



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

URGENTE

Requerente: **UNIÃO**

Requerido: **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**

Processo Originário: Agravo de Instrumento nº 1026978-02.2018.4.01.0000

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Procuradoria-Geral da União, na forma estabelecida no art. 131 da Constituição Federal e art. 1º da Lei Complementar nº 73/93, por meio dos Advogados da União abaixo assinados, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437, de 1992, art. 12, §1º, da Lei nº 7.347, de 1985, art. 1º da Lei nº 9.494, de 1997, oferecer:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR

em face de decisão proferida pela Des. Daniele Maranhão Costa, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1026978-02.2018.4.01.0000, que acolheu pedido de antecipação de tutela recursal, requerido pela ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS FABRICANTES E LACRADORAS DE PLACAS AUTOMOTIVAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (APLASC), a fim de se evitar grave lesão à segurança e à economia pública.



I - DA SÍNTESE DA LIDE

Em uma breve síntese, requer a Associação autora, em sede de ação civil pública, a declaração de nulidade das Resoluções CONTRAN nº 729, de 2018 e nº 733, de 2018, alegando, para tanto, as irregularidades a seguir enumeradas.

- a) Que com a edição da Resolução CONTRAN nº 231, de 2007, passou-se a utilizar a película refletiva nas placas de identificação veicular. Assim, as empresas fabricantes de placas substituíram o método artesanal de pintura de placas pelo sistema de colocação da película refletiva homologada pelo DENATRAN. Com isso, as empresas passaram a adquirir de fornecedores, as placas semiacabadas. As placas semiacabadas constituem o alumínio cortado nas dimensões das placas já contendo a película refletiva, estando prontas para a estampagem e pintura dos códigos alfanuméricos. Os fornecedores de placas semiacabadas passaram a ser chamados de “fornecedores de *blank*”
- b) Que a Resolução CONTRAN nº 729, de 2018, submeteu os antigos fabricantes de placas (agora denominados estampadores), a um vínculo obrigatório e dependência dos antigos fornecedores de *blanks* (agora fabricantes de placas).
- c) Que a Resolução nº 729, de 2018 submeteu os consumidores à troca imediata das placas para o padrão MERCOSUL, em qualquer situação.
- d) Que a Resolução nº 729, de 2018 atribuiu ao DENATRAN a competência para promover o credenciamento das empresas fabricantes e estampadoras de placas. Todavia, alega que o DENATRAN não possui competência legal para realizar o citado credenciamento. Que tal competência foi atribuída aos DETRANs, por meio do art. 22, X, do CTB.
- e) Que haveria um direcionamento da norma do CONTRAN para os antigos fornecedores de *blanks*, que constituem grandes grupos econômicos, que passaram a assumir o controle da fabricação de placas, em detrimento de 3.000 mil empresários que eram os responsáveis pela fabricação e passaram a ser estampadoras de placas, absolutamente vinculados e dependentes das empresas fabricantes de placas.



- f) Que a participação das empresas estampadoras passou a ser dispensável, pois os fabricantes de placas também podem realizar os serviços de estampagem dos códigos alfanuméricos.
- g) Que o CONTRAN não regulamentou a questão do emplacamento e selagem das placas à estrutura dos veículos, para atribuir tais competências às empresas estampadoras de placa.
- h) Que não houve a implementação do sistema de consultas e de intercâmbio de informações sobre aspectos relativos à circulação de veículos nos Estados Partes, exigido pela Resolução MERCOSUL.
- i) Que a Resolução Mercosul/GMC/RES. nº 33/14 definiu em seu anexo as especificações técnicas da Patente MERCOSUL, porém o CONTRAN previu exigências não estabelecidas no padrão fixado pela citada Resolução.

A União manifestou-se previamente rebatendo as alegações da inicial e requerendo o indeferimento da tutela de urgência pleiteada, nos seguintes termos:

- 1) não merece prosperar a alegação de que a Resolução nº 729/2018 teria submetido os consumidores à troca imediata das placas para o padrão MERCOSUL, em qualquer situação, uma vez que as novas placas deverão ser implementadas até o dia 1º de dezembro de 2018, somente nos casos especificados na resolução;
- 2) por intermédio da Decisão nº 53/2010, proferida em 16/12/2010, foi criada a patente MERCOSUL, válida para circulação, identificação e fiscalização de veículos nos Estados Partes; em 08/10/2014, foi editada a Resolução MERCOSUL nº 33/2014, determinando a obrigatoriedade do uso da Patente MERCOSUL a todos os veículos que forem registrados pela primeira vez a partir de 01/01/2016;
- 3) em caso de descumprimento da norma, tal situação geraria grave ofensa ao ordenamento jurídico do MERCOSUL;
- 4) devido às mudanças ocorridas, nos últimos dois anos, no comando do país, bem como no Ministério da Cidades, a qual é vinculado o CONTRAN, a data fixada para implementação foi prorrogada por duas vezes consecutivas;
- 5) o DENATRAN, detentor originário da competência, poderá delegar a atividade a outros órgãos ou a entidades privadas;



- 6) o credenciamento das empresas fabricantes e estampadoras de placas para o DENATRAN teve como objetivo solucionar a problemática acerca do direcionamento da atividade para determinadas empresas e o monopólio existente no setor;
- 7) o credenciamento é realizado pelos DETRAN's;
- 8) não há qualquer exigência restritiva de natureza documental, tampouco impacto à atividade ou mercado de fabricantes, bem como aos cidadãos;
- 9) até o presente momento, já foram credenciadas 5 empresas fabricantes de placas de identificação veicular (FPIV) e 15 empresas estampadoras de Placas de Identificação Veicular (EPIV);
- 10) não há na resolução do MERCOSUL qualquer dispositivo que impeça a criação de requisitos de segurança adicionais.

