



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DE NATAL

SEXTA VARA DA FAZENDA PÚBLICA

DECISÃO

AUTOS N.: 0819416-57.2019.8.20.5001.

NATUREZA DO FEITO: AÇÃO CIVIL PÚBLICA

PROMOVENTE: Ministério Público Estadual - 44ª Promotoria Natal/RN.

PROMOVIDO: DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO DO RIO GRANDE DO NORTE - DETRAN/RN.

Vistos.

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, por intermédio da 44ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal/RN, em desfavor do DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (DETRAN/RN), ambos qualificados, autuada sob o nº 0819416-57.2019.8.20.5001.

O *Parquet* Estadual argumenta, em síntese, que, no âmbito do Inquérito Civil nº 116.2019.000015, observou-se diversas irregularidades na condução, pela parte demandada, do procedimento de credenciamento de empresas fabricantes e estampadores de placa no padrão Mercosul, violando a moralidade administrativa, à publicidade, a igualdade, a impessoalidade, à fé pública, à livre iniciativa e ao patrimônio das pessoas, alcançando e violando bens jurídicos protegidos inclusive pela norma penal.

Assevera que, conforme as Portarias nºs 729 e 733, do CONTRAN, a competência para

o credenciamento das empresas fabricantes e estampadoras de placas para o seu credenciamento é do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, sendo atribuição dos Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRAN) apenas a contratação e cadastramento de Fabricantes de Placas de Identificação Veicular e Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular já credenciados pelo DENATRAN. Por isso, entende o Ministério Público que p Edital de credenciamento do DETRAN/RN – Edital nº 001/2018 possui vício de competência, porquanto o DETRAN/RN teria extrapolado as suas atribuições legais e regulamentares, inclusive, exigindo requisitos não constavam nas resoluções do CONTRAN/DENATRAN.

Assinala, ademais, irregularidades na Comissão de Credenciamento de Fabricantes ou Estampadores de Placas – CCFEP. Afirma que a Comissão foi instituída no mesmo dia da publicação do Edital, de modo que, por evidente, a Comissão não participou na própria constituição do Edital. Informa que, consoante depoimentos colhidos em sede ministerial, a comissão nunca participou de qualquer ato do processo de credenciamento, sendo todos decididos e executados exclusivamente pelo Presidente da Comissão, HUGO VICTOR GUIMARÃES. Desse modo, não existia efetivamente uma Comissão, mas sim apenas uma pessoa, o Presidente da Comissão, que possuía poder decisório e executório sobre o credenciamento, o que macula o ato administrativo de forma insanável.

Aponta que foram criados obstáculos no credenciamento das empresas com o objetivo de concentrar o lucro nas mãos de um restrito grupo de empresas. Exemplo disso seria a Portaria nº 1.706/2018 de 12 de dezembro de 2018, alterando o Edital nº 001/2018, faltando apenas 8 (oito) dias para o término do prazo, exigindo uma “*prensa inteligente*”, equipamento extremamente caro em curto espaço de tempo, não contemplado nas Resoluções do CONTRAN.

Aduz que “*no mesmo dia em que o DETRAN/RN publicou a Portaria nº 1.706/2018 estabelecendo novos requisitos de habilitação, os quais representavam obstáculos consideráveis para as empresas, a autarquia estadual, por intermédio da Portaria nº 1.707/2018 – GADIR, declarou credenciadas as empresas AUTOPLAC INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA. (matriz e filial), F.V. ROCHA ME e GIL PLACAS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. EPP*”, o que seria contraditório, tendo em vista que “*diante do surgimento de uma nova exigência no edital, antes não existente, não havia como tais empresas preencherem esse requisito e já terem sua habilitação aprovada*”.

Ressalta que, em relação as empresas credenciadas, houve a concessão de um prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para adequações técnicas, lapso temporal esse que não foi fornecido para as demais.

Destaca que somente quatro empresas foram credenciadas como estampadoras de placas, sendo três dessas pertencentes a mesma pessoa, o Policial Rodoviário Federal Francisco Gustavo de Araújo Bezerra, demonstrado a existência de favoritismo, o que, inclusive, está sendo objeto de investigação no âmbito criminal, na operação “*Chapa Fria*”, em que é investigada a existência de conluio entre servidores públicos do DETRAN e empresas estampadoras de placas, no procedimento de credenciamento.

