MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação Geral de Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

Nota Técnica n.º 06001/2014/DF COGUN/SEAE/MF

Brasília, 08 de janeiro de 2014.

Assunto: Regulamentação do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) acerca da obrigatoriedade do uso de simuladores de direção veicular nos cursos de formação para habilitação de condutores de veículos automotores.

Recomendação: Comunicação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e ao Ministério Público Federal sobre a importância de impor o mínimo de barreiras técnicas possíveis para que seja mantida a livre concorrência do mercado de simuladores de direção veicular e de CFCs.

Acesso: Público

1. Introdução

1. Em 26 de novembro de 2013, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) encaminhou o Ofício nº 5.614/2013/CADE/SG/Gab à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae) referente ao Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo nº 08700.009228/2013-02[1], instaurado para apurar indícios de práticas anticoncorrenciais no mercado de fornecimento de simuladores de direção veicular para Centro de Formação de Condutores (CFCs), conforme norma expedita pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e regulamentada pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). O documento a esta Secretaria se baseou no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estabelece as competências da Seae no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

2. Nesse contexto, o objetivo desta nota é apresentar (i) a análise desta Secretaria sobre indícios de possíveis efeitos anticompetitivos das normas expedidas pelo Contran e Denatran e (ii) as sugestões para possíveis aperfeiçoamentos em prol da competição no mercado de simuladores de direção veicular. Inicialmente, serão abordadas as atribuições da Seae no âmbito da advocacia da concorrência. Em seguida, será feita a análise propriamente dita, buscando-se identificar o problema e as instituições afetadas e avaliar eventuais impactos ao bem estar econômico. Finalmente, serão apresentadas as considerações finais e as recomendações.

[1] Cabe ressaltar que o referido procedimento preparatório foi arquivado pela Superintendência-Geral do Cade, nos termos do § 1º do art. 67 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 e dos arts. 140 e 145 do Regimento Interno do Cade.

2. Da Atribuição de Promoção da Concorrência da Seae

3. Na atual configuração do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)[2], são competências desta Secretaria, dentre outras:

a) "elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional, de ofício ou quando solicitada pelo Cade, pela Câmara de Comércio Exterior ou pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça ou órgão que vier a sucedê-lo" (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, art. 19, inciso IV);

b) "propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País" (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, art. 19, inciso VI); e

c) "avaliar e manifestar-se acerca dos atos normativos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens", articulando-se com os órgãos públicos responsáveis (Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, art. 29, inciso VII e c/c inciso XI).

4. No contexto descrito, está entre as atribuições da Seae do Ministério da Fazenda a advocacia da concorrência, que consiste em esclarecer e incutir nos agentes econômicos (dentre os quais estão agentes privados e públicos) os ganhos alocativos e produtivos que a introdução e manutenção da concorrência produzem. Uma das formas de se promover a advocacia da concorrência é a identificação, pelos órgãos que compõem o SBDC, de normas legais ou infralegais (municipais, estaduais ou federais) que têm o condão de ferir ilicitamente a livre iniciativa ou a livre concorrência, previstas no art. 170, inciso IV[3], da Constituição Federal, e que impedem a sociedade de gozar os benefícios oriundos da concorrência.

5. O estudo em tela tem justamente o objetivo de avaliar se as normas referentes a aquisição de simuladores de direção veicular, editadas pelo Denatran em função de norma expedida pelo Contran, levanta barreiras anticoncorrenciais nesse segmento. Ressalta-se que, do ponto de vista institucional, a Seae não constitui instância deliberativa dentro do SBDC, embora possa provocar ou instigar eventuais mudanças normativas ou regulatórias.

6. Vale destacar a importância de estabelecer como objetivo da regulação o bom funcionamento do mercado de simuladores de direção veicular. Isso envolve um ambiente mais propício à concorrência e uma fiscalização eficaz, central de atendimento ao usuário, entre outras questões.

7. Enfatiza-se que as conclusões desse estudo possuem caráter opinativo. O ente federal tem, dentro dos limites legais, liberdade para construir regulamentos para disciplinar os serviços prestados pelos fabricantes de placas dentro de seu território.

---

[2] A estrutura atual do SBDC é dada pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. De acordo com essa lei, o SBDC é composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, e pelo Cade, órgão ligado ao Ministério da Justiça.

[3] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

IV - livre concorrência;

...

