



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA _____^a VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS.**

URGENTE

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no uso de suas atribuições institucionais, amparado nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal, no art. 6º, inciso VII, alíneas “b” e “d”, da Lei Complementar nº 75/93, vem, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

em face da:

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, que deve ser citada na pessoa do seu



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

representante judicial, o Procurador-Chefe da União em Goiás, com endereço na Rua 82, esquina com 83, nº 179, 12º andar - Ed. Funasa - Praça Cívica, Setor Sul, CEP nº 74083-010, Goiânia/GO;

DETRAN – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DE GOIÁS, pessoa jurídica de direito público interno, autarquia estadual, inscrita no CNPJ com o n. 02.872.448/0001-20, representado por seu Presidente Manoel Xavier Ferreira Filho, com sede na Avenida Atílio Corrêa Lima, s/n, Cidade Jardim, CEP 74425-030, Goiânia/GO.

1 – DO OBJETO DA AÇÃO

A título de esclarecimento, ressalta-se que a presente Ação Civil Pública embasa-se no Inquérito Civil Público n. 1.18.000.001114/2016-52, instaurado a partir de representação encaminhada pelo Sindicato dos Profissionais dos centros de formação de condutores de autos do Estado de Goiás – SINPOCEFC/GO, noticiando a ilegalidade da Resolução n. 543/2015 expedida pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN e da Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO, que instituíram a obrigatoriedade de inclusão de aulas práticas em simulador de direção veicular para candidatos à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação – CNH na categoria “B”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Pede-se vênia para que referido Inquérito Civil Público que acompanha a exordial seja considerado elemento integrante dos autos.

Esta demanda tem por objetivo lograr provimento judicial de conteúdo preponderantemente mandamental, que imponha aos réus a conduta de não fazer, consistente em não incluir dentre as aulas obrigatórias para a obtenção da CNH atividades de conteúdo pedagógico em simulador de direção veicular.

Dessa forma, busca-se a declaração de nulidade da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e dos demais atos normativos editados em decorrência daquela resolução, tais quais a Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO, em razão da ilegalidade e inconstitucionalidade de que padecem, a fim de que os processos de obtenção de CNH prossigam de acordo com a regulamentação anterior.

2 – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A fixação da competência da Justiça Federal do caso em tela decorre da natureza jurídica da União, ocupante do polo passivo da presente demanda. Com efeito, a Constituição Federal adotou, ao lado de outros, o critério *intuitu personae* para a fixação dessa competência.

Logo, tratando-se de questionamento de ato emitido pelo CONTRAN, vinculado à União, pessoa jurídica de direito público interno, contra a qual a presente demanda é movida, exsurge a competência da Justiça Federal para o processo e o julgamento do pleito, com base na Constituição Federal, art. 109, inciso I.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Além do mais, a só presença do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL no polo ativo é causa bastante da competência da Justiça Federal.

3 – LEGITIMIDADE PASSIVA

A legitimidade passiva dos réus decorre da própria configuração orgânico-normativa do Sistema Nacional de Trânsito. Nesse sentido, a Lei n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB) atribui ao CONTRAN, órgão público integrante da Administração Pública Direta federal, atribuições de coordenar o sistema e exercer o papel máximo normativo e consultivo, nos termos do art. 7º, inciso I, daquele diploma legal.

No exercício de suas atribuições legais, o CONTRAN expediu a Resolução n. 543/2015, determinando a realização obrigatória de aulas práticas em simulador de direção veicular, a serem adquiridos pelos centros de formação de condutores.

Dessa forma, por lhe serem imputados os atos praticados por unidades despersonalizadas que lhe são organicamente integrantes, dentre as quais o CONTRAN, é a União sujeito processual adequado para figurar no polo passivo da presente demanda.

Por sua vez, a legitimidade passiva do DETRAN/GO decorre da sua qualidade de entidade executiva de trânsito no Estado de Goiás, à qual é incumbida de realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores no âmbito de sua competência territorial, mediante delegação da União, nos termos do art. 22, inciso II, do CTB.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Posteriormente à edição da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN, o DETRAN/GO publicou a Portaria n. 162/2016 com o objetivo de instituir o novo regramento no Estado de Goiás, contendo as mesmas disposições daquele ato normativo. Por conseguinte, também é o DETRAN/GO sujeito processual adequado a figurar no polo da presente Ação Civil Pública.

4 – LEGITIMIDADE *AD CAUSAM* DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Mirando a efetiva proteção dos direitos assegurados ao cidadão, a Constituição Federal, art. 127, estabelece que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dispõe a Carta Magna, ainda, em seu art. 129, incisos II e III, que são funções institucionais do Ministério Público: a) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; e b) promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros direitos difusos e coletivos.

Por sua vez, prescreve a Lei Complementar federal nº 75/93, artigo 6º, incisos VII, alíneas “b” e “d”, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, que compete a essa instituição promover o inquérito civil público e a ação civil pública para a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

defesa: a) a proteção do patrimônio público e social; e b) de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

Conforme será demonstrado adiante, a Resolução n. 543/2015 expedida pelo CONTRAN, assim como a Portaria n. 162/2016 publicada pelo DETRAN-GO para regulamentação de referida resolução no âmbito do Estado de Goiás, extrapolaram o poder de regulamentar conferido à Administração Pública e infringiram os princípios constitucionais mais caros do ordenamento jurídico pátrio, em especial os princípios da legalidade, da separação dos poderes, da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

Sublinha-se que as atividades exercidas pelo CONTRAN e pelo DETRAN/GO são de interesse público, porquanto competem regulamentar e executar os dispositivos do CTB sobre o trânsito seguro de veículos automotores em território brasileiro, elevado ao *status* de direito por aquele diploma legislativo¹.

Dessa feita, é insofismável a legitimidade *ad causam* do Ministério Público Federal para manejar esta ação civil pública, voltada para a adequada atuação estatal e a observância, pelo Poder Público, das diretrizes impostas pelo texto constitucional.

