

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Fabricantes de Placas Veiculares – ANFAPV, tendo por objeto o art. 10 da Resolução 780/2019, posteriormente revogada e substituída pela Resolução 969/2022, ambas editadas pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

Em síntese, a requerente sustenta que, ao estabelecer o credenciamento para a contratação dos serviços de fabricação e de estampagem de Placas de Identificação de Veículos do Brasil – PIVs, o dispositivo impugnado violaria os paradigmas constitucionais conformadores da segurança viária (CF, art. 144, § 10, I e II), da exigência de licitação para a prestação indireta de serviços públicos (CF, art. 175) e da autonomia dos Estados-membros (CF, arts. 18 e 25, *caput* e § 1º).

Inicialmente, reconheço que a requerente preenche adequadamente os pressupostos necessários para propor a presente ação abstrata, já que caracterizada como entidade de âmbito nacional, a congregar categoria claramente atingida pela controvérsia constitucional ora analisada.

Ainda, observo que, além de manifestar suficiente densidade normativa para ser questionado em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o ato originalmente impugnado teve seu conteúdo preservado na subsequente Resolução CONTRAN nº 969/2022, o que atesta a continuidade normativa do objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, tal qual apontado pela autora no aditamento da petição inicial.

Por fim, afasto a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a requerente não teria impugnado adequadamente o complexo normativo referente à controvérsia constitucional, pois o correto dimensionamento do conjunto de normas trazidas ao conhecimento do TRIBUNAL confunde-se, em última análise, com o próprio mérito da controvérsia a ser julgada.

Portanto, CONHEÇO da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

No que se relaciona ao mérito da controvérsia, a alegada violação aos arts. 144, § 10, I e II, e 175, da Constituição Federal, não merece acolhida.

O ato normativo originalmente impugnado (Resolução 780/2019), assim como aquele que o sucedeu (Resolução 969/2022), determinam, em idênticos termos, que a prestação de serviços de fabricação e estampagem de placas de identificação veicular será realizada mediante o credenciamento de fabricantes e estampadores, vedando-se a habilitação de empresas de modo diverso.

Resolução CONTRAN 780/2019

Art. 10. A prestação de serviços de fabricação e estampagem das PIV será realizada por meio de credenciamento de fabricantes e estampadores, nos termos desta Resolução, sendo vedada a habilitação de empresas de forma diversa.

Parágrafo único. Para fins desta Resolução serão adotadas as seguintes definições:

I - Fabricante de Placa de Identificação Veicular - PIV: empresa credenciada pelo DENATRAN para exercer a atividade de fabricação, operação logística, gerenciamento informatizado e a distribuição das PIV semiacabadas para os estampadores;

II - Estampador de Placa de Identificação Veicular - PIV: empresa credenciada pelo órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal (DETRAN), em sistema informatizado do DENATRAN, para exercer, exclusivamente, o serviço de acabamento final das PIV e a comercialização com os proprietários dos veículos.

Resolução CONTRAN 969/2022

Art. 6º Para fins desta Resolução, adotam-se as seguintes definições:

I - estampador de PIV: empresa credenciada pelo órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal com uso de sistema informatizado do órgão máximo executivo de trânsito da União, responsável por exercer, exclusivamente, o serviço de acabamento final das PIV e sua comercialização junto aos proprietários dos veículos;

II - fabricante de PIV: empresa credenciada pelo órgão máximo executivo de trânsito da União para exercer a atividade de fabricação, operação logística, gerenciamento informatizado e distribuição das PIV semiacabadas para os estampadores credenciados;

Art. 10. A prestação de serviços de fabricação e estampagem das PIV será realizada por meio de credenciamento de fabricantes e estampadores, nos termos desta Resolução, sendo vedada a habilitação de empresas de forma diversa.

Como se constata, o dispositivo impugnado não dispõe, propriamente, sobre o emplacamento de veículos. Essa temática encontra-se regulamentada no art. 22, III, do Código de Trânsito Brasileiro, que estabelece a competência dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União, para realizá-lo.

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

[...]

III – vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União;

Não por outro motivo, a Resolução 969/2022, em seu art. 7º, V e VII, dispõe ser de competência do órgão máximo executivo de trânsito da União “ desenvolver, manter e atualizar o sistema informatizado de emplacamento ” e “ disponibilizar o sistema informatizado de emplacamento para a gestão e controle de distribuição do QR Code e das combinações alfanuméricas, estampagem das PIVs e emplacamento ”, reservando aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal as atribuições de “ credenciar as empresas estampadoras de PIVs no âmbito de sua circunscrição, utilizando sistema informatizado disponibilizado pelo órgão máximo executivo de trânsito da União ” e “ fiscalizar a regularidade das atividades dos estampadores de PIV, suas instalações, equipamentos, bem como o controle e gestão do processo produtivo ” (art. 8º, II e III).

Nos termos dos arts. 21, IV e VII, e 24, da referida Resolução, a atuação das empresas credenciadas, nesse contexto, restringe-se à simples alimentação do referido sistema informatizado de emplacamento, desenvolvido, mantido e atualizado pelo órgão máximo de trânsito da União e operacionalizado pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, aos quais incumbe, igualmente, a fiscalização quanto à regularidade das atividades executadas pelas empresas credenciadas.

Ao contrário do que defendido pela requerente, portanto, o dispositivo questionado refere-se a dois atos preparatórios (fabricação e estampagem de PIVs) à prática de atos típicos da Administração Pública (emplacamento

mediante sistema informatizado e sua fiscalização), caracterizando-os como atividade econômica em sentido estrito, cuja execução, a teor do parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, pode, mediante autorização, ser validamente confiada a qualquer particular previamente credenciado pelo DENATRAN e pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Confira-se, a propósito, o seguinte trecho do parecer ofertado pelo Procurador-Geral da República:

Na resolução impugnada inexistente menção ao credenciamento de empresas para a prestação do serviço de emplacamento. Refere-se, apenas, ao credenciamento de particulares para a execução dos serviços de fabricação e estampamento das PIVs.

Os serviços de fabricação e estampamento das PIVs são atividades privadas que, por imposição legal, necessitam de prévia autorização do órgão público competente, na forma do art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal [...].

A opção pelo credenciamento de particulares para tais serviços possui fundamento no poder de polícia administrativa do Estado, que impõe a adoção de medidas preventivas para o resguardo do bem coletivo.

No âmbito da atividade de polícia administrativa, é possível a atuação de particulares na prestação de serviço que integre ato preparatório ou sucessivo à prática de atos típicos do Estado.

Os serviços de fabricação e estampamento de PIVs encaixam-se no conceito de ato preparatório à prática de ato típico da Administração Pública (emplacamento).

Essa conclusão, contudo, não pode conduzir a interpretação de que o credenciamento de particulares para a fabricação e estampagem das PIVs integram o serviço de emplacamento.

Do texto da resolução impugnada não se extrai a possibilidade do credenciamento de particulares para a prestação do serviço de emplacamento ou de qualquer outro serviço público.

A propósito dessa conclusão, é pertinente realçar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5332 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2017), ao enfrentar controvérsia constitucional correlata, relacionada a uma legislação estadual que elevou a fabricação de placas de identificação veicular à condição de serviço público, a eminente Relatora concluiu, em pronunciamento acompanhado de forma unânime, que “ a circunstância de estar a fabricação de placas vinculada à

regulamentação estatal, de depender de autorização e ser objeto de constantes atos de fiscalização, pela necessidade de identificação dos veículos automotores para segurança e aplicação de sanções pelo descumprimento de normas de trânsito, não é suficiente para justificar a transformação de 'atividade econômica em sentido estrito' [...] em serviço público".

Não fosse por isso, é relevante destacar que, no ordenamento brasileiro, os serviços públicos compreendem tanto aqueles expressamente abordados pelo texto constitucional, quanto os que encontram alguma tangência nos comandos constitucionais dirigidos à Administração Pública por meio das competências ali estatuídas, consubstanciando, no âmbito de um regime jurídico essencialmente público, a “ *atividade material que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade para a satisfação de necessidades ou utilidades públicas singularmente fruíveis* ” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 282).

