as justificativas apresentadas pelo Denatran, por meio do Ofício n. 183/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES (peça 18), datado de 24/5/2018, e anexos, compostos do Despacho n. 672/2018/CGPO/Denatran/SE, de 23/5/2018, bem como da Nota Técnica n. 404/2018/CGIJF/Denatran/SE-MCIDADES, de 23/5/2018, juntados aos autos à peça 18.

19. **Nesse ínterim, em 11/5/2018, o Contran publicou a Resolução n. 733/2018, alterando a Resolução n. 729, de 6/3/2018, cuja validade se encontrava suspensa.**

20. Considera o denunciante 1 que a Resolução Contran n. 733/2018 se apresentaria, da mesma forma que a Resolução n. 729, ilegal, inconstitucional, excludente e, ao que tudo indicaria, direcionada, com o intuito de domínio/reserva do mercado de fabricação de placas, por determinado grupo. Adicionalmente, teria estipulado prazo para implantação das placas veiculares, padrão Mercosul, no Brasil, **até o dia 1º/12/2018**. Desse modo, a partir da publicação da Resolução, em 11/5/2018, já seria possível o início da referida implantação (peça 16, p.43).

21. Pelo exposto, em 17/5/2018, ato contínuo à publicação da Resolução Contran n. 733/2018, o denunciante 1, por meio de seu representante legal, apresentou novos elementos à denúncia, **reiterando junto ao TCU, como medida cautelar urgente, *inaudita altera pars*, o pedido de suspensão da aplicabilidade imediata da Resolução Contran n. 729/2018** (agora com as modificações implementadas pela resolução n. 733), solicitando, ainda, sucessivamente, que o órgão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

representado (União-Denatran) se abstivesse de proceder ao credenciamento de qualquer interessado novo (peça 16).

22. O denunciante 1 protocolou, ademais, expediente à peça 17, por meio de seus procuradores constituídos, reiterando seu pedido de habilitação como parte interessada no processo. Recorde-se que tal pedido havia sido indeferido anteriormente, conforme despacho do Ministro Relator Vital do Rêgo (peça 6).

23. Cumpre esclarecer que, nos termos do art. 146 do RITCU, a habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado.

24. Em 2/7/2018, foram apresentadas no TCU duas novas denúncias de irregularidades sobre o tema, as quais foram acostadas aos presentes autos (peça 21 e peças 22-23).

25. No dia seguinte, em 3/7/2018, foram recebidas mais duas denúncias acerca de irregularidades sobre o tema, acostadas aos autos, respectivamente, às peças 24-25 e 26-27.

26. Complementarmente, assinala-se o recebimento, pelo TCU, dos Ofícios n. 45, de 22/5/2018, e n. 46/ONSV/2018, de 29/5/2018, do Observatório Nacional de Segurança Viária, que apresenta recomendações atinentes à padronização e às especificações técnicas, que teriam por fim contribuir para o aperfeiçoamento do processo de implantação das placas padrão Mercosul, no Brasil. Tais expedientes foram acostados aos autos às peças 19 e 20.

27. Após a instrução desta unidade técnica (peça 29), bem como as novas informações trazidas pelo MCidades (peça 33) e AGU (peça 32), o Ministro Relator proferiu novo despacho (peça 34) posicionando-se no sentido de realizar a oitiva do Denatran para que apresentasse 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 pegas 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

> 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 retrorrefletividade, luminância e implantação de chip.

28. Com vistas a dar cumprimento às determinações contidas no Despacho do Ministro Relator, foi expedido o Ofício n. 0379/2018-TCU/SeinfraUrbana, de 2/10/2018 (peça 35), para realizar oitiva ao Denatran, na pessoa de seu representante legal, constando registrado nos autos, à peça 36, o recebimento pelo destinatário, em 11/10/2018.

29. Por meio do Ofício nº 343/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES (peça 37) o MCidades encaminha documentação (peças 38 a 44), juntada ao presente processo em 29/10/2018, cuja análise é o objetivo desta instrução.

30. Vale dizer que a Nota Técnica nº 744/2018/CGIJF/DENATRAN/SE-MCIDADES (peça 33, p. 2-32), com a intenção de dirimir os apontamentos da instrução constante à peça 29, não foi suficiente para elidir as dúvidas do Ministro Relator (peça 34, p. 3). Essa Nota Técnica foi reapresentada à peça 44, contendo essencialmente os mesmos argumentos trazidos na Nota Técnica nº 821/2018/CGIJF/DENATRAN/SE-MCIDADES (peça 38), a qual será analisada nesta instrução, em função do princípio da economia processual, e por haver correspondência direta com os quesitos do Ministro Relator em seu Despacho (peça 34, p. 3-4).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

31. Considerando o exame de admissibilidade das novas denúncias apresentadas, realizado na instrução (peça 29, p. 4), e, não havendo pronunciamento ministerial sobre esse ponto, entende-se pertinente ratificá-lo, conforme transcrição abaixo:

> 27. Inicialmente, sublinha-se que, de forma geral, há conexão entre os elementos que compõe as supostas irregularidades denunciadas em 15/3/2018 (peça 1), e reiteradas em 16/5/2018 (peça 16), relativas a Resolução Contran n. 729/2018, vez que também encontram-se presentes nas denúncias oferecidas, recentemente, nas peças 21, 22, 24 e 26, em face da Resolução Contran n. 729/2018, com redação alterada pela Resolução Contran n. 733/2018, quais sejam: (i) ofensa de princípios basilares como o da autonomia da vontade, da liberdade de contratar e da livre concorrência; (ii) falta de transparência no processo de elaboração do referido normativo e nas qualificações exigidas, pelo Denatran, para o credenciamento de empresas; (iii) falta de isonomia na definição dos requisitos para credenciamento dos fabricantes; (iv) indícios de violação à moralidade administrativa; (v) ausência de razoabilidade para aplicação imediata da possibilidade de contratação com a União; e (vi) indícios de concentração e direcionamento de mercado com possível risco de prejuízos à sociedade decorrentes da formação de oligopólio/monopólio.
>
> 28. Portanto, em consonância com o disposto no art. 103, § 1º, in fine, da Resolução-TCU n. 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, pois os indícios de concentração e direcionamento de mercado acarretados pelos atos normativos questionados poderiam, em tese, causar prejuízos à sociedade.
>
> 29. Nas mesmas condições verificadas quando do exame de admissibilidade da denúncia originária do presente processo, constata-se, ainda, que, as denúncias remetidas pelas peças 21, 22, 24 e 26 preenchem os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do RITCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

30. Dessa forma, com fundamento nos art. 36 da Resolução-TCU n. 259/2014, como há conexão entre os temas, considera-se que as referidas denúncias podem ser apuradas no âmbito do presente processo, conjuntamente, em caráter sigiloso, com o fim de comprovar suas procedências, nos termos do art. 234, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

I. Alegações apresentadas em 30/10/2018 (peças 38 a 44)

32. Em síntese, o Denatran, na Nota Técnica nº 821/2018/CGIJF/DENATRAN/SE-MCIDADES (peça 38), informa que a Resolução Contran nº 729/2018 tem fundamento na norma internacional Resolução Mercosul nº 33/2014. Afirma que a placa padrão Mercosul representa avanço incontestável à segurança viária e à identificação dos veículos, pois traz novos elementos de segurança, como, por exemplo, o QR Code, o qual apenas os fabricantes credenciados pelo Denatran possuem a chave criptografada junto ao Serpro para utilizá-lo, dificultando a clonagem (peça 38, p. 2).

33. Outro avanço, segundo o órgão, foi a padronização e a centralização do credenciamento das empresas, para fabricantes e estampadoras (responsáveis por fixar as letras, os números e os brasões), aumentando a transparência e segurança, possibilitando a adequada informação e controle de todo o processo de fabricação e instalação da placa, impedindo a ocorrência de fraudes (peça 38, p.2).

34. Além disso, o órgão afirma que a placa padrão Mercosul não possui custo superior àquele praticado para as placas atualmente em uso (peça 38, p.2).

35. O Denatran argumenta que a implantação no Brasil da placa padrão Mercosul é resultado de um longo processo que envolveu vários órgãos da Administração Pública Federal implicando em vultosos investimentos. Dessa forma o órgão entende que a eventual concessão de medida cautelar para suspender a Resolução, além de implicar em descrédito internacional para o país, impediria a implantação de política pública longamente discutida e o avanço incontestável que a placa propiciaria na área de segurança viária e veicular (peça 38, p.2).

36. Concluídas essas considerações gerais, o Denatran apresenta (peça 38, p. 2-17) os esclarecimentos acerca de cada uma das questões apresentadas pelo Ministro Relator à peça 34, p. 3-4.

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

37. O Denatran afirma (peça 38, p.2-3) que o artigo 8º da Resolução Contran nº 729/2018, manteve a regra de substituição das placas veiculares prevista na Resolução nº 231/2007 a qual estabelecia em seu artigo 7º que "os veículos com placa de identificação em desacordo com as especificações de dimensão, película reflexiva, cor e tipologia deverão adequar-se quando da mudança de município" (redação dada pela Resolução 372/2011, sublinhados acrescidos).

38. O §3º do artigo 8º da Resolução Contran nº 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018, estabelece que:

> A Placa de Identificação Veicular no padrão MERCOSUL deverá ser implementada pelos Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal até o dia 1º de dezembro de 2018, para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição das placas.

39. Assim, em relação à Resolução nº 231/2007, o Denatran conclui que o novo regramento (Resolução nº 729/2018) teria acrescentado apenas a previsão de substituição das placas quando ocorrer a transferência de propriedade (peça 38, p. 2-3).

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

qualquer incremento de custos nas taxas pagas pelo cidadão para o emplacamento de veículos utilizando o novo padrão Mercosul

Custos aos proprietários de veículos

40. Neste item, o Denatran informa, com base no Ofício PRESI-DETRAN-RJ nº 429 de 19/9/2018 (peça 39), que o valor de aquisição para os consumidores da nova placa Mercosul no Estado do Rio de Janeiro, primeiro estado a implantar a nova placa, é o mesmo praticado anteriormente para a placa cinza (peça 38, p. 3).