¹“Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

[...]

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

5 –DOS FATOS

Regido sob os termos do CTB, cabe ao Sistema Nacional de Trânsito “*o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades*”, conforme seu art. 5º.

Para o desempenho das atribuições acima pinceladas, o sistema é composto de órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa de todos os entes federativos. Nesse contexto, coube ao CONTRAN o papel de coordenar o sistema e exercer o máximo papel normativo e consultivo em âmbito nacional, nos termos do art. 7º, inciso I, do CTB.

Aos órgãos executivos de trânsito no âmbito dos Estados e do Distrito Federal atribui-se, por delegação legal da União, o encargo de “*realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação (...)*”, conforme art. 22, inciso II, da Lei federal n. 9.503/1997.

No âmbito do Estado de Goiás, o órgão executivo do sistema é o DETRAN/GO, autarquia estadual criada pela Lei estadual n. 8.856/1980, a quem o CTB confiou a incumbência delegada de realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação de novos condutores.

Traçadas as linhas gerais de funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito, é possível observar que o CONTRAN, no uso de suas atribuições legais, tem a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

competência para expedir regulamentos em matéria de procedimento para obtenção de CNH pelos particulares, respeitadas as disposições legais pertinentes. Nesse sentido, cumpre transcrever o teor do art. 12, incisos I, VII e X, do CTB:

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;

[...]

Em consonância com a legislação supramencionada, o CONTRAN publicou a Resolução n. 168/2004 em 14 de dezembro de 2004, com o intuito de estabelecer normas aplicáveis à formação de condutores de veículos automotores e elétricos, realização dos exames, expedição de documentos de habilitação, cursos de formação, especializados, de reciclagem, dentre outros.

Nos anos que se seguiram, o CONTRAN editou novas resoluções que acarretaram em alterações diversas no teor da Resolução n. 168/2004, em especial quanto aos procedimentos relativos à obtenção de CNH.

Nesse contexto, aos 15 de julho de 2015, o CONTRAN publicou a Resolução n. 543/2015, que inseriu dentre os **requisitos obrigatórios para obtenção da CNH a realização de aulas em simuladores de direção veicular pelos candidatos à categoria “B”**, alterando o art. 13 e os itens 1.5.2 e 1.5.3 do Anexo II da Resolução n. 168/2004, além de inserir outros dispositivos pertinentes à implementação do novo regramento, a ser aplicado a partir de 31/12/2015. Confira-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Art. 1º – Alterar o art. 13 da Resolução CONTRAN nº 168/2004, d e 14 de dezembro de 2004, com a redação dada pela Resolução CONTRAN n. 493, de 05 de junho de 2014, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“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:**

IV – obtenção da CNH na categoria “B”: mínimo de 25 (vinte e cinco) horas/aula, distribuídas na seguinte conformidade:

a) 20 (vinte) horas/aula em veículo de aprendizagem, das quais 04 (quatro) no período noturno;

b) 05 (cinco) horas/aula em simulador de direção veicular, das quais 1 (uma) com conteúdo noturno;

V – adição para a categoria “B”: mínimo de 20 (vinte) horas/aula, distribuídas na seguinte conformidade:

a) 15 (quinze) horas/aula em simulador de direção veicular, das quais 03 (três) no período noturno;

b) 05 (cinco) horas/aula em simulador de direção veicular, das quais 1 (uma) com conteúdo noturno.

[...]” - grifamos.

O DETRAN/GO, atendendo à necessidade de detalhamento do conteúdo pedagógico das aulas ministradas em simulador de direção veicular, expediu posteriormente a Portaria n. 162/2016, contendo as alterações propostas na Resolução n. 543/2015 do CONTRAN para aplicação dos novos procedimentos no Estado de Goiás.

Não obstante, as inovações trazidas pelo CONTRAN e instituídas pelo DETRAN/GO, na esfera estadual, exorbitam o poder de regulamentar daquele órgão, de modo a gerar verdadeira alteração legislativa das regras aplicáveis à obtenção de CNH na categoria “B” mediante a criação de obrigação aos administrados não prevista em lei.

Ademais, como será adiante demonstrado, a obrigatoriedade de aulas em simuladores de direção veicular para a obtenção de CHN da categoria “B” acarreta acentuados transtornos aos centros de formação de condutores e aos candidatos submetidos ao processo de formação, os quais serão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

os maiores prejudicados em face da suspensão dos procedimentos para obtenção de CNH e, especialmente, pela assunção do ônus financeiro do novo procedimento instituído ilegalmente.

Nesse sentido, as consequências decorrentes da nova imposição de aulas simuladas constituem óbice ao exercício pelo particular do direito ao acesso ao trânsito, expressamente previsto pelo CTB.

Portanto, face à gravidade da situação acima delineada, e considerando a ilegalidade e inconstitucionalidade da instituição do novo procedimento para obtenção de CNH por particulares, não subsiste outra providência eficaz inserta nas atribuições deste órgão ministerial a não ser ajuizar a presente Ação Civil Pública, a fim de lograr a tutela jurisdicional pertinente.

6 – DO DIREITO

6.1– Da violação ao princípio da legalidade e ao art. 2º da Constituição Federal

A Resolução CONTRAN n. 543/2015, conforme acima mencionado, incorre em nulidade **por extravasar os limites do Poder Regulamentar que lhe foi conferido por lei**. Uma vez alicerçada naquela, também a Portaria n. 162/2016 do DETRAN-GO e demais atos normativos expedidos pelos órgãos estaduais de trânsito encontram-se eivadas do mesmo vício.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Partindo desse pressuposto, a nulidade dos atos aqui impugnados partem da percepção de que o CONTRAN, ao inserir no procedimento de obtenção de CNH obrigação nova não prevista em lei, violou o princípio constitucional da legalidade.