Em primeiro grau, a juíza da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, na Ação Civil Pública nº 1012685-12.2018.4.01.3400, indeferiu o pedido de tutela de urgência, que objetivava a suspensão das Resoluções CONTRAN nº 729, de 2018 e 733, de 2018, que versam sobre a implementação da placa MERCOSUL.

Afirmou a decisão que “a ré apenas modernizou a identificação das placas dos veículos automotivos, como forma de harmonizar a legislação interna (Resolução CONTRAN nº 231/2007) com as regras do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, conforme previsto no Tratado de Assunção, ratificado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 197, de 25.09.91, promulgado pelo Poder Executivo através do Decreto nº 350, de 21.11.91”.

Aduziu, ainda, quanto às regras legais aplicáveis:

“Segundo os artigos 12 e 115, do Código de Trânsito Brasileiro, o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, integrante do Sistema Nacional de Trânsito, possui, dentre outras atribuições, a de estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito. Isso inclui todas as resoluções questionadas pela autora.

Cabe, ainda, ao CONTRAN zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares; bem como especificar a identificação e modelo de placas, dianteira e traseira, lacradas em sua estrutura, a serem utilizadas na identificação de veículo.

Registro que o § 9º do art. 115, incluído pela Lei nº 13.281/2016, estabelece que as placas que possuírem tecnologia que permita a identificação do veículo ao qual estão atreladas são dispensadas da utilização do lacre previsto no caput, na forma a ser regulamentada pelo Contran. A Resolução CONTRAN nº 729/2018 além de fixar a forma de fixação da placa ao veículo, apenas reproduziu essa disciplina, não havendo falar em omissão de regulamentação por parte do CONTRAN no que tange a essa matéria.”



Asseverou, por fim, que não há ilegalidade no credenciamento, “porque a ré fez constar expressamente que a não apresentação da documentação exigida acarretará a revogação do credenciamento; assim também, a integração ao sistema RENAVALICOM ficou condicionada, de forma suspensiva, à apresentação posterior do Atestado de Capacidade Técnica e do Sistema Informatizado, referidos nos itens 3.2 e 5, respectivamente do Anexo II, da Resolução CONTRAN nº 729/2018”.

Contra essa decisão, foi interposto agravo de instrumento, com fundamento nas mesmas razões da inicial, requerendo a concessão de tutela de urgência recursal para suspender as Resoluções atacadas na ação civil pública.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por meio da Des. Daniele Maranhão Costa, deferiu a antecipação da tutela recursal para suspender as Resoluções CONTRAN nº 729, de 2018 e 733, de 2018, apoiado em dois fundamentos:

1) “as Resoluções CONTRAN nºs 729/18 e 733/18 atribuem competência ao DENATRAN para realizar o credenciamento de empresas fabricantes e estampadoras de placas, em descompasso à atribuição conferida aos DETRANs, por texto expresso de lei, a saber, art. 22, X, do Código de Trânsito Brasileiro, que estabelece:

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;

[...]”

2) “é inarredável a obrigatoriedade de o Estado Parte estar em condições de disponibilizar as informações no sistema de consultas. Ocorre que a União reconhece que o sistema não foi ainda implementado no Brasil e sua defesa se restringe a reduzir a importância da providência, conforme a defesa apresentada no processo de origem, na qual não assegura que esteja apta a disponibilizar as informações aos demais Estados Partes [...]”

Em razão de omissão relevante, a União opôs embargos declaratórios, com efeitos infringentes, requerendo o acolhimento dos embargos com a consequente reconsideração da decisão.

Todavia, até a presente data ainda não consta decisão. Logo, haja vista as lesões à ordem, à segurança e à economia pública que decorrem dos efeitos da referida decisão é premente a necessidade de suspensão conforme se passará a demonstrar.



II - DA COMPETÊNCIA DA PRESIDÊNCIA DO STJ PARA APRECIAR O PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR

Como visto, trata-se, na origem, de agravo de instrumento, interposto no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, por decisão de sua relatora, reformou decisão favorável à União, causando-lhe lesão à segurança, e prejuízo econômico imediato.

Nos termos do art. 4º da Lei n. 8.437/92, cabe ao Presidente do Tribunal ao qual couber o respectivo recurso a análise de pedido de suspensão, como se vê:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Vê-se, portanto, que, da decisão da Desembargadora, cabe pedido de suspensão ao tribunal competente para apreciar eventual Recurso Especial ou Extraordinário, a depender da matéria, contra o acórdão a ser proferido no TRF1.

