



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

Autos nº 2007.61.00.031449-0
Natureza: AÇÃO CIVIL PÚBLICA
Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF
Ré: UNIÃO FEDERAL

SENTENÇA

Vistos, etc.

I – Relatório

Trata-se de ação civil pública, com pedido de antecipação de tutela, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF** em face da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando provimento jurisdicional que reconheça a inconstitucionalidade incidental do item 10.3 do Anexo I da Resolução nº 51/1998 (com a redação imprimida pela Resolução nº 80/1998), do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), e em consequência, determine obrigações de fazer, consistentes na suspensão do ato administrativo mencionado e na edição de nova Resolução, a fim de possibilitar o exercício de atividade remunerada na condução de veículos automotores adaptados por parte de pessoas portadoras de deficiência.

Aduziu o MPF que o referido item 10.3 do Anexo I da Resolução nº 51/1998 (com a redação alterada pela Resolução nº 80/1998) do CONTRAN proibiu que pessoas portadoras de deficiência obtivessem a habilitação para conduzir veículos automotores destinados a atividades remuneradas, mesmo com as devidas adaptações.

Sustentou o *Parquet* Federal a violação do princípio da legalidade, em razão de o ato administrativo impugnado ter extrapolado os limites de regulamentação previstos no Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei federal nº 9.503/1997). Ademais, apontou a transgressão ao primado da igualdade e do direito de livre iniciativa em relação às pessoas portadoras de deficiência.

A petição inicial foi instruída com documentos (fls. 29/254).

A análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi postergada para após a oitiva do representante judicial da pessoa jurídica de direito público que figura no pólo passivo, nos termos do artigo 2º da Lei nº 8.437/1992 (fl. 259).

Intimada, a União Federal pronunciou-se sobre o pedido de antecipação de tutela, juntando documentos (fls. 265/296).

Em seguida, este Juízo Federal deferiu parcialmente a antecipação de tutela (fls. 297/303).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

Após, a União Federal apresentou contestação, com documentos (fls. 310/320). Suscitou, preliminarmente, a falta de interesse de agir, pugnando pela extinção do processo, sem resolução de mérito.

Réplica pelo MPF (fls. 323/325).

Instadas, as partes manifestaram o desinteresse na produção de outras provas (fls. 326 e 330).

Conclusos os autos para a prolação de sentença, o julgamento foi convertido em diligência, em razão da notícia de descumprimento da tutela parcialmente antecipada por parte da ré (fls. 348/349).

Por força da garantia constitucional do contraditório, a ré manifestou-se, juntando novos documentos (fls. 357/407), sobre os quais o MPF também se pronunciou, encartando outros (fls. 413/415), que motivaram novas petições (fls. 425/426 e 431/432).

Ato contínuo, este Juízo Federal determinou a expedição de ofício aos servidores responsáveis pelos atos do CONTRAN, na forma requerida pelo MPF, para compelir o cumprimento da antecipação de tutela parcialmente deferida (fl. 433).

Sobreveio aos autos ofício do Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN (fls. 449/452), sobre o qual as partes foram cientificadas (fls. 454 e 455).

Após, os autos retornaram conclusos para julgamento.

É o relatório. Passo a decidir.

II – Fundamentação

Quanto à preliminar de falta de interesse de agir

Deveras, o exercício do direito de ação está subordinado ao atendimento de três condições: legitimidade de parte, interesse de agir (ou processual) e possibilidade jurídica do pedido. A segunda condição (interesse) se desdobra no seguinte binômio: necessidade-adequação. Necessidade da intervenção jurisdicional, ante a impossibilidade de solução do conflito de interesses por outros meios de pacificação. E adequação da via processual eleita, ou seja, do procedimento (ou rito) previsto em lei para a correta tutela jurisdicional.

No presente caso, o interesse de agir persiste, pois a ré não atendeu voluntariamente a pretensão deduzida pelo MPF na petição inicial.

Com efeito, este Juízo Federal deferiu parcialmente a antecipação de tutela por meio de decisão proferida em 04/12/2007 (fls. 297/303), da qual a ré foi intimada em 07/12/2007 (fl. 308).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

Somente após, em 14/12/2007, foi editada a Deliberação nº 61 do Presidente do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, revogando o item 10.3 do Anexo I da Resolução nº 51/1998 (alterado pela Resolução nº 80/1998), do mesmo órgão federal. E nas considerações do referido ato administrativo constou expressamente que a sua edição era decorrente da decisão emanada por este Juízo Federal (fl. 320), *in verbis*:

“Considerando decisão liminar prolatada nos autos do Mandado de Segurança (*sic*) nº 2007.61.00.031449-0, em trâmite na 10ª Vara Federal de São Paulo, resolve:”

Portanto, o comportamento adotado foi compelido pela decisão que antecipou em parte a tutela pretendida, razão pela qual ainda remanesce a necessidade de solução do conflito de interesses por meio judicial.