Informa que houve redução de 38 (trinta e oito) empresas que prestavam o serviço da fabricação da placa cinza para apenas 4 (quatro), sendo três dessas pertencentes a mesma pessoa. Com a concentração de mercado, houve aumento de mais de 100% em relação ao preço anterior (média de R\$ 70,00 para cerca de R\$ 200,00)

Argumenta, ademais, que nenhum ato do processo de credenciamento foi submetido a qualquer manifestação da Procuradoria Jurídica do DETRAN, violando o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Relata que, até o dia 15 de março de 2019, 52.933 (cinquenta e dois mil, novecentos e trinta e três) veículos foram emplacados no padrão Mercosul, movimentando valor aproximado R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), considerando que placa para veículos custa em média R\$ 200,00 (duzentos reais).

Acostou o Inquérito Civil nº 116.2019.000015 e decisão do Juízo da Sexta Vara Criminal desta Comarca, autorizando o compartilhamento dos elementos de informação obtidos em medidas cautelares autorizado pelo mencionado Juízo.

Requer tutela provisória de urgência.

É o relatório.

DECIDO :

A tutela de urgência de natureza antecipada deve ser deferida.

Para a concessão da tutela de urgência, é necessário o preenchimento cumulativo de dois requisitos: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300, do Código de Processo Civil), os quais são verificados neste feito.

O Ministério Público Estadual argumenta, em síntese, que o Edital de credenciamento do DETRAN/RN – Edital nº 001/2018 é nulo, por diversos motivos, entre eles: (i) incompetência do DETRAN/RN para realização de credenciamento de empresas fabricantes e estampadores de placa no padrão Mercosul, sendo essa atribuição do DENATRAN; (ii) a inexistência de uma efetiva Comissão de Credenciamento de Fabricantes ou Estampadores de Placa, mas sim de apenas uma pessoa, HUGO VICTOR GUIMARÃES, que realiza todos os atos decisórios e executórios; (iii) a criação de novas exigências, condições estas não determinadas pelo DENATRAN, no curso do prazo do Edital, sem prorrogação do lapso anteriormente previsto, a não ser para 4 (quatro) empresas que teriam sido favorecidas; (iv) nenhum ato do processo de credenciamento foi submetido a qualquer manifestação da Procuradoria Jurídica do DETRAN, violando o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; (v) a intenção dos agentes do DETRAN e das empresas credenciadas seria a concentração do mercado em restritos grupos, possibilitando o aumento de preços e de lucros, o que está sendo objeto de investigação criminal.

Quanto ao perigo da demora, evidenciou os danos consideráveis aos consumidores que estariam pagando elevados valores, diante da ausência de concorrência, assim como as demais empresas do setor, que estariam impossibilitadas de continuar suas atividades de forma adequada. Destacou que a concentração do mercado em grupo limitado de empresas movimentou cerca de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Em análise perfunctória, própria deste momento processual, a linha argumentativa apresentada pelo Ministério Público Estadual encontra consonância com o ordenamento jurídico brasileiro.

O ato administrativo possui cinco pressupostos de validade: competência, objeto, forma, motivo e finalidade.

Segundo Carvalho Filho, a **competência** é o “*círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimidade sua atividade*”, “*funda-se na necessidade de divisão de trabalho, ou seja, da necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes de Estado*” (In.

Manual de Direito Administrativo, 31. ed. São Paulo: Atlas, p. 111). O **objeto** é a “alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a processar” (*idem*, p. 114). A **forma** é o “meio pelo qual se exterioriza a vontade”, devendo “compatibilizar-se com o que expressamente dispõe a lei ou ato equivalente com força jurídica”, estando a validade do ato comprometida “se não for observado todo o procedimento, todo o iter que a lei contemplou” (*idem*, p. 116).

O **motivo**, por sua vez, é “a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo” (*idem*, p. 117). A **finalidade** é o “elemento pelo qual todo o administrativo deve estar dirigido ao interesse público” (*idem*, p. 124).