41. O Denatran registra que o valor médio do par de placas no padrão pré-mercosul (placa cinza) está entre R$ 180,00 e R$ 250,00 nos estampadores. Porém, observa que a ação de atravessadores faz o preço do emplacamento do veículo oscilar entre R$ 500,00 e R$ 1.000,00 (peça 38, p. 3 e peça 44, p. 5).

42. Para a nova placa Mercosul, o valor médio da chapa (blank) com a estampagem primária e todos os elementos de segurança está entre R$ 35,00 e R$ 50,00, correspondendo a cerca de 90% do processo. Ao final, o par de placas custaria no fabricante em torno de R$ 70,00 e R$ 100,00. A estampagem dos caracteres na chapa primária e a vinculação sistêmica do Renavam do veículo ao QR Code, gravado na chapa primária, correspondem a cerca de 10% do processo e são realizados pelo estampador, o qual vende a placa pelo mesmo valor atual. No Rio de Janeiro, primeiro estado a implantar a nova placa, o valor já era tabelado pelo Detran/RJ em R$ 220,00 (peça 38, p. 3 e peça 44, p. 5).

43. Destaca que, conforme disposto no art. 8º da Resolução 729/2018, alterado pela Resolução 733/2018, a placa padrão Mercosul deverá ser implantada somente nos veículos novos ou quando houver transferência entre municípios ou propriedade. Complementa que o impacto da implantação será sentido progressivamente, permitindo aos Detrans e fabricantes efetuarem as adaptações necessárias para o cumprimento da medida (peça 38, p. 3).

44. Ressalta que a dispensa de utilização do lacre das placas veiculares, estabelecido pelo §6º do art. 1º da Resolução nº 729/2018, reduzirá o valor das placas para o consumidor, citando notícia do portal BandNews, na qual é relatado que o custo das placas Mercosul será mais barato para o Estado do Rio de Janeiro que o da placa cinza, em razão da dispensa da utilização dos lacres. Com a mudança, o valor de R$ 219,35 passa a ser de R$ 193,84 (peça 38, p. 3-4).

Custos ao Denatran

45. O Denatran informa que incorreu somente em custos para o desenvolvimento do software para a integração da placa Mercosul. Desenvolvido pelo Serpro, o software custou R$ 4.324.000,00 (peça 38, p. 4).

46. O Denatran observa, conforme informado no Despacho nº 2571/2018/CGIJF/DENATRAN/SE (peça 40), que já há o contrato firmado com o Serpro para a impressão do QR Code. Considerando que a Portaria Denatran nº 15/2016 estabelece os procedimentos para o acesso aos dados dos sistemas e subsistemas informatizados do Denatran, após serem autorizadas, as entidades que fazem uso do sistema deverão remunerar o Serpro. Nesse modelo de negócio, o Denatran auferirá ganhos por meio da política de desoneração volumétrica e financeira, prevista no contrato celebrado entre o Denatran e o Serpro. Depois de credenciadas pelo Denatran, as empresas fabricantes e estampadoras de placas de identificação veicular estarão autorizadas a firmar contrato administrativo com o SERPRO para uso do módulo específico do sistema Renavam (peça 38, p. 4).

47. Nos termos da Portaria Denatran nº 215/2018, as empresas fabricantes de placa de identificação veicular, para fins de autorização de fabricação da PIV (placa semi-acabada), remunerarão o Serpro no valor de R$ 1,60 por placa enquanto as empresas estampadoras R$ 3,71 por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

placa, totalizando R$ 5,31 por placa, perfazendo R$ 10,61 por veículo. O Denatran informa que, em vista disso, o Serpro previu uma receita anual estimada em R$ 143.000.000,00 (peça 38, p. 4).

48. De acordo com o órgão, a desoneração financeira citada consiste no repasse ao Denatran 33,33% do valor bruto arrecadado pelo Serpro por cada uma das empresas fabricantes e estampadoras de placas. A estimativa de desoneração volumétrica e financeira do Denatran antes da implementação da Resolução Contran nº 729/2018 era de R$ 22 milhões anuais. A partir da implementação do novo modelo de placas de identificação veicular, a expectativa anual de desoneração passou para R$ 47 milhões ao Denatran (peça 38, p. 4).

Custos aos Detrans

49. O Denatran informa que os Detrans não terão custos adicionais além de pequenas adaptações necessárias em seus sistemas informatizados (peça 38, p. 4-5).

50. O Denatran complementa dizendo que "não há a menor dúvida de que a introdução de um novo padrão de placas veiculares, que incorpore tecnologia moderna, é medida cuja necessidade não se discute, em face do estado de total descontrole e insegurança que é vivenciado nesse setor", citando o problema de clonagem de placas, reintroduzindo veículos furtados. De acordo com o órgão, os eventuais impactos que a implantação das novas placas veiculares padrão Mercosul venham a causar em outras áreas, como tributária ou regulatória, representariam menor transtorno para a sociedade do que a continuidade de uma situação que afeta a segurança pública (peça 38, p. 5 e peça 44, p.5).

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

51. O Denatran informa que o sistema de consultas e de intercâmbio de informações é o Sistema Renavam, o qual está devidamente implementado, sendo que cada um dos Estados partes irá fornecer consultas online e de forma recíproca aos demais países participantes (peça 38, p. 5 e peça 44, p. 2). Observa que, durante a X Reunião do Grupo Ad-Hoc para Elaboração e Implementação da Placa Mercosul, realizada em 6/11/2017, com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, definiu-se que cada país disponibilizaria uma interface para integração entre sistemas, com layout de entrada e saída pré-definidos e padronizados, com certificado digital para que os demais países pudessem realizar consultas às bases de veículos emplacados no padrão Mercosul (peça 38, p. 5).

52. O Denatran observa que o Brasil apresentou a solução web service (WSDenatran) em funcionamento, porém, Argentina e Uruguai se recusaram a iniciar a integração com os países que ainda não tinham adotado o padrão de placas do Mercosul, facultando-se a possibilidade de integração em ambientes de testes/homologação. A solução tecnológica apresentada pelo Brasil disponibiliza informações dos condutores e veículos em âmbito nacional. De acordo com o órgão, o sistema conta com aproximadamente 80 métodos de consultas, um portfólio de mais de 400 campos distintos e capacidade de processamento de 60 milhões de requisições por mês. (peça 38, p. 5).

53. Apesar de o Brasil ter apresentado documento com orientações para obtenção de certificado digital no padrão ICP-Brasil, não recebeu dos outros países as orientações para a disponibilização dos webservices com as bases dos demais países. Ressalta que a solução webservice é acessível por meio de autenticação com certificado digital. (peça 38, p. 5).

54. O Denatran afirma que, apesar de o sistema para o intercâmbio de informações estar implementado no Sistema Renavam, não há a obtenção da certificação digital pelos Estados partes. Enquanto isso a troca de informações é feita por meio do Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul (SISME). De acordo com o órgão, o SISME se encontra em operação compartilhando dados de pessoas, veículos e armas entre os países membros do bloco, em atendimento ao disposto no art. 5º da Resolução MERCOSUL/GMC/RES. nº 33/14. (peça 38, p. 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

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

55. O Denatran informa que o Sistema SISME realiza o intercâmbio de informações entre os Estados partes do MERCOSUL (peça 38, p. 5-6).

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

56. O Denatran informa, em síntese, que no modelo antigo o credenciamento das empresas era realizado pelos Detrans e cada estado possuía critérios próprios. O Denatran não possui o número de empresas credenciadas pelos Detrans, alegando que a lista não existe, por não haver transparência ou integração sistêmica. Com a implantação da placa Mercosul, o credenciamento de empresas fabricantes e estampadoras de placas veiculares passará a ser realizado pelo Denatran, informando que, até a presente data, o Denatran já credenciou cerca de 441 empresas para atuarem como estampadoras de placas veiculares e 13 empresas fabricantes de placas veiculares (peça 38, p. 6).

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:

Delegação aos Detrans da prerrogativa de criar regulamentos suplementares para "fiscalização" e "autuação" das empresas

57. O Denatran alega que o Contran possui competência para regulamentar a matéria e que as normas emanadas por esse colegiado são implementadas pelos órgãos estaduais de trânsito os quais editam seus regulamentos locais para atender as peculiaridades não alcançadas pela norma do Contran. Para afirmar isso, o Denatran se respalda no §2º do art. 6º da Resolução nº 729, de 2018, que autoriza os Detrans a criarem regulamentos suplementares para viabilizar a fiscalização e a atuação das empresas que atuam em sua circunscrição, sem contrariar a resolução federal (peça 38, p. 6 e peça 44, p. 6).

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

58. Em síntese, o Denatran argumenta que o art. 22, inciso III, do CTB atribuiu ao Detran a competência para registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente, constituindo-se no Denatran, detentor da competência originária para exercer essas atividades citadas, inclusive por decorrência da competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, inciso XI da CF). Dessa forma, para o Denatran, não haveria impedimento legal para que o órgão federal exercesse a atividade ou delegasse sua execução a terceiros, caso dos fabricantes e estampadores de placas (peça 38, p. 6, peça 44, p. 4).

59. Sobre a previsão legal contida no art. 22, X, do CTB, que estabelece a competência aos Detrans para credenciarem órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, observando a forma estabelecida em norma do Contran, o Denatran argumenta que esse credenciamento será concretizado quando a matéria for regulamentada pelo Contran, "segundo critérios de conveniência e oportunidade, e desde que sejam rigorosamente observados os limites impostos pelo mencionado órgão de trânsito da União". Com base nisso, o Denatran alega que não incorre em ilegalidade quando esse órgão federal realiza o credenciamento de empresas fabricantes e estampadoras de placas, "posto que o referido órgão detém a competência originária para desenvolver a atividade", em razão do disposto no art. 22, III, do CTB (peça 38, p. 7).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

60. Além disso, o Denatran destaca que, por oportunidade, "a transferência da atribuição de credenciamento das empresas fabricantes e estampadoras de placas para o Denatran" é feita "segundo rigoroso processo padronizado", e tem o objetivo de evitar o direcionamento para determinadas empresas e o monopólio existente no setor, onerando o custo das placas para o cidadão. Ademais, alega que a falta de um registro único e de maiores informações sobre o mercado facilita a clonagem de veículos, ressaltando a existência de quiosques clandestinos para a produção de placas em todos os estados nas portas dos Detrans, os quais não terão acesso à base de dados do sistema Renavam. (peça 38, p. 7).