2. Das Normas que Regem o Funcionamento do Mercado de Simuladores de Direção Veicular

8. O Sistema Nacional de Trânsito, previsto na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), é composto por uma série de órgãos distribuídos em âmbito federal, estadual e municipal, os quais possuem tarefas relacionadas à viabilização de um trânsito seguro, fluente, confortável, cômodo e que preserve não só o meio ambiente, como também os bens públicos e privados[4]. São eles:

(i) Conselho Nacional de Trânsito (Contran), órgão máximo normativo consultivo e coordenador do Sistema;

(ii) Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), o órgão máximo executivo de trânsito da União;

(iii) Conselhos Estaduais de Trânsito (Cetrans) e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal (Contradife), órgãos normativos, consultivos e coordenadores;

(iv) Órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(v) Órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(vi) Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e

(vii) Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (Jaris)[5].

9. Para o caso em tela, é importante destacar, com maior vagar e cuidado, as competências do Contran e do Denatran. Segundo o art. 12 da Lei nº 9.503/1997, o Contran, *inter alia*, é responsável por estabelecer as normas regulamentares referidas no CTB, definir as diretrizes da Política Nacional de Trânsito e coordenar os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades.

10. Já o Denatran, que possui as suas competências dispostas no art. 19 do CTB[6], é responsável, *inter alia*, por administrar e colocar em prática a legislação no país, não possuindo

---

[4] MITIDIERO, Nei Pires in Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro: (direito de trânsito e direito administrativo de trânsito), ed. Forense, Rio de Janeiro, 2004, pág. 57.

[5] Conforme dispõe o artigo 7º do CTB.

[6] Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:
I - cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e diretrizes estabelecidas pelo Contran, no âmbito de suas atribuições;
II - proceder à supervisão, à coordenação, à correição dos órgãos delegados, ao controle e à fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;
III - articular-se com os órgãos dos Sistemas Nacionais de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, objetivando o combate à violência no trânsito, promovendo, coordenando e executando o controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito;
(...)
§ 1º Comprovada, por meio de sindicância, a deficiência técnica ou administrativa ou a prática constante de atos de improbidade contra a fé pública, contra o patrimônio ou contra a administração pública, o órgão executivo de trânsito da União, mediante aprovação do Contran, assumirá diretamente ou por delegação, a execução total ou parcial das atividades do órgão executivo de trânsito estadual que tenha motivado a investigação, até que as irregularidades sejam sanadas.
§ 2º O regimento interno do órgão executivo de trânsito da União disporá sobre sua estrutura organizacional e seu funcionamento.

atribuições decisórias, normativas ou consultivas de qualquer natureza. Na verdade, o Denatran "constitui o órgão executor da política nacional de trânsito e das decisões do Contran"[7]. Para que possa cumprir com esse mister, os incisos do já mencionado art. 19 explicitam as funções do Denatran, dentre as quais a supervisão da política de trânsito e a expedição de determinados documentos.

11. Feitas essas considerações e a fim de melhor avaliar o caso concreto, é necessário conhecer as normas infralegais que regulam a aquisição de simuladores de direção veicular.

12. As normas referentes ao ensino da condução de veículos automotores, elétricos e ciclomotores são de responsabilidade do Contran, que tem o dever de regulamentar o processo de habilitação, conforme o art. 12 do CTB. *In verbis*:

> Art. 12. Compete ao Contran:
>
> I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;
>
> (...)
>
> Art. 141. O processo de habilitação, as normas relativas à aprendizagem para conduzir veículos automotores e elétricos e à autorização para conduzir ciclomotores serão regulamentados pelo Contran.

13. Nesse sentido, a Resolução nº 168, do Contran, de 14 de dezembro de 2004, estabeleceu normas e procedimentos para a formação de condutores de veículos automotores e elétricos, a realização dos exames, a expedição de documentos de habilitação, os cursos de formação, especializados, de reciclagem, além de dar outras providências. Dentre as normas estabelecidas por esse regulamento, encontram-se o mínimo de horas-aula para o curso teórico-técnico e para as aulas práticas[8], além do detalhamento da estrutura curricular de ambas as etapas de treinamento[9].

14. A partir de 2010, entretanto, o Contran deu início ações para aperfeiçoar e modernizar o processo de formação de condutores de veículos automotores e elétricos. O principal objetivo da iniciativa é priorizar a defesa da vida e a segurança de todos os usuários do trânsito, sendo considerada a utilização de novas tecnologias para atingir tal finalidade.

15. Como ponto de partida para essa nova etapa, a Resolução nº 358, de 13 de agosto de 2010, do Contran, incluiu entre as exigências mínimas para credenciamento de CFC's a aquisição de simuladores de direção veicular, conforme redação dada pela alínea "f", do inciso III do art. 8º. *In verbis*:

> Art. 8º São exigências mínimas para o credenciamento de CFC:
> I – Infraestrutura Física
>
> (...)
>
> II - Recursos Didático-pedagógicos:
>
> (...)

