

**MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA
ATO NORMATIVO PRATICADO PELO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO
NACIONAL DE TRÂNSITO - DENATRAN E
PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL
DE TRÂNSITO - CONTRAN**

*Fernando José Vazzola De Migueli
Advogado da União*

PARECER CONJUR/MCIDADES/Nº

/2007

Mandado de Segurança contra ato normativo praticado pelo Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN e Presidente do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. Prestação de informações conforme o art. 7º, I da Lei nº 1.533/51, com a alteração introduzida pela Lei nº 4.348/64. Anulação de ato administrativo de conteúdo normativo. Resolução nº 232/2007 do CONTRAN e Portaria nº 29/2007 do DENATRAN.

(Proc. nº 80001.034197/2007-94)

1. Cuida-se de subsidiar a manifestação do Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, nas informações a serem prestadas nos autos do Mandado de Segurança Individual nº 2007.34.00040309-4, impetrado por ITAFORT Instituto Técnico Automotivo Formação em Segurança Veicular, em trâmite no Juízo da 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, em atenção ao mandado de notificação recebido em 26/11/2007.
2. Com efeito, versa a impetração sobre a pretensa nulidade de dispositivos da Resolução nº 232/2007 do CONTRAN e da Portaria nº 29/2007 do DENATRAN.
3. A Impetrante informa que é Instituição de Inspeção de Segurança e Técnica Veicular - ITL devidamente credenciada pelo IMETRO para emitir certificado de segurança veicular, conforme determina o art. 106 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.
4. Alega, em síntese, que o CONTRAN ao regulamentar o art. 106 do CTB, editou a Resolução nº 232/07 criando novas obrigações às ITLs sem que houvesse previsão legal e que, com isso, teria violado o Princípio da Legalidade e a hierarquia das leis, afrontando a Constituição Federal.

5. Sustenta que as atribuições do CONTRAN se restringem à regulamentação da emissão do Certificado de Segurança Veicular–CSV pelas instituições credenciadas pelo INMETRO, sendo ilegal e abusivo o ato normativo que determina que as empresas sejam licenciadas pelo DENATRAN.
6. Defende, também, que a Portaria nº 29/07 do DENATRAN conferiu graves riscos ao cumprimento das disposições do art. 106 do CTB, tendo em vista que suas estipulações representam prejuízo à prestação de serviços de inspeção veicular e, até mesmo, desvio de finalidade e o objetivo implícito de beneficiar determinadas empresas.
7. Dentre as irregularidades, a impetrante aponta as prorrogações sucessivas de licenciamentos em caráter precário pelo DENATRAN, o que criaria uma situação de descontrole e desorganização e a transferência de atribuições do DENATRAN a instituições privadas sem o devido processo licitatório, com possibilidade de direcionamento e desvio de finalidade.
8. O juízo monocrático decidiu apreciar a medida liminar solicitada após o decurso do prazo de resposta.
9. Em nota técnica (Nota Técnica nº 440/2007/CGIJF/DENATRAN), o DENATRAN defende a legalidade do ato impugnado.
10. Este o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

11. Compete a esta Consultoria, portanto, fornecer ao Sr. Diretor do DENATRAN o substrato jurídico para apresentação das informações requisitadas.
12. Preliminarmente, impende tecer algumas considerações de ordem processual.

I– INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

13. A tutela da pretensão, na hipótese, não se viabiliza com o manejo do writ.
14. Como se sabe, o mandado de segurança não é idôneo para deflagração de controle de constitucionalidade de ato normativo abstrato, o que, após consolidado entendimento do E. Supremo Tribunal Federal, rendeu ensejo à edição da **Súmula 266**, segundo a qual não cabe mandado de segurança contra lei em tese.
15. A razão do entendimento sumulado é que a lei em tese é insuscetível, por si só, de causar lesão a direito, além de o ordenamento jurídico oferecer os meios pelos quais se promove o controle de constitucionalidade de lei em sentido material.
16. O que se tem, no entanto, no presente caso, é a pretensa substituição da ação direta de inconstitucionalidade – para a qual a Impetrante não possui legitimidade – pelo mandado de segurança individual.
17. Sustenta a Impetrante a inconstitucionalidade da RES nº 232/2007 do CONTRAN com fundamento na violação do princípio da Legalidade Administrativa, e da Hierarquia das Leis, na medida em que o Administrador não pode agir sem previsão expressa da Lei. Ao regulamentar o art. 106 do Código de Trânsito Brasileiro, o ato normativo impugnado estaria acrescentando uma obrigação de fazer – obter a licença junto ao DENATRAN – sem previsão legal e contra ato normativo hierarquicamente superior.
18. Não há como negar o inequívoco caráter normativo e, portanto, abstrato dos atos ora impugnados. O que se pretende dizer é que, enquanto não realizada a hipótese fática de incidência, não é idônea a produzir efeitos jurídicos lesivos ao patrimônio da Impetrante.
19. Destarte, a hipótese é de mandado de segurança preventivo em que se pretende impugnar dispositivo desprovido de operatividade imediata, o que, consoante entendimento do

