



0 1 1 2 3 7 5 0 9 2 0 1 5 4 0 1 3 7 0 0

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0112375-09.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00001.2016.00053700.1.00107/00136

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Autor : SINDAUMA

Ré : UNIÃO

D E C I S Ã O

No que se mostra essencial, o Autor pretende – em sede liminar – a suspensão da eficácia da Resolução n. 543, de 15 de julho de 2015, do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito, que disciplina a obrigatoriedade da implantação do denominado *simulador de direção veicular*.

Sustenta que o CONTRAN não poderia ultrapassar os limites do Código de Trânsito Brasileiro para incluir uma nova etapa para os exames de habilitação; invoca, neste ponto, ofensa ao CTB 147.

Manifestando-se acerca do pedido formulado em sede liminar, a União sustenta a *i*) impossibilidade de concessão, contra a Fazenda Pública, de tutela que esgote o objeto da ação e a *ii*) competência do CONTRAN para regulamentar o uso do simulador de direção veicular, reportando-se, neste ponto, ao CTB 12 X e 141; por derradeiro, invoca a ocorrência de perigo de dano inverso sob o fundamento de o simulador de direção ser adequado para reduzir o número de acidentes de trânsito.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO

Em primeiro plano, a lei não pode validamente proibir a concessão de medidas liminares – ou de antecipação dos efeitos da tutela – contra a Fazenda Pública, sob pena de grave comprometimento dos fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito (CF 5º XXXV).

Sob esse enfoque, presentes os pressupostos legais para a concessão do



0 1 1 2 3 7 5 0 9 2 0 1 5 4 0 1 3 7 0 0

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0112375-09.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00001.2016.00053700.1.00107/00136

provimento liminar – ou do provimento antecipatório –, o direito fundamental à tutela jurisdicional não pode ser aniquilado em prol dos interesses da Fazenda Pública, que não se sobrepõe – neste caso – aos interesses daquele que busca a intervenção do Estado-Juiz para resolver o conflito.

Não bastasse essa assertiva, e sem enveredar pelo debate acerca da constitucionalidade da Lei 9.494/97, o provimento pretendido pelo Autor não dispõe de aptidão para esgotar, no todo ou em parte, o objeto da presente ação.

De efeito, e diante da hipótese de ser acolhido o pedido formulado em sede liminar, o quadro fático atual (= antes de eventual concessão do pedido liminar) pode ser restaurado sem danos expressivos ao patrimônio jurídico da Ré.

Em relação ao pedido formulado em sede liminar, que consiste na suspensão da eficácia da Resolução n. 543, de 15 de julho de 2015, do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito, tenho por presentes os pressupostos legais necessários para a sua concessão.

Com efeito, e por relevante, a Resolução CONTRAN n. 543/2015 possui feição de **regulamento**, vez que editada sob os auspícios da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, com o objetivo de incluir a exigência de aulas práticas com uso de simulador no rol dos exames obrigatórios para a obtenção de habilitação.

Segundo a melhor orientação doutrinária, o **regulamento** se caracteriza como ato geral e abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, “*expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública*” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 32ª ed., São Paulo, MALHEIROS EDITORES, 2015, p. 351). (Os grifos constam do texto original.)

Assim, o regulamento não se confunde com a lei, sendo essencial a constatação de que – conforme assinala Celso Antônio Bandeira de Mello com amparo na vetusta doutrina de O. A. Bandeira de Mello – *somente a lei inova em caráter inicial na ordem jurídica*, ou seja, a lei é fonte primária do Direito; o regulamento, por sua dimensão secundária, não dispõe de aptidão para alterar originariamente a ordem jurídica.

Em outra vertente, a Constituição Federal vigente consagra expressamente o princípio da legalidade, segundo o qual *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de*



0 1 1 2 3 7 5 0 9 2 0 1 5 4 0 1 3 7 0 0

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0112375-09.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00001.2016.00053700.1.00107/00136

fazer alguma coisa senão em virtude de lei (5º II), razão pela qual o **regulamento** não desfruta de prerrogativas para estabelecer, alterar ou extinguir direitos; somente a lei – com sua força decorrente do Poder Legislativo – dispõe dessas prerrogativas.