Nos termos do art. 175 da Constituição Federal, a prestação indireta de serviços públicos, cuja execução encontra-se delegada ao particular mediante concessão ou permissão, submete-se à exigência de licitar, com todas as nuances normativas e as exceções porventura previstas na legislação regulamentadora correlata.

Constituição Federal

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Trata-se de mandamento constitucional que busca vincular a escolha administrativa à proposta que melhor atenda ao interesse público, resguardando, ainda, a probidade no âmbito de um certame isonômico e impessoal. Afinal, “ *as feições jurídicas da Administração Pública - e, a fortiori, a disciplina instrumental, estrutural e finalística da sua atuação* -

estão alicerçadas na própria estrutura da Constituição, entendida em sua dimensão material de estatuto básico do sistema de direitos fundamentais e da democracia ” (BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização . Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 26).

Para além de assegurar um objetivo imediato estritamente público, relacionado à realização do melhor negócio possível, o dever constitucional de licitar direciona sua carga protetiva também aos administrados, sob o prisma da promoção da igualdade pela via da competição, conforme bem destacado pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE:

5. A licitação – tenho-o reiteradamente afirmado – é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração.

6. A licitação, assim, há de ser concebida como uma imposição do interesse público, sendo seu pressuposto a competição. " *Competição* " é, no entanto, termo que assume ao menos duas significações. Enquanto pressuposto da licitação, competição é possibilidade de acesso de todos e quaisquer agentes econômicos capacitados à licitação; ela, aqui, é concreção da garantia de igualdade (isonomia). Chamemo-la competição-pressuposto. Por outro lado, competição é também disputa, ou seja, no caso, possibilidade de uns licitantes apresentarem melhores propostas do que outros, uma proposta melhor de todas. Chamemo-la competição-disputa.

7. Sendo um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição de que aqui se trata [competição-pressuposto], visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração.

(ADI 3.070, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 19/12 /2007)

Portanto, como regra geral, a delegação de um serviço público exige a realização de um processo objetivo e impessoal de licitação que afaste a

discricionariedade na escolha da proposta de execução de determinada utilidade.

Essa exigência comporta exceções, todavia, nos termos do próprio art. 37, XXI, da Constituição Federal, que, ressaltando expressamente os casos especificados na legislação, acaba por transportar para a seara dos serviços públicos as potenciais hipóteses de dispensa e de inexigibilidade do dever de licitar, desde que, evidentemente, ajustadas à finalidade da prestação estatal.

Não é outra a compreensão de significativa parcela da doutrina administrativista (AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão do serviço público*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 27-29; JUSTEN FILHO. Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 284-287), da qual destaco a seguinte lição:

[...] há de se observar que o vocábulo “sempre”, vazado na expressão fundamental, não tem o condão de eliminar eventuais e excepcionais contratações de colaboradores administrativos interessados sem a observância prévia daquele processo. O que se tem, naquela ordem constitucional de acatamento do preliminar processo licitatório, é que os princípios da Administração Pública terão de ser observados, sem preferências, privilégios ou prejuízos a quem quer que seja. Isso não impede, todavia, que possa sobrevir uma excepcional situação em que inexistam dois competidores, pela condição especial de determinado serviço público, por exemplo, que torne inviável o confronto de propostas diferenciadas, porque não há, naquela hipótese, mais de um a apresentá-las. Também os casos de dispensa de licitação, que se mostrem objetivamente aplicáveis à especificidade do objeto de determinada concessão ou de uma permissão, podem subsumir-se a uma das situações previstas na legislação comum de licitação, tal como se entrevê prescrito no art. 14 da Lei n. 8.987/95 (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre Concessão e Permissão de Serviço Público no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 115-116).

Nessa perspectiva, constatando-se ser inexigível a licitação por patente inviabilidade de competição, reconhece-se a viabilidade de o Estado consolidar um sistema de credenciamento que, informado pelos princípios constitucionais conformadores do exercício da função administrativa, e amparado em rígidos pressupostos a serem preenchidos pelos proponentes, possa consolidar um universo de prestadores em potencial para a satisfação do interesse público almejado.

Adota-se, assim, o credenciamento para “ denominar tais casos, em que, repita-se, não incide o dever constitucional de licitar pela própria natureza jurídica do ato, que não é contrato, e pela inexistência de qualquer competição, já que todos os interessados podem alcançar o mesmo objetivo, de modo includente, e não excludente ” (ADI 1.923, Redator para o acórdão LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 17/12/2015). Tal compreensão, inclusive, foi chancelada em inúmeras oportunidades pelo Tribunal de Contas da União:

O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar (TCU. Acórdão 436/2020-Plenário).

É possível a utilização do credenciamento para a contratação de instituições financeiras visando à prestação do serviço de pagamento da remuneração de servidores públicos, desde que demonstrado que a adoção desse modelo é mais vantajosa para a Administração Pública (TCU. Acórdão 1191/2018-Plenário).

É regular a utilização do credenciamento em casos cujas particularidades do objeto a ser contratado indiquem a inviabilidade de competição, ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública (TCU. Acórdão 1545/2017-Plenário).

O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal (TCU. Acórdão 352/2016-Plenário).

O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados (TCU. Acórdão 3567/2014-Plenário).

A adoção do credenciamento pelo Poder Público pode ocorrer, então, de modo a certificar todos os sujeitos que preenchem os requisitos para prestar determinada utilidade. Nessa hipótese, admite-se o credenciamento de um número potencialmente ilimitado de interessados, desde que preenchidos os pressupostos estabelecidos pela Administração Pública.

Disso não decorrerá, necessariamente, a contratação de todos os particulares em situação de igualdade de condições, na medida em que, sendo possível uma posterior seleção daquele que efetivamente irá realizar o objeto contratual, não se descarta a ocorrência de um processo decisório complementar, a ser desenvolvido fora do contexto público, como adverte MARÇAL JUSTEN FILHO, que prossegue:

Um exemplo dessa ordem envolve a prestação de serviços de saúde. Nessa área, é usual a Administração praticar modalidades de estipulação em favor de terceiros. Os servidores receberão os serviços e escolherão o profissional que os prestará. A Administração realizará o pagamento pelos serviços, em valores e condições previamente estabelecidos. Nesses casos, não tem cabimento uma licitação. Caberá à Administração estabelecer as condições de execução dos serviços e as demais cláusulas a serem observadas. Todo o profissional que preencher os requisitos mínimos fixados pela Administração poderá requerer seu credenciamento, o que significará sua admissão a um cadastro que ficará à disposição dos beneficiários (servidores). A escolha do profissional caberá ao próprio beneficiário. Prestado o serviço, o profissional pleiteará à Administração a remuneração por valor predeterminado.

Note-se que a Administração não impõe aos particulares a escolha do profissional a ser consultado. Nada impede que um profissional credenciado seja o único escolhido por todos os beneficiários e que outros não sejam procurados por quem quer que seja.

Nessas situações de credenciamento, verifica-se inexigibilidade de licitação, em virtude da inviabilidade de competição, que se verifica por dois fundamentos. Por um lado, há a ausência de exclusão entre os possíveis interessados. Por outro, a escolha do particular a ser contratado depende de critérios variáveis e insuscetíveis de uma comparação objetiva.

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos* [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019)

Incorporando as sucessivas construções doutrinárias e jurisprudenciais sobre a temática, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) positivou o credenciamento como espécie de procedimento auxiliar das licitações e das contratações, afirmando expressamente a inexigibilidade de licitação na hipótese. A respeito do instituto, esclarece CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO (*Curso de Direito Administrativo* . 36ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 522) :

[...] o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação, cuja inviabilidade de competição reside justamente no fato de que qualquer um que preencha os requisitos está apto a realizar o serviço ou fornecer o produto.

É comum atrelar a ideia de inexigibilidade de licitação à figura do fornecedor exclusivo; entretanto, a competição também é impraticável quando *todos* puderem ser contratados, por um preço previamente definido no próprio ato de chamamento, sem discrepâncias entre o serviço ou produto oferecido. Essa ideia acabou sendo explicitamente acolhida na nova lei (art. 75, IV).