61. O Denatran também informa que não houve questionamento dos Detrans, os quais seriam os maiores interessados, citando o Ofício PRESI-DETRAN-RJ Nº 466, de 15/10/18 (peça 42), que demonstrou posicionamento favorável à edição da Resolução nº 729, de 2018, por trazer inúmeros benefícios de segurança ao sistema de identificação de veículos (peça 38, p. 7).

62. O Denatran argumenta ainda que na placa pré-Mercosul há atuação de atravessadores que elevam o valor das placas para o proprietário do veículo. Com o processo de produção e estampagem das placas Mercosul esses atravessadores não teriam acesso à base Renavam, o que tenderia a reduzir o valor a ser pago. Ademais, destaca que os valores das placas definidos pelos fabricantes e estampadores serão públicos, conforme estabelecido no art. 5º da Resolução Contran nº 729/2018 (peça 38, p. 7-8 e peça 44, p. 19).

> Art. 5º Os Fabricantes de Placas de Identificação Veicular e Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular credenciadas pelo DENATRAN deverão realizar, sob sua única, exclusiva e indelegável responsabilidade, a comercialização direta com os proprietários dos veículos ou com os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, sem intermediários ou delegação a terceiros a qualquer título, definindo de forma pública, clara e transparente o preço total da Placa de Identificação Veicular.

63. O Denatran explica que, no processo atual de estampagem dos caracteres das placas, os Detrans, normalmente, emitem uma papeleta autorizando a confecção. Na placa Mercosul, o processo de estampagem será realizado apenas por estampadores credenciados identificados por certificado digital padrão ICP-Brasil e identificação biométrica do operador, incluindo a aplicação de penalidades administrativas para fabricantes e estampadores por eventual descumprimento das disposições constantes da norma do Contran, consoante prevê o art. 6º do normativo (peça 38, p. 8).

Omissão na regulamentação dos serviços de emplacamento e selagem das placas, permitindo aos Detrans que deleguem essas funções a terceiros

64. O Denatran, em síntese, observa que o §6º do art. 1º da Resolução nº 729/2018 dispensa a utilização de lacres de segurança para as placas que possuírem tecnologia que permita a identificação do veículo, em conformidade com o Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos (SINIAV). De acordo com o órgão, esse dispositivo encontra amparo no §9º do art. 115 do CTB que dispensa a utilização do lacre às placas que possuírem tecnologia que permita a identificação do veículo ao qual estão vinculadas (peça 38, p. 9 e peça 44, p. 8).

65. Conforme já apontado em item anterior nesta instrução, o Denatran observa, com base no §2º do art. 6º da Resolução nº 729/2018, que os Detrans editarão regulamentos suplementares para a fiscalização e atuação das empresas sob sua circunscrição, exigindo equipamentos informatizados e integrados diretamente às bases de dados para inibir erros ou fraudes. (peça 38, p. 10 e peça 44, p. 8-9).

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

66. O Denatran informa (peça 38, p. 10 e peça 44, p. 22) que a Resolução Contran nº 729/2018 trouxe importante inovação no sistema de placas veiculares, prevendo a realização de duas operações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

distintas e específicas, compreendendo a fabricação da placa e a estampagem. O anexo II da citada resolução, alterada pela Resolução Contran nº 733/2018, apresenta os requisitos para o credenciamento das empresas fabricantes e estampadoras de placas de identificação veicular, os quais foram explanados pelo Denatran, seguindo o detalhamento contido na tabela 1 que acompanha o Despacho do Ministro Relator (peça 34).

67. Em relação ao item 1.4 do Anexo II, o Denatran observa (peça 38, p. 10 e peça 44, p. 23) que

> a declaração notarial da empresa e dos sócios, quanto a abster-se em envolvimentos comerciais e outros que possam comprometer sua isenção na execução da atividade credenciada, é necessária para que o sócio não exerça outras atividades que possam comprometer a isenção da atividade como, por exemplo, serviços de despachantes documentalistas e vistoriadores de veículos.

68. Sobre o item 2.3, o Denatran entende que empresas recém constituídas não terão o credenciamento negado, haja vista que a obrigatoriedade de elaborar e apresentar a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) ao Ministério do Trabalho e Emprego dar-se-á no ano seguinte (peça 38, p. 10 e peça 44, p. 23).

69. Quanto aos itens 3.1 e 3.2, o Denatran afirma que "os equipamentos, dispositivos e ferramentas necessários são relacionados pelas empresas fabricantes e estampadoras, os quais devem ser analisados pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos estados e do DF" para verificar se estão adequados e aptos a produzir e estampar as placas (peça 38, p. 10 e peça 44, p. 23).

70. Acerca do item 3.3, o Denatran explica somente que a empresa apresenta o responsável técnico pelas rotinas operacionais para fabricação e/ou estampagem das placas de identificação veicular (peça 38, p. 10 e peça 44, p. 23).

71. O Denatran informa que o item 3.4 exige a apresentação de laudo de certificação do processo de produção e dos sistemas de controle, bem como das placas de identificação veicular produzidas, conforme a norma ISO 7591/1982, expedido por entidade técnica competente, acompanhado dos resultados dos ensaios, verificando a conformidade com as regulamentações nacionais de dimensões, formato, letras e numerais, incluindo propriedades fotométricas e colorimétricas de dia e de noite (peça 38, p. 10-11 e peça 44, p. 23).

72. Em relação ao item 4.4, o Denatran explica que o planejamento, o controle e a rastreabilidade das unidades produzidas no processo de fabricação, distribuição e estampagem para evitar que as placas sejam extraviadas são realizados por sistema informatizado que controla todas as etapas do processo produtivo o qual está integrado ao Renavam (peça 38, p. 11 e peça 44, p. 23).

73. Sobre o item 4.6, o Denatran informa que já existem 13 empresas fabricantes credenciadas, que podem disponibilizar aos estampadores a matéria prima necessária para a apresentação de amostras das placas veiculares (peça 38, p. 11 e peça 44, p. 23).

74. Quanto ao item 5, o Denatran argumenta que as empresas devem apresentar sistema informatizado que se encontra disponível no manual do Renavam relativo à segurança, identificação e rastreabilidade (peça 38, p. 11 e peça 44, p. 23).

75. Em relação ao item 6.2, o Denatran informa, em síntese, que não há código Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) específico para o fabricante e para o estampador. Os CNAE válidos para fins de credenciamento junto ao Denatran são elencados pelas empresas e são validados junto à Receita Federal do Brasil (peça 38, p. 11 e peça 44, p. 24).

76. O Denatran argumenta que o item 7 é claro quanto à necessidade de integração sistêmica com o Renavam. Cita a Portaria Denatran nº 15/2016 que dispõe sobre a forma de acesso às bases de dados do Denatran e estabelece que o acesso deve ser remunerado. Essa portaria encontra-se em vigor e alinhada no sentido de que toda empresa credenciada para fabricação ou estampagem de placa tem o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

acesso ao sistema garantido. Ademais, a Portaria Denatran nº 215/2018 estabelece os valores a serem cobrados para autorização de fabricação e pela confirmação de estampagem da placa. Adicionalmente à Resolução Contran nº 729/2018 editou-se a Resolução Contran nº 733/2018, "que esclareceu de maneira objetiva os pontos referentes ao credenciamento das empresas" (peça 38, p. 11 e peça 44, p. 24).

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

77. O Denatran argumenta que, ao elaborar a Resolução nº 729/2018, o Contran observou a padronização prevista pela Resolução Mercosul/GMC/RES 33/14 bem como se ateve às dimensões territoriais do Brasil e à necessidade de criar critérios de segurança para coibir fraudes envolvendo a produção de placas veiculares. Ressalta que considerou o tamanho da frota circulante no país, estimada em 94,7 milhões de veículos, cerca de 80% da frota do Mercosul. O número de emplacamentos anual, estimado em 3,9 milhões, o crescimento médio da frota de 3,8 milhões bem como a quantidade de veículos com mais de vinte anos em circulação, descabendo a comparação com países como a Argentina e Uruguai, que possuem uma frota de veículos bem menor que a do Brasil (peça 38, p. 11 e peça 44, p. 10).

78. Ademais, o Denatran argumenta na Nota Técnica 744/2018/CGIGF (peça 44, p. 11) que, além do uso dos brasões e das bandeiras para operações ostensivas de fiscalização e policiamento, a manutenção de identificação de estados e municípios foi decorrente da "possibilidade de perda de receitas, principalmente para os municípios menores, nos processos de mudança de domicílio sem a devida transferência junto ao Detran".

79. Com base nisso, o Denatran afirma que foram instituídos critérios adicionais, a fim de assegurar o controle e a segurança para as novas placas, conforme explanado a seguir.

Inclusão da bandeira do estado e o brasão do município

80. Sobre o presente item, o Denatran cita o CTB em seu art. 120 c/c com o artigo 233 os quais estabelecem que todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito estadual ou distrital, no município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei, constituindo em infração grave de seu proprietário quando deixar de efetuar o registro de veículo no prazo de trinta dias. Observa que a ausência da identificação da bandeira e brasão do estado e município pode estimular o descumprimento da obrigação, dificultando as ações de fiscalização de trânsito, sanitária, ambiental e tributária, bem como as ações policiais, tendo em vista que é mais frequente o cometimento de infrações e crimes mediante o uso de veículos provenientes de outros municípios ou estados (peça 38, p. 12 e peça 44, p. 11).

81. Além disso, o Denatran considera a tradição municipalista e o atual pacto federativo do Brasil como justificativas para inclusão da bandeira do estado e o brasão do município. Informa ainda que a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) defende a manutenção dos brasões dos estados e municípios na nova placa de identificação veicular, na forma regulamentada pela Resolução CONTRAN nº 729, de 2018 (peça 38, p. 12 e peça 44, p. 11-12).

Inclusão do Signo Distintivo "BR"

82. O Denatran observa que o Brasil incluiu em seu normativo o signo distintivo do país em que o veículo foi registrado, adequando a placa brasileira ao disposto no artigo 37 da Convenção de Viena sobre Trânsito Viário de 1968, promulgada pelo Decreto nº 86.714/1981. Aduz que, sem esse signo, os veículos brasileiros ficariam impedidos de transpor a fronteira com a Guiana Francesa, que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

obedece ao normativo europeu. O órgão complementa que o mais importante não é a mudança do design da placa, mas a inclusão dos elementos de segurança e o novo processo de produção e estampagem das placas (peça 38, p. 12-13 e peça 44, p. 12).