Pois bem. De início, insta sublinhar o que determina o CTB quanto ao processo de habilitação para condução de veículo automotor e elétrico em território nacional. Em seus arts. 140, 141 e 147, a matéria encontra-se disciplinada da seguinte maneira:

Art. 140. A habilitação para conduzir veículo automotor e elétrico será apurada por meio de exames que deverão ser realizados junto ao órgão ou entidade executivos do Estado ou do Distrito Federal, do domicílio ou residência do candidato, ou na sede estadual ou distrital do próprio órgão, devendo o condutor preencher os seguintes requisitos:

I - ser penalmente imputável;

II - saber ler e escrever;

III - possuir Carteira de Identidade ou equivalente.

Parágrafo único. As informações do candidato à habilitação serão cadastradas no RENACH.

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. (grifamos).

[...]

Art. 147. O candidato à habilitação deverá submeter-se a exames realizados pelo órgão executivo de trânsito, na seguinte ordem:

I - de aptidão física e mental;

[...]

III - escrito, sobre legislação de trânsito;

IV- de noções de primeiros socorros, conforme regulamentação do CONTRAN;

V - de direção veicular, realizado na via pública, em veículo da categoria para a qual estiver habilitando-se. (grifamos).

Extrai-se dos dispositivos supracitados que o legislador fixou as exigências para a realização de prova para obtenção de CNH pelos particulares, elencando de maneira expressa quais os requisitos e exames a serem cumpridos para tal finalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Como visto, o CTB atribui ao CONTRAN competência para regulamentar as normas relativas à aprendizagem referente ao processo de habilitação de condutores para condução de veículos automotores previstas na lei. Não obstante, o exercício da competência regulamentar do órgão federal deve ater-se ao disposto na legislação de trânsito, sob pena de adentrar, ilegalmente, **na esfera restrita ao Poder Legislativo**.

De fato, o CONTRAN constitui órgão vinculado ao Executivo Federal, capaz de emitir atos normativos infralegais que buscam possibilitar, em regra, a melhor execução da lei, no exercício do Poder Normativo/Regulamentar da Administração Pública. Sobre o tema, leciona Maria Sylvania Di Pietro:

“O poder regulamentar é privativo do Chefe do Executivo (art. 84, IV, da Constituição) e se exterioriza por meio de decreto. Ele somente se exerce quando a lei deixa alguns aspectos de sua aplicação para serem desenvolvidos pela Administração, ou seja, quando confere certa margem de discricionariedade para a Administração decidir a melhor forma de dar execução à lei. Se o legislador esgotou a matéria, não há necessidade de regulamento.

Além do decreto regulamentar, o poder normativo da Administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Executivo; estabelecem normas que têm alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor.

[...]

Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 52, H, e 37, caput, da Constituição). Note-se que o Congresso Nacional dispõe agora de poder de controle sobre os atos normativos do Poder Executivo, podendo sustar os que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V)²” - grifamos.

Infere-se, desse modo, que os atos administrativos de natureza normativa, tais quais aqueles normalmente expedidos pelo CONTRAN, não podem criar direitos e obrigações não contempladas originalmente no preceito legal base, **por aplicação direta do princípio da legalidade e da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal**.

²DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.64



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

No presente caso, verifica-se que o órgão federal ora questionado acrescentou regra não prevista na norma legal a que se encontra subordinado, ao contrário de somente complementar as matérias de sua competência para possibilitar a fiel execução da lei e explicitar o *modus operandi* de cumprimento de seus dispositivos.

Vale dizer, o legislador deixou explícito quais os exames necessários à aquisição da CNH pelos candidatos, dentre os quais a avaliação de direção a ser realizada em via pública, **em veículo** de categoria correlata à modalidade para o qual o particular busque se habilitar, inexistindo menção a aulas prévias em simulador de direção veicular.

Tendo a lei elencado de forma expressa os requisitos para habilitação de condutores, mostra-se ilegal a inclusão pelo CONTRAN, mediante ato administrativo, de nova modalidade de aulas práticas **obrigatórias** que não encontram previsão no texto legal, tal qual a direção veicular simulada.

Não caberia, aqui, interpretação extensiva do dispositivo legal regulamentado a fim de impor obrigação não contemplada anteriormente, de modo que a Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e, por extensão, a Portaria n. 162/2016 do DETRAN-GO e demais atos normativos expedidos pelos órgãos estaduais de trânsito, apresentam conteúdo *ultra legem* e exorbitam o poder de regulamentar.

Cumprindo apontar que o ordenamento jurídico brasileiro não admite a figura do “*decreto autônomo*”, ato administrativo autônomo, geral, abstrato e impessoal capaz de criar direitos e obrigações independentes de lei prévia que os tenha instituído.

Corroborando tal argumento, é possível extrair do texto constitucional diversos dispositivos que denotam precaução no tratamento do tema, em especial a necessidade de controle dos atos normativos emitidos pela Administração Pública, dentre os quais o art. 49,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

inciso V, que estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o Poder Regulamentar.

Nesse ponto, importante trazer a lume o teor do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, o qual dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e, ainda, o *caput* do art. 37, que impõe à Administração Pública o dever de obediência aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Como pressuposto basilar do Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade não pode ser mitigado pelo arbítrio dos administradores. Ao contrário, presta-se a limitar a atuação estatal dentro de limites preestabelecidos, como forma de resguardar o interesse público de eventuais abusos, desmandos e favorecimentos. Sobre a importância do respeito à legalidade administrativa, Celso Bandeira de Mello assim já se manifestou:

(...) enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da essência de *qualquer Estado*, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade e *específico do Estado de Direito*, e justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: e uma consequência dele. E o fruto da submissão do Estado a lei³.

Mais grave, trata-se da regulamentação do exercício do Poder de Polícia pela Administração Pública, que deve ser concebido de maneira restrita, como forma de evitar excessos por parte do Executivo sobre os administrados. Partindo de tal concepção, os dispositivos constitucionais e legais que tratam do tema buscam evitar o abuso de poder do Estado que, sem limites rígidos e cuidadosamente delimitados, poderia gerar interferências arbitrárias na esfera de direitos dos cidadãos.