Acerca dessa competência, valem as palavras de Marco Antônio Rodrigues, ao tratar da possibilidade de o Presidente do STJ suspender decisão monocrática de Desembargador:

“Em face de tais decisões monocráticas, é possível o uso do pedido de suspensão, que será da competência não do Presidente do próprio Tribunal local, mas do Presidente do Tribunal superior competente para apreciar eventual recurso em face do acórdão do agravo – O Superior Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal. Isso porque, embora o recurso adequado em face do julgado monocrático seja dirigido ao próprio Tribunal local, uma interpretação finalística das normas que preveem o pedido de suspensão leva à conclusão de que o objetivo de submissão desse pleito ao Presidente do Tribunal competente para eventual recurso é que o Presidente de outro Tribunal venha a apreciar o cabimento ou não da suspensão – no caso, o Presidente do STJ ou do STF.”¹

Ademais, no tocante à competência do STJ, destaque-se que a doutrina é categórica ao afirmar que a definição do Tribunal competente para apreciar passa não apenas pelos fundamentos da decisão vergastada, mas principalmente pela identificação da causa de pedir da demanda e da matéria prequestionada. Nesse sentido leciona Leonardo Carneiro da Cunha:

Para efeito de definir a competência do STF ou do STJ, deve-se aferir se a matéria é constitucional ou infraconstitucional. Qual elemento identifica de que matéria se trata?

¹ RODRIGUES, Marco Antônio. A Fazenda Pública no Processo Civil. São Paulo: Atlas, 2016, 2ª edição, p. 259.



É o fundamento da decisão proferida pelo tribunal? São os motivos invocados na petição do pedido de suspensão? São os argumentos que integram a causa de pedir da demanda proposta?

Na verdade, o pedido de suspensão deve ser ajuizado perante o tribunal competente para julgar o recurso a ser interposto. É preciso, então, verificar qual a causa de pedir da demanda ou qual matéria restou prequestionada na decisão de que se irá recorrer. Se o prequestionamento foi de matéria constitucional, então o pedido de suspensão deverá ser dirigido ao Presidente do STF. Se, diversamente, a matéria prequestionada for de índole infraconstitucional, deverá o pedido de suspensão ser ajuizado perante o Presidente do STJ.²

A interpretação se coaduna com o disposto no art. 25 da Lei n. 8.038/90, que instrui as normas procedimentais de processos perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, o qual destaca que o fundamento da causa é que deverá definir a competência para a análise do pedido de suspensão, a saber:

Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

Para além, é farta a jurisprudência do STJ nesse exato sentido, por todos:

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. LIMINAR CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PEDIDO DE SUSPENSÃO AJUIZADO PERANTE O PRÓPRIO TRIBUNAL A QUO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. LIMINAR NA RECLAMAÇÃO DEFERIDA.

I - A reclamação tem cabimento para preservar a competência deste Superior Tribunal de Justiça ou garantir a autoridade das suas decisões (art. 105, inciso I, alínea f, da Constituição Federal de 1988 e art. 187 do RISTJ).

II - Conforme o disposto nos artigos 25 da Lei 8.038/90 e 271 do RISTJ, compete ao Presidente do STJ, para evitar grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia públicas, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança contra o Poder Público, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

III - In casu, deferida liminar contra o Poder Público por desembargador do eg. TJRJ, em mandado de segurança originário daquela Corte, tal decisão desafia incidente de suspensão a ser ajuizado perante esta Corte, ou o eg. Supremo Tribunal Federal, se a matéria tiver índole constitucional.

IV - Assim, ajuizado pedido de suspensão no próprio col. TJRJ, e deferido o pedido, resta aparentemente usurpada a competência desta Corte, razão pela qual, presentes os requisitos, deferiu-se liminar para suspender a r. decisão proferida pela presidente do eg. Tribunal a quo, até o julgamento da presente reclamação. Agravo regimental

² CUNHA. Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. Rio de Janeiro: Forense, 2017, 14 edição, p. 616/617.



desprovido. (STJ, Corte Especial, AgRg na Rcl 12.363/RJ, Rel. Min. Felix Fischer, j. 19.06.2013, Dje 1.07.2013).

Pois bem.

Fixada referida premissa, é certo que a definição da competência para análise do presente pedido de suspensão de liminar deve ter em vista o quanto exposto enquanto causa de pedir na petição inicial.

Nessa esteira, analisando detidamente a petição inicial da ação ordinária, verifica-se que a questão posta tem índole integralmente infraconstitucional, versando sobre o Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996, que promulgou o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), e arts. 22, III, 115, § 1º, do Código de Trânsito Brasileiro, dentre outras normas infraconstitucionais.

Nesse esteio, incontestemente que o órgão competente para apreciar este pedido de suspensão é o STJ, pois a competência desse tribunal “para deliberar acerca de pedidos de suspensão de decisão está vinculada à fundamentação de natureza infraconstitucional da causa”³.

II – DA URGÊNCIA NA CONCESSÃO DA MEDIDA

Conforme já exposto acima, foi deferida tutela antecipada recursal, nos autos da ação civil pública, proposta contra a União, para suspender imediatamente as Resoluções CONTRAN nº 729, de 2018 e nº 733, de 2018.

É possível perceber o interesse jurídico da União em manejar o presente incidente processual visando à suspensão da liminar deferida na medida que a manutenção dessa decisão acarretará impactos deletérios na política nacional de segurança pública, bem como nas relações internacionais do Brasil, notadamente, no âmbito do Mercosul.

Isso porque o sistema de consultas e de intercâmbio de informações já está pronto e devidamente implementado, sendo o próprio Sistema RENAVAL, tendo sido acertado entre os estados partes que cada um irá fornecer as consultas de forma on-line e recíproca para todos os demais países participantes.

³ Rcl 32700, Rel. Min. Laurita Vaz, Dje 3.10.2016.