---

§ 3º Os órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios fornecerão, obrigatoriamente, mês a mês, os dados estatísticos para os fins previstos no inciso X.

[7] RIZZARDO, Arnaldo in Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 3º Edição Revista e Atualizada, 2001, página 80.

[8] Art. 13. O candidato à obtenção da ACC, da CNH, adição ou mudança de categoria, somente poderá prestar exame de Prática de Direção Veicular depois de cumprida a seguinte carga horária de aulas práticas:
I – obtenção da ACC: mínimo de 15(quinze) horas/aula;
II – obtenção da CNH: mínimo de 15(quinze) horas/aula por categoria pretendida;
III – adição de categoria: mínimo de 15(quinze) horas/aula em veículo da categoria na qual esteja sendo adicionada;
IV – mudança de categoria: mínimo de 15(quinze) horas/aula em veículo da categoria para a qual esteja mudando.

[9] O Anexo II da Resolução nº 168/2004 DO Contran detalha a estrutura curricular básica, abordagem didático-pedagógica e disposições gerais dos cursos.

> III - Veículos e equipamentos de aprendizagem:
>
> f) um simulador de direção ou veículo estático.
> (...)

16. No entanto, o art. 47 definiu prazo de implementação somente para as novas exigências referentes a infraestrutura física (prazo de 1 ano) sem menção do prazo para as novas regras para "Veículos e equipamentos de aprendizagem". *In verbis*:

> Art. 47. As instituições ou entidades já credenciadas pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal terão o prazo de até 1 (um) ano para **adequação às exigências de infraestrutura física** estabelecidas nesta Resolução.(grifo nosso)

17. Com intuito de regulamentar a resolução do Contran, o Denatran emitiu a Portaria nº 808, de 11 de outubro de 2011, no qual determinou que os CFCs, por sua vez, adquirissem somente simuladores certificados por empresas cadastradas e homologados junto ao Denatran. *In verbis*:

> Art. 1º Estabelecer os requisitos mínimos para homologação de simulador de direção a ser utilizado pelos CFCs na formação de condutores da categoria de habilitação B.
> (...)
> Art. 4º Os equipamentos de simulação de que trata esta Portaria deverão ser certificados por empresas credenciadas pelo Denatran como certificadoras de simuladores de direção a serem utilizados pelos CFCs na formação de condutores.

18. Seguindo a mesma linha, o Denatran, por meio da Portaria nº 513, de 17 de outubro de 2012, reitera que os CFCs somente poderão usar os simuladores previamente certificados e posteriormente homologados pelo órgão. *In verbis*:

> Art. 3º Os Centros de Formação de Condutores somente poderão utilizar simulador de direção previamente certificado e posteriormente homologado pelo Denatran.

19. Embora os simuladores já fizessem parte das exigências para o credenciamento dos CFCs, a simulação de prática de direção veicular foi incluída no currículo de formação de novos condutores pelo Contran quando da publicação da Resolução nº 420, de 31 de outubro de 2012. Essa resolução determinou ainda que a carga horária total do curso teórico-técnico passasse de 45 para 50 horas; o uso de simulador seria de 05 (cinco) horas-aula de 30 (trinta) minutos. A nova estrutura curricular deveria ser implementada até o dia 30 de junho de 2013. *In verbis*:

> Art. 2º Alterar o item 1.1.1 do Anexo II da Resolução Contran nº 168, de 14 de dezembro de 2004, que passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "1.1.1. Carga Horária Total: 50 (cinquenta) horas aula"
>
> Art. 3º Ficam incluídos os itens 1.1.2.6 a 1.1.2.8 no Anexo II da Resolução Contran nº 168, de 14 de dezembro de 2004, com a seguinte redação:
>
> "(...)
>
> 1.1.2.6 Simulação de prática de direção veicular, ministrada em equipamentos homologados pelo Denatran sob a fiscalização dos órgãos executivos estaduais

de trânsito e do Distrito Federal: 5 (cinco) horas aula de 30 (trinta) minutos, com intervalos de 30 (trinta) minutos, com o seguinte conteúdo didático:

(...)

1.1.2.7 As aulas realizadas no simulador de direção veicular, aplicadas exclusivamente aos pretendentes à obtenção da habilitação na categoria "B", serão ministradas após o cumprimento da carga horária relativa às aulas teóricas regulamentares, e antes da realização do exame teórico.