³MELLO, Celso A. B. *Curso de Direito Administrativo*. p. 102-103.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Os conteúdos da Resolução n. 543/2015 expedida pelo CONTRAN e da Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO seguem direção diametralmente oposta, na medida em que ampliam, por meio de ato infralegal, as exigências a serem cumpridas pelo cidadão para que lhe seja concedido um direito, mediante a interpretação extensiva dos requisitos necessários à obtenção da CNH elencados no CTB.

Ademais, ressalta-se que a permissão/licença para condução de veículos automotores constitui ato vinculado da Administração Pública, de forma que negá-la ao administrado ou impedi-lo de prosseguir no processo de habilitação, sob o fundamento de descumprimento de exigência prática não prevista em lei, acaba por deturpar a ordem constitucional e a própria independência entre os Poderes Legislativo e Executivo, contida no já mencionado art. 2º da Constituição Federal.

Importante apontar que o princípio da legalidade não tem o condão de vedar a discricionariedade do Poder Público. Ao contrário, pressupõe que todo e qualquer ato deverá ser precedido de prévia autorização legal e exercido **dentro de seus limites**.

À vista do exposto, qualquer alteração no procedimento de obtenção de habilitação para condução de veículos automotores previsto no CTB deverá ser feito mediante a edição de lei, após o devido processo legislativo, em conformidade com o que prevê o texto constitucional.

Nessa perspectiva, importa ressaltar que os Tribunais Regionais Federais desabonam a exorbitância da competência normativa do CONTRAN relativamente à regulamentação do CTB, quando aquele determina exigências não previstas no texto legal. Confira-se:

VEÍCULO DE PESO BRUTO DE 4 TONELADAS - DISPENSADO DO USO DE TACÓGRAFO NOS TERMOS DO CÓDIGO DE TRANSITO BRASILEIRO - EXIGÊNCIA DO EQUIPAMENTO POR FORÇA DE RESOLUÇÃO DO CONTRAN.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

1 - O veículo apreendido possui peso bruto de 4 toneladas (fl. 25), não se enquadrando, portanto, dentro da hipótese para a qual a Lei nº 9.503/97, com redação dada pela Lei 9.602/98 (Código de Trânsito Brasileiro), exige o mencionado equipamento.

2 - As partes não controvertem acerca do peso bruto do veículo apreendido, mas sim quanto à possibilidade de uma norma regulamentar ter o poder de alterar o disposto em uma lei, de modo a tornar obrigatório o uso de equipamento em caso que a lei não exige.

3 - Nesse ponto, não se pode perder de vista que as resoluções, atos infralegais que são, não podem inovar a ordem jurídica, razão pela qual permanece incólume o critério da Lei nº 9.503/97 para o uso do tacógrafo, qual seja o peso bruto.

4 - Remessa oficial improvida.

(TRF-3, REOMS 00101633520004036106, DESEMBARGADOR FEDERAL LAZARANO NETO, TRF3 - SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:20/04/2009 PÁGINA: 57) - grifamos.

ADMINISTRATIVO. PODER REGULAMENTAR. VEDAÇÃO DE OFENSA AO COMANDO LEGAL. RESOLUÇÃO N.º 84/98 DO CONTRAN. OFENSA AOS ARTS. 22 E 104 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO.

1. O exercício do Poder Regulamentar não pode contrariar os comandos legais, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade, bem como de quebra da hierarquia das normas que compõem a ordem jurídica.

2. O art. 22, inc. III, do Código de Trânsito Brasileiro dispõe que compete aos órgãos ou entidades de trânsito dos Estados e do Distrito Federal vistoriar, inspecionar, registrar, emplacar e licenciar veículos, mediante delegação do órgão federal. Por seu turno, o art. 104 do referido Código consigna que os veículos em circulação terão suas condições de segurança avaliadas mediante inspeção obrigatória na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN.

3. Nesse contexto, a Resolução n.º 84/98 do CONTRAN exorbitou o comando previsto no art. 104 do CTB ao estabelecer normas sobre a inspeção técnica de veículos, sua abrangência, forma de realização e administração do sistema.

4. No mesmo sentido, contraria a norma prevista no art. 22 do Código de Trânsito, a regra inserida na referida Resolução estabelecendo que o órgão máximo executivo de trânsito da União realizará as inspeções mediante contratação pelo processo licitatório, sob regime de concessão e por prazo determinado, de empresas com capacidade e tecnologia comprovadas para atender aos requisitos e especificações exigidas.

5. Apelação e remessa desprovidas.

(TRF-1, AMS 00319211220004010000, JUIZ FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO (CONV.), TRF1 - SEXTA TURMA, DJ DATA:13/03/2006, PAGINA:91) - grifamos.

Aponta-se, ainda, que diversos são os Mandados de Segurança impetrados contra a Resolução n. 543/2015 do CONTRAN, cujas manifestações ministeriais e decisões já proferidas caminham favoravelmente aos argumentos ora esposados⁴.

⁴ JF-DF1002326-71.2016.4.01.3400-MS, TRF1/DF-1001363-78.2016.4.01.0000-AI, JF-DF-1009019-08.2015.4.01.3400-MS, 1000856-39.2015.4.01.3400-MS, JF-DF-1001473-62.2016.4.01.3400-MS, JF-DF-1008618-09.2015.4.01.3400-MS, JF-DF-1001047-50.2016.4.01.3400-MS, JF-DF-1002326-71.2016.4.01.3400-MS, JF-DF-1001212-97.2016.4.01.3400-MS, JF-MA 0112375-09.2015.4.01.3700



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Certo é que doutrina e jurisprudência convergem sobre a impossibilidade de a Administração Pública restringir direitos por meio de atos normativos infralegais, sem que a obrigação criada encontre correspondência na lei.

Pelos motivos acima delineados, ao estabelecer a obrigatoriedade de aulas práticas simuladas para os candidatos à CNH de categoria “B”, a Resolução n. 543/2015 e os demais atos normativos dela decorrentes, tais quais a Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO, incorreram em nulidade, por patente violação ao princípio da legalidade e da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal.