Analisando os autos, observa-se, em análise exordial, vícios de legalidade nos cinco pressupostos de validade.

De início, quanto à competência, objeto e forma, este Juízo já teve oportunidade de se manifestar acerca dessa questão jurídica na decisão interlocutória proferida nos autos de nº 0810315-93.2019.8.20.5001, no qual uma empresa, credenciada pelo DENATRAN, não obteve sucesso em seu cadastro no DETRAN/RN. A decisão deferitória do pedido autoral de urgência foi objeto de Agravo de Instrumento e o Des. AMÍLCAR MAIA denegou o efeito suspensivo pleiteado.

Há indícios de que o DETRAN/RN ultrapassou os limites de sua competência ao publicar o Edital de Credenciamento nº 001/2018.

A implantação do sistema de Placas de Identificação de Veículos no padrão disposto na Resolução MERCOSUL em território brasileiro é regulamentada pela Resolução nº 729, do CONTRAN, com as alterações realizadas pelas Resoluções nºs 770/18, 733/18, 741/18 748/18 e pela Deliberação 175, do mesmo Conselho. Sobre ao forma de credenciamento e cadastro, o mencionado ato administrativo normativo dispõe:

*Art. 3º Os Fabricantes de Placas de Identificação Veicular e as Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular **deverão ser credenciadas pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)**, conforme critérios estabelecidos no Anexo II desta Resolução.*

§ 1º Os Fabricantes de Placas de Identificação Veicular têm como finalidade a produção da placa semiacabada, bem como a logística,

gerenciamento informatizado e distribuição das placas veiculares.

§ 2º As Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular têm como finalidade executar, exclusivamente, a estampagem e o acabamento final das placas veiculares.

(...)

Art. 4º O credenciamento das empresas junto ao DENATRAN terá validade de 4 (quatro) anos, podendo ser revogado a qualquer tempo, se não mantidos, no todo ou em parte, os requisitos exigidos para o credenciamento, observado o devido processo administrativo.

(...)

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.

§1º As Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular credenciadas poderão escolher livremente os seus fornecedores, devendo, obrigatoriamente, adquirir e utilizar placas semiacabadas de Fabricantes de Placas de Identificação Veicular credenciados pelo DENATRAN.

(...)

Art. 6º Os Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão contratar ou cadastrar Fabricantes de Placas de Identificação Veicular e Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular credenciados que atuarem sob a sua circunscrição, com objetivo de fiscalizar as suas atividades e operacionalizar o controle sistêmico das rotinas que envolvam a produção da placa, estampagem e acabamento final das placas veiculares, devendo informar oficialmente ao DENATRAN eventual descumprimento das disposições desta Resolução.

(...)

§2º Os Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal poderão criar regulamentos suplementares para viabilizar a fiscalização e atuação das empresas que atuarem em sua circunscrição, inclusive com a exigência de equipamentos informatizados e

integrados diretamente às bases de dados locais, de forma a inibir erros ou fraudes.

Analisando tal ato normativo, sobretudo o art. 3º, observa-se que cabe ao Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) credenciar os Fabricantes de Placas de Identificação Veicular e as Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular e, não, aos DETRANs.

Com efeito, compete aos departamentos estaduais contratar ou cadastrar Fabricantes de Placas de Identificação Veicular e Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular credenciados que atuarem sob a sua circunscrição. São institutos diversos. O DENATRAN é responsável pelo credenciamento e o DETRANs se limitam a contratar ou cadastrar os Fabricantes de Placas e as Empresas Estampadoras.

Dessa maneira, verifica-se que não é cabível que o DETRAN/RN realize novo procedimento de credenciamento, se, além de não possuir competência para isso, este já foi realizado pelo órgão competente (DENATRAN).

A intenção do DENATRAN é de uniformizar as exigências normativas em todo o território brasileiro, de modo a evitar que cada DETRAN crie sua própria regulamentação com requisitos diversos, atingindo a livre iniciativa.

