



**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

---

PROCESSO: 1016711-14.2022.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 1016711-14.2022.4.01.3400  
CLASSE: REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL (199)  
POLO ATIVO: RUDINEY DE ANDRADE OLIVEIRA  
REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: FABIO HENRIQUE DE CAMPOS CRUZ - RJ148587-A  
POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL e outros  
RELATOR(A): JOAO BATISTA GOMES MOREIRA

---



**PODER JUDICIÁRIO**  
**Processo Judicial Eletrônico**

**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**Gab. 17 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA**

---

**REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL (199) n. 1016711-14.2022.4.01.3400**

---

**RELATÓRIO**

As folhas mencionadas referem-se à rolagem única, ordem crescente.

Reexame necessário de sentença, de fls.178-190, que julgou parcialmente procedente pedido para que “a União se abstenha de exigir os requisitos previstos no art. 57, inciso I, ‘b’, da Resolução 789/2020, do CONTRAN, como requisito obrigatório para o exercício da atividade profissional de Diretor de Ensino e Diretor Geral”.

O MPF (PRR – 1ª Região) deixou de emitir parecer.

É o relatório.

**JOÃO BATISTA MOREIRA**  
Desembargador Federal - Relator





PODER JUDICIÁRIO  
Processo Judicial Eletrônico  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
Gab. 17 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA

REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL (199) n. 1016711-14.2022.4.01.3400

**VOTO**

Colhe-se da sentença (fls.178-190):

...

*Verifico que a questão de mérito é unicamente de direito, não havendo, além dos elementos documentais reunidos pelas partes, requerimento específico de dilação ou necessidade de produção de prova em audiência.*

*Nesse contexto, figurando suficientemente instruído o feito, antecipo o julgamento da lide, nos termos do disposto no art. 355, I, do Código de Processo Civil.*

*A presente controvérsia gravita em torno da legitimidade da Resolução nº 789/2020, editada pelo CONTRAN, no que tange aos requisitos para o exercício das funções de diretor geral e de ensino de autoescolas.*

*Segundo sustenta a autora, teria o CONTRAN inovado no ordenamento jurídico ao impor condições não previstas em lei específica para o exercício das atividades acima apontadas.*

*A matéria trazida ao presente feito é regulamentada pelos seguintes dispositivos:*

*Constituição Federal:*

*“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:*

*(...)*

*XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;”.*

*Lei nº 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro:*



*Art. 12. 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, e registro e licenciamento de veículos;*

*(...)*

*Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:*

*(...)*

*VI - estabelecer procedimentos sobre a aprendizagem e habilitação de condutores de veículos, a expedição de documentos de condutores, de registro e licenciamento de veículos;*

*Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:*

*(...)*

*II - 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, mediante delegação do órgão federal competente;*

*Art. 156. O CONTRAN regulamentará o credenciamento para prestação de serviço pelas auto-escolas e outras entidades destinadas à formação de condutores e às exigências necessárias para o exercício das atividades de instrutor e examinador”.*

*Lei nº 12.302/10 - Regulamenta o exercício da profissão de Instrutor de Trânsito.*

*“Art. 4º São requisitos para o exercício da atividade de instrutor de trânsito:*

*(...)*

*Parágrafo único. É assegurado o direito ao exercício da profissão aos instrutores de trânsito que já estejam credenciados nos órgãos executivos de trânsito estaduais e do Distrito Federal na data de entrada em vigor desta Lei”*

*Resolução CONTRAN nº 789/2020*

*Art. 57. São exigências para o exercício das atividades dos profissionais dos Centros de Formação de Condutores (CFC):*



*I - Diretor-Geral e Diretor de Ensino:*

*a) no mínimo, vinte e um anos de idade;*

*b) curso superior completo;*

*c) curso de capacitação específica para a atividade; e*

*d) no mínimo, dois anos de habilitação;*

*II - Instrutor de Trânsito:*

*a) no mínimo, vinte e um anos de idade;*

*b) curso de ensino médio completo;*

*c) ter, pelo menos, dois anos de efetiva habilitação legal para a condução de veículo;*

*d) não ter sofrido penalidade de cassação da CNH;*

*e) não ter cometido nenhuma infração de trânsito de natureza gravíssima nos últimos sessenta dias; e*

*f) curso de capacitação específica para a atividade e curso de direção defensiva e primeiros socorros.*

*Parágrafo único. Para credenciamento junto ao órgão ou entidade executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, os profissionais referidos neste artigo deverão apresentar:*

*I - CNH válida;*

*II - CPF;*

*III - diploma ou certificado de escolaridade expedido por instituição de ensino devidamente credenciada pelo órgão competente;*

*IV - certificado de conclusão do curso específico de capacitação para a atividade; V - comprovante de residência;*

*VI - contrato de trabalho com o CFC, devidamente anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); e*

