

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 902, DE 2018

(Apensados: PDC 959, de 2018; PDC 962, de 2018; PDC 985, de 2018;
PDC 1039, de 2018)

Susta a Resolução nº 729, de 06 de março de 2018, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

Autor: Nilson Leitão

Relatora: Christiane de Souza Yared

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 902, de 2018, de autoria do Deputado Nilson Leitão. A iniciativa pretende sustar a Resolução nº 729, de 06 de março de 2018, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que “Estabelece sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/2014.

De acordo com o autor, apesar da positiva proposta de padronizar as Placas de Identificação de Veículos (PIV) no âmbito de todos os países que compõem a União Aduaneira e criar um Sistema de Consultas sobre veículos do Mercosul, com a finalidade de “garantir a livre circulação de veículos, facilitar as atividades produtivas e combater delitos preventivos”, a transposição da regra do Mercosul para o direito doméstico brasileiro, feita por meio da Resolução nº 729, do CONTRAN, violou o princípio da razoabilidade, fixando regras que, de tão enrijecidas e burocráticas.

O nobre autor destaca que são exigidos dos fabricantes mais de 20 documentos, que, para serem obtidos, exigindo uma “peregrinação dos interessados por aproximadamente 10 órgãos ou entidades”; que essa burocracia é “tão excessiva, quanto desnecessária, tendo em vista que, depois, as empresas cadastradas no DENATRAN podem subcontratar, para algumas etapas da fabricação, ‘Postos de Estampagem’, que não estão submetidos a este cipoal de regras”. Destaca ainda a exigência de “apresentação de planta baixa detalhando a infraestrutura das suas instalações fabris”, requisito que não ajudaria “em nada na segurança do sistema de emplacamento, não sendo, portanto adequado para a produção do fim a que se almeja, qual seja, a segurança”. Além disso, que o prazo seria “extremamente exíguo para que um número competitivo e significativo de empresas consiga cumprir as exigências de cadastramento”. Que tais exigências violam o princípio constitucional da razoabilidade.

Apensados ao presente Projeto de Decreto Legislativo, constam ainda:

- PDC 959, de 2018, de autoria do deputado Ronaldo Lessa, que “Susta a Resolução nº 733, de 10 de maio de 2018, editada pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN”. De acordo com o autor, a Resolução cria monopólio dessa atividade estatal por beneficiar um pequeno grupo de fabricantes que possui a tecnologia requerida, prejudicando “inúmeros fabricantes de placas veiculares nos estados e milhares de fábricas espalhadas pelo país”. Além disso, determina aos atuais “proprietários dos veículos a obrigação de substituir as placas quando houver mudança de domicílio e de propriedade, elevando os custos para o cidadão e garantindo mercado para o seletto grupo de fabricantes”, sendo que a Resolução MERCOSUL nº 33/2014, da qual o Brasil é signatário, exige apenas dos veículos que forem registrados pela primeira vez, não observando “princípios que devem reger toda norma pública como o da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade, do interesse público, dentre outros”.

- PDC 962, de 2018, de autoria do deputado Nilson Leitão, autor do PL principal. Sustenta as Resoluções Contran 733/2018 e 729/2018, que incluem regras de credenciamento de Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular – Placas Mercosul. De acordo com o autor, o Contran publicou a Resolução 733/2018 que altera a Resolução 729/2018, mantendo os indícios de ilegalidade referente ao benefício a determinadas empresas de emplacamento em prejuízo dos consumidores proprietários de veículos, que se trata “de abuso de poder econômico com clara intenção de dominação de mercado e busca autoritária de lucros por grupos específicos”.

- PDC 985, de 2018, de autoria do deputado Marcos Rogério. Sustenta os efeitos das Resoluções Contran 729/2018 e 733/2018, que “estabelece sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/2014”, por manifesta contrariedade ao inciso V do art. 49 da Constituição Federal, de 1988. Argumenta o autor que embora a Resolução MERCOSUL tenha estabelecido que os veículos registrados a primeira vez a partir do dia 1º de janeiro de 2016, a Resolução Contran nº 729/2018 deu prazo até 31 de dezembro de 2023 para todos os veículos em circulação e até 1º de setembro de 2018 para os veículos novos e os que estivessem em processo de mudança de município ou de propriedade ou ainda que precisassem trocar de placas, o que foi alterado depois pela Resolução Contran nº 733/2018, que estabeleceu o prazo de 1º de dezembro para a implementação da placa, excluindo a exigência para os veículos usados, exceto em mudança de propriedade ou de município ou que necessitassem substituir a placa.