Frise-se que, durante a Reunião do Grupo *Ad Hoc* para Elaboração e Implementação da Placa Mercosul⁴, realizada em 06 de novembro de 2017, no Brasil, que contou com a participação de representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, ficou definido que cada país disponibilizaria uma interface para integração entre sistemas (*web service*), com *layout* de entrada e saída pré-definidos e padronizados, acessível por meio de autenticação com certificado digital de equipamento, para que os demais países pudessem realizar consultas às bases de veículos emplacados no padrão Mercosul.

Na ocasião, o Brasil apresentou a solução *web service* já funcionando, mas os representantes da Argentina e do Uruguai se recusaram a iniciar a integração dos dados em ambiente de produção com os países que ainda não tivessem adotado o padrão de placas do Mercosul. Facultou-se, contudo, a possibilidade de integração em ambientes de testes/homologação.

Portanto, com a adoção pelo Brasil do novo padrão de placas do Mercosul será possível a integração através de um sistema já existente, RENAAM. Em consequência, a decisão acaba por impedir a transferência de dados das outras Nações ao Brasil e impossibilitando a plena integração do RENAAM.

Ressalte-se, ainda, que a suspensão da nova legislação sobre o emplacamento dos veículos automotores fragilizará o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul – SISME que tem como escopo o compartilhamento de dados de pessoas, veículos e armas entre os países membros do bloco⁵.

Noutro giro, há de ser destacado que o novo formato de emplacamento / placa MERCOSUL, inaugurado pelas Resoluções CONTRAN ora em debate, já foi implantando no Estado do Rio de Janeiro, já tendo o DETRAN/RJ emplacado cerca de 118.000 (centro e dezoito mil) veículos com a nova placa.

Para além, todos os fabricantes e estampadores que atuam no Rio de Janeiro já encerraram o processo de fabricação e estampagem de placas no padrão antigo, não havendo condição logística de reativar o processo fabril nos moldes decaídos, conforme destacado NOTA TÉCNICA Nº 789/2018/CGIJF/DENATRAN/SE-MCIDADES acostada aos autos.

⁴ Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2017/frota-de-veiculos-do-mercosul-tera-placa-padrao>. Acesso em 18/10/18 às 17:06

⁵ Disponível em: <https://mj.jusbrasil.com.br/noticias/518954091/brasil-debate-aco-es-de-tecnologia-e-capacitacao-em-seguranca-publica-para-o-mercosul>. Acesso em 18/10/18 às 17:12.



Em outros termos, a decisão ora combatida acarretará a paralisação da atividade de emplacamento no Estado do Rio de Janeiro, sem previsão de retorno, impossibilitando o exercício, pelo DETRAN/RJ, qualquer possibilidade de regularizar novos veículos, impactando até mesmo na venda de veículos novos (0 km).

Dito isto, demonstrada a urgência do presente Pedido de Suspensão, passam-se às considerações centrais.

III – DA LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA

Em complemento ao contexto supramencionado, em que já resta configurada a paralisação do serviço de emplacamento no Estado do Rio de Janeiro, não se pode deixar de mencionar que a decisão a ser suspensa coloca em grave risco, ainda, a ordem administrativa.

Isso porque, além do Estado do Rio de Janeiro, inúmeros outros Estados da Federação já estão realizando testes e adaptações em seus sistemas informatizados a fim de adotar o padrão MERCOSUL, inclusive tendo sido criados Grupos de Trabalho remotos com representantes dos estados de cada ente para discutir detalhes técnicos do projeto, além da criação de Grupos de Trabalho individuais com cada estado, para apoio imediato na migração e testes de integração ao novo formato.

Conforme a já mencionada NOTA TÉCNICA Nº 789/2018/CGIJF/DENATRAN/SEM-CIDADES, os DETRAN's dos Estados 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 no ambiente de homologação do SERPRO, procedimento que também vem sendo prejudicado pela decisão que se pretende suspender.

Noutros termos, toda a atividade administrativa que vem sendo desempenhada com o fito de implementar a Resolução Mercosul/GMC/RES. nº 33/14 e, conseqüentemente, as Resoluções CONTRAN nº 729, de 2018 e nº 733, de 2018, vem sendo afetada pela decisão vergastada.

Tal informação inclusive foi corroborada pela Associação Nacional dos DETRANS - AND, em nota pública ora acostado aos autos, na qual a entidade ratifica, sob a ótica dos DETRANS, a prejudicialidade quanto o cumprimento da decisão ora combatida.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, que a Lei n. 9.784/99, em seu art. 2º, Parágrafo Único e incisos, orienta a Administração Pública a atuar com eficiência (caput), visando o



atendimento aos fins de interesse geral (inciso II), com objetividade no atendimento do interesse público (inciso III), dentre outros aspectos, os quais vêm sendo prejudicados com a decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 1026978-02.2018.4.01.0000.

Em adendo, repise-se que situação ainda mais grave está sendo vivenciada pelo o Estado do Rio de Janeiro, que se encontra impossibilitado de exercer as funções administrativas previstas no art. 22, III do Código de Trânsito Brasileiro, haja vista não possuir condições retorno ao sistema de emplacamento antigo e estar impossibilitado de utilizar o novo, já implantado, não sendo possível, no atual momento, o emplacamento de nenhum carro naquela unidade da Federação.

Assim, resta demonstrada a grave lesão à ordem jurídico-administrativa decorrente da manutenção da decisão ora impugnada, na medida em que todos os procedimentos administrativos necessários à implantação do novo sistema de emplacamento restam prejudicados com os efeitos da tutela de urgência concedida pela Senhora Desembargadora.