Utilização de películas refletivas

83. O Denatran afirma que no atual modelo são comuns as placas pintadas à mão por clandestinos. Informa que as atuais películas microprismáticas, além da menor durabilidade (amarelamento pela ferrugem), das diferentes configurações, da falta de competividade no mercado (apenas três fabricantes), do excesso de retrorefletividade (não permite a leitura por sistemas infravermelho à noite, apresentando uma chapa esbranquiçada na imagem) e da sua utilização apenas no Brasil, possuem custo cerca de cinco vezes maior que as películas microesféricas, que atendem satisfatoriamente à norma ISO 7591:1982 e às especificações do Mercosul (peça 38, p. 13 e peça 44, p. 12).

84. Observa que na placa Mercosul as películas retrorrefletivas obedecem às especificações da Resolução GMC-Mercosul nº 33/2014 e aos padrões internacionais de controle de qualidade da norma ISO 7591:1982 e as medições de coeficiente de retrorrefletividade devem ser realizadas em conformidade com a norma ASTM E-810 (peça 38, p. 13). Dentro desse contexto, o órgão cita a Resolução 729/2018, § 6º (peça 38, p. 13 e peça 44, p. 12):

> Os fabricantes credenciados pelo DENATRAN são obrigados a disponibilizar aos proprietários dos veículos, via internet, informações adequadas, claras e precisas sobre todas as etapas e procedimentos relativos à produção das placas veiculares, com especificação dos materiais utilizados, lista dos Postos de Estampagem exclusivos, tributos incidentes e preço total que o proprietário do veículo ou órgão executivo de trânsito deverá pagar, incluindo o direito à garantia do produto/serviço por 5 (cinco) anos.

Inclusão do QR Code e chip

85. O Denatran informa que "as tecnologias envolvidas na fabricação do novo modelo de placas são amplamente difundidas no mercado e de fácil acesso a qualquer empresa minimamente estruturada". Dentre essas tecnologias, o QR Code é utilizado em ingressos, vouchers, cartões de embarque, aplicativos de celular, etc. De outra forma, o chip é utilizado em aplicações de etiquetas eletrônicas antifurto em lojas, cartões de acesso, identidades funcionais, cartões de crédito e tokens. O QR Code possibilita controlar a produção, logística, estampagem, instalação e verificação da autenticidade das placas. O chip armazena as informações sobre o veículo e possibilita o acesso a cancelas eletrônicas (peça 38, p. 14 e peça 44, p. 14).

86. Adicionalmente, esclarece que o QR Code Lince garante a padronização e rastreabilidade das novas placas e será único para cada chapa permitindo o rastreio da produção e do uso e será vinculado ao Renavam, possibilitando a verificação por meio de aplicativo para smartphones fornecido pelo Denatran. Observa que no modelo pré-Mercosul cada Detran tem liberdade para a contratação, fabricação e controle das placas, não havendo padronização. Mesmo que os Detrans adotem códigos de barra ou QR Codes, precisariam adotar uma forma de consulta para cada estado em uma ação de fiscalização (peça 38, p. 14 e peça 44, p. 15).

87. O órgão ressalta que o QR Code da placa Mercosul utiliza tecnologia disponibilizada exclusivamente pelo Serpro sendo que o aplicativo utilizado para sua leitura não permite a leitura de outros QR Codes, garantindo a leitura de um QR Code autêntico para identificação de uma placa no padrão Mercosul. O processo será acompanhado e autorizado pelo Denatran e a solicitação de geração do QR Code somente será permitida para as empresas fabricantes de placas credenciadas pelo Denatran (peça 38, p. 14 e peça 44, p. 15-16).

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

88. Sobre a capacidade técnica e operacional para a implantação da placa Mercosul, o Denatran observa que não haverá alterações substanciais nos procedimentos concernentes ao emplacamento, "estando todos os órgãos executivos de trânsito efetivamente preparados para a implantação da placa Mercosul". Por outro lado, afirma que "o impacto da implantação será sentido de modo progressivo, o que permitirá aos Detrans e fabricantes efetuarem todas as adaptações necessárias para o cumprimento da medida" (peça 38, p. 15 e peça 44, p. 3).

89. O Denatran esclarece que os testes para a operação da nova placa estão sendo efetuados pelos órgãos de trânsito, na medida em que iniciam o processo de alteração de seus sistemas de placas. No Rio de Janeiro, de acordo com o Of. PRESI-DETRAN-RJ nº 466, até 15/10/18, a placa Mercosul já tinha sido instalada em mais de 112.225 veículos (peça 42). Conforme informação do Serpro (peça 43, p. 2), os Detrans de Pernambuco, Bahia, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Ceará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rio Grande do Sul já solicitaram a alteração de seu órgão para o padrão Mercosul e que muitos Detrans estão realizando testes com veículos Mercosul, de transferência de UF, por exemplo, sem a necessidade de acompanhamento pelo Denatran ou de solicitação de alteração de seu padrão no ambiente de homologação (peça 38, p. 15 e peça 44, p. 3).

90. Em relação à atividade de credenciamento das empresas fabricantes e estampadoras pelo Denatran, o órgão diz que essa atividade se resume à mera conferência de documentos com o objetivo de verificar o atendimento dos requisitos estabelecidos pelo Contran, não sendo necessário estudo técnico ou corpo técnico capacitado (peça 38, p. 15 e peça 44, p. 4).

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 retrorrefletividade, luminância e implantação de chip.

91. Nesse ponto, o Denatran se limitou a repetir os mesmos argumentos em resposta ao subitem "Utilização de películas refletivas", expostos no item "h" desta instrução.

92. Quanto à previsão do uso do chip, o Denatran se limitou a informar que o seu uso nos veículos automotores está previsto desde a normatização do Sistema Nacional de Identificação de Veículos (SINIAV) e a previsão normativa de incluir o Chip nas placas dos veículos tem como objetivo "evitar um custo dobrado para os consumidores" e, quando implementado, a utilização do Chip nas placas viabilizará tecnicamente a implantação do SINIAV.

II. Análise técnica

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

93. O Denatran se limita a informar que a Resolução nº 729/2018 teria acrescentado, em relação à Resolução 231/2007, apenas a previsão de substituição das placas quando ocorrer a transferência de propriedade. Porém, pode-se verificar que o texto do artigo 8º da Resolução Contran nº 729/2018, traz, além dela, outra hipótese, de caráter genérico, quando estabelece que:

> A Placa de Identificação Veicular no padrão MERCOSUL deverá ser implementada pelos Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal até o dia 1º de dezembro de 2018, para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou **quando houver a necessidade de substituição das placas**. (grifo nosso)

94. Com base no trecho destacado, não se saberia exatamente quando e por qual motivo haveria necessidade de substituição das placas, podendo acarretar novos ônus para o cidadão e para os órgãos públicos envolvidos, trazendo insegurança jurídica a eles caso haja ampliação indevida do termo, bem como poderia ocorrer a substituição das placas sem os devidos estudos e discussões com as partes interessadas, pois o termo "quando houver a necessidade de substituição das placas" caracteriza-se como conceito jurídico indeterminado. Para melhor precisar esse conceito e evitar interpretações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

equivocadas, entende-se que o texto legal deveria especificar quais seriam as hipóteses que ensejariam a necessidade de substituição das placas.

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

95. Em sua resposta, o Denatran não apresenta eventuais estudos existentes relativos aos custos que o novo modelo de emplacamento trará ao Denatran, aos Detrans estaduais e aos proprietários de veículos, esclarecendo, nesses estudos, se haverá qualquer incremento de custos nas taxas pagas pelo cidadão para o emplacamento de veículos utilizando o novo padrão Mercosul.

96. Em vez disso, apresenta os custos aos proprietários com base em informação trazida pelo Detran-RJ, sem documentos comprobatórios e sem demonstrar estudos mais robustos acerca da composição dos custos, a exemplo de cotações no mercado, e especialmente prévios à emissão do normativo.

97. Sobre os custos ao Denatran, o órgão informa que incorreu apenas em custos para o desenvolvimento do software com a integração da placa Mercosul, já desenvolvido pelo Serpro, ao custo de R$ 4.324.000,00, não apresentando o contrato firmado entre as partes, discriminando os respectivos valores e serviços a serem prestados. O Denatran também não apresentou os estudos que estimam a suposta receita de R$ 143.000.000,00 que o Serpro terá sobre as empresas fabricantes de placa de identificação veicular e as empresas estampadoras. Além disso, não informa a origem do acordo do repasse de 33% desse valor ao Denatran a título de desoneração financeira.

98. Da mesma maneira, o Denatran deixa de apresentar estudos sobre os eventuais custos que os Detrans terão com a implantação das placas Mercosul, limitando-se a dizer que serão apenas "pequenas adaptações necessárias em seus sistemas informatizados", sem demonstrar quais adaptações seriam, além de não ter apresentado eventual manifestação dos Detrans que pudesse dar maior transparência sobre as adaptações e os custos delas decorrentes. Entende-se, assim, que as informações apresentadas pelo Denatran não estão fundamentadas em cálculos consistentes.

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; e 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

99. De acordo com a resposta apresentada, o Denatran informa que será utilizado o próprio sistema Renavam, já implementado no Brasil, que possibilita a consulta pelos demais países. Informa também que o acesso dos demais países ao sistema se daria por webservice, porém ainda não há integração, pois eles não possuem o certificado digital no padrão ICP-Brasil. Da mesma forma, não recebeu dos demais países as orientações para a consulta às bases de dados deles, inclusive registra ter havido recusa da Argentina e Uruguai a iniciar a integração dos sistemas deles, tendo em vista a não adoção, até o momento, das placas padrão Mercosul no Brasil.

100. Como se pode observar, o intercâmbio de informações entre os sistemas encontra-se ainda incipiente, com diversos entraves a serem solucionados.

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

101. Apesar de o Denatran afirmar que credenciou cerca de 441 empresas estampadoras e 13 empresas fabricantes de placas veiculares, o órgão **não apresentou** o quadro comparativo entre o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

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, restringindo-se a dizer que não possui o número de empresas credenciadas pelos Detrans, alegando que a lista não existe, por não haver transparência ou integração sistêmica.