6.2 – Da violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia

Não bastasse a ilegalidade e inconstitucionalidade formal da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e da Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO por exorbitarem o diploma legislativo que lhe deram fundamento, os atos normativos questionados também incorrem em inconstitucionalidade material por macular os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

Pois bem. Em consonância com o art. 6º, § 2º, da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN, o fornecimento dos simuladores de direção veicular deverá ser realizado por empresas devidamente credenciadas pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN. Após pesquisa realizada no endereço eletrônico dessa autarquia federal, é possível verificar que existem, atualmente, apenas 6 (seis) empresas homologadas em todo o país⁵.

O escasso número de fornecedores credenciados acarreta duas consequências principais. A primeira refere-se à impossibilidade de cumprimento do prazo

⁵ <http://www.denatran.gov.br/simulador200314.htm>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

estabelecido pela Resolução, publicada aos 15/07/2015 e com data final para aquisição dos simuladores até 31/12/2015.

Com efeito, somente 06 (seis) empresas credenciadas dificilmente conseguirão suprir a demanda de fornecimento de equipamentos **simultaneamente para todos os estados da federação**. Conforme se extrai da documentação juntada às fls. 09/21 e 221/244 do ICP n. 1.18.000.001114/2016-52, o prazo de entrega estipulado pelas empresas variam, chegando a **até 06 (seis) meses** da data da contratação, em vista da complexidade da produção do material por elas fornecido.

Por conseguinte, o reduzido número de fornecedores dos equipamentos torna o prazo inexecutável, não sendo razoável exigir seu cumprimento por todos os centros de formação de condutores do país num intervalo de pouco mais de seis meses.

Em Goiás, a situação encontra-se agravada em razão de a Portaria n. 162/2016 ter sido publicada somente em 26/02/2016, **instituindo a obrigatoriedade do uso de simuladores de direção veicular no Estado de Goiás a partir de 18/04/2016 para Goiânia e Região Metropolitana e de 31/05/2016 para as demais cidades**. Em outras palavras, o DETRAN/GO concedeu prazo de **apenas dois meses** para implementação do novo sistema pelos centros de formação de condutores da capital e **três meses** para aqueles do interior.

Enquanto não equipados com simuladores de direção veicular, nos termos da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e da Portaria 162/2016 do DETRAN/GO, os processos de obtenção de CNH por candidatos à categoria “B” **ficarão suspensos e os centros de formação serão descredenciados**, configurando grave dano ao direito de acesso ao trânsito pelos particulares.

Há, nesse sentido, previsão expressa na Portaria n. 162/2016 do DETRAN, em seu art. 18, da possibilidade de não renovação do credenciamento do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

estabelecimento que deixar de adquirir simuladores de direção veicular no prazo estipulado, **impedindo a conclusão de processos de obtenção de CNH de todas as categorias** e consistindo em medida desproporcional e prejudicial aos administrados, em razão da potencial redução da oferta do serviço no Estado de Goiás.

O segundo principal efeito decorrente do pequeno número de empresas credenciadas junto ao DENATRAN para fornecimento de simulador de direção veicular é a cobrança de valores exacerbatantes para a aquisição e manutenção dos equipamentos e, por consequência, a elevação dos custos para a obtenção da CNH pelos candidatos à categoria “B”.

De fato, depreende-se dos elementos coligidos aos autos que as ofertas das empresas credenciadas apresenta pouca variação entre si, abrangendo dois diferentes modos de contratação: o comodato e a venda. Analisando as cópias de propostas e minutas contratuais juntadas no Inquérito Civil Público n. 1.18.000.001114/2016-52 de 04 (quatro) das 06 (seis) empresas credenciadas (fls. 09/21 e 221/244), observa-se que os preços exigidos constituem valores significativos, na média de R\$ 42.500,00 (quarenta e dois mil e quinhentos reais) por aparelho, no caso de venda, mais valores de manutenção e despesas de instalação, frete e seguro.

Os instrumentos contratuais demonstram que os centros de formação deverão investir quantias excessivas num curto intervalo de tempo, incluída a contratação e capacitação de pessoal para manejar os equipamentos e se adequarem aos novos requisitos previstos na Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e na Portaria n. 162/2016 do DETRAB/GO. Esse valor, como bem salientado na representação que embasou o Inquérito Civil Público em epígrafe, **será certamente repassado aos particulares, encarecendo sobremaneira serviço para a expedição da CNH de categoria “B”.**

Além dos altos preços cobrados pelos fornecedores, as minutas contratuais juntadas aos autos preveem a vigência dos contratos de 36 (trinta e seis) a 60 (sessenta) meses, com pesada cláusula penal em caso de rescisão e pagamento de multas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

exorbitantes. Contudo, vale apontar que o credenciamento das autoescolas no Estado de Goiás, à semelhança de outros estados da federação, é ato precário, com validade de até 01 (um) ano, conforme previsto no art. 4º, § 1º e art. 25, § 1º da Portaria n. 176/2014 do DETRAN/GO.

Assim, os centros de formação de condutores são obrigados a firmar contrato com uma das seis empresas credenciadas pelo prazo de no mínimo 36 (trinta e seis) meses, suportando o risco de virem a perder o credenciamento no ano seguinte e arcarem com o ônus excessivo da rescisão contratual.

A validade reduzida do credenciamento dos centros de formação de condutores e a natureza precária do ato gera insegurança econômica, demandando investimento elevado sem retorno garantido. Novamente, as autoescolas são levadas a repassar o custo da aquisição dos equipamentos aos candidatos, acrescidos de estimativas de despesas tais quais o pagamento de penalidades por eventual desc credenciamento futuro.

Frisa-se, ainda, que algumas poucos centros de formação de condutores terão capacidade de adquirir os equipamentos em tempo oportuno para seguimento regular de suas atividades, o que acarretará na diminuição da oferta do serviço e conseqüente aumento nos preços ofertados, à parte do repasse do ônus econômico do investimento realizado para a aquisição dos simuladores.