*VII - certidão negativa do registro de distribuição e de execuções criminais referentes às práticas de crimes contra os costumes, fé pública, patrimônio, à administração pública, privada ou da justiça e os previstos na lei de entorpecentes, expedidas no local de seu domicílio ou residência.*

*Dos dispositivos colacionados, verifica-se que, diversamente do que sucede com os*



*instrutores de trânsito, regidos pela Lei nº 12.302/10, não há lei específica disciplinando as profissões de diretores gerais e de ensino dos centros de formação de condutores.*

*Dispõe o art. 5º, XIII da Constituição Federal ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.*

*Daí emerge que o estabelecimento de condições ou requisitos para o exercício de ofício ou profissional é matéria reservada à lei, não sendo legítima a definição de critérios e qualificações por meio de ato infralegal.*

*Além da exigência de lei para o estabelecimento de requisitos, friso que a regulamentação de ofícios e profissões, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, só será possível “se o desempenho de determinada profissão importar em dano efetivo ou em risco potencial para a vida, a saúde, a propriedade ou a segurança das pessoas em geral (IVES GANDRA MARTINS/CELSO RIBEIRO BASTOS, ‘Comentários à Constituição do Brasil’, vol. 2/77-78, 1989, Saraiva), a significar, desse modo, que ofícios ou profissões cuja prática não se revista de potencialidade lesiva ao interesse coletivo mostrar-se-ão insuscetíveis de qualquer disciplinação normativa” (STF - voto do Ministro Celso de Mello proferido nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 635.023).*

*O preceito encartado no art. 5º, XIII da Constituição Federal, portanto, veicula verdadeira cláusula de reserva legal qualificada, a indicar que a disciplina normativa dos requisitos para o desempenho de ofícios e profissões desafia, além de lei, em sentido estrito, a verificação de potencial ofensivo aos interesses da coletividade.*

*Sobre o tema, cito os seguintes precedentes:*

*CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE PROCEDIMENTO ORDINÁRIO. CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES (CFC). INGRESSO NOS CURSOS E EXERCÍCIO DOS CARGOS DE DIRETOR GERAL E DE ENSINO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE NÍVEL SUPERIOR (RESOLUÇÃO N. 358/2010- CONTRAN). AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE (CF, ART. 5º INCISO II). 1. Cuida-se de apelação em face de sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos, em ação ordinária em face da União Federal, que busca afastar a exigência de ensino superior contida na Resolução nº 358/2010 CONTRAN (art. 19, I, alíneas b e c) e na Portaria nº 101/2016 do DETRAN-SP (art. 42, b), permitindo ao autor frequentar o curso de Diretor Geral e Diretor de Ensino de Centro de Formação de Condutores. 2. A Constituição Federal, em seu art. 5º, XIII, determina que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Dessa forma, apenas lei em sentido formal poderá delimitar o exercício profissional. 3. Destarte, a exigência constante da Resolução 358/2010 - CONTRAN de diploma de curso superior para o exercício dos cargos de Diretor de Geral e de Ensino dos Centros de Formação de Condutores - CFC's, afigura-se abusiva, uma vez que, no exercício do poder regulamentar, não pode a Administração inovar na ordem jurídica para limitar o exercício de profissão sem respaldo em lei em sentido formal. Precedentes desta Turma. 4. Honorários advocatícios majorados em*



*2%, nos termos do art. 85, § 11, do CPC. 5. Apelação desprovida. (TRF-1 - AC: 10015766420194013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, Data de Julgamento: 13/10/2021, QUINTA TURMA, Data de Publicação: PJe 13/10/2021 PAG PJe 13/10/2021)*

*CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE PROCEDIMENTO ORDINÁRIO. CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES (CFC). INGRESSO NOS CURSOS E EXERCÍCIO DOS CARGOS DE DIRETOR GERAL E DE ENSINO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE NÍVEL SUPERIOR (RESOLUÇÃO N. 358/2010- CONTRAN). AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ( CF, ART. 5º INCISO II). REMESSA OFICIAL. NÃO CONHECIMENTO. I - Em homenagem ao princípio da legalidade, insculpido no art. art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", dispondo, ainda, o inciso XIII desse mesmo dispositivo constitucional que "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer". II - Nesse contexto, a exigência constante da Resolução 358/2010-CONTRAN (Art. 19, I, alíneas b e "c), consistente na apresentação de diploma de curso superior para o exercício dos cargos de Diretor de Geral e de Ensino dos Centros de Formação de Condutores - CFC's, afigura-se abusiva, porquanto desprovida de qualquer previsão legal, nesse sentido. III - Nos termos do inciso I do § 3º do art. 496 do CPC, não está sujeita ao duplo grau obrigatório de jurisdição, "quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público", como no caso. IV - Remessa oficial não conhecida. Apelação desprovida. Sentença confirmada. A verba honorária, arbitrada pelo juízo monocrático em 10% (dez por cento) sobre o valor atribuído à causa (R\$27.000,00), devidamente corrigido, resta majorada em 2% (dois por cento), nos termos do § 11 do art. 85 do CPC/15, perfazendo 12% (doze por cento) sobre o referido valor atualizado da causa. (TRF-1 - AC: 10158710920194013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 16/06/2021, QUINTA TURMA, Data de Publicação: PJe 25/06/2021 PAG PJe 25/06/2021 PAG)*