Por outras palavras, o **regulamento** não pode ultrapassar os seus limites secundários, a sua função coadjuvante das leis, sob pena de invadir a competência legislativa – que é do Poder Legislativo, por elementar – e macular a dimensão jurídico-constitucional do Estado Democrático de Direito.

Fixadas essas considerações, a Resolução n. 543, de 15 de julho de 2015, do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito, ultrapassa largamente os lindes da regulamentação, pois inova ao instituir exame para a obtenção de habilitação para a condução de veículo automotor que não se encontra previsto no Código de Trânsito Brasileiro – CTB; ultrapassa, neste ponto, os limites inerentes ao **regulamento**.

Para melhor compreensão desta assertiva, valham-nos os seguintes excertos da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro – CTB:

“Art. 140. A habilitação para conduzir veículo e elétrico será apurada por meio de exames que deverão ser realizados junto ao órgão do Estado ou do Distrito Federal...

...

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.

...

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;



0 1 1 2 3 7 5 0 9 2 0 1 5 4 0 1 3 7 0 0

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0112375-09.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00001.2016.00053700.1.00107/00136

II – (VETADO)

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.)

Do exame das normas acima destacadas, colhe-se que o candidato à habilitação submeter-se-á aos exames de *i)* aptidão física e mental, *ii)* noções de primeiros socorros e *iii)* direção veicular, tendo sido assegurado ao CONTRAN exclusivamente a regulamentação do exame de *primeiros socorros*.

Ou seja, os demais exames – aptidão física e mental e direção veicular – não podem ser objeto de intervenção secundária do CONTRAN; o CONTRAN não dispõe de autorização legal para *criar* obrigações, *rectius*: aula práticas em simulador de direção veicular.

Neste ponto, e não poderia ser diferente, o legislador expressamente destacou que o exame de *direção veicular* (CTB 147 V) seria *realizado na via pública*, em veículo para a qual o candidato estiver habilitando-se; deixou, portanto, de remeter para o CONTRAN a possibilidade de promover qualquer intervenção neste exame.

Este silêncio do legislador se mostra eloquente, pois se houvesse a possibilidade de o CONTRAN interferir nesta modalidade de exame de direção veicular, como ocorre com o exame de *noções de primeiros socorros* (CTB 147 IV), o CTB expressamente lhe outorgaria a prerrogativa da regulamentação.

Nessa perspectiva, a Resolução n. 543, de 15 de julho de 2015, do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito, contrasta abertamente com o princípio da legalidade (CF 5º II) – e neste ponto padece do vício da inconstitucionalidade –, haja vista a sua afoiteza em estabelecer obrigação que não foi instituída pela Lei 9.503/97.

Em remate, conforme assentado anteriormente, o regulamento não é lei e, por isso mesmo, não pode inovar na ordem jurídica, ampliando, como no caso da Resolução



0 1 1 2 3 7 5 0 9 2 0 1 5 4 0 1 3 7 0 0

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0112375-09.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00001.2016.00053700.1.00107/00136

CONTRAN n. 543/2015, as disposições contidas no CTB.

Ocorrência, neste ponto, da plausibilidade do direito substancial vindicado.

Presença também, e com mais intensidade ainda, do perigo de dano, vez que o *simulador de direção*, a par de a Ré não haver apresentado documentos que comprovem efetivamente sua eficiência no processo de aprendizagem, é de elevado custo – o que é fato público e notório (CPC 334 I) –, o que tende a comprometer drasticamente, máxime em tempos de grave crise econômica vivida pelo País, sua aquisição pelas filiadas ao Autor e, por desdobramento, o processo largamente consolidado de habilitação.

ANTE O EXPOSTO, *acolho* o pedido formulado em sede liminar para **suspender** a eficácia da Resolução n. 543, de 15 de julho de 2015, do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito, no que diz respeito à instituição do simulador de direção como componente do exame de direção veicular.

Determino ao CONTRAN que se abstenha de exigir dos Centros de Formação de Condutores – CFCs, representados pelo Autor, submissão à Resolução n. 543/2015.

Oficie-se ao DETRAN para que, tomando ciência da presente Decisão, adote as medidas que repute adequadas ao seu integral cumprimento.

Intimem-se.

Ciência ao Ministério Público Federal.

Cite-se.

São Luís, 3 de fevereiro de 2016.

JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA

Juiz Federal