- PDC 1039/2018, de autoria do deputado Hugo Leal. Sustenta os efeitos da Resolução Contran nº 729, de 6 de março de 2018, que “estabelece sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/2014”, e suas alterações, Resoluções Contran nº 733, de 10 de maio

de 2018, e nº 741, de 17 de setembro de 2018. De acordo com o autor, “a mudança traz transtornos para os proprietários, que necessitarão comprar novas placas, o que não se justifica, considerando que ele adquiriu o veículo e o emplacou dentro de uma regra comum a todos”, não havendo “qualquer irregularidade na regulamentação atual de placas, exceto a necessidade de padronização do Mercosul, mas isto pode se dar normalmente pela introdução nos novos veículos, não para todos”, que o Estado “não pode transferir o ônus dessa despesa para os proprietários de veículos”. Defende, também, que “a previsão de um chip, em princípio, contraria a regulamentação do SINIAV, que tem a finalidade de garantir a correta identificação do veículo, o que não será possível por meio de um chip na própria placa, como prevê a nova Resolução das placas de identificação”.

Nos termos do art. 32, inciso XX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Viação e Transportes manifestar-se sobre o mérito da proposição. Na sequência, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania deverá manifestar-se também quanto ao mérito e, ainda, quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto. A apreciação final das proposições caberá ao Plenário da Casa.

É o nosso relatório.

II - VOTO

Preliminarmente, cumpre salientar que, nos termos do Inciso V do art. 49 da Constituição Federal, é de competência exclusiva do Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Cabe ressaltar que o controle legislativo dos atos normativos do Poder Executivo que possam configurar abuso de poder regulamentar não se restringe ao aspecto formal, se a regulamentação

foi feita (i) por quem de direito, investido de delegação legislativa, (ii) mediante os procedimentos administrativos corretos e (iii) sem inovar em relação ao conteúdo da lei que lhe deu causa, mas especialmente quanto à substância da norma, se ela atende ao fim a que se pretende alcançar e os benefícios ou prejuízos sociais dela decorrentes.

Como bem frisou o deputado Hugo Leal em seu PDC 1039/2018, a Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) nº 729/2018 não é novidade na legislação brasileira, sendo que a primeira regulamentação se deu por meio da Resolução Contran nº 510, de 27 de novembro de 2014. Portanto, já faz cerca de 4 anos que o assunto está tramitando junto aquele Conselho, com sete resoluções modificando as regras estabelecidas. Assim, apesar de ser um pouco maçante, será necessário fazer um histórico das idas e vindas do Contran, a fim de demonstrar a pertinência e a relevância dos Projetos de Decreto Legislativo ora em análise e a urgência da sua aprovação.

A Resolução Contran nº 510/2014 previa, basicamente, a implantação do novo padrão de placas de acordo com as regras da Resolução do Mercosul, com o fundo azul, bandeiras do Mercosul e do Brasil, lacrada à estrutura do veículo, e apenas para os novos veículos. Os fabricantes seriam cadastrados pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e os estampadores pelos Departamentos Estaduais de Trânsito (Detran). Deveriam se adequar ao novo modelo de placas os veículos novos, registrados a partir de 1º de janeiro de 2016, assim como os que mudassem de município os que tivessem que efetuar a troca de lacre, neste caso os caracteres da placa permaneceriam os mesmos. Havia também a opção dos veículos em circulação adotarem o novo modelo, mantendo os caracteres originais.

Em 2016, o Contran editou a resolução 590, que revogou a 510, estabelecendo novas regras para as placas Mercosul. Os fabricantes de Placas, assim como os estampadores, passaram a ser credenciados pelos Detran conforme padrões estabelecidos pelo

Denatran. O prazo para exigência dos veículos novos passou para 1º de janeiro de 2017. Essa resolução também passou a exigir que todos os veículos em circulação mudassem para o novo modelo de placas, com prazo até 31 de dezembro de 2020.