*Desse modo, forçoso concluir que a Resolução nº 789/2020 do CONTRAN, ao regulamentar o credenciamento de instituições ou entidades públicas ou privadas para o processo de capacitação, qualificação e atualização de profissionais, e de formação, qualificação, atualização e reciclagem de candidatos e condutores, extrapolou seu poder normativo, eis que ao incluir, no rol de exigências para o exercício das atividades profissionais, , curso superior completo, em seu art. 57, inciso I, "b", inovou no ordenamento jurídico, ato este incompatível com a natureza da Resolução.*

...

Jurisprudência deste Tribunal, em caso semelhante: "Nos termos do art. 5º, XIII, da Constituição Federal, 'é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer'. A Lei n. 9.503/1997 (CTB) nada estabeleceu a respeito dos requisitos de ocupação das funções de Diretor-Geral e de Ensino dos Centros de Formação de Condutores, sendo desse modo descabida a exigência de curso superior prevista



na Resolução n. 358 do CONTRAN” (TRF1, AC 1035254-70.2019.4.01.3400, relatora Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, 5T, PJe 29/07/2022).

Igualmente: TRF1, AC 1001576-64.2019.4.01.3400, relator Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão, 5T, PJe 12/07/2022; TRF1, AC 1023721-51.2018.4.01.3400, relator Desembargador Federal Paulo Ricardo de Souza Cruz, 5T, PJe 18/05/2022; TRF1, AMS 1003998-51.2015.4.01.3400, relator Desembargador Federal Souza Prudente, 5T, PJe 29/11/2021.

Nego provimento ao reexame necessário.

**JOÃO BATISTA MOREIRA**  
**Desembargador Federal - Relator**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**Processo Judicial Eletrônico**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**Gab. 17 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA**

**REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL (199) n.1016711-14.2022.4.01.3400**

**JUIZO RECORRENTE: RUDINEY DE ANDRADE OLIVEIRA**

**Advogado do(a) JUIZO RECORRENTE: FABIO HENRIQUE DE CAMPOS CRUZ - RJ148587-A**

**RECORRIDO: DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, UNIÃO FEDERAL**

#### **EMENTA**

ADMINISTRATIVO. CARGO DE DIRETOR GERAL DE DIRETOR DE ENSINO DE AUTOESCOLA. EXIGÊNCIA DE NÍVEL SUPERIOR. RESOLUÇÃO CONTRAN 789/2020. AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL. ART. 5º, XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Reexame necessário de sentença que julgou parcialmente procedente pedido para que “a União se abstenha de exigir os requisitos previstos no art. 57, inciso I, “b”, da Resolução 789/2020, do CONTRAN, como requisito obrigatório para o exercício da atividade profissional de Diretor de Ensino e Diretor Geral”.

2. Resolução CONTRAN 789/2020: “Art. 57. São exigências para o exercício das atividades dos profissionais dos Centros de Formação de Condutores (CFC): I - Diretor-Geral e Diretor de



Ensino: a) no mínimo, vinte e um anos de idade; b) curso superior completo; c) curso de capacitação específica para a atividade; e d) no mínimo, dois anos de habilitação”.

3. Jurisprudência deste Tribunal, em caso semelhante: “Nos termos do art. 5º, XIII, da Constituição Federal, ‘é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer’. A Lei 9.503/1997 (CTB) nada estabeleceu a respeito dos requisitos de ocupação das funções de Diretor-Geral e de Ensino dos Centros de Formação de Condutores, sendo desse modo descabida a exigência de curso superior prevista na Resolução n. 358 do CONTRAN” (TRF1, AC 1035254-70.2019.4.01.3400, relatora Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, 5T, PJe 29/07/2022).

4. Igualmente: TRF1, AC 1001576-64.2019.4.01.3400, relator Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão, 5T, PJe 12/07/2022; TRF1, AC 1023721-51.2018.4.01.3400, relator Desembargador Federal Paulo Ricardo de Souza Cruz, 5T, PJe 18/05/2022; TRF1, AMS 1003998-51.2015.4.01.3400, relator Desembargador Federal Souza Prudente, 5T, PJe 29/11/2021.

5. Negado provimento ao reexame necessário.

### **ACÓRDÃO**

Decide a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal – 1ª Região, por unanimidade, negar provimento ao reexame necessário, nos termos do voto do relator.

Brasília, 05 de dezembro 2022.

**JOÃO BATISTA MOREIRA**  
Desembargador Federal - Relator