102. Neste contexto, ressalte-se que, segundo o denunciante 1, a aludida resolução teria modificado os prazos de implantação do padrão Mercosul nas placas veiculares no Brasil, anteriormente estipulados em cronograma gradual previsto na Resolução Contran n. 620/2016, sem que os fabricantes de placas estivessem ainda preparados para essa medida, exceto alguns grupos específicos, para os quais, segundo o denunciante 1, a aludida resolução teria direcionado o credenciamento de fabricação das placas em novo padrão, o que poderia criar um domínio de mercado em oligopólio ou monopólio (peça 1, p. 5).

103. Com vistas a possibilitar um posicionamento quanto à representatividade dessas treze empresas fabricantes de placa já credenciadas para o padrão Mercosul frente ao universo de empresas que até então prestam serviço aos Detrans estaduais, consultou-se o sítio eletrônico da Associação Nacional de Fabricantes de Placas de Identificação Veicular (www.anfapv.com.br), tendo sido verificado que a referida associação conta atualmente com 337 associados em todo o país. Logo, haveria uma imediata redução de 337 para 13 empresas fabricantes de placas, o que ratifica as alegações da denunciante.

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:

104. O Denatran apenas ratificou que a autorização para os Detrans criarem regulamentos suplementares é dada pelo §2º do art. 6º da Resolução nº 729, de 2018, com a redação dada pela Resolução nº 733/2018, em relação à delegação aos Detrans da prerrogativa de criar regulamentos suplementares para "fiscalização" e "autuação" das empresas.

105. Sobre o possível conflito das Resoluções Contran 729/2018 e 733/2018 com o inciso X do art. 22 do CTB, o qual 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, o órgão federal argumenta que essa competência é originária do Denatran "posto que o referido órgão detém a competência originária para desenvolver a atividade", em razão do disposto no art. 22, III, do CTB.

106. Entende-se que essa interpretação não merece prosperar, pois, o inciso III do art. 22 do CTB, além de não tratar da matéria objeto dessa discussão (credenciamento de entidades), não há referência que permita dizer que o credenciamento de entidades para a execução das atividades previstas na legislação de trânsito é competência do Denatran, conforme transcrição abaixo.

> Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:
>
> III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;

107. Adicionalmente, as alegações de que o Denatran promove "rigoroso processo padronizado", para evitar o direcionamento a empresas e o monopólio; "a falta de um registro único e de maiores informações sobre o mercado" facilita a clonagem de veículos; "não houve questionamento dos Detrans" sobre o caso; e "há atuação de atravessadores que elevam o valor das placas" não justificam o aparente conflito de competência, visto que o art. 22, inciso X, do CTB é claro ao estabelecer que a competência para credenciar os órgãos e entidades é dos Detrans, na forma estabelecida em norma do Contran, conforme transcrito abaixo:

> Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

> X - credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN;

108. Em linha com esse entendimento, e preservando a independência das instâncias administrativa e judicial, convém trazer trecho da decisão liminar, transcrita abaixo, proferida pelo TRF da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1026978-02.2018.4.01.0000 em que a Desembargadora deferiu a antecipação da tutela recursal para suspender os efeitos das resoluções citadas (liminar essa posteriormente suspensa pelo Presidente do STJ, em sede de suspensão de liminar e de sentença, de nº 2430-DF até o trânsito em julgado naquele Tribunal regional Federal):

> E sobre essa atribuição expressa em lei, a possibilidade de delegação aventada pela União em sua defesa no processo de origem não convence, pois não houve qualquer delegação por parte dos Detrans ao Denatran. O que parece ter havido, na verdade, foi uma avocação de competência, situação que se afeiçoa, aparentemente, constituir uma usurpação de competência.

109. Sobre a omissão na regulamentação dos serviços de emplacamento e selagem das placas, permitindo aos Detrans que deleguem essas funções a terceiros, o Denatran não estende suas justificativas sobre a questão, limitando-se a citar o § 6º do art. 1º da Resolução 729/2018 que dispensa a utilização de lacres de segurança para as placas que possuírem tecnologia que permita a identificação do veículo.

110. Além disso, baseia-se de maneira equivocada no §2º do art. 6º da Resolução nº 729/2018, o qual permite aos Detrans editarem regulamentos suplementares para a fiscalização e atuação das empresas, para justificar sua omissão na regulamentação dos serviços de emplacamento e selagem das placas.

111. Entende-se que caberia ao órgão federal definir os critérios para a regulamentação de tais serviços, pois o inciso VII do artigo 12 do CTB estabelece a competência ao Contran para zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares.

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 ao final da presente instrução**

112. Em referência ao item sobre o qual o Denatran se pronuncia acerca das deficiências apontadas nos critérios de credenciamento contidos no Anexo II, da Resolução Contran n. 729/2018, detalhadas na Tabela 1 anexa ao Despacho do Ministro Relator (peça 34), o órgão argumenta que, na exigência constante do item 1.4, "declaração notarial da empresa e dos sócios, quanto a abster-se em envolvimentos comerciais e outros que possam comprometer sua isenção na execução da atividade credenciada", é necessária para que o sócio não exerça outras atividades que possam comprometer a isenção da atividade como, por exemplo, serviços de despachantes documentalistas e vistoriadores de veículos. Verifica-se, assim, que o Denatran incluiu essas duas categorias em um rol apenas exemplificativo e não taxativo, conforme questionado pelos denunciantes.

113. Sobre a exigência do item 2.3, o Denatran, em sua resposta - não obstante entender que as empresas recém constituídas não terão o credenciamento negado por não possuírem a RAIS, pois a obrigatoriedade de apresentá-la ao Ministério do Trabalho e Emprego dar-se-á no ano seguinte - não demonstrou que essa exceção foi incluída no anexo II da Resolução Contran n. 729/2018.

114. Quanto às exigências dos itens 3.1 e 3.2, o Denatran afirma que os equipamentos, dispositivos e ferramentas devem ser analisados pelos Detrans para verificar se estão adequados e aptos a produzir e estampar as placas, porém permanece a problemática de não detalhar quais especificações seriam obrigatórias para o credenciamento, tornando a exigência inócua, não tornando claros quais parâmetros os Detrans utilizariam para emitir o atestado, deixando-os sem uma referência para executar o credenciamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

115. Acerca do item 3.3, o Denatran explica somente que a empresa apresenta o responsável técnico pelas rotinas operacionais para fabricação e/ou estampagem das placas de identificação veicular, não detalhando a qualificação mínima exigida para o responsável técnico e qual documento deveria ser apresentado para a comprovação.

116. Verifica-se que, em relação à exigência do item 3.4, o Denatran apenas se limitou a informar que é exigida a apresentação de laudo de certificação do processo de produção e dos sistemas de controle, bem como das placas de identificação veicular produzidas, porém, não esclarece qual seria a entidade técnica competente que expediria o Laudo de Certificação ISO 7591/1982, afim de saber se as empresas teriam essa certificação implementada, conforme questionado pelos denunciantes.

117. Em relação à exigência do item 4.4, o Denatran informa apenas que o planejamento, o controle e a rastreabilidade no processo de fabricação, distribuição e estampagem das placas são realizados por sistema informatizado integrado ao Renavam, sem, contudo, detalhar como seria a integração entre o Renavam e o planejamento e a sistemática de controle que cada empresa apresentará.

118. Acerca da exigência do item 4.6, apesar de o Denatran informar a existência de 13 empresas fabricantes credenciadas, que poderiam disponibilizar aos estampadores a matéria prima necessária para a apresentação de amostras das placas veiculares, não as relacionou aos presentes autos, contribuindo para a transparência do processo.

119. Quanto à exigência do item 5, apesar do argumento do Denatran de que as empresas devem apresentar sistema informatizado conforme o manual do Renavam relativo à segurança, identificação e rastreabilidade, não teria esclarecido quais seriam os critérios de avaliação do sistema, critérios esses a serem utilizados pelo Denatran, permanecendo sem justificativas as deficiências apontadas pelos denunciantes, no referido item do Anexo II da Resolução Contran n. 729/2018.

120. Em relação ao item 6.2, o Denatran informa somente que não há código CNAE específico para o fabricante e para o estampador e que esse código válido para credenciamento junto ao Denatran é elencado pelas empresas e validado na Receita Federal, não solucionando a dúvida levantada pelos denunciantes quanto à impossibilidade do cumprimento dessa exigência, pois inexiste CNAE para a atividade de estampagem de placas veiculares, cerceando a possibilidade de credenciamento das as empresas do seguimento.

121. Sobre a exigência do item 7, o Denatran apresenta a Portaria 215/2018, publicada após a denúncia (peça 21, p. 43), em que apresenta a atualização dos valores a serem cobrados pelo acesso aos dados dos sistemas órgão, elidindo em parte o questionamento dos denunciantes "se haverá cobrança por cada serviço utilizado pela empresa".

122. Porém, persistem os óbices em relação à regulamentação dos sistemas informatizados e às questões de rastreabilidade, pois o órgão se limitou a dizer que, em seu entendimento, essa norma é clara quanto à necessidade de integração sistêmica com o Renavam, apenas citando a Portaria Denatran nº 15/2016 que dispõe sobre a forma de acesso às bases de dados do Denatran e que esse acesso deve ser remunerado. Somente argumenta também que a Resolução Contran nº 729/2018, atualizada pela 733/2018 "esclareceu de maneira objetiva os pontos referentes ao credenciamento das empresas".

123. Do exposto, considera-se que permanecem não justificados tecnicamente os critérios a serem adotados para se efetuar o credenciamento de empresas.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

aplicações de cada um desses itens

124. Este item trata 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 inclusão da bandeira da UF, do brasão do município e do signo/distintivo do Brasil; da utilização de películas refletivas; e da inclusão do chip e QR Code.

125. Verificou-se na resposta trazida pelo Denatran que o órgão procurou justificar inclusão da bandeira do estado e o brasão do município, em discordância com a Resolução Mercosul/GMC/RES 33/2014, baseando-se nas dimensões territoriais do Brasil, no tamanho da frota de veículos brasileiros, inclusive em relação aos demais membros do Mercosul, na tradição municipalista e no atual pacto federativo do Brasil (o Denatran alega que há possibilidade de perda de receitas, principalmente para os municípios menores). Ou seja, a referida Resolução Mercosul não prevê essa exigência.