Todos os fatores acima mencionados constituem inegável obstrução ao exercício do direito ao trânsito seguro garantido pelo CTB aos particulares, dado que o ônus econômico excessivo arcado pelos centros de formação de condutores **será seguramente repassado aos candidatos.**

Desse modo, ainda que a instituição de aulas em simuladores de direção veicular tenha sido instituída pelo CONTRAN e pelo DETRAN/GO para melhoria na formação dos condutores e conseqüente aumento da segurança no trânsito, a sua exigência, nos termos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

estabelecidos pela Resolução n. 543/2015 e pela Portaria n. 162/2016, **viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**, por impor aos administrados obrigação excessiva frente à finalidade específica da norma. Sobre os preceitos ora analisados, veja-se o seguinte acórdão:

ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO ANP. COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DO PETRÓLEO. IRREGULARIDADE EM BOMBA DE COMBUSTÍVEL. INTERDIÇÃO DE TODO O ESTABELECIMENTO. EXCESSO NA APLICAÇÃO DA PENALIDADE. IMPROVIMENTO.

1. Agravo de Instrumento desafiado contra decisão que ordenou a desinterdição das bombas de combustíveis nas quais não foram encontradas irregularidades pela fiscalização da ANP, quais sejam as de gasolina e óleo diesel.

2. Como todo ato administrativo, a medida de polícia, mesmo que seja discricionária, sempre esbarra em limitações impostas pela lei, destacando-se, dentre elas, os princípios da proporcionalidade entre meios e fins e da razoabilidade. Isso significa que o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger. Sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social.

3. A interdição de estabelecimento de comércio varejista de combustíveis e derivados do petróleo, em virtude de irregularidade na bomba de álcool (AEHC), deverá se limitar ao equipamento defeituoso, não se justificando a sua efetivação em todo o estabelecimento, sob pena de violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. Agravo improvido.

(TRF-5 - Agravo de Instrumento : AGTR 102280 PB 0098602-35.2009.4.05.0000; relator: Desor. Francisco Wildo; julgamento: 16/03/2010) - grifamos.

Vale conferir, ainda, a lição de Marino Pazzaglini Filho:

“Que a atuação do agente público e os motivos que a determinam, de um lado, devem ser razoáveis (adequados, sensatos, aceitáveis, não excessivos) e o resultado do agir administrativo, o objeto decorrente da atuação do agente público, de outro, há de ser proporcional (adequado, compatível, apropriado, não excessivo) aos fatos ou motivos que o ensejaram⁶”.

Mais grave, somente sofrerá prejuízo o candidato à obtenção da CNH na categoria “B”, uma vez que para as demais categorias o uso do simulador de direção veicular permanece opcional. Ora, tendo o simulador veicular inserido no processo de obtenção de CNH para garantir a formação de melhores condutores, inexistente fundamento para que o simulador seja

⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores Da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, p. 43



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

necessário aos candidatos que visam conduzir automóveis pequenos e seja facultativo àqueles que pretendam conduzir motocicletas ou automóveis de grande porte.

Por sua vez, o pretendente à obtenção de CNH nas demais categorias (“A”, “C”, “D” e “E”), inexistindo obrigatoriedade de realização de aulas práticas em simulador de direção veicular, **não suportará os prejuízos econômicos decorrentes da medida, havendo óbice somente para o candidato à obtenção da CNH da categoria “B”**.

Cuida-se, pois, de tratamento diferenciado entre administrados em situação similar, em clara afronta ao princípio constitucional da isonomia. Sobre o preceito ora analisado, discorre José dos Santos Carvalho Filho que:

“O princípio da igualdade, ou isonomia, tem sua origem no art. 5º da CF, como direito fundamental, e indica que a Administração deve dispensar idêntico tratamento a todos os administrados que se encontrem na mesma situação jurídica. (...) O princípio, sem dúvida alguma, está intimamente ligado ao da impessoalidade: de fato, oferecendo igual oportunidade a todos os interessados, a Administração lhes estará oferecendo também tratamento impessoal.⁷”

Pelos motivos expostos, a Resolução n. 543/2015, bem como as normas infralegais dela decorrentes, incorrem em inconstitucionalidade material em razão da violação aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

7- DA DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO N. 543/2015

Conforme acima discorrido, o impasse travado vem dando azo à violação da legalidade administrativa e dos princípios constitucionais da legalidade, da separação dos poderes, da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia, consubstanciada na postura da ré

⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011. p. 246



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

de expedir, por meio de seus órgãos integrantes, atos normativos que acometem a particulares obrigações excessivas não previstas em lei.

Desse modo, as pretensões deduzidas nesta demanda se dirigem, inicialmente, à declaração de nulidade da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e das normas dela decorrentes, em razão da ilegalidade e inconstitucionalidade daquele ato, para então impor à ré conduta de não fazer, consistente na proibição de determinar como obrigatórias aulas práticas em simulador de direção veicular para obtenção de CNH na categoria “B”.

É conveniente observar, ademais, ser admitido pela jurisprudência o requerimento de declaração incidental de inconstitucionalidade de atos normativos do Poder Público em sede de Ação Civil Pública, sem que tal declaração afronte a competência do Supremo Tribunal Federal - STF para realizar controle concentrado de constitucionalidade. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. ELEIÇÃO DE VIA ADEQUADA. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.(...)

2. É pacífico o entendimento nesta Corte Superior no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, uma vez que, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes.(...)

4. Recurso especial provido. (REsp 1222049/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/04/2011, DJe 05/05/2011) – grifamos.

Dessa forma, o pedido de declaração de inconstitucionalidade, ora requerido em **caráter incidental e como causa de pedir** para posterior providência mandamental, é pretensão que pode ser veiculada na presente via processual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

8 – DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA JURISDICIONAL

Conforme previsto no art. 300 do Código de Processo Civil – CPC, a tutela de urgência poderá ser concedida quando houver elementos que demonstrem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado inútil do processo (*periculum in mora*).