Embora o art. 6, § 2º, da Resolução supramencionada, possibilite que os Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal criem regulamentos suplementares para viabilizar a fiscalização e atuação das empresas que atuarem em sua circunscrição, inclusive com a exigência de equipamentos informatizados e integrados diretamente às bases de dados locais, tal exigência não pode inviabilizar a competência, de modo a limitar a possibilidade de escolha de fabricantes em apenas duas empresas. Nesse sentido, inclusive, o § 1º, do art. 5º, dispõe que as Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular credenciadas podem escolher livremente os seus fornecedores, devendo, obrigatoriamente, adquirir e utilizar placas semiacabadas de Fabricantes de Placas de Identificação Veicular credenciados pelo DENATRAN e, não, dos Órgãos ou Entidades Executivos de Trânsito dos Estados.

É relevante registrar, também, que, nesta fase inicial, não se observa simples equívoco da Administração Pública acerca rótulo jurídico utilizado, isto é, utilização do termo “*credenciamento*”

quando a intenção seria “*cadastro e/ou contratação*”. Na justificativa para o modelo adotado (ID 43017216 – p. 39), o Diretor Geral do DETRAN/RN expressamente afirma que “*o DETRAN/RN decidiu pela modalidade de contratação por credenciamento (...)*”, inclusive, logo após, esclarece e dissertar acerca desse instituto, de modo que não há equívoco, mas sim opção por adotar tal formato.

Quanto à forma, de forma mais específica, os elementos apresentados na exordial também apontam três irregularidades de alta relevância.

Primeiro, de acordo com os depoimentos colhidos no Inquérito Civil, não existe efetivamente uma Comissão de Credenciamento de Fabricantes ou Estampadores de Placa, mas sim apenas uma pessoa, o Presidente da Comissão, HUGO VICTOR GUIMARÃES, que realiza todos os atos decisórios e executórios. Tais argumentos, nesta fase inicial, merecem credibilidade, tendo em vista que todos os depoimentos são consonantes entre si acerca da ausência de reuniões entre os integrantes da Comissão, a sua maioria, inclusive, com ciência apenas na data de publicação da Portaria que instituiu a comissão.

Segundo, não houve observância do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8666/93, que exige que “*as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração*”. No Inquérito Civil, verificou-se que a Assessoria Jurídica do DETRAN não participou de nenhum ato, seja da edição do Edital, seja no credenciamento das empresas.

Embora no documento de ID 43017387 – p. 60, afirme-se a “*ausência de análise jurídica prévia do Edital do credenciamento deveu-se, conforme apurado presentemente, pelo fato de o mesmo ter sido elaborado pela própria Procuradoria Jurídica, além da ausência, in momento, do Chefe do Setor e de sua Substituta imediata, ambos em viagem de serviço*”, tal narrativa não encontra consonância nos autos neste momento, o que poderá ser verificado, novamente, no curso deste processo após a apresentação de defesa pela demandada.

Terceiro, no curso do lapso temporal previsto no DETRAN/RN – Edital nº 001/2018, houve mudanças das exigências com a edição da Portaria nº 1.706/2018 de 12 de dezembro de 2018, necessitando que as empresas adquirissem equipamentos de estampagem de placas com “*integração sistêmica, validação biométrica de seus usuários e materiais e a prevenção de eros de estampagem, bem como permitir a auditoria e emissão de relatórios gerenciais*”, sem que houvesse qualquer reabertura ou prorrogação de prazo, e, ao mesmo tempo, prorrogou-se o prazo em quarenta e cinco dias para as empresas credenciadas, violando, em tese, o princípio da isonomia.

Ademais, observa-se indícios de vícios de motivo e finalidade. Pelos elementos constantes nos autos, observa-se, em análise perfunctória, que o DETRAN praticou ato visando a fim diverso daquele previsto, isto é, em vez de efetivamente cadastrar as empresas fabricantes e estampadores de placa no padrão Mercosul, buscou-se concentrar o mercado em grupo específico de empresas, diminuindo a concorrência.

Por fim, é relevante registrar que a Portaria nº 125/2019-GADIR, pelo DETRAN/RN, não altera o quadro fático apresentando, considerando que houve revogação e, não, anulação dos atos anteriormente praticados, nem houve reabertura para possibilidade de cadastro das demais empresas.