Em razão disto, rejeito a preliminar suscitada pela União Federal.

Quanto ao mérito

Não havendo outras preliminares a serem apreciadas, analiso o mérito, reconhecendo a presença dos pressupostos processuais, com a observância das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição da República).

A controvérsia refere-se à previsão veiculada no item 10.3 do Anexo I da Resolução nº 51/1998, do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), com a redação imprimida pela Resolução nº 80/1998, do mesmo colegiado, nos seguintes termos (fls. 118/129):

“10.3. Ao condutor de veículos adaptados será vedada a atividade remunerada.”

Preambularmente, cumpre registrar que o inciso XXXI do artigo 7º da Constituição Federal proíbe qualquer forma de discriminação em relação aos trabalhadores portadores de deficiência.

Outrossim, a Lei federal nº 7.853/1989 estabeleceu “*normas gerais que asseguram o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiências, e sua efetiva integração social*” (artigo 1º). Para balizar estas normas, o § 1º do mesmo artigo 1º do Diploma Legal em apreço assegurou a igualdade de tratamento e de oportunidade às pessoas portadoras de deficiências.

Especificamente em relação ao Poder Público e aos seus respectivos órgãos, o artigo 2º, *caput*, da Lei federal nº 7.853/1989 estipulou o dever de assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício dos direitos básicos, inclusive o trabalho, a fim de propiciar-lhes o bem-estar pessoal, social e econômico. E no § único, inciso III, alíneas “b” e “c”, do mesmo dispositivo legal constaram:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

“Parágrafo único. Para o fim estabelecido no caput deste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dispensar, no âmbito de sua competência e finalidade, aos assuntos objetos esta Lei, tratamento prioritário e adequado, tendente a viabilizar, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

(...)

III – na área da formação profissional e do trabalho:

(...)

b) o empenho do Poder Público quanto ao surgimento e à manutenção de empregos, inclusive de tempo parcial, destinados às pessoas portadoras de deficiência que não tenham acesso aos empregos comuns;

c) a promoção de ações eficazes que propiciem a inserção, nos setores públicos e privado, de pessoas portadoras de deficiência”;

As aludidas normas revelam a existência de um regime jurídico diferenciado para as pessoas portadoras de deficiência, com o objetivo de propiciar o exercício pleno de direitos individuais e sociais, que são impedidos exatamente por causa da insuficiência física.

Sob outro aspecto, tais normas não outorgaram simples privilégios às pessoas portadoras de deficiência. A distinção de tratamento visa prestigiar, em verdade, o primado constitucional da igualdade (artigo 5º, *caput*, da Constituição da República), ou seja, a fim de permitir que aqueles que não tenham a plena higidez física possam desfrutar dos mesmos direitos individuais e sociais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, com paridade de condições com as demais pessoas, afastando-se juridicamente os obstáculos impostos pela natureza orgânica.

Acerca desta distinção de tratamento, sob o prisma da igualdade, destaco a preleção de **Alexandre de Moraes**:

“A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos. **Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade proporcional ao fim visado**”. (grafei)

(in “Direitos Humanos Fundamentais”, 4ª edição, Ed. Atlas, págs. 92/93)

Destarte, a proibição veiculada no item 10.3 do Anexo I da Resolução nº 51/1998 (com a redação alterada pela Resolução nº 80/1998) do CONTRAN discriminou as pessoas portadoras de deficiência de forma desproporcional, pois não foram levadas em consideração as normas citadas acima e sequer foi explicitada a motivação que implicou na adoção de tal restrição.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

Aliás, era necessária a indicação da motivação, o contrário da omissão visualizada na Resolução nº 80/1998 do CONTRAN, conforme bem advertido por **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**:

“Entendemos que a motivação é, em regra, necessárias, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; **a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado.**” (grafei)
(in “Direito Administrativo”, 19ª edição, Ed. Atlas, pág. 221)

Sem a exposição dos motivos que inclinaram o CONTRAN a proibir o exercício de atividade remunerada a condutores de veículos automotores com deficiência física, não é possível sequer reconhecer a legalidade, sob o aspecto formal, da Resolução impugnada pelo MPF na presente ação civil pública.