No mesmo ano, o Contran editou a Resolução nº 620/2016, estabelecendo que, antes da exigência das novas placas, seria necessária a implementação, no Brasil, do sistema de consultas e de intercâmbio de informações sobre aspectos relativos à circulação de veículos nos Estados Partes do MERCOSUL, conforme disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/14. O prazo seria, então, de um ano, contado a partir do ato do Denatran que atestasse o funcionamento desse sistema, para os novos veículos, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houvesse a necessidade de substituição das placas, e 4 anos para todos veículos em circulação.

Quase dois anos depois, sem que a nova placa Mercosul estivesse implementada, o Contran alterou novamente as regras, por meio da Resolução nº 729, de 6 de março de 2018. Entre as novas regras, constava a exigência da inserção da bandeira do Estado e o brasão do município de registro do veículo e a possibilidade exclusão da exigência de lacre na placa traseira caso as placas possuíssem tecnologia que permitisse a identificação do veículo, em conformidade com o Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos – SINIAV.

A título de esclarecimento, o SINIAV, ou placa eletrônica, atualmente regulamentada pela Resolução Contran nº 537, de 17 de junho de 2015, é “composto por dispositivo de identificação eletrônico denominado ‘placa eletrônica’ instalado no veículo, subsistemas de leitura de placas eletrônicas - SLP, Equipamentos Configuradores SINIAV - ECS, centrais de processamento e sistemas informatizados. Assim como a placa Mercosul, o SINIAV está há muitos anos sendo

alterado, sem que fosse efetivamente implantado no país. A primeira resolução SINIAV foi a de nº 212/2006 e previa que a placa eletrônica seria instalada no para-brisa do veículo ou, quando não possuísse para-brisa, em local que garantisse seu bom funcionamento. Pelo que se observa, haveria uma integração entre a placa física e a placa eletrônica, de forma a garantir a segurança na identificação do veículo.

Estamos, portanto, há doze anos em processo de regulamentação do SINIAV sem que ele tenha sido implantado efetivamente. Agora, com a Resolução nº 729/2018, o Contran pretende integrar o SINIAV à placa do veículo. Não está claro que essa medida atende ao propósito do SINIAV, já que em caso de furto das placas ficaria mais fácil, possibilitando ao veículo “clonado” circular normalmente passando por radares fotográficos, por exemplo, sem que seja detectada a fraude. Com a placa eletrônica colocada em outro ponto do veículo (para-brisa, conforme proposta inicial do SINIAV), haveria o batimento imediato dos dados da placa física com o chip. Assim, esse assunto não está esgotado a ponto de se validar essa Resolução.

Além disso, Resolução 729/2018 modifica novamente o modo de credenciamento de fabricantes e estampadores. Os fabricantes voltam a ter que ser credenciados pelo Denatran, com validade de quatro anos, e os estampadores passam a ser credenciados pelos fabricantes que optarem por não executar a estampagem diretamente. Também passa a exigir que as placas sejam dotadas de códigos de barras bidimensionais dinâmicos (**Quick Response Code - QR Code**) para possibilitar a verificação de autenticidade. Novamente é alterada a data de implementação da Placa MERCOSUL para todos os veículos: a data limite é agora 31 de dezembro de 2023, sendo que seria criado um novo padrão alfanumérico para esses veículos, mantendo-se o antigo no sistema RENAAM. Os veículos novos deveriam se adequar ao novo modelo de placas até 1º de setembro de 2018. Observa-se que essa nova mudança não exige mais que o sistema de consultas e de intercâmbio

de informações de veículos nos Estados Partes do MERCOSUL seja implementado para a instalação da nova placa.