STF, não é possível. Por oportuno, traz-se à colação o seguinte aresto:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI EM TESE: NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 266-STF.

I – Se o ato normativo consubstancia ato administrativo, assim de efeitos concretos, cabe contra ele o mandado de segurança. Todavia, se o ato, lei, medida provisória, regulamento tem efeito normativo, genérico, por isso mesmo sem operatividade imediata, necessitando, para sua individualização, da expedição de ato administrativo, então contra ele não cabe mandado de segurança, já que, admiti-lo implicaria admitir a segurança contra lei em tese: Súmula 266-STF.

II – Segurança não conhecida.

(RMS nº 24.266/DF, Rel. Min. Carlos Veloso, 2ªTurma, DJ de 24.10.2003) GRIFADO

20. Cumpre, ainda, observar a lição de José dos Santos Carvalho Filho¹ sobre mandado de segurança preventivo:

“O mandado de segurança preventivo visa a evitar a lesão ao direito líquido e certo. No caso, o ato ainda não foi praticado, mas já há elementos certos de que o será. O interessado, por outro lado, se sente seriamente ameaçado pelo advento do ato. Presentes tais pressupostos, cabe o mandado de segurança preventivo.” GRIFADO

21. Os fundamentos ora expendidos aplicam-se, igualmente, para sustentar a impossibilidade de manejo do writ visando a anulação dos dispositivos da Portaria nº 29/2007 do DENATRAN.

II – DO TRANSCURSO DO PRAZO

22. *Ad argumentandum tantum*, acaso cabível o writ, o que não se espera, mister assentar que os atos normativos atacados (Resolução nº 232/2007 do CONTRAN e Portaria nº 29/2007 do DENATRAN) foram editadas respectivamente em 30 de março de 2007 e 30 de maio de 2007, o que revela

¹ Manual de Direito Administrativo, 11ª edição, pág.856, Lumen Iuris.

notório transcurso do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias para fins de utilização da via mandamental, porquanto o presente mandado de segurança foi impetrado em 08 de outubro de 2007. Nesse sentido vale transcrever o seguinte julgado:

MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO 399 DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA 266/STF. DESCABIMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA LEI EM TESE.

1. Mandado de segurança impetrado contra a Resolução 399, que alterou a forma de pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, determinando que o recebimento dos valores devidos deverá ser feito por meio de conta individualizada em nome do autor da ação, independentemente de alvará .

2. É incabível mandado de segurança contra a lei em tese (Súmula 266 do STF).

3. Norma de caráter geral e abstrato, afasta a possibilidade de ação mandamental, tendo em vista o teor da Súmula 266 do E.STF.

4. Precedentes da Corte: MS 8190/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Denise Arruda, DJ 02/08/2004; MS 8870/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Felix Fischer, DJ 16/06/2003.

5. Destarte, ad argumentandum tantum, acaso cabível o writ, mister assentar que a Resolução 399, do Conselho Federal de Justiça, ora inquinada como ilegal, foi editada em 26 de outubro de 2004, o que revela notório transcurso do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias para fins de utilização da via mandamental, porquanto o presente mandado de segurança foi impetrado em 15/03/2005.

6. Indeferimento da inicial (art. 212 do RISTJ), ressalvado o acesso às vias ordinárias.

7. Agravo regimental desprovido.

III- DO MÉRITO

23. Na hipótese de o Juízo superar as alegações acima, entendendo cabível o presente *mandamus*, cumpre abordar as questões referentes ao mérito da impetração.

24. O art. 106 do Código de Trânsito Brasileiro assim determina:

“Art. 106. No caso de fabricação artesanal ou de modificação de veículo ou, ainda, quando ocorrer substituição de equipamento de segurança especificado pelo fabricante, será exigido, para licenciamento e registro, certificado de segurança expedido por instituição técnica credenciada por órgão ou entidade de metrologia legal, conforme norma elaborada pelo CONTRAN.”(g.n.)

25. Analisando o dispositivo supracitado, observa-se que, nos casos ali previstos, para obter-se o licenciamento e registro do veículo, será exigido certificado de segurança expedido por instituição técnica que deverá ser credenciada por órgão ou entidade de metrologia, conforme regulamentação do CONTRAN.

26. Com o intuito de regulamentar o art. 106 do CTB, editou o CONTRAN a Resolução nº 78, de 19 de novembro de 1998 determinando que *“as normas e requisitos de identificação e segurança para a fabricação, montagem e transformação de veículos, consoante sua destinação, de acordo com os incisos XXV e XXVI, do art. 19, do Código de Trânsito Brasileiro-CTB serão consolidados e estabelecidos, mediante portaria do órgão máximo executivo de trânsito da União.”*

27. Diante disso, foi elaborada a Portaria Conjunta DENATRAN e INMETRO nº 01, de 26 de novembro de 2002, que atribuiu ao INMETRO a função de credenciar os Organismos de Inspeção, atuais Instituições Técnicas Licenciadas – ITLs, para realizarem as inspeções de segurança veicular.

28. Ocorre que, no dia 31/08/2004, foi publicada decisão em antecipação de tutela (cópia em anexo), nos autos da Ação Ordinária nº 2004.61.00.019878-5, proferida pela mm. Juíza Substituta da 21ª Vara Cível da Seção Judiciária de São Paulo, suspendendo a eficácia da Resolução nº 78/98 e

da Portaria Conjunta DENATRAN e INMETRO nº 01/02 e determinando que o INMETRO não efetuasse novos credenciamentos de entidades interessadas em realizar inspeções em veículos com histórico diferenciado até final decisão de mérito.

29. Em suma, concluiu-se que, com a Resolução nº 78/98, houve delegação da competência do CONTRAN para o DENATRAN para normatizar a matéria relativa aos veículos transformados. Entretanto, o art. 19, inciso XXV do CTB apenas prevê a autorização legal do DENATRAN para elaboração de normas e requisitos de segurança veicular para fabricação e montagem, nada prevendo no tocante à transformação de veículos.
30. Assim, buscando o CONTRAN realizar a regulamentação do art. 106 do CTB, editou a Resolução nº 185, de 04 de novembro de 2005, que estabeleceu os procedimentos para a prestação de serviços por Instituição Técnica Licenciada – ITL e emissão do Certificado de Segurança veicular – CSV, atribuindo ao DENATRAN a competência para licenciar as ITLs.
31. Posteriormente, a Resolução nº 185/05 foi revogada pela Resolução nº 232, de 30 de março de 2007, do CONTRAN que, da mesma forma que a Resolução nº 185/05, estabeleceu os procedimentos para a prestação de serviços pelas ITLs, para emissão do CSV, de que trata o art. 106 do CTB.
32. Note-se que o art. 106 do CTB traz a exigência de que a instituição técnica seja credenciada por órgão ou entidade de metrologia legal. Traz, ainda, a previsão de que esse credenciamento será regulamentado pelo CONTRAN.
33. E foi exatamente o que ocorreu com a edição da Resolução nº 232/07. A empresa interessada em realizar a inspeção técnica veicular é inspecionada e, após, credenciada ou acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO. Veja que o credenciamento, conforme previsto no art. 106 do CTB, permanece a cargo do INMETRO.