A previsão de antecipação dos efeitos da tutela em sede de Ação Civil Pública para defesa de direitos e interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos também se encontra presente nos arts. 11 e 12, *caput*, §§ 1º e 2º da Lei n. 7.347/85, integrada sistemicamente com a Lei n. 8.078/90, arts. 81, parágrafo único, incisos I, II e III, 82, inciso I, 84, *caput*, §§ 3º, 4º e 5º, as quais estabelecem como pressupostos para concessão de antecipação de tutela, nos casos de cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer, o relevante o fundamento da demanda (*fumus boni iuris*) e o justificado receio de ineficácia do provimento final (*periculum in mora*).

No presente caso, o *fumus boni iuris* exsurge da ilegalidade da Resolução n. 543/2015 e dos atos dela decorrentes, dentre os quais a Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO, por extrapolação do poder de regulamentar da Administração Pública, bem como da nulidade dos atos normativos questionados por violação aos princípios constitucionais da legalidade, da separação dos poderes, da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia, fartamente demonstrada na fundamentação jurídica acima delineada.

Nessa toada, as provas que acompanham a presente exordial atestam a verossimilhança das alegações, aptas a demonstrar a ilicitude da conduta da União e do DETRAN/GO em estabelecer a obrigatoriedade de aulas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

práticas em simuladores de direção veicular para a obtenção da CNH de categoria “B”.

O requisito do *periculum in mora*, por sua vez, encontra-se presente no fato de que a Resolução n. 543/2015 **está apta a produzir efeitos desde 31/12/2015** e, no Estado de Goiás, a obrigatoriedade de aquisição de simuladores de direção veicular está vigente desde **18/04/2016 em Goiânia e Região Metropolitana e passará a vigor a partir do dia 31/05/2016 nas demais cidades**, nos termos da Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO.

Por esse motivo, tem-se que a demora do presente provimento jurisdicional poderá acarretar danos irreversíveis aos administrados, **tendo em vista que há possibilidade de suspensão dos processos para obtenção de CNH na categoria “B” já iniciados e de descredenciamento de inúmeros centros de formação de condutores por descumprimento do novo regramento ilegal e inconstitucional instituído pela Resolução n. 543/2015 e pelos atos dela provenientes.**

Repise-se, pois, a imperiosa necessidade da concessão liminar da tutela jurisdicional, haja vista os numerosos prejuízos sofridos pelos particulares com a vigência do ato normativo questionado, impedidos de exercer o direito ao trânsito assegurado pelo CTB.

Por conseguinte, demonstrados os requisitos para a antecipação dos efeitos da tutela, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, mostra-se imprescindível antecipar, liminarmente, a concessão da medida pretendida, para suspensão da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e demais atos editados pelos órgãos estaduais e distritais de trânsito dela derivados, tais quais a Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO.

Nesse sentido, deve o DETRAN/GO abster-se de exigir como obrigatórias as aulas de direção em simuladores virtuais, deixando de suspender processos de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

obtenção de CNH em decorrência de tal exigência e retomando eventuais processos paralisados, para proceder de acordo com a normativa anterior (Resolução n. 168/2004 do CONTRAN).

Da mesma forma, necessário que a União imponha aos demais órgãos estaduais de trânsito as mesmas providências, informando a suspensão da Resolução n. 543/2015 para que apliquem as regras anteriores à publicação daquele ato.

Requer, ainda, a fixação de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento da medida liminar pleiteada, nos termos do art. 11 da Lei n. 7.347/85 c/c art. 537 do CPC.

9 – DO ALCANCE NACIONAL DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA

Conforme visto, o objeto da presente ação diz respeito à ilegalidade e inconstitucionalidade da Resolução n. 543/2015, **cujos efeitos se estendem a todo o território nacional.**

Em caso de sentença de procedência dos pedidos, a União deverá se abster de exigir aulas em simuladores de direção veicular em todos os estados da federação, sob pena de incongruência lógica, porquanto as pretensões veiculadas nesta ação buscam cessar a prática inconstitucional da ré enquanto órgão máximo normativo e consultivo do Sistema Nacional de Trânsito.

Por outro lado, busca-se resguardar interesses difusos e coletivos, de natureza transindividual, cuja proteção não pode ser limitada em razão de regra de natureza processual. Ademais, no presente caso, por se tratar de matéria federal aplicável a todos os estados da federação, forçoso reconhecer que a jurisdição do Ministério Público Federal é de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

âmbito nacional, não devendo ser mitigada pelos limites territoriais do estado federativo em que encontra sede.

Assim, malgrado o disposto no art. 16 da Lei n. 7.347/85, inserido pela Lei n. 9.494/97, é necessário que os efeitos da sentença de procedência sejam estendidos a todo território nacional, sob pena, ainda, de ajuizamento de ações com idêntico fundamento, possibilitando a prolação de decisões conflitantes.

A tese ora defendida é acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, que assim já decidiu:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EFEITOS DA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO COLETIVA. ART. 2º-A DA LEI 9.494/97. INCIDÊNCIA DAS NORMAS DE TUTELA COLETIVA PREVISTAS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI 8.078/90), NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI 7.347/85) E NA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA (LEI 12.016/2009). INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA.

LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA AO TERRITÓRIO SOB JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA SENTENÇA. IMPROPRIEDADE. OBSERVÂNCIA AO ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL NO JULGAMENTO DO RESP.

1.243.887/PR, REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA, E PELO STF QUANTO AO ALCANCE DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS.

1. Na hipótese dos autos, a quaestio iuris diz respeito ao alcance e aos efeitos de sentença deferitória de pretensão agitada em Ação coletiva pela Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social. A controvérsia circunscreve-se, portanto, à subsunção da matéria ao texto legal inserto no art. 2º-A da Lei 9.494/1997, que dispõe sobre os efeitos de sentença proferida em ação coletiva, haja vista que o acórdão objurgado firmou entendimento no sentido de que o decisum alcança apenas aqueles substituídos que, no momento do ajuizamento da ação, tinham endereço na competência territorial do órgão julgador (fl. 318/e-STJ).