1.1.2.8 O Instrutor de Trânsito, o Diretor de Ensino, ou o Diretor Geral do CFC, realizará o acompanhamento e supervisão pessoal do seu respectivo candidato durante as aulas ministradas em simulador de prática de direção veicular, corrigindo possíveis falhas ou erros na observância das normas de conduta e circulação previstas no Código de Trânsito Brasileiro, ainda que o equipamento e/ou local sejam de uso compartilhado."

(...)

Art. 4º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, devendo a implantação da nova estrutura curricular básica do curso teórico-técnico de formação de condutores ocorrer até o dia 30 de junho de 2013.

20. Após a edição da Resolução nº 420/2012, o Contran editou outras três resoluções a respeito[10]. A última, Resolução nº 444, de 25 de junho de 2013, redefiniu a carga horária total do curso teórico-técnico novamente para 45 horas, mantendo a carga horária de 5 horas aulas ministradas em simuladores de direção veicular. Por fim, a resolução estabeleceu que a nova grade curricular passaria a vigorar em 31 de dezembro de 2013. *In Verbis*:

Art. 1º Alterar os itens 1.1.1, 1.1.2.6, 1.1.2.7 e 1.1.2.8 e incluir os itens 1.1.2.9 a 1.1.2.13, no Anexo II da Resolução Contran nº 168, de 14 de dezembro de 2004, que passam a vigorar com a seguinte redação:

"Anexo II (...)

1.1.1. Carga horária total: 45 (quarenta e cinco) horas aula.

(...)

1.1.2.6. As aulas realizadas em simuladores de direção veicular serão de 5 (cinco) 1 horas aulas de 30 (trinta) minutos cada, com intervalos de 30 (trinta) minutos, ministradas após inicio das aulas teóricas e, antes da expedição da Licença para Aprendizagem de Direção Veicular – LADV. As aulas serão realizadas nos Centros de Formação de Condutores das categorias "A, B ou A/B", desde que cumpridos os requisitos de infraestrutura física previstos pelo Conselho Nacional de Trânsito – Contran.

1.1.2.7. A cada aula ministrada no simulador de direção veicular, o software nele instalado, obrigatoriamente preverá, no mínimo, 10 (dez) situações que retratem as normas gerais de circulação e conduta previstas no Capítulo III, associadas às correspondentes infrações de trânsito previstas no Capítulo XV, ambos do Código de Trânsito Brasileiro, observado o seguinte conteúdo didático:

(...)

[10] As Resoluções nº 422, de 27 de novembro de 2012, e nº 435, de 20 de fevereiro de 2013, promoveram alterações no Anexo II da Resolução nº 168/2004 no que se refere à estrutura curricular do curso teórico-técnico de formação de condutores, principalmente quanto às aulas ministradas no simulador de direção veicular.

> Art. 6° A implantação da nova estrutura curricular de formação de condutores ocorrerá até 31 de dezembro de 2013.

21. A Resolução Contran n° 444/2013, em seu artigo 3°, também alterou as exigências quanto à infraestrutura física e aos veículos e equipamentos necessários para o credenciamento dos CFCs[11]. A norma detalha as especificidades das salas nas quais serão alocados os simuladores veiculares (inciso I), determina a inclusão dos simuladores como parte obrigatória dos veículos e equipamentos dos CFCs (inciso III) e as especifica as exigências para o uso dos simuladores veiculares (inciso V):

> Art. 3° Alterar a alínea "b" do inciso I e os incisos III e V, todos do art. 8° da Resolução CONTRAN n° 358/2010, passam a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 8° (...)
>
> I – Infraestrutura física: (...)
>
> b) se para ensino teórico-técnico, salas específicas para aulas:
>
> b.1) teóricas, obedecendo ao critério de 1,20 m² (um metro e vinte centímetros quadrados) por candidato, e 6 m² (seis metros quadrados) para o instrutor, com medida total mínima de 24m² (vinte e quatro metros quadrados) correspondendo à capacidade de 15 (quinze) candidatos, sendo que a capacidade total máxima não poderá exceder a 35 (trinta e cinco) candidatos por sala, respeitados os critérios estabelecidos: a) mobiliada com carteiras individuais em número compatível com o tamanho da sala; b) adequadas para destro e canhoto, além de cadeira e mesa para instrutor.
>
> b.2) de simulação de direção veicular, sala com medida total mínima de 15 (quinze) m² para acomodação e funcionamento do simulador de direção. Na hipótese de instalação de mais de 1 (um) simulador de direção na mesma sala, a cada equipamento instalado deverá ser acrescido espaço mínimo de 8m².
>
> b.2.1) A sala destinada ao(s) simulador(es) de direção deverá(ão) ter uma webcam instalada de forma a proporcionar uma visão panorâmica da sala de aula, que deverá transmitir as imagens geradas "online", para que os órgãos executivos estaduais de trânsito e do Distrito Federal, realizem a fiscalização destas aulas em tempo real, de tal forma que as aulas em simulador de direção só poderão ser iniciadas mediante a prévia e devida transmissão das imagens e após a autorização pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados e Distrito Federal, mediante a transmissão dos dados básicos do aluno no simulador.
> (...)
>
> III – Veículos e equipamentos de aprendizagem: (...)
>
> f) simulador de direção veicular, quando obrigatório para cada uma das categorias de habilitação;
>
> (...)