Outrossim, verifico que o CONTRAN pretendeu regulamentar matéria que é reservada privativamente à competência legislativa da União Federal (artigo 22, inciso XI, da Carta Magna). Para tanto, no preâmbulo da Resolução nº 80/1998 foram invocadas as atribuições conferidas pela Lei federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), que especificamente no seu artigo 12, inciso I, dispõe:

“Art. 12. Compete ao CONTRAN:
I – estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito”;

Quanto à atribuição regulamentadora do CONTRAN, verifico que foi restrita às previsões expressas no corpo do Código de Trânsito Brasileiro – CTB. E nem poderia ser diferente, pois este órgão federal não tem competência legislativa e, por isso, qualquer inovação fora dos parâmetros legais viola diretamente o princípio inscrito no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

II – **ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;** (grafei)

Uadi Lammêgo Bulos destaca bem a limitação do poder regulamentar, em contraste com o princípio da legalidade:

“O poder regulamentar é um poder administrativo limitado e circunscrito ao exercício de sua função normativa, subordinando-se aos limites da competência executiva.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

Não se coloca no patamar do Poder Legislativo. Não pode criar, tampouco modificar ou extinguir direitos e obrigações. Também não detém o condão de adiar a execução da lei nem de suspendê-la. Sujeita-se ao império da legalidade, dada a proeminência das leis sobre ele”.
(in “Curso de Direito Constitucional”, 2ª edição, Ed. Saraiva, pág. 427)

No Capítulo XIV do Código de Trânsito Brasileiro – CTB foi regulada a habilitação para a condução de veículos automotores e elétricos, ou autorização para ciclomotores. E ao longo dos artigos 140 a 160 foram expressamente dispostas as matérias que poderiam ser regulamentadas pelo CONTRAN, a saber:

- 1) processo de habilitação (artigo 141, *caput*, do CTB);
- 2) normas de aprendizagem para condução de veículos automotores e elétricos, ou ciclomotores (artigo 141, *caput*, do CTB);
- 3) reconhecimento de habilitação obtida em outro país (artigo 142 do CTB);
- 4) exame de noções de primeiros socorros (artigo 147, inciso IV, do CTB);
- 5) aplicação de exames de habilitação, exceto os de direção veicular, por entidades públicas ou privadas credenciadas pelo órgão executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal (artigo 148, *caput*, do CTB);
- 6) cursos de direção defensiva e primeiros socorros aos condutores com habilitação a renovar (artigo 150, *caput*, do CTB) ou para condutores contratados para operar frota de veículos de empresa (§ único do mesmo dispositivo legal);
- 7) punição a instrutores e examinadores que não estejam identificados em prontuário de candidato à habilitação (artigo 153 do CTB);
- 8) autorização para aprendizagem (artigo 155, § único, do CTB), inclusive com a estipulação da carga horária mínima correspondente (artigo 158, § 2º, do CTB);
- 9) credenciamento de auto-escolas e de outras entidades destinadas à formação de condutores (artigo 156 do CTB);
- 10) exercício das atividades de instrutor e examinador (artigo 156 do CTB);
- 11) Carteira Nacional de Habilitação (artigo 159, *caput* e § 3º, do CTB); e
- 12) exames para condutor condenado por delito de trânsito (artigo 160 do CTB).

Conforme se infere, nenhum dos dispositivos legais pertinentes conferiu ao CONTRAN a atribuição de regulamentar a habilitação por parte de condutores com deficiência física. Logo, é inegável que o item 10.3 do Anexo I da Resolução nº 51/1998 (com a redação alterada pela Resolução nº 80/1998) do CONTRAN extrapolou os limites da lei.

Em decorrência, as pessoas portadoras de deficiência física, que pretendam obter a habilitação para a condução de veículos automotores em atividade remunerada, deverão observar, inicialmente, os requisitos previstos no artigo 140 do CTB:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

“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;
- II – possuir Carteira de Identidade ou equivalente”.

Tendo em vista que para o exercício de atividade remunerada qualquer condutor deverá estar habilitado nas categorias “C”, “D” ou “E” (artigo 143, incisos III, IV e V, do CTB), deverão ser respeitadas também as seguintes regras estipuladas nos artigos 143, § 1º, 145 e 147, *caput* e incisos I, III, IV e V, e §§ 2º a 5º, da lei em comento, *in verbis*:

“Art. 143. Os candidatos poderão habilitar-se nas categorias de A a E, obedecida a seguinte gradação:

(...)

§ 1º. Para habilitar-se na categoria C, o condutor deverá estar habilitado no mínimo há um ano na categoria B e não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias, durante os últimos doze meses”.

“Art. 145. Para habilitar-se nas categorias D e E ou para conduzir veículo de transporte coletivo de passageiros, de escolares, de emergência ou de produto perigoso, o candidato deverá preencher os seguintes requisitos:

- I – ser maior de vinte e um anos;
- II – estar habilitado:
 - a) no mínimo há dois anos na categoria B, ou no mínimo há um ano na categoria C, quando pretender habilitar-se na categoria D; e
 - b) no mínimo há um ano na categoria C, quando pretender habilitar-se na categoria E;
- III – não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima ou ser reincidente em infrações médias durante os últimos doze meses;
- IV – ser aprovado em curso especializado e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco, nos termos da normatização do 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;
 - 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.
- (...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

§ 2º. O exame de aptidão física e mental será preliminar e renovável a cada cinco anos, ou a cada três anos para condutores com mais de sessenta e cinco anos de idade, no local de residência ou domicílio do examinado.

§ 3º. O exame previsto no § 2º incluirá avaliação psicológica preliminar e complementar sempre que a ele se submeter o condutor que exerce atividade remunerada ao veículo, incluindo-se esta avaliação para os demais candidatos apenas no exame referente à primeira habilitação.

§ 4º. Quando houver indícios de deficiência física, mental, ou de progressividade de doença que possa diminuir a capacidade para conduzir o veículo, o prazo previsto no § 2º poderá ser diminuído por proposta do perito examinador.

§ 5º. O condutor que exerce atividade remunerada ao veículo terá essa informação incluída na sua Carteira Nacional de Habilitação, conforme especificações do Conselho Nacional de Trânsito – Contran".

Advirto que o próprio § 4º do artigo 147 do CTB, acima transcrito, ressalva que pessoas com deficiência podem ser submetidas a exame de aptidão física e mental, porém com a possibilidade de os intervalos para a renovação serem diminuídos por indicação de perito examinador.

Como consequência lógica, os veículos a serem conduzidos por pessoas com deficiência devem estar com as adaptações necessárias para suprir a ausência da plena higidez física, a fim de propiciar a proteção do direito maior no trânsito, qual seja, a segurança de todos.

Por tais razões, o item 10.3 do Anexo I da Resolução nº 51/1998 (com a redação alterada pela Resolução nº 80/1998) do CONTRAN deve ser declarado ilegal e extirpado definitivamente do ordenamento jurídico brasileiro.

Todavia, observo que desde a aludida Deliberação nº 61 do Presidente do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN (fl. 320) o dispositivo ilegal mencionado não foi reeditado. Tanto que, supervenientemente à propositura da presente demanda, o CONTRAN editorou a Resolução nº 267, de 15 de fevereiro de 2008¹, revogando expressamente as Resoluções nºs 51/1998 e 80/1998 e passando a regulamentar o exame de aptidão física e mental e a avaliação psicológica também às pessoas portadoras de deficiência.

Assim, entendo que a pretensão articulada pelo Ministério Público Federal na presente ação civil pública deve ser acolhida em parte, para condenar a ré a manter a Resolução nº 267/2008 e proibir que qualquer outro ato administrativo subsequente venha a restaurar a ilegal expressão: "*Ao condutor de veículos adaptados será vedada a atividade remunerada*".

Justifica-se, desse modo, a integral manutenção da decisão que deferiu parcialmente a antecipação de tutela.

¹ Texto que pode ser consultado no seguinte endereço da *internet*.
"http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO_CONTRAN_267.pdf"



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
10ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO

III – Dispositivo

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos formulados pelo Ministério Público Federal – MPF, para condenar a União Federal, por intermédio do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, a manter os termos da Resolução nº 267/2008 deste colegiado, com a abstenção de editar qualquer outro ato administrativo que proíba a habilitação de pessoas com deficiência para as categorias profissionais (“C”, “D” e “E”).

Por conseguinte, **confirmo** a antecipação parcial de tutela (fls. 297/303) e declaro a resolução do mérito, nos termos do artigo 269, inciso I, do CPC.

Deixo de arbitrar honorários advocatícios, por força da previsão do artigo 128, § 5º, inciso II, alínea “a”, da Constituição da República, bem como pela sucumbência recíproca.

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

São Paulo, 08 de julho de 2011.

DANILO ALMASI VIEIRA SANTOS
Juiz Federal Substituto