



Número: **1005690-85.2015.4.01.3400**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA**

Órgão julgador: **14ª Vara Federal da SJDF**

Última distribuição : **14/08/2015**

Valor da causa: **R\$ 50000.0**

Assuntos: **Abuso de Poder**

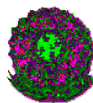
Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

| Partes | |
|----------------------|--|
| Tipo | Nome |
| ADVOGADO | CESAR RICARDO RIBEIRO MOCCELIN JUNIOR |
| FISCAL DA LEI | Ministério Público Federal |
| IMPETRANTE | CENTRO DE FORMACAO DE CONDUTORES LIMINE LTDA. - ME |
| IMPETRADO | PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE TRANSITO |
| TERCEIRO INTERESSADO | UNIÃO FEDERAL |

| Documentos | | | |
|------------|--------------------|---------------------------------|-----------------|
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 26260 7 | 29/10/2015 15:02 | Sentença Tipo A | Sentença Tipo A |



**Seção Judiciária do Distrito Federal
14ª Vara Federal da SJDF**

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1005690-85.2015.4.01.3400

CLASSE: MANDADO DE SEGURANÇA (120)

IMPETRANTE: CENTRO DE FORMACAO DE CONDUTORES LIMINE LTDA. - ME

IMPETRADO: PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE TRANSITO

SENTENÇA

I - Relatório

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pelo CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES LIMINE LTDA. – ME contra ato atribuído ao PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO – CONTRAN, objetivando seja afastada a obrigatoriedade de implantação do denominado “simulador de direção veicular”, previsto na Resolução n. 543, de 15 de julho de 2015, do CONTRAN, como condição para formação de condutores de veículos automotores terrestres.

Sustenta a Impetrante, em síntese, que: a) a Resolução n. 543/2015 determinou que os Centros de Formação de Condutores adotassem o simulador de direção veicular nas aulas de aprendizagem para obtenção de Carteira Nacional de Habilitação na categoria “B” ; b) referida resolução seria ilegal e inconstitucional, por desprezitar os princípios da legalidade, da conformidade, da razoabilidade e da capacidade econômica.

Juntou documentos e recolheu custas (fls. 15-200).

Informações prestadas às fls. 133-200.

O Ministério Público Federal deixou de apresentar parecer.

É o relatório. Decido.

II - Fundamentação

Assiste razão à Impetrante.

Em que pese aos bons propósitos da Resolução n. 543 do CONTRAN, de 15 de julho de 2015, ao pretender instituir a obrigatoriedade dos simuladores de direção veicular – SDV, em cumprimento às

recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), visando reduzir o número de acidentes e mortes no trânsito, referida norma, na verdade, instituiu uma nova obrigação às autoescolas, qual seja, a de adquirir os SDVs e implantar as instalações físicas necessárias ao seu funcionamento.

Ora, ao tornar obrigatório o uso do SDV durante o processo de formação do condutor para obtenção da CNH, o CONTRAN extrapolou, e muito, o poder regulamentar previsto no art. 12, incisos I e X, do Código de Trânsito Brasileiro, Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997, que assim dispõe, *verbis*:

Compete ao CONTRAN:

I – estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito; (...)

X – normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, registro e licenciamento de veículos.

Note-se que a indigitada resolução não está simplesmente normatizando procedimentos sobre a aprendizagem, como a princípio poderia fazer crer, ao dispor, como requisito mínimo para obtenção da CNH, na Categoria “B”, a realização de 05 (cinco) horas/aula em SDV, das quais 1 (uma) com conteúdo noturno (Art. 1º da Resolução CONTRAN nº 543/2015). Na verdade, está exigindo “infraestrutura física e recurso didático-pedagógico mínimos, com observância das exigências previstas no art. 8º da Resolução CONTRAN nº 358, de 13 de agosto de 2010”, determinando o uso de simulador de direção veicular próprio ou compartilhado (Art. 7º, IV, da mesma resolução).