IV – DA GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA

Em sequência, tem-se ainda que a identificação de grave lesão à economia pública a partir do cumprimento da decisão guerreada, capaz de provocar danos irreparáveis ao país.

Na espécie, depreende-se do DESPACHO Nº 2571/2018/CGIJF/DENATRAN/SE oriundo do Departamento Nacional de Trânsito cuja cópia segue anexa a esta petição, o seguinte:

7. Nos termos da Portaria DENATRAN nº 215, de 6 de agosto de 2018, que atualiza os valores a serem cobrados pelo acesso aos dados dos sistemas e subsistemas informatizados do DENATRAN, as empresas fabricantes de placa de identificação veicular para fins de autorização de fabricação da PIV (semi-acabada), remunerando o SERPRO no valor de R\$ 1,60 por placa. As empresas estampadoras acessam o sistema para fins de confirmação da estampagem da PIV e remuneram o SERPRO no valor de R\$ 3,71 por placa, totalizando, portanto, o valor de R\$ 5,31 (cinco reais e trinta e um centavos) por placa. Considerando os veículos que utilizam duas placas, dianteira e traseira, a União poderá deixar de arrecadar até R\$ 10,61 (dez reais e sessenta e um centavos) por veículo.

(...)



10. A estimativa de desoneração volumétrica e financeira do DENATRAN antes da implementação da Resolução CONTRAN nº 729/2018 era de R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões) anuais. A partir da implementação do novo modelo de placas de identificação veicular, a expectativa anual de desoneração passou para R\$ 47.000.000,00 (quarenta e sete milhões), ou seja, ganho de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões) para os cofres públicos, somente ao DENATRAN, com a implementação de uma medida ainda mais segura de placas de identificação veicular.

Como visto, a implantação do novo sistema de emplacamento empreendido pelas Resoluções do CONTRAN objeto do feito originário, infirmadas pela Desembargadora Federal na decisão que se pretende suspender, representaria economia na ordem de R\$25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) aos cofres públicos, ante a desoneração do orçamento do DENATRAN.

Além dos prejuízos imediatos à União, há também prejuízos reflexos à estatal federal SERPRO que planejou e realizou investimentos para desenvolvimento do novo sistema, bem como aos demais DETRAN's do país conforme demonstra a correspondência eletrônica intitulada "Levantamento Homologação Mercosul", cópia anexa, que 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 no ambiente de homologação do SERPRO, como dito linhas atrás.

Desta maneira, é nefasto o efeito econômico que a tutela de urgência concedida pela Desembargadora Federal tem ocasionado, onerando desarrazoadamente os cofres públicos e configurando clara lesão à economia pública.

V – DA LESÃO À SEGURANÇA PÚBLICA

Cumpre alertar, neste ponto, que a finalidade do presente Pedido de Suspensão não é reanalisar os aspectos processuais e o mérito da decisão que se pretende obstar o cumprimento, haja vista a inadequação da via para tal mister.

Todavia, algumas considerações meritórias são necessárias para se comprovar a lesão à segurança pública realizada pela decisão que se pretende suspender.



A implementação da placa veicular padrão MERCOSUL representa evidente avanço em matéria de segurança viária e veicular, conforme será demonstrado.

O art. 115 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) dispõe sobre a identificação do veículo e prevê que este será identificado por meio de placas. Por sua vez, o § 1º do dispositivo legal estabelece que os caracteres das placas serão individualizados para cada veículo e o acompanharão até a baixa do registro, sendo vedado o seu reaproveitamento:

Art. 115. O veículo será identificado externamente por meio de placas dianteira e traseira, sendo esta lacrada em sua estrutura, obedecidas as especificações e modelos estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º Os caracteres das placas serão individualizados para cada veículo e o acompanharão até a baixa do registro, sendo vedado seu reaproveitamento.

(...)

De acordo com o dispositivo acima citado, todo veículo será identificado por meio de placas que conterão caracteres alfanuméricos individualizados para cada veículo. Assim, as placas veiculares são elementos de identificação dos veículos previstos no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) que viabilizam o registro da frota veicular. Além disso, propiciam a fiscalização do tráfego nas vias terrestres e contribuem para a manutenção da segurança pública da população, uma vez que existe o risco real da utilização dos veículos para a prática de delitos.

Milhares de casos de fraudes envolvendo a produção clandestina de placas veiculares, comumente conhecidas como placas “clonadas”, ocorrem diariamente em nosso país. Tais placas são utilizadas para reintroduzir veículos furtados e fraudados na frota de veículos circulante, propiciar o escoamento de cargas furtadas e, até mesmo, auxiliar no tráfico de armas e drogas.

Neste contexto, surge a nova placa veicular no padrão do MERCOSUL, objeto de um acordo internacional representado pela Resolução do Grupo do Mercado Comum GMC nº. 33/2014, firmada entre os países membros do bloco, com a finalidade de cooperar com o processo de integração bem como no combate à prática de crimes transfronteiriços.

Conforme acima explanado, um dos grandes motivos para a adoção deste novo modelo de placas automotivas é a redução dos casos de clonagem de veículos. O atual modelo de placas não traz a segurança necessária capaz de alcançar os níveis desejados de redução do número de clonagem de veículos. Logo, 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.