[11] Algumas resoluções anteriores chegaram a revogar a obrigação de simuladores veiculares, mas foram revistas de forma a manter a exigência. As Resoluções n° 421, de 31 de outubro de 2012, e n° 423, de 27 de novembro de 2012, determinaram a revogação da alínea "f" do inciso III do art. 8° da Resolução Contran n° 358/2010, que trata exatamente da inclusão dos simuladores de direção nas exigências de veículos e equipamentos para credenciamento dos CFCs.

> V - A utilização do simulador de direção veicular fica condicionada ao atendimento das seguintes exigências:
>
> a) laudo técnico de avaliação, vistoria e verificação de conformidade do protótipo, expedido por Organismo Certificador de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO na área de veículos automotores e produtos relacionados e credenciado pelo DENATRAN especificamente para tal finalidade;
>
> b) homologação do protótipo pelo DENATRAN, com análise de hardware, software e respectivos funcionamentos;
>
> c) laudo técnico de avaliação, vistoria e verificação de conformidade dos equipamentos, estrutura física e outros itens do local em que serão produzidos os simuladores, expedido por Organismo Certificador de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO na área de veículos automotores e produtos relacionados e credenciado pelo DENATRAN especificamente para tal finalidade;
>
> d) inspeção individualizada do simulador instalado, quando requisitado pelo DENATRAN, realizada por Organismo Certificador de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO na área de veículos automotores e produtos relacionados e credenciado pelo DENATRAN especificamente para tal finalidade.

22. Cabe ainda destacar a possibilidade do uso compartilhado do simulador de direção veicular, autorizado pelo Contran, conforme Resolução nº 423, de 27 de novembro de 2012. *In verbis*:

> Art. 3º Acrescentar o § 11 ao art. 8º da Resolução Contran 358, de 13 de agosto de 2010:
> "Art. 8º .....
>
> (...)
>
> § 11 O CFC poderá compartilhar o uso do simulador com outros CFC, desde que obedecidas às exigências mínimas previstas neste artigo."
>
> Art. 4º O art. 43 da Resolução Contran 358, de 13 de agosto de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 43 (...).....
>
> Parágrafo único A utilização do espaço compartilhado pelos CFC, nos termos do disposto no § 11 do art. 8º desta Resolução, não diminui ou exclui, para todos os fins, a responsabilidade exclusiva do CFC e seu corpo docente, em relação ao candidato."

23. Feito resumo sobre as normas que regem a aquisição de simuladores de direção, passa-se à análise acerca do caso em tela.

4. Da Análise

4.1. Do Problema Identificado, Objetivo e Instituições Impactadas

24. Como mencionado, o Cade encaminhou para esta Secretaria o Ofício nº 5.614/2013/CADE/SG/Gab, com a Nota Técnica nº 394, referente ao Procedimento Preparatório

de Inquérito Administrativo nº 08700.009228/2013-02. Trata-se de uma representação iniciada por denúncia anônima de proprietário de um CFC do interior do estado de São Paulo contra o Contran e outros com intuito de apurar indícios de práticas anticoncorrenciais, nos termos da Lei nº 12.529/11. Segundo o Representante, a escolha das empresas que fornecerão os equipamentos é de competência do Denatran, o qual, em mensagem encaminhada ao Cade, escolheu apenas três empresas que estariam estabelecendo preços incompatíveis com a realidade dos CFCs (R$ 35.000,00 por simulador) e, ainda, determinando a contratação de assistência técnica.

25. O Representante destacou (i) que a Federação Nacional das Auto Escolas e Centro de Formação de Condutores (FENEAUTO), entidade ligada à categoria, luta para que essa determinação seja implementada de acordo com a realidade e atuais condições financeiras dos CFCs, (ii) que consumidores poderão ser onerados e (iii) que alguns estabelecimentos seriam fechados. Após análise, o Cade concluiu que não há presença de indícios de infração da ordem econômica nos termos da Lei nº 12.529/11, mas alegou que a denúncia trata de ato de regulação governamental por parte dos órgãos de trânsito. Dessa maneira, encaminhou a denúncia a esta Secretaria para que ela exerça sua atribuição de advocacia da concorrência.