Vale dizer, como consignado na inicial, às fls. 7, “empresas como a impetrante, de pequeno porte, situada em locais com limitações físicas, por exemplo, se não cumprirem o exigido na referida Resolução serão descredenciadas, impedidas de trabalhar, tolhidas até mesmo do seu domínio de mercado”. Note-se que foi exatamente essa a justificativa utilizada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados para rejeitar o Projeto de Lei n. 4.449, de 19 de setembro de 2012, que pretendia tornar obrigatório o uso de SDV, por considerá-lo ofensivo aos princípios da liberdade de iniciativa, da igualdade das condições econômicas e da liberdade de exercício de qualquer atividade econômica, consagrados no art. 170 da Constituição Federal (fls. 19-25).

De fato, tenho que a exigência desse oneroso equipamento atenta contra o princípio da livre concorrência, na medida em que somente as grandes autoescolas, equipadas e estruturadas nos grandes centros urbanos do País, terão condições de oportunizar o seu uso e, por conseguinte, de obter o credenciamento no CONTRAN, em detrimento daquelas menos aquinhoadas financeiramente e que deverão ficar fora do mercado em virtude dessa exigência sem previsão legal.

Aí desponta a inconstitucionalidade/ilegalidade aventada pela impetrante, tendo em vista que os citados atos normativos infralegais inovam no mundo jurídico, criando obrigação não prevista em lei e com uma agravante, a saber, logo após rejeição expressa pela Câmara dos Deputados de projeto de lei com teor semelhante, em total afronta ao princípio da legalidade, estabelecido no art. 5º, inciso II e no art. 37, ambos da Constituição.

Com efeito, nos termos do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Por outro lado, deve a Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade estrita (*caput* do art. 37 da Constituição), o qual determina sua atuação nos limites da lei, não lhe sendo lícito agir fora de tais parâmetros. Nesse sentido, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Nos termos do art. 5º, II, 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'. Aí não se diz 'em virtude de' decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se 'em virtude de lei'. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar. (...)

Portanto, a função do ato administrativo só poderá ser a de agregar à lei nível de concreção; nunca lhe assistirá instaurar originariamente qualquer cerceio a direitos de terceiros. (...)

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, 17ª edição, São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 93-95).

Nesse mesmo sentido, assenta-se a jurisprudência de nossos Tribunais, conforme se pode ver pelos seguintes julgados, *verbis*:

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA. LIMITAÇÃO. RESPONSABILIDADE TÉCNICA DE ENGENHEIRO. NÚMERO MÁXIMO DE TRÊS EMPRESAS. RESOLUÇÃO 336/89. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 1. A Carta Magna, em seu art. 5º, XIII, estabelece o livre exercício profissional, condicionando, entretanto, determinados ofícios a qualificações e condições legais, justamente no intuito de proteção dessas atividades laborais. 2. Nesse diapasão, qualquer restrição neste sentido demanda lei em sentido formal, em obediência ao princípio da legalidade constitucional a que se submete o Administrador Público. 3. No caso concreto, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Rondônia (CREA/RO) impediu o registro do impetrante como responsável técnico, em face de limitação do número de empresas pelas quais poderia responder, nos termos do art. 18 da Resolução 336/89. 4. Todavia, tal imposição não encontra previsão na Lei 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, sendo certo que ofende o princípio da legalidade, insculpido no art. 5º, II da Lei Maior, limitar o exercício de atividade profissional, direito constitucionalmente garantido, por meio de ato que não a lei em sentido estrito. 5. As Resoluções, atos infralegais, não podem impor comportamentos não disciplinados por lei, haja vista que a função do ato administrativo restringe-se a complementar esta, de modo a permitir sua concreção, jamais instaurando primariamente qualquer forma de cerceio a direitos de terceiros. 6. A Lei 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo e define as respectivas atribuições, não contém as limitações dispostas na Resolução 336/89. 7. Apelação e remessa oficial não providas. Sentença mantida.

(TRF1, AMS 00033575620114014100, Desembargador Federal Reynaldo Fonseca, Sétima Turma, e-DJF1 22.08.2014)

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS INSTITUÍDA PELA OAB/SC MEDIANTE A RESOLUÇÃO 08/2000. ANUIDADE. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO DEVIDA À ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI. INEXIGIBILIDADE.