Sendo assim, editou o CONTRAN a Resolução nº 729, de 06 de março de 2018, que estabeleceu o sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/2014.

Portanto, os eventuais impactos que a implantação das placas veiculares padrão MERCOSUL venham a causar em outras áreas certamente representam menor transtorno para a sociedade do que a continuidade de uma situação que afeta claramente a segurança pública.

A consequência mais importante na adoção da nova regulamentação não é a mudança do *design* da placa, mas sim, a inclusão dos elementos de segurança e, principalmente, a mudança no processo de produção e estampagem das placas no Brasil, representando maior segurança para o usuário, coibindo a clonagem e o roubo e furto de veículos.

Nesse sentido, esclarecemos que a pergunta que deve ser feita não é “a quem interessa a implantação da Placa Mercosul?”, mas sim “a quem interessa manter o atual status de descontrole total por parte do Estado Brasileiro”. A resposta é simples: àqueles que eventualmente sejam coniventes com as atuais fraudes, ou àqueles que, de alguma forma, se beneficiam com o total descontrole por parte do Estado, seja na venda indiscriminada de placas para o mercado oficial e para o mercado negro, seja pela cobrança abusiva pela placa mediante a ação de atravessadores, ou mesmo pelo interesse na manutenção limitada de fornecedores de insumos (ex: películas), elevando os custos para a sociedade.

Ao elaborar a Resolução nº 729, de 06 de março de 2018, o CONTRAN, além de observar a padronização prevista pela Resolução MERCOSUL do Grupo Mercado Comum nº 33/14, teve que ater-se a aspectos relacionados às dimensões continentais do nosso país e à premente necessidade de criação de critérios e requisitos de segurança que pudessem coibir as fraudes envolvendo a produção de placas veiculares no país, até mesmo pelo aumento da responsabilidade gerada pela placa MERCOSUL perante os demais países do bloco econômico, representando agora uma identificação de validade internacional.

Por esta razão, foram criados critérios e características adicionais para a patente MERCOSUL, a fim de assegurar o controle e a segurança para as novas placas no nosso país.

Com efeito, além de estabelecer um processo de credenciamento pelo DENATRAN, para as empresas que atuarão no segmento, foram instituídos critérios adicionais de segurança que se referem basicamente a 3 (três) itens: o código bidimensional (*QR Code*), a identificação do domicílio do veículo (Bandeira da UF e Cidade), e o *chip* RFID aplicado na placa veicular de forma opcional.



Ressalte-se que a identificação do estado e do município, na placa pré-Mercosul, existe na forma de tarjeta, estando seu valor estimado em cerca de 2,00 reais. A tarjeta é trocada geralmente pelo estampador que, para tanto, cobra a quantia estimada de 60,00 a 100,00 reais do proprietário do veículo (em Rondônia, esse valor atinge assustadores 98,00 reais). Geralmente, não há controle sobre quem produz ou fixa as tarjetas de identificação do município, tampouco do seu preço final.

Por outro lado, na placa MERCOSUL, a identificação do estado e do município existe na forma de estampagem da bandeira do estado e Brasão do município. Ademais, todo o processo será acompanhado e autorizado pelo Denatran. A solicitação de geração do QR-Code somente será permitida para as Empresas Fabricantes de Placas de Identificação Veicular devidamente credenciadas pelo DENATRAN, permitindo o devido registro e, por consequência, a rastreabilidade desde a fabricação, distribuição, estampagem e vinculação da placa ao veículo.

Diferentemente do que ocorre com as placas atualmente comercializadas no Brasil, a utilização da Placa no padrão do Mercosul, com o QR-Code do SERPRO, evita a clonagem de placas, na medida em que cada placa possui um QR-Code contendo um serial único, permitindo, a partir deste, a recuperação de todo o histórico da placa.

Por fim, não se pode deixar de ressaltar que a padronização e rastreabilidade do processo de emplacamento também viabilizará o gerenciamento centralizado por parte do Denatran, de maneira a permitir a identificação de desvios, o controle de estoque de fabricantes e estampadores e o planejamento de ações de forma proativa e preventiva.

Acrescente-se que a Resolução nº 729, de 2018, padronizou e centralizou o credenciamento das empresas, tanto fabricantes quanto as estampadoras (responsáveis por fixar as letras, os números e os brasões), trazendo maior transparência e segurança. Com essa medida, passa a ser possível ter a adequada informação e controle acerca de todo o processo de fabricação e instalação da placa, impedindo assim a ocorrência de fraudes.

Assim, a citada norma transferiu para o DENATRAN a atribuição de credenciamento das empresas fabricantes e estampadoras de placas, com o objetivo precípua de solucionar a problemática envolvendo o direcionamento da atividade para determinadas empresas e o monopólio existente no setor.

Atualmente, o credenciamento é realizado pelos DETRAN's, sendo que cada estado possui os seus próprios critérios e realiza o seu processo de credenciamento. O DENATRAN não



possui um cadastro unificado e nem acesso às listas de fabricantes credenciados, seja por não existir tal lista, seja por falta de transparência ou ainda por falta de integração sistêmica.

São diversas as notícias da existência de cartéis de fabricantes nos estados que controlam o mercado⁶, fazendo com que a atividade fique concentrada com um seleto grupo de empresários, onerando o custo das placas para o cidadão.

Além da possibilidade de formação de cartéis de fabricantes e estampadores, a falta de um registro único e de maiores informações sobre o mercado, propicia facilidades para o crime, que se articula por meio de quadrilhas orquestrando fraudes, clonando veículos e vendendo placas “frias”.