Entre as espécies de credenciamento previstas no novo diploma, destaca-se, pela relevância que apresenta para o caso sob análise, a contratação com seleção a critério de terceiros, que ocorre “ *nas hipóteses em que a escolha do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação, que, via de regra, será também o responsável por arcar com o pagamento pelo serviço prestado* ” (DAL POZZO, Augusto Neves; ZOCKUN, Maurício; CAMMAROSANO, Márcio. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21* [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021).

Lei 14.133/2021

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

A utilização desse procedimento auxiliar das licitações e das contratações administrativas, *“precipualemente voltado para a execução, por particulares, dos serviços instrumentais necessários ao desenvolvimento das atividades de polícia administrativa”* (DALLARI, Adílson Abreu. Credenciamento. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (org.). *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba: Direito Administrativo e Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, vol. 2, p. 51), consubstancia-se como verdadeiro *“meio de controle (poder de polícia) exercido pela Administração Pública sobre atividades privadas, geralmente atividades privadas instrumentais ao exercício do poder de polícia principal (ex., oftalmologistas e psicólogos*

*aptos a fazerem os exames necessários à habilitação de motorista, estabelecimentos habilitados a confeccionar placas de automóveis ou blocos de notas fiscais etc.)” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 558).*

Consideradas essas premissas, a previsão do credenciamento como meio de prestação de serviços de fabricação e estampagem das PIVs não antagoniza com o dever de licitar a prestação indireta de um serviço público, tal qual estatuído pelo art. 175 da Constituição Federal. Ao contrário, a adoção desse instrumento pela Administração Pública, além de plenamente fundamentado na inexigibilidade de licitação que incide na espécie, mostra-se nitidamente em consonância com a satisfação do interesse público, consoante informações prestadas pelo DENATRAN na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade:

[...] a determinação do CONTRAN para utilização do instituto do credenciamento para habilitação de empresas estampadoras e fabricantes de PIV representa a adoção de estratégia administrativa que zela pelos preceitos constitucionais da impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, pois admite que todos os interessados, que preencherem os requisitos legais, possam licitamente prestar os serviços, implicando na universalização dos serviços, na maior comodidade para os cidadãos, na geração de empregos, dentre outras benesses à sociedade.

[...]

Para a seleção de estampadoras e fabricantes de PIV, a licitação não se mostra adequada, pois prejudicaria a competitividade: uma empresa vencedora de certame licitatório se firmaria como a única fornecedora de PIV, fazendo com que todas as demais, excluídas do mercado, encerrassem suas atividades comerciais. Com o passar do tempo, em subseqüente processo licitatório, não mais haveria possibilidade de concorrência, pois é improvável que houvesse empresa disposta a realizar o necessário investimento, especialmente em planta industrial, para competir com a empresa vencedora do certame anterior. E, caso fosse arrojada a esse ponto, e, eventualmente, vencesse a nova licitação, obrigaria a vencedora do contrato anterior a demitir funcionários e encerrar as suas atividades. Por essas razões, o único modelo adequado é o de credenciamento.

Ademais, a PIV não é um produto a ser comercializado pelo setor privado com o Poder Público, trata-se, em sua essência, de um produto produzido pelo setor privado por meio de processo

regulamentado e controlado pelo poder público, que estabelece normas para o credenciamento e produção com a finalidade de garantir a padronização e a segurança da cadeia produtiva.

De outra perspectiva, a norma impugnada tampouco afronta o pacto federativo, ou viola a autonomia dos Estados-membros.

Como tenho reiteradamente afirmado, o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional* . 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14) quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição* . Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou na menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques* . Paris: Presses Universitaires de France , 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política* . v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem

como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da *mais maravilhosa obra jamais concebida*, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para

um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución* . Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ

ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo* . Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317) e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no art. 22 da CF.

Naquilo que aqui interessa, o art. 22, XI, da CF especifica a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos seguintes termos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...]
XI - trânsito e transporte;

No exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei 9.503 /1997 (Código de Trânsito Brasileiro), que, a respeito do tema tratado pelo dispositivo impugnado – fabricação e estampagem de placas de identificação veicular –, previu o seguinte:

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.

O Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, órgão máximo normativo e consultivo (art. 7º, I, do CTB) do Sistema Nacional de Trânsito, possui as seguintes competências (art. 12 do CTB), entre outras:

Art. 12. Compete ao CONTRAN:
I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;
[...]
VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares;
[...]
X - normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;

Considerados os dispositivos citados, e como bem realçado pelo Procurador-Geral da República, a definição dos serviços de fabricação e estampagem das PIVs integra o rol de competências do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), que, enquanto coordenador do Sistema Nacional

de Trânsito e seu órgão máximo executivo, normativo e consultivo, recebeu as expressas incumbências legais de estabelecer normas regulamentares (quanto ao campo normativo atinente ao registro e ao licenciamento de veículo, assim como às placas veiculares), instituir a Política Nacional de Trânsito e coordenar os órgãos do sistema (entre os quais os órgãos executivos estaduais de trânsito).

Além de acolher a necessária atribuição para disciplinar o serviço de emplacamento, o CONTRAN ainda age sob a legitimação da competência deferida ao ente federal para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI, CF), razões pelas quais o órgão máximo em referência editou diversas resoluções similares àquela impugnada, entre as quais: a) Resolução 927/2022, sobre o credenciamento de entidades para a realização de exames de habilitação; b) Resolução 886/2021, que trata do credenciamento de empresas para a produção do CNH; e c) Resolução 789/2020, sobre o credenciamento de entidades para a capacitação, qualificação e atualização de profissionais que atuam no processo de habilitação de condutores.

De fato, ao analisar a fabricação de placas enquanto matéria legislativa tensionada na repartição federativa de competências, esta SUPREMA CORTE consignou, em mais de uma oportunidade, caber ao ente federal legislar sobre o tema.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, INC. V, E 2º, § 1º, § 6º E § 7º, DA LEI CATARINENSE N. 13.721/2006. DELEGAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRÂNSITO: FABRICAÇÃO DE PLACAS DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA. ARTS. 22, 115 E 221 DA LEI N. 9.503/1997 E RESOLUÇÃO N. 510/2014 DO CONTRAN: PARÂMETROS NACIONAIS A SEREM OBSERVADOS PELOS ÓRGÃOS E PELAS ENTIDADES EXECUTIVAS DE TRÂNSITO. INOBSERVÂNCIA. AUSÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR PREVISTA NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DO § 1º, ART. 2º, DA LEI EM QUESTÃO, NO QUE RESPEITA AOS DEMAIS SERVIÇOS PREVISTOS, EXCEÇÃO FEITA À FABRICAÇÃO DE PLACAS VEICULARES. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º, INC. V, E 2º, § 6º E § 7º DA LEI CATARINENSE N. 13.721/2006.

(ADI 5.332, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2017)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 20.805/2013 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE CLÍNICAS PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES DE APTIDÃO FÍSICA, MENTAL E DE AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA. LIMITAÇÃO DO CREDENCIAMENTO DE FABRICANTES DE PLACAS E TARJETAS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES. CRITÉRIO DEMOGRÁFICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE (ART. 22, XI, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. REQUERIMENTO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS REJEITADO.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

3. A norma impugnada, ao limitar o credenciamento de clínicas médicas e psicológicas, bem como de fabricantes de placas e tarjetas, a um critério demográfico (proporção de um estabelecimento para cada quarenta mil eleitores), invadiu a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF).

4. Ação Direta julgada procedente. Inexistência dos requisitos necessários à modulação de efeitos.

(ADI 5.774, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 3/10/2019)

Mostra-se constitucionalmente hígida, portanto, a competência exercida pelo CONTRAN ao regulamentar a habilitação de empresas fabricantes e estampadoras de placas por meio do credenciamento, inexistindo, no ponto, qualquer ofensa à autonomia dos Estados-membros.

Ante o exposto, julgo IMPROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 18/08/2023 00:00