Ainda em 2018 o Contran alterou novamente as regras, por meio da resolução nº 733/2018. Por essa nova norma, os fabricantes continuam tendo que ser credenciados pelo Denatran, que agora também irá credenciar os estampadores, como já havia sido a regra estabelecida anteriormente por meio da Resolução Contran nº 590/2016. A Resolução 733/2018 exclui a exigência de implantação da placa Mercosul para os veículos em circulação, em decorrência de forte reação da sociedade, permanecendo apenas para os novos veículos e os que estiverem em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição das placas, com prazo para entrada em vigor no dia 1º de dezembro de 2018.

Pouco tempo depois, o Contran editou a Resolução nº 745, de 12 de novembro de 2018, a qual fez pequenas alterações nas dimensões das placas e nas regras para colocação da bandeira dos Estados e do brasão dos municípios. No mesmo mês, o Contran proporcionou uma nova alteração da regulamentação, por meio da Resolução nº 748, de 30 de novembro de 2018, revogando a exigência da bandeira dos Estados e do brasão dos Municípios na placa Mercosul, retornando à proposta original de 2014. Além disso, estabeleceu novos prazos, todos para este ano ainda, e modificou os requisitos para credenciamento das empresas, com novas exigências não previstas nas Resoluções anteriores.

Como pode ser constatado, as grandes mudanças na regulamentação da placa Mercosul demonstram uma instabilidade normativa por parte do Contran que nos leva a duvidar até mesmo da seriedade como o assunto está sendo tratado por aquele Conselho. Não pode uma norma que mexe tanto com a vida dos brasileiros sofrer tantas alterações mesmo antes de entrar em vigor. As empresas precisam investir, a sociedade brasileira precisa ter segurança em

relação ao que está valendo e como as coisas ocorrerão. Precisamos de segurança jurídica. Não demais lembrar o que ocorreu com os extintores de incêndio, cuja regulamentação foi sendo alterada diversas vezes, aumentando o rigor, as empresas de extintores investindo em novas tecnologias, até que o Contran decidiu, de uma hora para outra, que os extintores não eram mais necessários para a maioria dos veículos.

Nesse contexto, vale lembrar que o ato administrativo, para ser válido, precisa cumprir alguns requisitos, dentre eles destacamos: finalidade e motivo.

“A finalidade é requisito sempre vinculado, isto é, previsto em lei e que não está na esfera de discricionariedade do agente público. [...] Todo ato administrativo tem por finalidade o interesse público. Assim, uma vez praticado ato administrativo com interesse meramente particular, de privilégio indevidamente concedido, haverá desvio de finalidade, conduta que sujeita o responsável pelas sanções legais pertinentes”¹.

Não vislumbramos o interesse público sendo alcançado por uma norma com tantas alterações, dúvidas e impropriedades como é a regulamentação da Placa Mercosul. A sociedade a está clamando e cabe ao Congresso Nacional atender a esse clamor, impedindo que os excessos das normas infralegais prosperem.

“O motivo é requisito que pode ser vinculado ou discricionário, isto é, pode estar previsto taxativamente em lei ou decorrer de uma margem de escolha legalmente admitida, considerados os critérios de conveniência e oportunidade. É, em verdade, a combinação dos pressupostos de fato e direito que dão ensejo a pratica do

¹ <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/requisitos-dos-atos-administrativos/60962>

ato administrativo. Juntamente com o objeto, constitui o chamado mérito administrativo”².

Entendemos perfeitamente que é necessário regulamentar a matéria, que o Brasil é membro do MERCOSUL, no entanto a Resolução MERCOSUL previa, basicamente, um novo modelo de placas para os veículos novos e a necessidade de um sistema integrado de consultas. As Resoluções editadas pelo Contran não atendem a esse pressuposto jurídico. O Contran extrapolou seu poder regulamentador, como defendem os autores dos PDCs em análise.

É importante lembrar que, desde a edição da primeira, este Congresso Nacional vem se mostrando preocupado e se posicionando contrário à forma como o Contran tem conduzido a questão da regulamentação das placas padrão Mercosul. Não obstante a necessidade de o Brasil adotar o padrão acordado com os demais países e, assim, respeitar a norma emanada de órgão do Mercosul, o Contran tem-se mostrado confuso e inseguro quanto à melhor forma de regulamentar o assunto. Por essa razão, vários parlamentares tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, de pronto, apresentaram instrumentos legislativos para sustar os efeitos das resoluções.