O credenciamento realizado por meio deste DENATRAN poderá, justamente, reunir informações sobre a origem de todas as placas automotivas fabricadas e instaladas em todo o Brasil, trazendo maior segurança para o setor.

Na placa MERCOSUL, os fabricantes e estampadores são credenciados pelo DENATRAN, segundo rigoroso processo, padronizado para todo o país, sendo vinculados à base do sistema RENAAM (Anexo II da Resolução CONTRAN nº 729, de 2018).

Ressalte-se, outrossim, a existência de quiosques clandestinos para a produção de placas, que existem em todos os estados, inclusive instalados nas portas dos DETRANs. Há, ainda, dezenas de fábricas clandestinas, que atendem essencialmente ao crime organizado, conforme matéria veiculada na internet⁷. Inclusive, torna-se possível, com muita facilidade, a aquisição de equipamentos para montar uma “fábrica de placas” no modelo atual (placa cinza).

Por outro lado, com a adoção da placa MERCOSUL, não existirão quiosques clandestinos, tampouco, fábricas clandestinas, pois aqueles que atuam de forma ilegal não serão credenciados e, desta forma, não terão acesso à base de dados do sistema RENAAM.

No mesmo sentido, aqueles que adquirirem, de forma ilegal, equipamentos modernos para a produção e estampagem da nova placa, não conseguirão obter acesso à geração dos elementos de segurança (QR Code e chip), que são criptografados pelo DENATRAN e fornecidos, somente, às empresas credenciadas.

⁶ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/detran-ba-mpf-junto-ao-cade-pede-a-condenacao-de-empresa-e-oito-pessoas-por-fomacao-de-cartel>. Acesso em 18/10/18 às 18:10.

⁷ Disponível em: https://www.google.com.br/search?safe=active&source=hp&ei=SxqkW8qYFMmrwgTm-a2ICg&q=F%C3%81BRICA+CLANDESTINA+DE+PLACAS&oq=F%C3%81BRICA+CLANDESTINA+DE+PLACAS&gs_l=psy-ab.3..0i22i30k1l3.2195.10050.0.12137.30.26.0.3.3.0.133.467.25j1.26.0....0...1c.1.64.psy-ab..1.26.484.0..0j35i39k1j0i131k1.0.ukd1QqYD-ro. Acesso em 18/10/18 às 15:31.



Destacamos, ainda, que na placa pré-Mercosul é muito comum a atuação de atravessadores não envolvidos no processo de emplacamento, o que resulta na elevação do valor das placas e, conseqüentemente, na exploração do proprietário do veículo.

Na placa MERCOSUL, com a mudança no processo de produção e estampagem das placas, haverá a repressão da ação de atravessadores, os quais não terão acesso à base RENAAM. Ademais, destacamos que os valores das placas definidos pelos fabricantes e estampadores serão públicos, conforme estabelecido no art. 5º da Resolução CONTRAN nº 729, de 2018. Dessa forma, o proprietário saberá exatamente quanto pagará pela placa, coibindo a ação de atravessadores:

“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.”

Ademais, no processo atual de estampagem dos caracteres das placas, os DETRANs, normalmente, emitem uma papeleta autorizando a confecção da placa. Todavia, basta procurar alguns estampadores (ou quiosque clandestino) para realizar a confecção da placa sem qualquer autorização do órgão de trânsito, uma vez que o estado não possui qualquer controle sobre a sua produção.

Já na placa MERCOSUL, o processo de estampagem será realizado apenas por estampadores credenciados, que somente conseguirão estampar as placas dos veículos que tenham realizado algum processo junto ao DETRAN que exija o emplacamento, que será autorizado pelo DETRAN diretamente no sistema. O acesso do estampador à base do sistema RENAAM será realizado mediante identificação por certificado digital padrão ICP-Brasil e identificação biométrica do operador.

Há, ainda, a previsão de aplicação de penalidades administrativas (advertência, suspensão ou revogação do credenciamento) para fabricantes e estampadores, sem prejuízo da responsabilização civil e criminal, por eventual descumprimento das disposições constantes da norma do CONTRAN, consoante prevê o art. 6º do normativo.



Importante destacar que os aspectos técnicos das placas pode ser extensa e minunciosamente encontrado nas Notas Técnicas anexadas à presente Suspensão de Tutela de Urgência.

Destarte, resta demonstrado que a suspensão da Resolução nº 729, de 2018, constitui um retrocesso enorme para a segurança pública e veicular, o retorno a uma situação de total descontrole e insegurança no processo de fabricação das placas veiculares, que propicia a prática de crimes envolvendo a produção clandestina de placas, denominadas de placas clonadas, que são utilizadas para reintroduzir veículos furtados e fraudados na frota de veículos circulante, propiciar o escoamento de cargas furtadas e, até mesmo, auxiliar no tráfico de armas e drogas.

VI – DO JUÍZO DE DELIBAÇÃO MÍNIMA SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. DA LESÃO À ORDEM JURÍDICA

Como dito no tópico anterior, a finalidade do presente Pedido de Suspensão não é reanalisar o mérito da decisão que se pretende obstar o cumprimento, haja vista a inadequação da via para tal mister.