26. Do exposto, inexistindo indícios de infração à ordem econômica, a eventual restrição à concorrência decorreria de elevação das barreiras regulatórias à entrada no setor de fornecimento de simuladores.

27. Durante sua análise, a Seae constatou que a escolha das empresas autorizadas a fornecer os simuladores de direção é orientada por regulamentos expedidos pelo Denatran. Esses regulamentos estabelecem normas e procedimentos técnicos que visam garantir padrão mínimo de qualidade para os simuladores e envolvem três tipos diferentes de processos: (i) a homologação dos simuladores pelo Denatran, (ii) a certificação dos simuladores pelos Organismos de Certificação de Produtos (OCPs) e (iii) o cadastramento das OCPs no Denatran.

28. A Portaria do Denatran nº 808/2011, já citada, estabelece os requisitos mínimos para homologação dos simuladores. Além de detalhar os comandos e sistemas de hardware e os recursos básicos de software necessários, o regulamento determina que tais equipamentos sejam, ainda, certificados por empresas cadastradas no órgão. *In verbis*:

> Art. 2º Os requisitos mínimos quanto aos comandos e sistemas de hardware, bem como os recursos básicos de software são aqueles definidos respectivamente nos Anexo I e II desta Portaria.
> Art. 4º Os equipamentos de simulação de que trata esta Portaria deverão ser certificados por empresas credenciadas pelo Denatran como certificadoras de simuladores de direção a serem utilizados pelos CFCs na formação de condutores.

29. O cadastramento das OCPs no Denatran é realizado se cumprido algumas exigências, tais como a comprovação de habilitação jurídica e de regularidade fiscal/econômico-financeira, além de requisitos técnicos dispostos nos anexos da Portaria do Denatran nº 513/2012. Além disso, as OCPs devem ser acreditadas pelo Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Indústria (Inmetro). *In verbis*:

> Art. 1º O simulador de direção, para fins de homologação pelo Denatran, deverá ser previamente avaliado por organismo de certificação de produto (OCP), acreditado pelo INMETRO na área de veículos automotores e produtos relacionados, credenciado no Denatran especificamente para tal finalidade, na forma do Anexo I desta Portaria, que se responsabilizará pela verificação da conformidade do simulador de direção, com os requisitos mínimos estabelecidos na Portaria Denatran nº 808/2011 e no anexo II desta Portaria, mediante expedição de Laudo Técnico de Avaliação, Vistoria e Verificação de

Conformidade.

30. A Resolução nº 444/2013, já citada, apresenta os procedimentos necessários para a autorização do uso dos simuladores veiculares. *In verbis*:

> V - A utilização do simulador de direção veicular fica condicionada ao atendimento das seguintes exigências:
>
> a) laudo técnico de avaliação, vistoria e verificação de conformidade do protótipo, expedido por Organismo Certificador de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO na área de veículos automotores e produtos relacionados e credenciado pelo DENATRAN especificamente para tal finalidade;
>
> b) homologação do protótipo pelo DENATRAN, com análise de hardware, software e respectivos funcionamentos;
>
> c) laudo técnico de avaliação, vistoria e verificação de conformidade dos equipamentos, estrutura física e outros itens do local em que serão produzidos os simuladores, expedido por Organismo Certificador de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO na área de veículos automotores e produtos relacionados e credenciado pelo DENATRAN especificamente para tal finalidade;
>
> d) inspeção individualizada do simulador instalado, quando requisitado pelo DENATRAN, realizada por Organismo Certificador de Produto – OCP, acreditado pelo INMETRO na área de veículos automotores e produtos relacionados e credenciado pelo DENATRAN especificamente para tal finalidade.

31. Além disso, segundo o preâmbulo da Resolução nº 358/2010, infere-se que o principal intuito das exigências emitidas pelo Denatran é disponibilizar instrumentos didático-pedagógicos capazes de instruir eficientemente os condutores de veículos automotores e que contribuam com os objetivos da melhoria da formação de condutores: priorizar a defesa da vida e a segurança dos usuários do trânsito. *In verbis*:

> Considerando a necessidade de aperfeiçoar os processos de formação, qualificação, atualização, reciclagem e avaliação dos candidatos e condutores, priorizando a defesa da vida e a segurança de todos os usuários do trânsito;
>
> Considerando que a eficiência da instrução e formação depende dos meios didático-pedagógicos e preparo adequado dos educadores integrantes das instituições e entidades

32. Em suma, sob o aspecto econômico, as exigências do Denatran construíram o seguinte desenho institucional para a aquisição de simuladores de direção pelos CFCs:

i) Os simuladores devem ser homologados pelo Denatran antes se serem adquiridos pelos CFCs;
ii) Antes da homologação, os simuladores devem ainda ser certificados por uma OCP;
iii)A OCP deve ser devidamente cadastrada no Denatran e acreditada pelo Inmetro.