1. O princípio da legalidade (CF/88, art. 5º, II) consubstancia garantia imanente ao Estado Democrático de Direito, e assegura que somente a lei, editada pelos órgãos legislativos competentes de acordo com o processo legislativo constitucional, pode criar direitos e obrigações.

2. O registro das sociedades civis de advocacia não se confunde com a inscrição de advogados e estagiários. A inscrição qualifica o advogado e o estagiário ao exercício da advocacia (Lei 8.906/94, arts. 3º, 8º e 9º); o registro apenas confere personalidade jurídica às sociedades civis de advogados (Lei 8.906/94, art. 15, § 1º), não lhes atribuindo legitimidade para, por si sós, desempenharem atividades privativas de advogados e estagiários regularmente inscritos (Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, art. 42).

3. A Lei 8.906/94 não prevê a cobrança de anuidade dos escritórios de advocacia, mas tão-somente de seus inscritos (advogados e estagiários). Essa conclusão decorre da interpretação sistemática e teleológica do Estatuto da Advocacia e da OAB, pois quando o legislador fez uso do substantivo inscrição ou do adjetivo inscrito(s), referiu-se, sempre, ao(s) sujeito(s) advogado e/ou estagiário, e não à sociedade civil (pessoa jurídica).

4. Consequentemente, é ilegal a Resolução nº 08/2000, do Conselho Seccional da OAB/SC, que instituiu cobrança de anuidade dos escritórios de advocacia, porquanto obrigação não prevista em lei.

5. À luz da Lei n. 8.906/94 não compete ao Conselho Seccional da OAB/SC editar resolução para instituir a cobrança de anuidade das sociedades de advogados. Precedentes: REsp 793.201/SC, DJ 26.10.2006; REsp 882.830/SC, DJ 30.03.2007.

6. O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador (ADI 2.075/MC, Plenário, DJU 27.6.2003 - Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal) 7. O registro do ato constitutivo produz efeito legal específico (confere personalidade jurídica à sociedade de advogados), e não se confunde com a inscrição de advogados e estagiários, porquanto conceitos jurídicos distintos, nos termos da Lei n. 8.906/94 e do Regulamento Geral, vez que, o mero registro não atribui legitimidade à sociedade simples para, por si só, realizar atos privativos de advogado, nos termos do art. 42 do Regulamento Geral, que dispõe: "Podem ser praticados pela sociedade de advogados, com uso da razão social, os atos indispensáveis às suas finalidades, que não sejam privativos de advogado." 8. É vedada qualquer interpretação no sentido de estender à sociedade obrigação de recolhimento de anuidade que a lei impôs apenas aos advogados e estagiários regularmente inscritos nos quadros da OAB.

9. Recurso Especial desprovido.

(STJ, REsp 879.339/SC, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.03.2008)

Com efeito, no caso em questão, o inciso X do art. 12 da Lei n. 9.503/97 autorizou o CONTRAN a normatizar procedimentos sobre a aprendizagem de condutores de veículos automotores, e não propriamente a instituir a obrigatoriedade do uso desses onerosos equipamentos de SDV, sob pena de descredenciamento das autoescolas – como a impetrante – que não puderem adquiri-los ou compartilhá-los.

Ademais, conforme já dito, tal evidência se agrava, em face da rejeição do PL n. 4.449, de 2012, pela CCJ da Câmara dos Deputados, não se mostrando razoável, também por mais esse argumento, conferir validade jurídica a um ato normativo infralegal que reproduza o objeto daquele projeto de lei que foi expressamente rejeitado pelo Congresso Nacional e definitivamente arquivado em 17 de setembro de 2014.

Tais as considerações, a concessão da segurança é medida que se impõe.

III - Decisão

Ante o exposto, **CONCEDO** a segurança para afastar a exigência do Simulador de Direção Veicular, previsto na Resolução n. 543, de 15 de julho de 2015, do CONTRAN, em relação à Impetrante.

Custas *ex lege*.

Sem condenação em honorários (art. 25 da Lei n. 12.016/2009).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Sentença sujeita a reexame necessário.

Brasília, 29 de outubro de 2015.

WALDEMAR CLÁUDIO DE CARVALHO

Juiz Federal da 14ª Vara do DF