Em que pese, a União não pode deixar de ratificar a legalidade das Resoluções CONTRAN suspensas pela decisão vergastada, sendo imprescindível para o desiderato deste Pedido de Suspensão que se afaste qualquer pecha de ilegalidade quanto ao novo sistema de emplacamento em debata.

Assim, além da lesão à economia pública e à segurança pública, é preciso salientar que um dos argumentos da e. decisão é que a União teria usurpado a competência dos DETRAN's. A lesão à ordem jurídica constituir-se-á certamente com o prevaecimento dos efeitos da liminar concedida, visto que a União nada mais fez do que exercer sua competência.

Insta rememorar que a Constituição Federal, ao tratar da legislação de trânsito e transporte, assim dispõe:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI - trânsito e transporte;”

Valendo-se desta competência privativa - passiva de delegação, portanto – foram inscritos no Código de Trânsito Brasileiro dispositivos como o art. 22, inciso III, o qual atribui 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, senão vejamos:

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;

Do exposto, infere-se que o DETRAN possui competência para emplacar e selar a placa do veículo, por delegação do órgão federal competente, que constitui o DENATRAN. A *contrario sensu*, conclui-se que a competência originária para exercer as atividades de emplacar e selar a placa do veículo foi atribuída pelo legislador de trânsito ao DENATRAN.

Destarte, sendo o DENATRAN o detentor originário da competência, inclusive por decorrência da competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, inciso XI da Constituição Federal), nada impede que o referido órgão exerça a atividade ou, ainda, delegue a sua execução a terceiros, como é o caso dos fabricantes e estampadores de placas.

Sendo assim, é necessário ressaltar que, diante do disposto no art. 22, III, do CTB, não há qualquer impedimento legal para que o DENATRAN promova o credenciamento de empresas para atuarem como fabricantes e estampadoras de placas de identificação veicular, por deter, repita-se, a competência originária para o exercício da atividade.

Porém, como demonstrado, originária é a competência da União. O Estado age por delegação, como fica claro nas ressalvas que impõem delegação por norma federal, logo, usurpação de competência não pode haver no caso.

Sobre a previsão legal contida no art. 22, X, do CTB, vale anotar que o dispositivo legal prevê a possibilidade de os DETRANs credenciarem órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, desde que seja observada a forma estabelecida em norma do Conselho Nacional de Trânsito.

Depreende-se que o aludido credenciamento somente poderá ser concretizado quando a matéria for devidamente 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. Caso contrário, o credenciamento em questão não poderá ser realizado, por ausência de amparo normativo.

Trata-se, portanto, de norma cuja eficácia está condicionada à edição de ato regulamentador, conforme a matéria, do Conselho Nacional de Trânsito.

Destarte, infere-se que não há qualquer ilegalidade na atribuição de competência ao DENATRAN para realizar o credenciamento de empresas fabricantes e estampadoras de placas, posto que o referido órgão detém a competência originária para desenvolver a atividade, por texto expresso da lei, a teor do disposto no art. 22, III, do CTB, podendo exercê-la diretamente ou delegando a sua execução a terceiros

Por fim, destacamos que não houve qualquer questionamento dos Estados por meio dos DETRANs, que seriam os maiores interessados, caso houvesse, de fato, ilegalidade na transferência de competência do credenciamento de fabricantes e estampadores para o DENATRAN.

Ao contrário, registramos que o DETRAN/RJ, por meio do Of. PRESI-DETRAN-RJ Nº 466, de 15 de outubro de 2018 (anexo), demonstrou posicionamento favorável à edição da Resolução nº 729, de 2018, por trazer inúmeros benefícios de segurança ao sistema de identificação de veículos.

VII – DO EFEITO SUSPENSIVO LIMINAR

Nos termos do art. 4º, §7º da Lei n. 8.437/92, o Presidente do Tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, ao constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

Em resumo, caracterizada a grave lesão à ordem administrativa, à segurança e à economia públicas, de modo a haver *fumus boni iuris*, bem como ser patente o risco de prejuízo financeiro à União e de dano à segurança pública, caracterizando o *periculum in mora*, e notadamente considerando a situação vivenciada pelo Estado do Rio de Janeiro, que se encontra impossibilitado de realizar qualquer emplacamento, patente a necessidade de concessão do efeito suspensivo pretendido.

Assim, requer-se desde já que seja atribuído ao pedido efeito suspensivo liminar, nos termos do art. 4º, § 7º da Lei n. 8.437/92.



VIII – CONCLUSÃO E PEDIDO

Em face do exposto, requer a **UNIÃO**:

(i) a **suspensão liminar da integralidade da tutela antecipada recursal concedida pela** Desa. Daniele Maranhão Costa, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1026978-02.2018.4.01.0000, para que volte a produzir efeitos **as Resoluções CONTRAN nº 729, de 2018 e nº 733, de 2018**

(ii) em cognição exauriente, a confirmação da suspensão liminar, em todos os seus termos, com fundamento no **art. 4º da Lei n.º 8.437/1992**;

(iii) a **declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida na ação ordinária** mencionada, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação da Medida Provisória n.º 2.180-35/2001.

Termos em que pede deferimento.

Brasília/DF, 17 de outubro de 2018.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY

Advogado da União
Procurador-Geral da União

CRISTIANE SOUZA FERNANDES CURTO

Advogada da União
Diretora do Departamento de Serviço Público Substituta

RODRIGO FRANTZ BECKER

Advogado da União

DIEGO PEDERNEIRAS MORAES ROCHA

Advogado da União



ANEXOS: