



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2019.

(Do Sr. Zé Neto)

Susta a Resolução nº 678, de 21 de junho de 2017, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

O CONGRESSO NACIONAL Decreta:

Art. 1º Susta-se a Resolução nº 678, de 21 de junho de 2017, que “Estabelece o Registro Nacional de Veículos em Estoque – RENAVE e dá outras providências.”

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

JUSTIFICATIVA

O Presidente do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, em 28 de agosto de 2015, ad referendum do Conselho, por meio da Deliberação nº 144, ato monocrático, instituiu o Registro Nacional de Veículos em Estoque – RENAVE, destinado a viabilizar a escrituração eletrônica dos livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos, conforme previsto no art. 330 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

Posteriormente, em 23 de março de 2016, por meio da Resolução CONTRAN nº 584, o Conselho revogou a Deliberação nº 144 e estabeleceu novas regras para a instituição do RENAVE.

Em seguida, por meio da Resolução nº 655, de 10 de janeiro de 2017, o CONTRAN revogou a Resolução nº 584 e mais uma vez estabeleceu novas regras ao RENAVE, alterando as disposições constantes da resolução anterior.

Finalmente, por intermédio da Resolução nº 678, de 21 de junho de 2017, as disposições anteriores sobre o RENAVE foram parcialmente alteradas, a partir do estabelecimento de novas condições para instituição do referido registro e da revogação da Resolução nº 655.

Apresentação: 01/10/2019 22:27

PDL n.645/2019



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ocorre que a Resolução 678/2017 preserva vícios em sua gênese e que se repetem desde a primeira tentativa de regulamentação do RENAVE pelo CONTRAN.

Do artigo 1º

O artigo primeiro institui o RENAVE, por intermédio do CONTRAN, destinado a viabilizar a escrituração eletrônica dos livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos.

Conforme previsto no caput do artigo 330 do CTB, a utilização de livros de registro de movimento de entrada e saída deve observar modelos aprovados e rubricados pelos órgãos de trânsito.

Muito embora o próprio CTB disponha que “os livros previstos neste artigo poderão ser substituídos por sistema eletrônico, na forma regulamentada pelo CONTRAN” (no parágrafo sexto do art. 330), deve-se interpretar o transcrito parágrafo sob a égide do caput. Logo, a melhor interpretação leva ao entendimento de que a utilização do RENAVE no âmbito dos Estados e do Distrito Federal deve ser precedida da expressa anuência/aceitação do Órgão ou Entidade executivo de trânsito estadual quanto à validade do RENAVE em sua circunscrição, isto é, nos limites geográficos de sua jurisdição.

A pretensão do CONTRAN de impor a utilização de um livro eletrônico de registro de movimento de entrada e saída de veículos, independente da manifestação de aceite por parte do Órgão ou Entidade executivo de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal, viola a distribuição de competência estabelecida pelo próprio Código de Trânsito Brasileiro. Afinal, a utilização de livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos deve observar modelos aprovados e rubricados pelos órgãos de trânsito, na expressa dicção do artigo 330 CTB.

Ademais, consoante o inciso III do artigo 22 do citado Código, compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos. Como decorrência, não pode o CONTRAN pretender executar, sob a coordenação do Departamento Nacional de Trânsito e sem a anuência dos departamentos estaduais, a realização destas atividades a partir do RENAVE, pois se estaria invadindo a competência expressa dos Detrans, ainda que esta competência tenha sido delegada. Afinal, a delegação não impõe a atuação da entidade estadual ou distrital, mas lhe transfere atribuição para a prática do ato específico, desde que haja a ocorrência das regras legais para o exercício da atividade atribuída ao ente estatal.

O artigo 19 do Código de Trânsito Brasileiro, ao elencar as competências do órgão máximo de trânsito da União, nada estabelece nos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

seus vinte e nove incisos quanto a uma eventual competência do DENATRAN para organizar, manter ou gerenciar a utilização de livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos.

Verifica-se também impropriedade na redação do parágrafo segundo do artigo primeiro, a dispor que o RENAVE é o único meio tecnológico hábil, de que trata o §6º do art. 330 do CTB, admitido para substituir os livros de registros de movimentos de entrada e saída de veículos novos e usados dos Estabelecimentos. O CONTRAN extrai do parágrafo sexto do artigo 330 do CTB uma interpretação restritiva (e equivocada) da norma, ao determinar que somente o RENAVE pode ser utilizado como sistema eletrônico em substituição aos livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos nos Estabelecimentos.

O Código de Trânsito em nenhum trecho do seu texto limita a substituição dos livros de registro por apenas um sistema eletrônico, assim como também o CTB não determina que o DENATRAN seja provedor da solução tecnológica, mormente seu provedor com exclusividade. O Código apenas determina que a substituição dos livros de registro por um sistema eletrônico obedeça à regulamentação expedida pelo CONTRAN.

A criação e imposição do RENAVE, como "único meio tecnológico hábil", portanto, exorbita a competência regulamentar concedida por lei ao CONTRAN.

O abuso do poder regulamentar, especialmente nos casos em que o órgão da União atua *contra legem* ou *praeter legem* (contra a lei ou além dos limites da lei) expõe o ato transgressor (Resolução 678/2017) ao controle parlamentar, de modo a sustar-lhe os efeitos. Não cabe ao CONTRAN atuar na anômala condição de legislador positivo para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema legal, só podem ser legitimamente definidos pela União, mediante aprovação pelo Congresso.

Quando o CTB dispõe que os livros previstos neste artigo [330] poderão ser substituídos por sistema eletrônico, na forma regulamentada pelo CONTRAN, não está outorgando função legislativa ao Conselho Nacional de Trânsito. O CTB apenas reconhece o poder regulamentar, isto é, a prerrogativa conferida ao CONTRAN de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar a sua efetiva aplicação. Não pode o Contran, a pretexto de regulamentar dispositivo legal, simular o exercício da função de legislar decorrente de indevida delegação oriunda do Poder Legislativo.

Apenas no intuito de enriquecer o debate, caso fosse admitido que o CONTRAN tivesse recebido da União, por intermédio do parágrafo sexto do artigo 330 da Lei 9.503/1997, o poder delegado para se contrapor à



CÂMARA DOS DEPUTADOS

previsão do caput do mesmo artigo 330 (quanto à competência dos órgãos de trânsito de aprovar os modelos de livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos), estaríamos diante de indevida delegação oriunda do Poder Executivo no exercício de função legislativa, pois seria, em verdade, inaceitável renúncia à função outorgada à União pelo inciso XI do artigo 22 da Constituição Federal.

O ato administrativo que regulamenta a lei não pode criar direitos e obrigações, porque isso é vedado, nos termos do inciso segundo do artigo quinto da Constituição Federal. Considerando que o CONTRAN está legitimado a estabelecer obrigações derivadas das obrigações expressas por lei, é requisito de validade que tais obrigações subsidiárias estejam adequadas às matrizes legais.

A opção do CONTRAN pelo sistema eletrônico, com o armazenamento das informações e documentos em meio digital não pode acarretar a obrigatoriedade de utilização do RENAVE.

Muito embora a situação ideal aponte para a plena utilização da transmissão eletrônica de informações e documentos, para os Estabelecimentos que não queiram ou não possam utilizar as redes de comunicação eletrônica deverá ser admitida a manutenção do processo de abertura de livros de registro em meio físico, porquanto não consta do CTB qualquer menção expressa à derrogação do caput do artigo 330. O mesmo pode-se dizer em relação aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal. Não lhes pode ser imposta a utilização de escrituração eletrônica dos livros, pois o artigo 330 não prevê essa obrigação.

O parágrafo sexto do artigo 330 do CTB ao dispor que os livros previstos neste artigo PODERÃO ser substituídos por sistema eletrônico, está a indicar ser uma faculdade a transmissão eletrônica das informações de registro de movimento de entrada e saída de veículos novos e usados nos Estabelecimentos.

Somente poderia ser instituída a substituição do procedimento em meio físico por um procedimento eletrônico se houvesse determinação legal para tanto, não podendo ser considerado o ato normativo regulamentador (Resolução 678/2017) o meio adequado para instituir esta obrigação de utilização de formatos exclusivamente digitais.

Por conseguinte, deve ser sustado o ato normativo do CONTRAN que exorbite do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Dos artigos 8º e 9º

Os parágrafos segundo e terceiro do artigo oitavo da Resolução 678/2017 conflitam com o inciso primeiro do artigo 123 do CTB e, de maneira



CÂMARA DOS DEPUTADOS

reflexa, com os artigos 405 e 411, inciso primeiro, da Lei 13.105, de 16 de março de 2015.

Quando o parágrafo segundo do artigo oitavo da Resolução 678/2017 prevê que o procedimento de compra e venda de veículo por meio do RENAVE dispensa o reconhecimento de firma do representante do Estabelecimento no ATPV original, o CONTRAN desconsidera a força probante que a Lei 13.105/2015 empresta aos documentos públicos atestados por tabelião. O artigo 405 da mencionada lei prevê que o documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o tabelião declarar que ocorreram em sua presença. Por conseguinte, a dispensa do reconhecimento de firma no ATPV pelo Contran importará na exclusão da força probante do comprovante de transferência de propriedade, uma vez que deixará o tabelião de declarar que a transação de compra e venda ocorreu na sua presença.

Em reforço, cita-se ainda o inciso primeiro do artigo 411 da Lei 13.105/2015, segundo o qual considera-se autêntico o documento quando o tabelião reconhecer a firma do signatário. Convém mencionar que por força do artigo sétimo da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, aos tabeliães de notas compete com exclusividade reconhecer firmas.

Considerando que o sistema jurídico não se compõe de único sistema normativo e sim de vários, que constituem um conjunto harmônico e interdependente, deve o CONTRAN considerar o sistema em que se insere a sua norma (Resolução 678/2017), relacionando-a com outras normas concernentes ao mesmo objeto. Deve-se, por conseguinte, cotejar a resolução normativa expedida pelo CONTRAN, em análise, com outros diplomas legais ou leis diversas, mas referentes ou relacionadas ao mesmo objeto, pois pela interpretação comparada e sistemática de uma determinada norma, pode-se desvendar o sentido e alcance de outras.

No que diz respeito à violação pelo CONTRAN do inciso primeiro do artigo 123 do CTB, tal fato decorre da criação de nova modalidade de Certificado de Registro de Veículo, em meio eletrônico, denominado de CRV-e.

O Código de Trânsito não prevê a criação de um documento eletrônico que substitua o CRV impresso. Quando o Código permite que um determinado documento seja substituído por um instrumento eletrônico, expressamente declara essa possibilidade como, por exemplo, no comprovante de transferência de propriedade (art. 134, parágrafo único) e no livro de registro de movimento de entrada e saída de veículos (art. 330, parágrafo sexto).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Resolução 678/2017 ignora o silêncio eloquente do CTB. A ausência de previsão legal para criação de um CRV eletrônico não constitui lacuna, tampouco esquecimento do ente legislante. Ao revés, trata-se de uma decisão deliberada, consciente e proposital restrição. Tal omissão constitui-se em silêncio eloquente e não um vácuo legislativo que possa ser preenchido por meio de interpretação ampliativa por órgãos da Administração Pública, máxime o CONTRAN.

A ausência de previsão no Código de Trânsito de um CRV eletrônico não frustra a intenção ordenadora deste sistema normativo. Como visto, a existência do CRV impresso e com firma reconhecida no seu verso (ATPV) está em consonância com outros dispositivos legais incidentes na formalização de negócios jurídicos que importem na alienação de bens móveis automotores.

A pretexto de facilitar a atuação dos Estabelecimentos, o Contran cria nova hipótese de documento (CRV-e) para quando houver a transferência de propriedade do veículo e que não foi prevista na legislação federal pertinente. Enquanto o CTB, por meio do artigo 123, exige que seja expedido, obrigatoriamente, novo Certificado de Registro de Veículo por ocasião da transferência de propriedade, a Resolução 678/2017, do Contran, ampliou a quantidade de documentos envolvidos neste procedimento por meio do CRV-e, que não se confunde com o CRV, em deliberada regulamentação *contra legem*.

O ato do CONTRAN, de instituir nova modalidade de certificação de registro de um veículo por meio de uma resolução, sobre matéria que sequer lhe compete, além de afrontar os princípios constitucionais da reserva legal e da própria legalidade (artigo quinto, inciso segundo, e artigo 37, caput, da Constituição Federal), também ultraja a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, inciso XI, da CF).

O que o CONTRAN pretende fazer é inserir o que a lei afasta. O CONTRAN manifesta a pretensão de criar direito a partir de si mesmo, ao estender os efeitos do CTB a um procedimento diferenciado de transferência de propriedade em favor dos Estabelecimentos, assentado no CRV-e. Tal conduta caracteriza-se como ato administrativo normativo, manifestando a vontade unilateral da Administração Pública. Não é demais lembrar que a Administração Pública (neste caso o CONTRAN) não possui a necessária legitimidade constitucional para outorgar-se na competência legislativa e conferir validade, por si só, a regras que inovam o ordenamento jurídico.

Admitir que o CONTRAN possui competência para criar novos instrumentos de formalização da transferência de propriedade veicular, não resiste a preliminar controle de legalidade, muito menos em sede de controle constitucional. O Conselho Nacional de Trânsito submete-se ao Princípio da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Legalidade e como tal, a eficácia de sua atividade administrativa está atrelada ao atendimento da lei e do Direito. Nesse sentido, artigo segundo, parágrafo único, I, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Estes fatos, de per si, importam no reconhecimento da inconstitucionalidade e ilegalidade da Resolução 678/2017.

Do artigo 19

Outra repercussão da Resolução 678/2017 ocorre em relação à constituição de gravame para veículos em estoque. De acordo com o artigo 19, nas hipóteses em que o veículo em estoque for dado em garantia de operações de crédito, as instituições credoras deverão informar ao Detran o ônus financeiro constituído, devendo, nestes casos, informar o Número de Identificação Veicular (NIV), sendo obrigatória a expedição de novo CRV com a anotação do gravame.

A norma do CONTRAN silencia sobre a obrigatoriedade do registro do contrato de financiamento com cláusula de alienação fiduciária ou outro direito real e que serve de lastro para a anotação do gravame.

A Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (atualmente CETIP S.A.) é o ente privado mais afetado com esta Resolução, pois aparentemente deixará de prestar o serviço de envio de informações eletrônicas dos contratos de financiamento aos Detrans. Por certo os Estados também sentirão a perda de receita resultante da taxa de registro de contratos de financiamento cobrada das instituições credoras de garantia real.

A falta previsão de registro de contratos de financiamento para veículos inseridos no âmbito do RENAVE viola o artigo 1.361, parágrafo primeiro, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. De acordo com o Código Civil, "constituiu-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, [...] em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro."

Dos artigos 28 e 29

Merece também menção o impacto que o novo procedimento proposto por meio do RENAVE terá em relação a atividade dos despachantes documentalistas. Com a abreviação e supressão de procedimentos regularmente praticados nos departamentos estaduais de trânsito para a transferência de propriedade de veículos no âmbito dos Estabelecimentos, a atuação dos despachantes será esvaziada, porquanto não haverá espaço para que eles possam acompanhar, muito menos diligenciar os procedimentos administrativos de interesse de seus comitentes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Resolução 678/2017 permite acesso ao RENAVE apenas aos Estabelecimentos. A referida norma, nada dispõe sobre a atuação de despachantes que, atualmente, são os responsáveis, no âmbito dos Estabelecimentos, para tratar das questões burocráticas relacionadas ao registro, licenciamento e transferência de propriedade de veículos.

Exemplificativamente, no Estado da Bahia, o modelo de execução do RENAVE vai de encontro ao disposto na Lei estadual nº 13.206, de 17 de dezembro de 2014, norma esta que reconhece o relevante papel desempenhado pelos despachantes documentalistas na defesa dos interesses de seus comitentes.

A perspectiva para a crise econômica brasileira é de que o seu fim ainda tardará. As recentes projeções sobre retomada do crescimento econômico, emprego e renda sinalizam a manutenção e até mesmo o agravamento do quadro de recessão, ao mesmo tempo em que é esperado o agravamento dos problemas estruturais do país, a queda na arrecadação pública de tributos e o conseqüente rebaixamento na qualidade dos serviços públicos, sobretudo em virtude do contingenciamento no orçamento fiscal.

Na esteira deste quadro econômico, que também atinge duramente o setor relacionado à produção, comercialização e serviços associados a veículos automotores, o mercado de atividades de apoio ao setor automobilístico recebeu com espanto e desapontamento a Resolução 678/2017.

A proposta de implementação do RENAVE - além de padecer de vícios sob o prisma jurídico, tais como a usurpação de competência legislativa e exercício de poder regulamentar que extrapola os limites da lei - acarreta significativo impacto nas relações de trabalho e emprego atinentes aos procedimentos de transferência de propriedade e registro de veículos novos e usados, além de impactar, negativamente, na arrecadação de tributos estaduais.

Na aparente tentativa de desburocratizar o procedimento, o ato regulamentador expedido pelo CONTRAN termina por desconsiderar e suprimir atividades consideradas indispensáveis ao registro, licenciamento e transferência de propriedade de veículos, extrapolando sua competência.

O texto da Resolução 678/2017 não permite que despachantes façam uso da ferramenta eletrônica a ser implantada pelo DENATRAN, pois o acesso ao RENAVE é limitado aos Estabelecimentos (as pessoas jurídicas que prevejam no seu objeto social a atividade de compra e venda de veículos novos ou usados, ou seja, lojas, concessionárias ou estabelecimentos que comercializam veículos, novos ou não, nos termos do art. 330 do CTB).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A despeito da discussão sobre a legalidade da implementação do RENAVE, pretender alijar os despachantes do acesso a qualquer ferramenta eletrônica relacionada à escrituração eletrônica dos livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos em Estabelecimentos importará no cerceamento das atividades desempenhadas por mais de 100.000 (cem mil) profissionais em todo o país, que são geradores de mais de 500.000 (quinhentos mil) empregos diretos. Os despachantes documentalistas não podem ser privados do exercício de sua profissão, regulamentada por lei federal. Não é demais recordar que o número de desempregados ou sem ocupação no Brasil atingiu a marca de mais de 13 milhões de pessoas, com um nível de subemprego próximo dos 29 milhões de brasileiros. As projeções divulgadas pelos institutos econômicos apontam que mantido o atual cenário, ao menos um milhão de desempregados engrossarão as estatísticas daqueles que deixaram de exercer atividade remunerada.

Não é crível que um país que tem lutado para deixar a recessão (e que, até agora, o máximo que conseguiu foi projetar uma perspectiva de estagnação econômica) admita que órgãos e entidades da Administração Pública expeçam atos que tendem a agravar o problema. O RENAVE termina por se caracterizar como um conjunto de medidas que têm como objetivo apenas socorrer o capital dos grandes Estabelecimentos, afetados pela crise econômica que se arrasta pelo país e que certamente não deixarão de cobrar do consumidor final este custo eventualmente existente hoje engrossando seus caixas.

As medidas destinadas à implementação do RENAVE ameaçam direitos e em troca não oferecem garantias efetivas de crescimento e desburocratização. Esse tipo de procedimento combina com compressão salarial e deterioração das relações de trabalho. É medida essencial a prévia discussão com os diversos setores públicos e privados envolvidos na sistemática para comunicação, registro, controle, consulta e acompanhamento das transações comerciais, viabilizando a escrituração eletrônica dos livros de registro de movimento de entrada e saída de veículos. Somente com a integração e compartilhamento dos conhecimentos detidos pelos setores públicos e privados é que devem ser traçadas políticas públicas que permitam o enfrentamento da atual crise econômica e a busca pela maior eficiência, dentro da legalidade, na atuação do Estado brasileiro.

Diante do quanto exposto, justifica-se a sustação dos efeitos da Resolução CONTRAN 678/2017, sob pena da medida acarretar sérios prejuízos econômicos e sociais ao Brasil, com séria repercussão em toda a cadeia produtiva envolvida no segmento de serviços automotivos.

Reitero, assim, o pedido de apoio dos senhores Parlamentares no sentido da aprovação do presente projeto de Decreto Legislativo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sala das Sessões, em ___ de outubro de 2019.

ZE NETO
DEPUTADO FEDERAL-PT/BA

Apresentação: 01/10/2019 22:27

PDL n.645/2019

