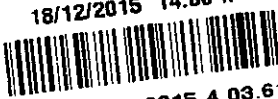




**C Ó P I A**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA da REPÚBLICA em SÃO PAULO**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA VARA  
CÍVEL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO.**

JFSP - FORUM CIVEL  
SETOR DE PROTOCOLO INICIAL  
18/12/2015 14:00 h  
  
0026470 - 57.2015.4.03.6100

**Tutela Coletiva – Procedimento Preparatório nº 1.34.001.006231/2015-78**  
(A numeração de fls., indicadas ao longo desta exordial, refere-se aos autos do procedimento preparatório em epígrafe, que a acompanha)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, apresentado pela Procuradora da República signatária, no exercício de suas funções constitucionais, vem à presença de Vossa Excelência propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
com pedido de tutela antecipada**

em face da **UNIÃO FEDERAL**, que poderá ser citada na pessoa de seu representante legal, na Procuradoria Regional da União da 3ª região, localizada na Rua da Consolação, nº 1875, Consolação, nesta capital, com fundamento nas razões a seguir aduzidas.

**I – DOS FATOS**

A presente ação tem por base os fatos apurados no Procedimento Preparatório, instaurado na Procuradoria da República em São Paulo, a partir de declínio de atribuição promovido pelo Ministério Público

✓

## **MPF**

estadual.

Segundo consta, aquele órgão ministerial recebeu representação de cidadão, noticiando a potencial ilegalidade da portaria nº 123, de 16/03/2015, editada pelo Departamento Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo – DETRAN/SP.

Essa portaria regulamenta as atividades de vistoria e revistoria nas unidades de atendimento do DETRAN/SP (cf. fls. 12/13), extraindo-se de seus artigos 2º e 4º indevida delegação de poder de polícia estatal a entidades privadas, denominadas Empresas Credenciadas para Vistoria – ECV's

-.

No entanto, considerando que o supracitado ato infralegal foi produzido com fulcro na autorização contida na Resolução 466, de 11/12/2013, do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN – (cf. fls. 15 a 25), os autos foram remetidos ao Ministério Público Federal.

Dessa forma, o objetivo desta demanda é a declaração de ilegalidade da Resolução nº 466/2013 editada pelo CONTRAN e dos demais atos normativos editados em decorrência daquela resolução, a fim de que os serviços de vistoria veicular sejam prestados exclusivamente pelos órgãos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal – DETRANs.

### **I.1 – DA VISTORIA VEICULAR**

O serviço de vistoria veicular para fins de registro e licenciamento de veículos consiste na verificação pelo órgão de trânsito da autenticidade dos dados registrados no cadastro nacional de veículos automotores com a realidade fática encontrada no veículo que se pretende registrar ou licenciar, atividades estas indelegáveis ao particular por se tratarem de exercício de poder de polícia estatal.

No entanto, já no artigo 1º da Resolução 466/2013, o

## MPF

CONTRAN autoriza que os procedimentos de vistoria de identificação veicular sejam realizados por pessoa jurídica de direito privado, estabelecendo nos artigos 4º e 5º os requisitos para o cadastro das chamadas ECV's junto aos órgãos de trânsito estadual.

Veja-se que essa sistemática passou a ser adotada pelo CONTRAN por meio da Resolução nº 282/2008, resolução esta devidamente impugnada por este órgão ministerial<sup>1</sup>, de modo que a resolução 466 constitui, na verdade, mera atualização da ilegalidade.

No Estado de São Paulo, como acima indicado, foi editado pelo respectivo DETRAN a portaria nº 123/2015, regulando em âmbito local o credenciamento das pessoas jurídicas de direito privado – as ECV's -, (cf. lista extraída do sítio do DETRAN/SP – fls. 185 a 190).

Por outro lado, ante a previsão de sanções no Código e Trânsito Brasileiro e no Código Penal para os ilícitos consistentes na adulteração de chassis de veículos automotores, inegável que o serviço de vistoria constitui autêntico exercício de poder de polícia, já que, constatada a infração administrativa ou o crime previsto no art. 311 do Código Penal, somente o Poder Público poderá aplicar a penalidade administrativa consistente na imediata apreensão do veículo (art. 230, CTB).

Dessa forma, a transferência a empresas privadas da execução da vistoria veicular mostra-se indevida, já que impede a imediata apreensão do automóvel em situação irregular.

Ademais, como consequência dessa delegação, o cidadão acaba compelido a arcar com verdadeira taxa, sem previsão legal, e pior, vendo o tributo ser recolhido em favor de empresa privada.

Realmente, em resposta à requisição ministerial, o

---

<sup>1</sup> Cf. as ações civis públicas nº 76680-58.2010.401.3800 e nº 50416-69.2012.401.3400, propostas, respectivamente pela Procuradoria da República em Minas Gerais e no Distrito Federal.

## MPF

DETRAN/SP (fls. 193/194) assinalou que:

*“(i) a previsão legal para o formato eletrônico de vistoria de identificação veicular, o credenciamento de pessoas jurídicas de direito privado para a realização de vistoria e o pagamento pela prestação do respectivo serviço encontra-se na Resolução nº 466/2014 do CONTRAN, bem como na Portaria DETRAN-SP nº 1.681/2014.*

*“(ii) o valor cobrado por cada uma das Empresas Credenciadas de Vistoria – ECV é regulado pelo mercado. Vale observar que esse formato é utilizado desde a criação das ECVs pelos órgãos máximos consultivo e executivo de trânsito da União, sendo que a Portaria nº 131/2008 do DENATRAN (art. 5º § 1º) já estabelecia que a empresa prestadora de serviço deveria observar, dentro outros princípios, o da modicidade do valor cobrado, revelando a opção pela não fixação do preço pelo Estado:*

*“(iii) o destinatário do montante arcado pelo cidadão é a pessoa jurídica de direito privado, responsável pela prestação do respectivo serviço de vistoria de identificação veicular, credenciada por este Departamento Estadual de Trânsito”. (destacamos)*

## II – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO

## **MPF**

### **PÚBLICO FEDERAL E DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

Compete ao Ministério Público, nos termos do art. 129, incs. III e V, da Constituição Federal promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, bem como defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas.

A previsão constitucional supramencionada vem reforçada pela lei complementar nº 75/93, que em seu art. 6º, inc. VII. "d", atribuiu ao Ministério Público Federal a promoção da ação civil pública para a proteção de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

E tratando-se de ilegalidade atribuída a órgão da União Federal, no caso o Conselho Nacional de Trânsito, a competência para conhecer e julgar o feito é da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inc. I, da Constituição Federal.

### **III – DO DIREITO**

#### **III. 1 – DA CARACTERIZAÇÃO DA VISTORIA VEICULAR COMO ATO DECORRENTE DE PODER DE POLÍCIA**

Consoante o art. 22, inc. III, da Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição, *“vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente”*.

É dizer, o dispositivo em apreço autoriza tão somente a delegação, pelo órgão federal competente, aos órgãos estaduais e distrital de trânsito.

## MPF

Na esteira da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup>, o poder de polícia é definido como:

“[A] atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.”

Nessa ordem de ideias, inegável que o ato de vistoria veicular constitui verdadeiro exercício de poder de polícia, indelegável, portanto, a particulares.

Com efeito, o art. 230, inc. I, do Código de Trânsito Brasileiro tipifica como infração administrativa o ato de conduzir o veículo “com o lacre, a inscrição do chassi, o selo, a placa ou qualquer outro elemento de identificação do veículo violado ou falsificado”, prevendo como penalidade a aplicação de multa e apreensão do veículo.

Registre-se que o art. 4º inc. III, da Lei nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas) prevê expressamente a indelegabilidade do exercício do Poder de Polícia, *verbis*:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado:

(...)

<sup>2</sup> Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 27ª edição, p. 837.

## MPF

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup>

ensina que:

“A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros”.

Note-se que o Supremo Tribunal Federal, antes mesmo da edição do supracitado diploma legal, já havia se posicionado sobre a impossibilidade de delegação de poder de polícia a entidades privadas:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime.  
(ADIn 1717/DF. Rel. Sydney Sanchez. Pleno.

<sup>3</sup> Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 27ª edição, p. 839.

## MPF

Julgado em 07/11/2002. Publicado no DJ em 28/03/2003)

Não se ignora, por outro lado, que o precitado doutrinador admite que certos atos materiais que precedem atos jurídicos de polícia possam ser praticados por particulares mediante delegação, como a conhecida hipótese da fiscalização das normas de trânsito por meio de equipamentos fotossensores ("radar"), já que:

"[N]ão há nisto atribuição alguma de poder que invista os contratados em qualquer supremacia engendradora de desequilíbrio entre os administrados, pois não está aí envolvida expedição de sanção administrativa e nem mesmo a decisão sobre se houve ou não violação de norma de trânsito, mas mera constatação objetiva de um fato"<sup>4</sup>. (destacamos)

Contudo, a hipótese narrada nesta exordial não se confunde com as multas decorrentes da fiscalização por equipamentos fotossensores. Com efeito, as multas somente são aplicadas após o exaurimento de processo administrativo necessário a confirmar a autuação. A apreensão, por sua vez, necessita ser realizada de pronto, sob pena de evidente inocuidade da medida.

De fato, como acima indicado, a ordem jurídica não autoriza o particular (ECV) a restringir o direito de propriedade de outro cidadão, de modo que que a penalidade prevista no art. 230, inc. I, do CTB restaria frustrada.

Isso porque o art. 256 do CTB é categórico ao afirmar que as penalidades administrativas – dentre elas, a apreensão do veículo - deverão ser aplicadas pelas autoridades de trânsito, no âmbito de sua circunscrição.

De mais a mais, saliente-se que a conduta de "adulterar ou

---

<sup>4</sup> Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 27ª edição, p. 840.





## MPF

*remarcar número de chassi ou qualquer sinal identificador de veículo automotor, de seu componente ou equipamento*” é tipificada pelo art. 311 do Código Penal como crime, sujeito à pena de reclusão.

Ora, o particular eventualmente flagrado na supracitada conduta típica em vistoria realizada por ECV poderá facilmente furtar-se ao cumprimento da sanção administrativa, além daquela prevista no art. 91, II, *b*, do Código Penal<sup>5</sup>.

### III. 2 – DA ILEGALIDADE DA TAXA IMPOSTA AOS CIDADÃOS

Como é sabido, taxa é tributo, obediente ao princípio da estrita legalidade, vinculado a uma atividade estatal específica, consoante isso se extrai do art. 145, inc. II, da Constituição Federal.

Segundo ensina Roque Antônio Carrazza<sup>6</sup>:

A hipótese de incidência das taxas só pode consistir num destes dois fatos, regidos pelo direito público: I – a prestação de serviço; e II – o exercício do poder de polícia. Portanto, a lei da pessoa política tributante deve colocar na hipótese de incidência de taxas ou a prestação de um dado serviço público ou a prática de um determinado ato de polícia.

**Frisamos que tais fatos não podem ser produzidos por particulares ou empresas privadas, mas, tão somente, pelo Estado, mediante determinação legal.** Sem lei, ele não pode nem prestar serviços públicos, nem exercer o poder de polícia”. (destacamos)

Assim, consoante admitido pelo DETRAN/SP, além de não haver fundamento legal para o valor cobrado dos proprietários dos veículos, já que amparada tão somente em atos infralegais (portaria, resolução etc), os

5 Art. 91 - São efeitos da condenação:

I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime:

II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

6 Curso de Direito Constitucional Tributário, ed. Malheiros, 30ª edição, p. 628

## MPF

valores decorrentes da vistoria - verdadeira taxa de polícia – são recolhidos em favor de particulares (ECV's), em cristalina afronta às disposições constitucionais e legais que regem a matéria, razão pela qual deve ser declarada a nulidade da Resolução CONTRAN nº 466/2013 e dos demais atos infralegais decorrentes.

### IV – DO ALCANCE NACIONAL DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA

Considerando que o objetivo desta ação civil pública é o controle de legalidade de ato editado pela União, cujos efeitos se estendem a todo os estados da federação, é necessário que os efeitos da sentença de procedência sejam estendidos a todo território nacional.

Ademais, a extensão é necessária para que seja evitada o ajuizamento de diversas demandas com idêntico fundamento, com o risco de decisões conflitantes.

A tese aqui defendida vem sendo acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça, verbis:

PROCESSO CIVIL E DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO CIVIL EM DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS DEVIDOS EM CADERNETA DE POUPANÇA EM JANEIRO DE 1989. DISTINÇÃO ENTRE EFICÁCIA DA SENTENÇA E COISA JULGADA. EFICÁCIA NACIONAL DA DECISÃO.

- A Lei da Ação Civil Pública, originariamente, foi criada para regular a defesa em juízo de direitos difusos e coletivos. A figura dos direitos individuais homogêneos surgiu a primeiros, porém ontologicamente diversa.