33. Constata-se, portanto, nos termos da legislação infralegal em vigor, que há barreiras regulatórias à entrada no mercado de fornecimento de simuladores para CFC's. Todavia, isso não significa que as exigências do Denatran são desarrazoadas, injustificadas,

desnecessárias ou desproporcionais e que sejam de monta tal que inviabilize a entrada de novos agentes no segmento[12].

34. Por fim, também deve ser observado que a exigência para que CFC's tenham simuladores pode se constituir em aumento das barreiras regulatórias à entrada no mercado de formação de condutores.

35. Entre os agentes afetados pela regulamentação ora em análise destacam-se: o Denatran, fornecedores de simuladores de direção, CFCs e os cidadãos que desejam obter habilitação de direção na categoria B[13].

4.2. Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

36. A análise dos impactos sobre o bem-estar econômico causado pelas normas emitidas pelo Contran e regulamentadas pelo Denatran, referentes ao mercado de simuladores de direção compõe-se de duas subseções. A primeira trata de eventuais impactos sobre a concorrência. A segunda subseção avalia outras consequências sobre a eficiência econômica.

4.2.1. Impactos à Concorrência

37. Para avaliar as consequências prováveis das normas expedidas pelo Denatran sobre o mercado de simuladores de direção veicular, utiliza-se metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[14]. A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: (i) limitação no número ou variedade de fornecedores; (ii) limitação na concorrência entre empresas; e (iii) diminuição do incentivo à competição. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores:

i) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;

ii) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;

iii) limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;

iv) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;

v) criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas:

i) controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;

ii) limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou

[12] Esta questão será abordada na Seção 4.2.1.
[13] Conforme a Resolução Contran nº 435/2013, somente os candidatos para a categoria B deverão passar por aula nos simuladores.
[14] Referência: OCDE (2007). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 1.0. Disponível em: http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/39680119.pdf. Acessado em 21.07.2010.

serviços;

iii) fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;

iv) aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem:

i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;

ii) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;

iii) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.

38. Como exposto na Seção 4.1, as normas e procedimentos expedidos pelo Denatran para o credenciamento de fornecedores de simuladores aos CFC's são barreiras à entrada. Entretanto, não significa que são injustificáveis e que são capazes de impedir que novas empresas entrem no mercado.

39. Infere-se que as normas estabelecidas pelo Denatran visam definir critérios de qualidade, foram formuladas a partir de conhecimento técnico do órgão de trânsito e estabelecem os requisitos mínimos necessários para as empresas serem fornecedoras dos CFC's. Ou seja, esta Secretaria deduz que o Denatran não tem interesse e não buscou fixar exigências desnecessárias e que somente reduziriam o número de empresas habilitadas a atuar no mercado. Considera-se que a restrição à concorrência, neste caso, além de onerar o consumidor e causar ineficiência econômica, comprometeria o objetivo do órgão de trânsito em, por meio dos simuladores, tornar o trânsito mais seguro.

40. Enfatiza-se que a Seae não possui competência para questionar os requisitos técnicos estabelecidos pelo Denatran. Neste cenário, esta Secretaria somente pode sugerir que o órgão de trânsito atue sempre com o intuito de não restringir a entrada de novas empresas e preservando a livre concorrência e livre iniciativa, abstendo-se de fixar preço e fixar o número de agentes que podem atuar no segmento[15].

41. É oportuno enfatizar a existência de indícios que as regulamentações do Denatran não ferem a competição do mercado de simuladores. Por exemplo, no relatório enviado pelo Cade, o Representante destaca em sua denúncia que apenas três empresas estariam autorizadas a fornecerem os simuladores aos CFCs. Entretanto, após o encaminhamento da denúncia ao Cade, foi constatado que o Denatran, em 31 de outubro de 2013, homologou a empresa Indra Esteio S.A para fornecimento de simulador, por meio do da Portaria do Denatran nº 207[16]. Assim, atualmente, são quatro as empresas autorizadas a fornecer esse equipamento aos CFCs.

---

[15] Não se pode confundir o estabelecimento de requisitos mínimos para atuar no mercado com a fixação de um número máximo de agentes que podem atuar no mercado. No primeiro caso, não há limites para o número de empresas; basta que as exigências sejam observadas. No segundo caso, não.

[16] RESOLVE:
Art. 1º Homologar o Simulador de Direção certificado pela OCP Nacional Certificadora Ltda, fabricado e/ou fornecido pela empresa INDRA ESTEIO SISTEMAS S.A, inscrita no CNPJ nº 09.523.576/0001-08, com sede à Rua do Semeador, 501 – Parque Software - CIC – Curitiba - PR, CEP 81.270-050, pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da publicação desta Portaria.
Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

42. Deste modo, embora a Seae reconheça que o Denatran estabeleceu barreiras regulatórias de caráter técnico no mercado brasileiro de simuladores de direção, não é possível afirmar que esses requisitos são desnecessários para o bom funcionamento do mercado e para o bem-estar de seus consumidores.

43. Também é oportuno mencionar que, de modo semelhante, embora a exigência de simuladores possa ser interpretado como elevação de barreiras à entrada no mercado de CFC's, não é possível afirmar que elas são desnecessárias ou desproporcionais ou inadequadas e que são capazes de restringir a concorrência no segmento[17].

44. Por fim, julga-se oportuno alertar o Denatran que seus regulamentos devem impor o mínimo de barreiras técnicas possíveis[18] para que, assim, seja mantida a livre concorrência do mercado de simuladores de direção veicular e de CFC's, abstendo-se de fixar preços e número de agentes nestes mercados.

4.2.2. Outros Impactos ao Bem-Estar Econômico

45. Como já citado, o Representante alegou que a determinação para o uso de simuladores para a formação de novos condutores poderia onerar os consumidores e até fechar estabelecimentos (CFCs), configurando um cenário no qual haveria perda de bem-estar econômico tanto para firmas como para consumidores. No entanto, a carga horária total do curso teórico-técnico se manteve em 45 horas, havendo um rearranjo na estrutura curricular, o que pode reduzir o impacto financeiro da aquisição do simulador.

46. Além disso, o Contran, por meio da Resolução nº 423/2012, citada anteriormente, autorizou o compartilhamento do uso do simulador entre os CFCs, permitindo que os custos da aquisição desse equipamento possa ser rateado. Essa possibilidade permite a redução do custo com a compra do produto e, portanto, mitiga o impacto no valor final dos cursos de formação para habilitação de condutores de veículos automotores.

5. Conclusão

47. A presente nota técnica teve a finalidade de avaliar os possíveis efeitos deletérios à concorrência causados pelas normas regulatórias emitidas pelo Denatran em função de resolução expedida pelo Contran acerca da exigência de simuladores em CFC's. Em suma, esta Secretaria constatou que:

(i) O Denatran expediu normas e procedimentos para a aquisição dos simuladores de direção veicular que visa o controle de qualidade desses equipamentos;

(ii) A competência técnica e legal para a fixação dos requisitos de credenciamento de fornecedoras de simuladores é do Denatran e não desta Secretaria;

(iii) Esta Secretaria não tem indícios de que os requisitos exigidos pelo Denatran são injustificáveis, embora possa se configurar em barreiras regulatórias à entrada no setor;

(iv) Depois da Representação junto ao Cade, o Denatran habilitou novo agente para fornecer simuladores de direção veicular;

(v) A autorização do compartilhamento do uso do simulador entre os CFCs, pelo Contran, pode reduzir os custos da aquisição dos simuladores para os CFCs e, consequentemente, mitigar eventual elevação dos preços a serem cobrados dos consumidores de por tal serviço.

---

[17] Ainda que, em virtude da exigência, o número de CFC's credenciados seja reduzido. Enfatiza-se que não é o número de agentes que garante, necessariamente, o ambiente concorrencial.

[18] Não há indícios que o Denatran tenha agido de forma contrária, ou seja, que suas exigências são desarrazoadas.

48. Em virtude do exposto, a Seae julga oportuno enfatizar a importância de o Denatran, em seus regulamentos, impor o mínimo de barreiras técnicas possíveis[19] para que, assim, seja mantida a livre concorrência do mercado de simuladores de direção veicular e de CFCs, abstendo-se de fixar preços e número de agentes nestes mercados.

49. Por fim, sugere-se o envio desta nota técnica ao Cade, ao Denatran e ao Ministério Público Federal para providências cabíveis.

À consideração superior.

REBECA CARMO BATISTA DE SOUZA
Assistente Técnico

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA
Coordenador-Geral de Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

RUTELLY MARQUES DA SILVA
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

PABLO FONSECA PEREIRA DOS SANTOS
Secretário de Acompanhamento Econômico

[19] Uma vez mais, não há indícios que o Denatran tenha agido de forma contrária, ou seja, que suas exigências são desarrazoadas.