126. Considerando que a identificação das placas será feita com o uso do QR Code e Chip, os quais conterão as informações do veículo, inclusive município e estado da federação, e serão lidos de forma eletrônica por aparelhos de fiscalização do trânsito, questiona-se a necessidade de um identificador visual do estado e do município.

127. Nesse ponto, observa-se o argumento trazido pela ONSV no Ofício 175/ONSV/2018, encaminhado ao Ministro das Cidades (peça 45):

> O Brasil possui 27 estados e 5.570 municípios. Autoridades de trânsito alegam que a bandeira do estado, mais o brasão do município, auxiliariam na identificação do veículo. Aí questionamos: quem é capaz de identificar os mais de 5 mil brasões das cidades, se nem as bandeiras dos estados conseguimos reconhecer? Os chips quando lidos pelos equipamentos de RFID trarão todas informações do veículo e do proprietário.

128. Sobre o uso do signo distintivo "BR", o Denatran - não obstante alegar que adequa a placa brasileira ao disposto no artigo 37 da Convenção de Viena sobre Trânsito Viário de 1968, promulgada pelo Decreto nº 86.714/1981, e que, sem esse signo, os veículos brasileiros ficariam impedidos de transpor a fronteira com a Guiana Francesa, que obedece ao normativo europeu – enfrenta um aparente conflito de normas internacionais que o Brasil assinou, considerando que o uso do signo do país, no caso "BR", não está previsto aos demais países. Considerando isso, em vista de o Denatran não ter trazido outros argumentos ligados ao uso do signo distintivo "BR", aparentemente, não haveria finalidade funcional desse item, uma vez que a placa Mercosul traz o nome do país, e não sua sigla (haveria, portanto, duas vezes a mesma informação, o que destoa do padrão que se pretende adotar).

129. Quanto ao uso das películas refletivas o Denatran baseia seu argumento na problemática das películas microprismáticas. Segundo o órgão, as placas são pintadas a mão por clandestinos, possuem menor durabilidade e também diferentes configurações, há falta de competividade do mercado, há excesso de retrorefletividade, a placa é utilizada apenas no Brasil e seu custo é cerca de cinco vezes maior que as películas microesféricas. Essas últimas atenderiam satisfatoriamente à norma ISO 7591:1982 e às especificações do Mercosul.

130. Os argumentos trazidos pelo Denatran nesse item parecem válidos, porém, o órgão não trouxe as necessárias evidências que poderiam corroborar os atributos da nova placa, tais como laudos de acordo com a ISO 7591:1982.

131. Sobre o uso do chip, o Denatran informa apenas em quais casos se daria sua aplicação, porém, deixa de enfrentar os principais questionamentos trazidos pelos denunciantes que dizem respeito a carência de regulamentação e especificações técnicas. Nos termos das Resoluções Contran n. 729 e 733, a adoção do chip estaria sendo feita de forma parcial, em razão de uma série de combinações possíveis (placas com chip e selo oficial e sem lacre, com chip sem selo oficial, sem chip com lacre, entre outras) dificultando o efeito desejado da padronização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

132. Em relação ao QR Code, o Denatran traz a utilidade da tecnologia e sua aplicação, além da padronização e rastreabilidade que ela proporcionaria, superando o modelo pré-mercosul que não possui padronização, pois cada Detran tem a liberdade para contratar as placas e isso demandaria uma forma de consulta para cada estado nas ações de fiscalização. No entanto, o órgão não apresenta contra argumentações ao relatório da 3M (peça 18, p. 119), de que a gravação do QR Code, de forma indelével, por exemplo, direcionaria o serviço por conta da tecnologia de gravação empregada, sendo que existiriam outras soluções possíveis para entregar o item. Apesar disso, a especificação foi mantida, caracterizando possível indício de direcionamento.

133. Com base na análise exposta, pode-se concluir que, embora os normativos em exame tenham por objetivo a adoção das placas veiculares no padrão Mercosul, estão sendo criadas exigências não previstas na Resolução Mercosul/GMC/RES 33/2014 que destoam do padrão que se pretende adotar.

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

134. Na análise da resposta do Denatran, verifica-se que o órgão entra em aparente contradição quando afirma que não haverá alterações substanciais nos procedimentos concernentes ao emplacamento, "estando todos os órgãos executivos de trânsito efetivamente preparados para a implantação da placa Mercosul" e, ao mesmo tempo, que "o impacto da implantação será sentido de modo progressivo, o que permitirá aos Detrans e fabricantes efetuarem todas as adaptações necessárias para o cumprimento da medida" (peça 38, p. 15 e peça 44, p. 3).

135. O órgão não apresenta a análise de impacto regulatório (AIR) ou outro instrumento semelhante que permita promover a formulação de regulação com base em evidências e fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória, especificamente para a implantação das placas Mercosul, conforme requerido no Despacho do Ministro Relator (peça 34). Conclui-se, daí, que o órgão não possui conhecimentos aprofundados sobre os reais impactos das alterações ora pretendidas.

136. Vale ressaltar que tal análise é exigida pelo documento "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório", emitido em junho de 2018, sobre o processo de implementação das placas Mercosul.

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 retrorrefletividade, luminância e implantação de chip.

137. O Denatran se limitou a repetir os mesmos argumentos em resposta ao subitem "Utilização de películas refletivas" do item h. Conforme analisado anteriormente, os argumentos trazidos pelo Denatran parecem válidos, porém, o órgão não trouxe as evidências que corroborariam os atributos da nova placa, a exemplo de laudos conforme a ISO 7591:1982.

138. Quanto à previsão do uso do chip, o Denatran respondeu apenas que o seu uso está previsto desde a normatização do SINIAV e tem como objetivo "evitar um custo dobrado para os consumidores" e quando implementado, a utilização do Chip viabilizaria tecnicamente a implantação do SINIAV. Todavia, o Denatran não enfrenta o questionamento feito pelo ONSV (peça 20, p. 3-4) a respeito do uso parcial do chip por não se estender a todos os veículos, prejudicando a padronização e impedindo maiores ganhos de escala.

139. Observa-se também o envio do Ofício 175/ONSV/2018 (peça 45), de 10/11/2018, encaminhado pelo Diretor-presidente do ONSV ao MCidades, solicitando que seja revogado o prazo inicial para a adoção obrigatória da placa padrão Mercosul, 1º/12/2018, por no máximo 90 dias (peça 45, p. 1).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

140. Entende-se, assim, que o ONSV pede a suspensão da vigência da Resolução Contran n. 729/2018, alterada pela Resolução Contran n. 733/2018, por até 90 dias, e que, esse prazo, seria suficiente para que as dúvidas acerca da adoção das bandeiras dos Estados e o brasão do município possam ser mais bem avaliadas.

141. O ONSV argumenta que, além de não estar previsto na Resolução Mercosul/GMC/res. nº 33/14, o modelo proposto pelo Brasil irá gerar um custo ao cidadão. Além disso, o ONSV questiona a alegação das autoridades de trânsito que defendem a bandeira do estado e o brasão do município para auxiliar na identificação do veículo, pois, haveria incapacidade para tal considerando os mais de 5 mil brasões das cidades, quando nem as bandeiras dos estados há facilidade em se reconhecer. Complementa que os chips, quando lidos pelos equipamentos de RFID (identificador de radiofrequência), trarão todas as informações do veículo e do proprietário.

III. Análise acerca da presença dos pressupostos para a concessão de medida cautelar

142. Tendo em vista a reiteração do pedido de medida cautelar urgente (peça 16), *inaudita altera pars*, formulado pelo denunciante 1 em virtude de recente mudança no cenário fático-jurídico, pedido esse protocolado no TCU antes mesmo da juntada, aos presentes autos, das respostas às diligência e oitiva realizadas por este Tribunal, junto ao Denatran, deve-se verificar, prioritariamente, se existem hipóteses ensejadoras dessa medida excepcional no caso concreto.

143. Consoante exposto no histórico desta instrução, soma-se a esse fato a incorporação, ao presente processo, ainda, de quatro novas denúncias de mesma natureza (peças 21-27), todas elas contemplando pedido de medida cautelar, em termos correlatos aos constantes na denúncia inaugural.

144. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

145. Na análise empreendida anteriormente, de forma sumária, por esta Unidade Técnica (peça 3), sobre os elementos apresentados pelo denunciante, registrados previamente, embora tenha se concluído por não restar evidente, nos autos e à época, o pressuposto do *periculum in mora*, motivo pelo qual foi indeferida a cautelar, observaram-se possíveis indícios de irregularidades que caracterizariam o *fumus boni iuris*, a saber:

a) favorecimento e direcionamento do credenciamento, como Fabricante de Placas, a determinado grupo, por meio de acesso a informação privilegiada (falta de isonomia);

b) falta de transparência no processo de elaboração dos referidos normativos e, também, nos requisitos para o credenciamento;

c) ofensa de princípios basilares como a autonomia da vontade, a liberdade de contratar e da livre concorrência;

d) violação à moralidade administrativa;

e) ausência de razoabilidade para aplicabilidade imediata da possibilidade de contratação com a União;

f) prejuízo de arrecadação dos estados perante a União; e

g) prejuízos à sociedade decorrentes de eventual formação de oligopólio/monopólio.

146. Nas novas denúncias apresentadas há outros indícios de possíveis afrontas à legislação federal, merecendo destaque as indicadas a seguir.

147. Observaram os denunciantes que não estaria abrangido, dentre as atribuições do Denatran previstas no art. 19, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), o credenciamento de entidades para a execução das atividades previstas na legislação de trânsito, sendo esta tarefa legalmente atribuída aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

Detrans, conforme o contido no art. 22 do referido Código:

> Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos **Estados e do Distrito Federal**, no âmbito de sua circunscrição: (...) X - **credenciar** órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida em norma do CONTRAN

148. Observou-se também uma previsão genérica para novas situações sobre a necessidade de substituição de placas, de acordo com o §3º do artigo 8º da Resolução Contran nº 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018:

> A Placa de Identificação Veicular no padrão MERCOSUL deverá ser implementada pelos Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal até o dia 1º de dezembro de 2018, para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou **quando houver a necessidade de substituição das placas**. (grifo nosso)

149. De acordo com o trecho destacado, não se saberia exatamente quando e por qual motivo haveria necessidade de substituição das placas, podendo acarretar novos ônus para o cidadão e para os órgãos públicos envolvidos, trazendo insegurança jurídica a eles caso haja ampliação indevida do termo, bem como poderia ocorrer a substituição das placas sem os devidos estudos e discussões com as partes interessadas, pois o termo "quando houver a necessidade de substituição das placas" caracteriza-se como conceito jurídico indeterminado. Para melhor precisar esse conceito e evitar interpretações equivocadas, entende-se que o texto legal deveria especificar quais seriam as hipóteses que ensejariam a necessidade de substituição das placas.