- Distinguem-se os conceitos de eficácia e de coisa julgada. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. O art. 16 da LAP, ao impor limitação territorial à coisa julgada, não alcança os efeitos que propriamente emanam da sentença.

- Os efeitos da sentença produzem-se "erga omnes", para além dos limites da competência territorial do órgão julgador. Recurso Especial improvido.

(STJ, REsp 399357/SP, Rel. Nancy Andriahi, 3ª Turma,

## MPF

DJc 20/04/2009).

Assim, requer o Autor o afastamento do limite territorial previsto no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, introduzido pela inconstitucional lei nº 9.494/97.

### V – DA NECESSIDADE DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

Estão presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar, com o fim de que sejam antecipados os efeitos da tutela ao final pretendida.

Realmente, a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) restou fartamente demonstrada na fundamentação fática e jurídica acima alinhavada.

Já no que guarda pertinência o *periculum in mora*, ao permanecerem intactos os efeitos dos atos normativos aqui impugnados, os cidadãos proprietários de veículos automotores ainda continuarão obrigados a ilegalmente pagarem a empresas privadas para a obtenção de um ato fiscalizatório indiscutivelmente de natureza pública.

Outrossim, ante a impossibilidade de apreensão imediata pelas ECV's dos veículos em situação irregular, grande é a probabilidade desses veículos virem a ser objetos de desmanche, esvaziando a finalidade das normas administrativas e penais acima indicadas.

Desse modo, o Autor requer. *in limine*:

a) a suspensão da Resolução CONTRAN nº 466/2013 e dos demais atos editados pelos órgãos estaduais e distrital de trânsito com suporte naquela resolução:

b) por conseguinte, seja determinado que a União se

## **MPF**

abstenha de permitir a realização de vistorias por empresas privadas (ECV's), para que as vistorias veiculares para o registro e licenciamento de veículos automotores sejam realizadas exclusivamente pelos órgãos executivos de trânsito (DETRANs).

Requer, outrossim, concedida a medida liminar, a fixação de multa diária, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 13 da Lei nº 7.347/85), para o caso de descumprimento da decisão judicial (art. 11 da Lei nº 7.347/85 c/c art. 461, § 3º e § 4º, do Código de Processo Civil).

### **VIII – DOS PEDIDOS**

Ante todo o exposto, requer o **Ministério Público Federal**:

a) o recebimento e a autuação da presente petição inicial, juntamente com o procedimento preparatório nº 1.34.001.006231/2015-78:

b) a concessão da tutela antecipada, conforme acima indicado;

c) a citação da Ré para, querendo, contestar a ação, sob pena de incidência dos efeitos da revelia (art. 285, 319 e 322, todos do Código de Processo Civil);

d) seja, ao final:

di) declarada a nulidade da Resolução CONTRAN nº 466/2013, o que repercutirá nos demais atos infralegais (resoluções e portarias) editadas pelos órgãos estaduais e distritais de trânsito com supedâneo naquela Resolução:

dii) condenada a União na obrigação de não fazer, consistente em se abster de permitir que as vistorias veiculares para fins de registro e licenciamento sejam realizadas por pessoas jurídicas de direito privado

## MPF

denominadas Empresas Credenciadas de Vistoria (ECV's);

diii) condenada a União em obrigação de não fazer consistente em não editar ato infralegal que autorize a delegação a particulares dos atos de vistoria de veículo automotor para fins de registro e licenciamento;

e) por conseguinte, seja estendida os efeitos da decisão de procedência a todo território nacional:

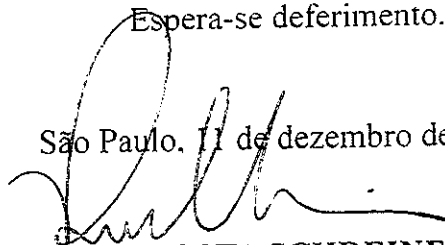
f) a fixação de multa diária, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 13 da Lei nº 7.347/85), para o caso de descumprimento da decisão judicial (art. 11 da Lei nº 7.347/85).

Embora já tenha apresentado prova pré-constituída do alegado, protesta o Autor pela produção de outros meios de prova admitidos em direito.

Ante o valor inestimável da demanda aqui deduzida, dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Espera-se deferimento.

São Paulo, 11 de dezembro de 2015.

  
**PRISCILA COSTA SCHREINER RÖDER**  
Procuradora da República