2. A res iudicata nas ações coletivas é ampla, em razão mesmo da existência da multiplicidade de indivíduos concretamente lesados de forma difusa e indivisível, não havendo que confundir competência do juiz que profere a sentença com o alcance e os efeitos decorrentes da coisa julgada coletiva.

3. Limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria um mitigar exdrúxulo da efetividade de decisão judicial em ação coletiva. Mais ainda: reduzir a eficácia de tal decisão à "extensão" territorial do órgão prolator seria confusão atécnica dos institutos que balizam os critérios de competência adotados em nossos diplomas processuais, mormente quando - por força do normativo de regência do Mandado de Segurança (hígido neste ponto) - a fixação do Juízo se dá (deu) em razão da pessoa que praticou o ato (ratione personae).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

4. Por força do que dispõem o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública sobre a tutela coletiva, sufragados pela Lei do Mandado de Segurança (art. 22), impõe-se a interpretação sistemática do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de forma a prevalecer o entendimento de que a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu.

5. Incide, in casu, o entendimento firmado no REsp. 1.243.887/PR representativo de controvérsia, porquanto naquele julgado já se vaticinara a interpretação a ser conferida ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (alterado pelo art. 2º-A da Lei 9.494/97), de modo a harmonizá-lo com os demais preceitos legais aplicáveis ao tema, em especial às regras de tutela coletiva previstas no Código de Defesa do Consumidor.

6. O Supremo Tribunal Federal ratificou o entendimento de que os efeitos da substituição processual em ações coletivas extravasam o âmbito simplesmente individual para irradiarem-se a ponto de serem encontrados no patrimônio de várias pessoas que formam uma categoria, sendo desnecessária a indicação dos endereços onde se encontram domiciliados os substituídos, uma vez que, logicamente, os efeitos de eventual vitória na demanda coletiva beneficiará todos os integrantes desta categoria, independente de onde se encontrem domiciliados. (MS 23.769, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2002, DJ 30/4/2004).

7. A demanda está relacionada com a defesa de direitos coletivos stricto sensu que, embora indivisíveis, possuem titulares determináveis. Os efeitos da sentença se estendem para além dos participantes da relação jurídico-processual instaurada, mas limitadamente aos membros do grupo que, no caso dos autos, são os associados da parte recorrente.

8. Nesse sentido: AgRg no AgRg no AgRg no REsp 1.366.615/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 26.6.2015).

9. Agravo Regimental não provido.

(STJ, AgRg no AgRg no Ag 1419534/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 03/02/2016) – grifamos.

Pelos motivos acima expostos, requer o Ministério Público o afastamento do limite territorial previsto no art. 16 da Lei n. 7.347/85, para que a sentença de procedência e demais decisões da presente Ação Civil Pública produzam efeitos *erga omnes* em todos os estados da federação.

10 – PEDIDOS

Isto posto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

a) o recebimento e autuação da presente petição inicial, juntamente com o Inquérito Civil Público n. 1.18.000.001114/2016-52, que a instrui, como anexo;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

b) a concessão da antecipação dos efeitos da tutela, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para que:

b1) a União suspenda imediatamente os efeitos da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN, informando aos órgãos estaduais de trânsito a suspensão do ato, a fim de que se abstenham de exigir como etapa obrigatória para a concessão da CNH a realização de aulas em simulador de direção veicular pelos candidatos, de modo que retomem processos de obtenção de CNH paralisados com base no ato normativo suspenso e deixem de interromper novos procedimentos, aplicando-se as regras previstas na normativa anterior (Resolução n. 168/2004 do CONTRAN);

b2) o DETRAN/GO suspenda imediatamente os efeitos da Portaria n. 162/2016, aplicando-se, a partir da suspensão, as regras anteriores à publicação do ato, a fim de que não se exija como etapa obrigatória para a concessão da CNH a realização de aulas em simulador de direção veicular pelos candidatos, de modo que sejam retomados os processos de obtenção de CNH paralisados com base no ato normativo suspenso e que não sejam interrompidos procedimentos futuros;

c) a citação dos réus por meio de seus representantes legais para, querendo, contestarem a ação, sob pena de incidência dos efeitos da revelia, nos termos do art. 344 e seguintes do CPC;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

d) a confirmação da antecipação dos efeitos da tutela e a procedência do pedido inicial para que, ao final:

d1) seja declarada a nulidade e inconstitucionalidade *incidenter tantum* da Resolução n. 543/2015 do CONTRAN e dos demais atos normativos dela decorrentes (resoluções e portarias) editadas pelos órgãos estaduais e distritais de trânsito, tais quais a Portaria n. 162/2016 do DETRAN/GO;

d2) sejam condenados a União e o DETRAN/GO na obrigação de não fazer, consistente em se abster de exigir como obrigatória a realização de aulas práticas em simuladores de direção veicular pelos candidatos à obtenção da CNH, em qualquer categoria, cabendo à União comunicar aos demais órgãos estaduais de trânsito da decisão;

d3) sejam condenados a União e o DETRAN/GO na obrigação de não fazer, consistente em não editar ato infralegal que determine a obrigatoriedade de aulas em simuladores de direção veicular por candidatos à obtenção da CNH, em qualquer categoria;

e) sejam estendidos os efeitos da decisão de procedência a todo o território nacional;

f) a fixação de multa diária, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento da sentença judicial;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
OFÍCIO DO NÚCLEO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

g) a produção de todas as provas em direito admitidas para comprovação do alegado; e

f) a condenação dos réus para arcar com os ônus da sucumbência.

Atribui-se à presente causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Goiânia, 27 de abril de 2016.

MÁRIO LÚCIO DE AVELAR
PROCURADOR DA REPÚBLICA