150. Foram elencados pelos denunciantes diversas possíveis inconsistências nos Anexos I e II da combatida Resolução-Contran n. 729/2018, que estariam prejudicando, ou até mesmo inviabilizando, desarrazoadamente, o credenciamento de empresas fabricantes de placa de identificação veicular.

151. Regramentos como os ora verificados são capazes de causar um significativo impacto na sociedade e nos órgãos de trânsito, pois está se alterando tanto o padrão atual das placas veiculares como os sistemas informatizados dos órgãos competentes. Por esse motivo, considera-se essencial que tais mudanças de paradigma venham acompanhadas de aprofundados estudos técnicos, os quais foram perquiridos por esta Corte.

152. Contudo, em razão do Denatran não ter logrado êxito na apresentação das respostas aos questionamentos constantes do Despacho (peça 34), depreende-se que os indícios não justificados são suficientes, no seu conjunto, para caracterizar a presença da "fumaça do bom direito". São eles:

- Não definição das situações em que será necessária a substituição das placas, considerando a generalidade do termo "quando houver a necessidade de substituição das placas", constante do artigo 8º da Resolução Contran 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018.

- Ausência de estudos conclusivos, baseados em evidências, de abrangência nacional 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, por estado.

- Possíveis ilegalidades nas Resoluções Contran nº 729/2018 e nº 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

terceiros.

•Inclusão de restrições injustificadas nos critérios de credenciamento nos critérios de credenciamento contidos no Anexo II, da Resolução Contran n. 729/2018.

•Ausência de estudos conclusivos, baseados em evidências, a fim de justificar a adoção de cada uma das inovações propostas na placa a ser adotada pelo Brasil que fogem 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.

•Ausência de relatório de análise de impacto regulatório (AIR), conforme exigido pelo documento "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório", emitido em junho de 2018, sobre o processo de implementação das placas Mercosul.

153. Com relação ao pressuposto do perigo na demora, verifica-se nos autos que a Resolução-Contran n. 729/2018, cuja validade encontrava-se suspensa, voltou a ter efeitos imediatos com a publicação da Resolução-Contran n. 733/2018 que, ademais, alterou a redação da resolução anterior, estando vigente desde sua publicação, em 10/5/2018.

154. A citada Resolução n. 733/2018 regulamentou, em seu art. 8º, efetivamente, que a Placa de Identificação Veicular no padrão Mercosul deverá ser implementada pelos órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal, **até o dia 1º/12/2018**, para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição das placas. Conclui-se, portanto, já ser possível a implantação do referido sistema.

155. Verificou-se ainda que, no âmbito da Ação Civil Pública nº 1012685-12.2018.4.01.3400, a juíza da 5ª Vara Federal Judiciária do Distrito Federal indeferiu o pedido de tutela de urgência, que objetivava a suspensão das Resoluções Contran nº 729/2018 e 733/2018, que versam sobre a implementação da placa Mercosul. Em sede de decisão liminar proferida pelo TRF da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1026978-02.2018.4.01.0000 a Desembargadora deferiu a antecipação da tutela recursal para suspender os efeitos das resoluções citadas. Em Decisão Monocrática, o Presidente do STJ deferiu pedido para suspender a execução da liminar concedida no Agravo de Instrumento acima referido, até o trânsito em julgado da ação originária.

156. Com base, na decisão do Presidente do STJ, o Contran emitiu a Deliberação Contran nº 174/2018, restabelecendo a vigência das Resoluções Contran nº 729/2018 e nº 733/2018, antes suspensa pela Deliberação Contran 173/2018, em razão da decisão liminar proferida pelo TRF da 1ª Região. Vê-se, assim, que não incide liminar judicial suspendendo as resoluções em exame, restando caracterizado, mais uma vez, o perigo da demora.

157. Considerando o princípio da independência das instâncias administrativa e judicial, nessa última, a eficácia das resoluções objeto dessa denúncia, em relação ao prazo inicial de vigência, está mantida até que o TRF da 1ª Região se pronuncie definitivamente.

158. Assim, verifica-se a **presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* no presente caso**.

159. De outra parte, verificou-se que a adoção da medida cautelar, na forma requerida pelos denunciantes, não é capaz de trazer prejuízos reversos ao Denatran ou ao interesse público.

160. No Rio de Janeiro, de acordo com o Of. PRESI-DETRAN-RJ nº 466, até 15/10/18, a placa Mercosul já tinha sido instalada em mais de 112.225 veículos (peça 42), o que configura perigo da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

demora reverso, podendo gerar dano a esses proprietários de veículos na eventual não implementação do novo padrão bem como se houver a necessidade de substituição ao modelo anterior. Destaca-se, contudo, que esse número é irrisório frente ao da frota circulante no país, estimada em 94,7 milhões de veículos.

161. Ademais, conforme informação do Serpro (peça 43, p. 2), os Detrans de Pernambuco, Bahia, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Ceará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rio Grande do Sul já solicitaram a alteração de seu órgão para o padrão Mercosul e muitos Detrans estão realizando testes com veículos Mercosul, de transferência de UF, por exemplo, sem a necessidade de acompanhamento pelo Denatran ou de solicitação de alteração de seu padrão no ambiente de homologação (peça 38, p. 15 e peça 44, p. 3), o que, em conjunto com o prazo até 1º de dezembro de 2018 para implementação da Placa de Identificação Veicular no padrão MERCOSUL, sinaliza que o perigo da demora reverso tende a crescer substancialmente nas próximas semanas, caso o Tribunal não decida a curto prazo pela cautelar proposta.

CONCLUSÃO

162. A presente instrução tratou de analisar: (i) o exame de admissibilidade de novas denúncias (ii) a análise da documentação apresentada pelo Denatran, em resposta à oitiva determinada pelo Despacho (peça 34); e (iii) a avaliação de pedido de medida cautelar.

163. As dúvidas que motivaram o citado Despacho vieram após a análise, por esta unidade técnica, das denúncias acerca de possíveis irregularidades relacionadas ao processo de implantação do padrão Mercosul para identificação veicular, regulamentado por recentes resoluções proferidas pelo Contran, que estariam direcionando o credenciamento para fabricação das placas em novo padrão, o que poderia criar um domínio de mercado em oligopólio ou monopólio.

164. Na análise dos documentos apresentados na presente oitiva, em seu conjunto, essa unidade técnica concluiu que o Denatran não logrou êxito em justificar todos os questionamentos feitos no Despacho do Ministro Relator (peça 34), restando não justificado os seguintes pontos:

- Não definição das situações em que será necessária a substituição das placas, considerando a generalidade do termo "quando houver a necessidade de substituição das placas", constante do artigo 8º da Resolução Contran 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018. (item II, alínea "a" da presente instrução)

- Ausência de estudos conclusivos, baseados em evidências, de abrangência nacional 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, por estado. (item II, alínea "b" da presente instrução)

- Possíveis ilegalidades nas Resoluções Contran nº 729/2018 e nº 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. (Item II, alínea "f" da presente instrução)

- Inclusão de restrições injustificadas nos critérios de credenciamento nos critérios de credenciamento contidos no Anexo II, da Resolução Contran n. 729/2018. (item II, alínea "g" da presente instrução)

- Ausência de estudos conclusivos, baseados em evidências, a fim de justificar a adoção de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

cada uma das inovações propostas na placa a ser adotada pelo Brasil que fogem 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. (item II, alínea "h" da presente instrução)

- Ausência de relatório de análise de impacto regulatório (AIR), conforme exigido pelo documento "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório", emitido em junho de 2018, sobre o processo de implementação das placas Mercosul. (item II, alínea "i" da presente instrução)

165. Tendo em vista a reiteração do pedido de medida cautelar urgente (peça 16), formulado pelo denunciante 1 em virtude de recente mudança no cenário fático-jurídico, pedido esse protocolado no TCU antes mesmo da juntada, aos presentes autos, das respostas às diligência e oitiva realizadas por este Tribunal, junto ao Denatran, verificou-se, prioritariamente, a existência das hipóteses ensejadoras dessa medida excepcional no caso concreto, consoante análise empreendida no item III da presente instrução.

166. Somou-se a esse fato a incorporação, ao presente processo, ainda, de quatro novas denúncias de mesma natureza (peças 21-27), todas elas contemplando pedido de medida cautelar.

167. Depreendeu-se que os indícios apresentados são suficientes, no seu conjunto, para caracterizar a presença da "fumaça do bom direito".

168. Com relação ao pressuposto do perigo na demora, verificou-se nos autos que a Resolução-Contran n. 729/2018, cuja validade encontrava-se suspensa, voltou a ter efeitos imediatos com a publicação da Resolução-Contran n. 733/2018 que, ademais, alterou a redação da resolução anterior, estando vigente desde sua publicação, em 10/5/2018. Ficou estabelecido que a nova placa no padrão Mercosul deverá ser implementada até o dia 1º/12/2018, para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição das placas. Conclui-se, portanto, já ser possível a implantação do referido sistema.

169. No âmbito da Ação Civil Pública nº 1012685-12.2018.4.01.3400, a juíza da 5ª Vara Federal Judiciária do Distrito Federal indeferiu o pedido de tutela de urgência, que objetivava a suspensão das Resoluções Contran nº 729/2018 e 733/2018, que versam sobre a implementação da placa Mercosul. Em sede de decisão liminar proferida pelo TRF da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1026978-02.2018.4.01.0000 a Desembargadora deferiu a antecipação da tutela recursal para suspender os efeitos das resoluções citadas. Em Decisão Monocrática, o Presidente do STJ deferiu pedido para suspender a execução da liminar concedida no Agravo de Instrumento acima referido, até o trânsito em julgado da ação originária. Ou seja, permanecem vigentes as resoluções sob exame.

170. Considerando o princípio da independência das instâncias administrativa e judicial, nessa última, a eficácia das resoluções objeto dessa denúncia, em relação ao prazo inicial de vigência, está mantida até que o TRF da 1ª Região se pronuncie definitivamente.

171. Assim, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* no presente caso, considera-se pertinente a **adoção da medida cautelar requerida, suspendendo a eficácia da Resolução-Contran n. 729, de 6/3/2018, com redação dada pela Resolução n. 733/2018, de 11/5/2018, até que o Denatran corrija ou justifique os indícios de irregularidades remanescentes.**

172. De outra parte, verificou-se que a adoção da medida cautelar, na forma requerida pelos denunciantes, não é capaz de trazer prejuízos reversos ao Denatran ou ao interesse público.

173. Por fim, acerca dos impactos no mercado de fabricantes de placas decorrentes da implementação da referida resolução, considerou-se oportuno que se proceda o encaminhamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

cópia do presente processo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, entidade responsável por investigar e decidir, em última instância, sobre matéria concorrencial, de modo que empreenda a análise e tome as medidas que julgar cabíveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

174. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer as recentes denúncias, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, §1º da Resolução – TCU 259/2014;

b) com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, determinar, **cautelarmente**, ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), por intermédio do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que suspenda imediatamente a eficácia da Resolução-Contran n. 729, de 6/3/2018, com redação dada pela Resolução n. 733/2018, de 11/5/2018, em razão de fundado receio de grave lesão ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, até que o Denatran saneie ou justifique tecnicamente, com base em evidências e estudos, os seguintes indícios de irregularidades:;

b.1) esclareça quais são as situações em que será necessária a substituição das placas, considerando a generalidade do termo "quando houver a necessidade de substituição das placas", constante do artigo 8º da Resolução Contran 729/2018, alterada pela Resolução Contran 733/2018 (item II, alínea "a" da presente instrução);

b.2) demonstre estudos conclusivos, baseados em evidências, de abrangência nacional 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, por estado (item II, alínea "b" da presente instrução);

b.3) demonstre estudos conclusivos, baseados em evidências, e, ao final, apresente as soluções normativas, afim de alinhar as Resoluções Contran nº 729/2018 e nº 733/2018 ao art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro para sanar a existência de possíveis ilegalidades nessa resoluções, 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 (item II, alínea "f" da presente instrução);

b.4) demonstre as ações tomadas, baseadas em evidências, para sanar as restrições injustificadas nos critérios de credenciamento contidos no Anexo II, da Resolução Contran n. 729/2018, conforme detalhamento contido na Tabela 1 anexa, e, adicionalmente, as considerações dos parágrafos 112 a 122 desta instrução (item II, alínea "g" da presente instrução);

b.5) demonstre estudos conclusivos, baseados em evidências, a fim de justificar a adoção de cada uma das inovações propostas na placa a ser adotada pelo Brasil que fogem 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 (item II, alínea "h" da presente instrução);

b.6) apresente o relatório de análise de impacto regulatório (AIR), conforme exigido pelo documento "Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório",

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

emitido em junho de 2018, sobre o processo de implementação das placas Mercosul (item II, alínea "i" da presente instrução);

c) determinar ao Denatran, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo máximo de 90 dias, apresente a este Tribunal as providências adotadas em relação à determinação constante no item anterior; e

d) encaminhar cópia destes autos ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, por investigar e decidir, em última instância, sobre matéria concorrencial, de modo que empreenda a análise e tome as medidas que julgar cabíveis.

SeinfraUrbana, em 23 de novembro de 2018.

(Assinado eletronicamente)
Luciano Pereira Coelho
AUFC – Mat. 10.207-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

Tabela 1 - Deficiências apontadas nos critérios de credenciamento contidos no Anexo II, da Resolução Contran n. 729/2018

Exigência	Considerações dos Denunciantes	Justificativas apresentadas	Análise
Item 1.4 – "Declaração notarial da empresa e dos sócios, de abster-se em envolvimentos 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).	O Denatran argumenta que é necessária para que o sócio não exerça outras atividades que possam comprometer a isenção da atividade como, por exemplo, serviços de despachantes documentalistas e vistoriadores de veículos	O Denatran incluiu essas duas categorias em um rol apenas exemplificativo e não taxativo, conforme questionado pelos denunciantes.
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).	O Denatran entende que as empresas recém constituídas não terão o credenciamento negado por não possuírem a RAIS, pois a obrigatoriedade de apresentá-la ao Ministério do Trabalho e Emprego dar-se-á no ano seguinte.	O Denatran não demonstrou que essa exceção foi incluída no anexo II da Resolução Contran n. 729/2018.
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).	O Denatran afirma que os equipamentos, dispositivos e ferramentas devem ser analisados pelos Detrans para verificar se estão adequados e aptos a produzir e estampar as placas.	Permanece o problema de não detalhar quais especificações seriam obrigatórias para o credenciamento, tornando a exigência inócua, não tornando claros quais parâmetros os Detrans utilizariam para emitir o atestado, deixando-os sem uma referência para executar o credenciamento.
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 inexista 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	Inexistiria previsão sobre a qualificação mínima	O Denatran explica somente que a	O Denatran não detalha a qualificação mínima

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

Exigência	Considerações dos Denunciantes	Justificativas apresentadas	Análise
técnico na entidade profissional competente"	exigida para o responsável técnico, de modo que seria impossível saber qual documento deveria ser apresentado para a comprovação (peça 21, p. 41).	empresa apresenta o responsável técnico das rotinas operacionais para fabricação e/ou estampagem das placas de identificação veicular.	exigida para o responsável técnico e qual documento deveria ser apresentado para a comprovação.
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:" (...)	a) Não existiria definição sobre qual entidade técnica seria competente para a expedição do Laudo de Certificação ISO 7591/1982. b) Sugerem que, dificilmente, sem ter tido acesso a informações privilegiadas, uma empresa teria essa rigorosa certificação implementada.	O Denatran apenas se limitou a informar que é exigida a apresentação de laudo de certificação do processo de produção e dos sistemas de controle, bem como das placas de identificação veicular produzidas.	O Denatran não esclarece qual seria a entidade técnica competente que expediria o Laudo de Certificação ISO 7591/1982, afim de saber se as empresas teriam essa certificação implementada.
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".	O controle e rastreabilidade seriam realizados pelo sistema informatizado que controlará todas as etapas do processo? Tal sistema seria disponibilizado pelo Denatran, considerando os bancos de dados públicos? Cada empresa estampadora deveria desenvolver seu próprio sistema de rastreabilidade e controle?	O Denatran informa apenas que o planejamento, o controle e a rastreabilidade no processo de fabricação, distribuição e estampagem das placas são realizados por sistema informatizado integrado ao Renavam.	Não detalha como seria a integração entre o Renavam e o planejamento e a sistemática de controle que cada empresa apresentará.
item 4.6 - "Apresentar amostras das placas veiculares, no padrão Mercosul, par de placas para	Como deveriam as empresas estampadoras adquirir as placas das empresas fabricantes de	O Denatran apenas informa a existência de 13 empresas fabricantes	Não relacionou as empresas aos presentes autos, contribuindo para a transparência do processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

Exigência	Considerações dos Denunciantes	Justificativas apresentadas	Análise
veículos e uma placa para motocicleta motoneta e ciclomotor, com estampagem da combinação alfanumérica e demais especificações estabelecidas nesta Resolução",	placas previamente credenciadas pelo Denatran, com o fim de apresentar as amostras, enquanto não houver empresas fabricantes credenciadas? (peça 21, p. 42)	credenciadas, que poderiam disponibilizar aos estampadores a matéria prima necessária para a apresentação de amostras das placas veiculares.	
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: a) integração com a base de dados nacional (BIN);" (...)	a) Não restaria esclarecido como se dará a integração com a BIN, nem como criar o sistema informatizado, ou qual sistema deve ser implantado; b) Sugerem a impossibilidade de uma empresa ser detentora de um sistema dessa natureza em condições de utilização imediata; c) Identificam a ausência de informação sobre os critérios de avaliação do sistema a serem utilizados pelo Denatran.	O Denatran apenas argumenta que as empresas devem apresentar sistema informatizado conforme o manual do Renavam relativo à segurança, identificação e rastreabilidade.	O Denatran não esclareceu quais seriam os critérios de avaliação do sistema a serem utilizados pelo próprio Denatran.
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".	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).	O Denatran informa somente que não há código CNAE específico para o fabricante e para o estampador e que esse código válido para credenciamento junto ao Denatran é elencado pelas empresas e validado na Receita Federal.	O Denatran não soluciona a dúvida levantada pelos denunciantes quanto à impossibilidade do cumprimento dessa exigência, pois inexiste CNAE para a atividade de estampagem de placas veiculares, cerceando a possibilidade de credenciamento das empresas do seguimento.
Item 7 - "A fim de viabilizar a troca de informações mencionadas na presente Resolução, o credenciado deverá requerer a integração dos seus sistemas	Não teria restado claro se haverá cobrança por cada serviço utilizado pela empresa e teriam persistido os óbices já identificados com	O Denatran apresenta a Portaria 215/2018, publicada após a denúncia, em que apresenta a atualização dos	O Denatran elidiu em parte o questionamento dos denunciantes "se haverá cobrança por cada serviço utilizado pela empresa". Porém, persistem os óbices

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.

Exigência	Considerações dos Denunciantes	Justificativas apresentadas	Análise
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".	relação à regulamentação dos sistemas informatizados e com relação às questões de rastreabilidade (peça 21, p. 43).	valores a serem cobrados pelo acesso aos dados dos sistemas órgão.	em relação à regulamentação dos sistemas informatizados e às questões de rastreabilidade, pois o órgão limitou-se a dizer que, em seu entendimento, essa norma já é clara quanto à necessidade de integração sistêmica com o Renavam. Apenas citou a Portaria Denatran nº 15/2016 que dispõe sobre a forma de acesso às bases de dados do Denatran e que esse acesso deve ser remunerado. Somente cita também as Resoluções Contran nº 729/2018, atualizada pela 733/2018 "que esclareceu de maneira objetiva os pontos referentes ao credenciamento das empresas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60603334.