Feitas essas considerações, verifica-se a existência de probabilidade de direito na hipótese.

No que se refere ao perigo da demora, também está evidenciado. Caso a medida não seja apreciada neste momento inicial, observa-se a ocorrência de prejuízos diários ao consumidor (valores maiores para emplacamento) e para as demais empresas do setor, prejudicando as suas atividades, permitindo a continuação da concentração de mercado em número limitado de empresas.

Posto isso e, por tudo mais que nos autos consta, preenchidos os pressupostos do art. 300, do Código de Processo Civil, DEFIRO o pedido de tutela de urgência de natureza antecipada pleiteado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE em desfavor do DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (DETRAN/RN), nos autos da Ação Civil Pública autuada sob o nº 0819416-57.2019.8.20.5001, para:

(i) ANULAR o Procedimento de Credenciamento de Fabricantes e Estampadores de Placas de Identificação Veicular no Padrão Mercosul, originado com a publicação do Edital nº 001/2018;

(ii) DETERMINAR que o DETRAN/RN cadastre, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, todas as empresas Fabricantes de Placas de Identificação Veicular e Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular já devidamente credenciadas no DENATRAN, que atuam sob a sua circunscrição e que assim postularam no Órgão, com o objetivo de fiscalizar as suas atividades e operacionalizar o controle sistêmico das rotinas que envolvam a produção, estampagem e acabamento das placas veiculares, conforme previsão do art. 6º, da Resolução nº 733, do CONTRAN. Tal ordem abrange

tanto as empresas que ainda não tiveram seus pedidos apreciados quanto as empresas que tiveram seus pedidos denegados.

(iii) DETERMINAR que o DETRAN/RN realize a abertura, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, de novo cadastramento, possibilitando a outras empresas, credenciadas no DENATRAN, e que atuam na circunscrição do DETRAN/RN, a sua habilitação para a produção, estampagem e acabamento de placas veiculares;

(iv) DETERMINAR ao DETRAN/RN que adote as medidas necessárias a fim de possibilitar às empresas Fabricantes de placas de Identificação Veicular e Empresas Estampadoras de Placas de Identificação Veicular, já devidamente credenciadas perante o DENATRAN, a viabilização da interoperabilidade dos equipamentos informatizados às bases de dados, nos termos da Resolução 729-CONTRAN, sem que isso implique a imposição de empecilhos ao cadastramento ou descredenciamento, este de competência do Denatran.

Intime-se, com urgência, por mandado, o Diretor-Geral do DETRAN/RN para cumprimento da decisão no prazo estabelecido, sob de pena de multa pessoal diária R\$ 10.000,00 (dez mil reais), devendo-se comprovar o cumprimento da obrigação nestes autos. Destaca-se não há nenhuma vedação legal de estabelecimento de multa a ser paga pelo Gestor, em caso de descumprimento. O art. 139, do Código de Processo Civil, estabelece que incumbe ao Juiz determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, permitindo-se, assim, a imposição de multa, mesmo que não integre o polo passivo da demanda.

Cite-se a parte demandada para, se desejar, responder a ação no prazo de 30 (trinta) dias (arts. 335 c/c 183, ambos, do Código de Processo Civil).

Se a parte promovida alegar fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, apresentar documentos ou suscitar preliminares, intime-se a parte autora para se manifestar no prazo de 15 (quinze) dias, conforme arts. 350 e 351, do Código de Processo Civil.

Após, conclusos.

Natal/RN, 21 de maio de 2019

FRANCISCO SERÁPHICO DA NÓBREGA COUTINHO

Juiz de Direito

(documento assinado digitalmente na forma da Lei nº 11.419/06)



Assinado eletronicamente por: **FRANCISCO SERAPHICO DA NOBREGA COUTINHO**
[https://pje.tjrj.jus.br:443/pje1grau/Processo/ConsultaDocumento
/listView.seam](https://pje.tjrj.jus.br:443/pje1grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)
ID do documento: **43063466**



19052113400181700000041636693