O vai-e-vem de exigências, competências, prazos e especificações reflete bem a falta de confiabilidade com relação à questão das placas padrão Mercosul – as Resoluções nº 729 e 733, ambas de 2018, são, respectivamente, a sexta e sétima alterações promovidas na Resolução nº 510, de 2014. Já foram modificados, entre outros pontos, o tipo de película refletiva e a competência pelo credenciamento dos fabricantes e, com isso, os prazos para a implementação das novas placas foram sendo sucessivamente alterados e prorrogados. Imaginem a insegurança por que passam os fabricantes e estampadores de placas diante desse cenário de incertezas, que

² *ibid.*

precisam se adequar às novas normas e especificações, mas não sabem se e quando virão mudanças.

Há, inclusive, suspeita de favorecimento, o que levou o Ministério Público Federal no Estado do Amazonas a instaurar inquérito civil para apurar se de fato as medidas beneficiam determinadas empresas de emplacamento em prejuízo dos demais fabricantes e proprietários de veículos. Argumenta-se que a simples troca das placas, sem um sistema interligado entre os países que compõem o Mercosul, não facilitaria a fiscalização, nem coibiria a adulteração de placas e o roubo de veículos, mas resultaria em gastos desnecessários para os donos de veículos e lucro para seletos grupos de empresas. Além disso, ainda existem inúmeras ações judiciais, ações junto ao TCU e Ministério Público Federal, questionando a validade dessas Resoluções.

Tamanha é a insustentabilidade da Resolução nº 729 que o próprio Contran, em 22 de março de 2018, suspendeu os efeitos da norma, pelo prazo de sessenta dias, aguardando a conclusão das atividades de grupo de trabalho criado para analisar mais detidamente os dispositivos questionados, o que levou à edição da não menos questionada Resolução nº 733/2018 e depois as Resoluções 745/2018 e 748/2018. Isso nos leva a crer que o órgão máximo normativo de trânsito não se debruçou com a devida atenção sobre as questões da regulamentação e editou norma recheada de pontos frágeis.

Por fim, como a regulamentação da Placa MERCOSUL provém de um acordo no âmbito do Mercado Comum, a sociedade entende que a resolução deve se restringir ao estabelecido na Resolução Mercosul nº 33/2014: novo modelo de placa para os veículos novos e implantação do sistema integrado de consultas. Sem isso, tudo que for inserido pelo Contran, conforme se observa nas resoluções em análise, extrapola o seu poder regulamentador, sendo, portanto, alcançado pelo Inciso V do art. 49 da Constituição Federal, que estabelece que é de competência exclusiva do Congresso Nacional “sustar os atos

normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 902, de 2018, assim como de seus apensados (PDC 959, de 2018; PDC 962, de 2018; PDC 985, de 2018; PDC 1039, de 2018), pela sustação na íntegra dos efeitos da Resolução Contran nº 729, de 2018, da Resolução Contran nº 733, de 2018, da Resolução Contran nº 745, de 2018 e a da Resolução Contran nº 748, de 2018, a fim de que não cause maiores danos a proprietários de veículos e a inúmeros fabricantes de placas, preteridos com as especificações impostas, nos termos do SUBSTITUTIVO em anexo.

Sala da Comissão, em 03 de dezembro de 2018

CHRISTIANE DE SOUZA YARED

PR-PR

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 902,
DE 2018

(Apensados: PDC 959, de 2018; PDC 962, de 2018; PDC 985, de 2018;
PDC 1039, de 2018)

Susta as Resoluções nº 729, de 06 de março de 2018, nº 733, de 22 de março de 2018, nº 745, de 12 de novembro de 2018, e nº 748, de 30 de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustadas as Resoluções nº 729, de 06 de março de 2018, nº 733, de 22 de março de 2018, nº 745, de 12 de novembro de 2018, e nº 748, de 30 de novembro de 2018, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, que dispõem sobre o sistema de Placas de Identificação de Veículos de que trata a Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/2014.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 03 de dezembro de 2018

CHRISTIANE DE SOUZA YARED
PR-PR