34. Após ser credenciada pelo INMETRO, prevê a Resolução nº 232/07 que a ITL deverá requerer a licença junto ao DENATRAN que é o responsável por concedê-la.
35. Em suas razões, alegou a impetrante que o CONTRAN, ao editar a Resolução nº 232/07, teria criado novas obrigações para as ITLs sem que houvesse previsão legal, violando o Princípio da Legalidade, a hierarquia das leis e afrontando a Constituição Federal.
36. Ora, a referida previsão legal está contida no próprio art. 106 do CTB ao prever a competência do CONTRAN para regular o procedimento de expedição do CSV e de credenciamento da ITL. Assim, não há que se falar em violação ao Princípio da Legalidade nem em criação de novas obrigações para as ITLs, posto que o CONTRAN realizou, tão somente, a regulamentação do art. 106 do CTB, em consonância com o disposto no art. 12, I do CTB que prevê sua competência para estabelecer as normas regulamentares do Código de Trânsito.
37. No que tange à Portaria nº 29, de 30 de maio de 2007, do DENATRAN, sustentou a impetrante que suas estipulações representam prejuízo à prestação de serviços de inspeção veicular, desvio de finalidade e o objetivo de beneficiar determinadas empresas.
38. Mais uma vez não assiste razão à empresa autora. A Portaria nº 29/07 foi editada pelo DENATRAN com o intuito de estabelecer as instruções necessárias ao pleno funcionamento do disposto na Resolução nº 232/07 no que se refere ao modelo, registro e controle da emissão do CSV, registro dos dados resultantes das inspeções e registro eletrônico do CSV no sistema RENAAM.
39. O art. 1º da referida Portaria determinou que as ITLs, para a utilização do Sistema Nacional de Controle Eletrônico e Emissão do Certificado de Segurança Veicular – SISCSV, deverão estar cadastradas junto ao DENATRAN.

40. Já o art. 2º da Portaria nº 29/07 prevê que a emissão do CSV será realizada, exclusivamente, por meio eletrônico e só terá validade se registrado no SISCSV do DENATRAN.
41. Como se vê, com as determinações previstas na Portaria nº 29/07, pretendeu o DENATRAN conferir maior segurança ao procedimento de emissão do CSV pelas ITLs, exigindo a efetuação do registro no SISCV do DENATRAN e, com isso, aumentar o controle do DENATRAN sobre tais empresas e acabar com as fraudes e irregularidades que vinham ocorrendo.
42. O DENATRAN, na qualidade de órgão máximo executivo de trânsito, constitui o principal interessado no licenciamento do maior número de empresas para atuarem como ITLs e, com isso, agilizar a emissão de CSVs, garantindo, assim, o pleno funcionamento do Sistema Nacional de Trânsito.
43. A primeira licença de atuação como ITL foi concedida às empresas, em caráter excepcional e precário, por meio da Portaria nº 36, de 11 de maio de 2006, do DENATRAN, pelo prazo de noventa dias.
44. Contudo, ao verificar que as empresas interessadas em atuar como ITL não conseguiriam apresentar toda a documentação necessária para a concessão da licença definitiva no prazo previsto e, considerando a intenção do DENATRAN em licenciar o maior número de empresas, decidiu-se pela prorrogação das licenças precárias para que as ITLs mantivessem suas atividades.
45. Por isso, revelam-se incabíveis as alegações de prejuízo às ITLs, desvio de finalidade e benefício a determinadas empresas.
46. Insta mencionar que a empresa ITAFORT, por meio da Portaria nº 235 (cópia em anexo), de 27 de novembro de 2007, do DENATRAN, obteve a licença de funcionamento, por quatro anos, para atuar como Instituição Técnica Licenciada.

47. Ante o exposto, resta demonstrado que a Resolução n° 232/07 e a Portaria n° 29/07 foram editadas em consonância com o art. 106 do CTB e demais dispositivos legais, não havendo qualquer afronta ao Princípio da Legalidade, á hierarquia das normas ou à Constituição Federal, motivo pelo qual não deverá ser concedida a segurança.
48. Estas as informações que, no momento, cumpre apresentar.
49. À consideração superior, com proposta de encaminhamento ao Senhor Diretor do Departamento Nacional de Trânsito para que adote este pronunciamento como informações a serem prestadas ao Juízo, registrando-se a necessidade de observância do **prazo que expira em .12.2007.**

Brasília, dezembro de 2007.

Fernando José Vazzola De Migueli
Advogado da União

De acordo.

De acordo, encaminhe-se ao Diretor do DENATRAN.

Brasília, dezembro de 2007.

Cleucio Santos Nunes
Consultor Jurídico