

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC)**, entidade sindical de grau superior, representante do plano do comércio de bens, de serviços e de turismo, em todo o território nacional, com sede no Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco B, 14º ao 18º andares, Edifício Confederação Nacional do Comércio, Brasília, Distrito Federal, CEP 70.041–902, inscrita no CNPJ sob o nº 33.423.575/0001-76, por seu advogado abaixo assinado, devidamente constituído nos termos do instrumento de mandato anexo, vem, com fundamento nos artigos 102, inciso I, *alínea* “a”, e 103, inciso IX, da Constituição da República, no disposto na Lei nº 9.868/99 e nos artigos 169 a 178 do Regimento Interno dessa Egrégia Corte, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**

visando à **DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DA RESOLUÇÃO CONTRAN Nº 1.020, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2025**, editada pelo **CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO – CONTRAN**, publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 09 de dezembro de 2025 (cópia anexa), cuja vigência, nos termos do seu artigo 142, passou a ocorrer a partir da data de sua publicação, sendo certo que referido ato normativo federal acabou por **intervir na autonomia privada das empresas**, no que se refere ao exercício da livre iniciativa privada, e, ainda, **violou o § 10º, inciso I do artigo 144 da Constituição Federal**, uma vez que, flagrantemente,

dizimou totalmente a segurança viária, arriscando a preservação da ordem pública e a incolumidade de pessoas e do patrimônio nas vias, como também extinguiu todo um trabalho desenvolvido e realizado ao longo de décadas na construção da educação do trânsito, o que coloca em risco a segurança das pessoas de uma maneira geral.

Daí porque, inobservado, por conta disso, os requisitos e princípios constitucionais inafastáveis, torna-se imprescindível a declaração de sua inconstitucionalidade, com efeitos *erga omnes*.

## 1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA PROPONENTE

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO** (CNC) é entidade sindical de grau superior, representante, em plano nacional, dos direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, de serviços e de turismo (art. 1º, § 1º, inciso I do estatuto social anexo), estando, desse modo, legitimada a arguir a inconstitucionalidade do referido ato normativo federal, nos termos do art. 103, inciso IX, da CR.

A CNC agrupa, em sua estrutura, **34** (trinta e quatro) **federações patronais** (27 estaduais e 7 nacionais). Integram essas entidades os **1.045** (mil e quarenta e cinco) sindicatos dos diferentes segmentos do **comércio de bens, de serviços e de turismo no país**. Juntas, estas entidades representam cerca de **5 milhões de empresas** entre micro, pequenas, médias e grandes, cerca de **25% do PIB nacional**, que geram **25,5 milhões de empregos** diretos e formais no País, daí porque não lhe pode ser negada a condição maior de **legítima representante dos interesses das categorias econômicas** (empresas) que integram o seu plano de representação sindical<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.portaldocomercio.org.br/> acesso em 06/12/2022.

## **2. DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

Inicialmente, destaca a Requerente a notória pertinência temática entre sua finalidade institucional e o presente pleito, visto que seus **representados**, em nível nacional, estão obrigados a respeitar as normas estabelecidas pela Resolução Contran nº 1020/2025, que causa **efeitos negativos** sobre a atuação econômica das empresas que atuam no âmbito do comércio de bens, serviços e turismo, especialmente no ramo de Auto e Moto escola.

Congrega a Requerente, no **ápice da pirâmide sindical**, a coordenação, em nível nacional, dos interesses do **sistema confederativo de representação sindical respectiva**, exurgindo daí, como já ressaltado, a sua legitimação para a propositura da presente ação.

Situa-se a CNC, hoje, como entidade máxima da representação sindical do comércio, razão pela qual não lhe pode ser negada a condição maior de **legítima representante dos interesses**, não só das **categorias econômicas** que integram o seu plano de representação sindical, dando margem ao surgimento dos sindicatos que constituem a base de formação, como, também, de **legítima representante dos interesses** dos próprios sindicatos que representam as diversas categorias econômicas do comércio de bens, serviços e turismo.

Da mesma forma, as empresas que operam nessa área de autoescola são vinculadas à representação sindical da CNC, pois **atuam no comércio de serviços**, enquadradas que se encontram dentro do 3º Grupo – agentes autônomos do comércio – na categoria econômica das Auto e Moto escolas”, conforme discriminação constante do Quadro de Atividades e Profissões a que se refere o art. 570 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e que foi **recepicionado** pela Constituição Federal, conforme já decidido pelo STF (RMS – 21.305-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, RTJ – 137, pág. 1131/1135).

**3º GRUPO – AGENTES 3º GRUPO – EMPREGADOS DE  
AUTÔNOMOS DO COMÉRCIO AGENTES AUTÔNOMOS DO  
COMÉRCIO**

**Atividades ou categorias econômicas** **Categorias profissionais**

|   |   |
|---|---|
| Corretores de mercadorias                                     | Empregados de agentes autônomos do comércio                                 |
| Corretores de navios  |   |
| Despachantes aduaneiros                                       |   |
| Despachantes (exceto despachantes aduaneiros)                 |   |
| Leiloeiros  |   |
| Representantes comerciais                                     |   |
| Comissários e consignatários                                  |   |
| Agentes da propriedade industrial                             |   |
| Corretores de jóias e pedras preciosas                        |   |
| Empresas de arrendamento mercantil (leasing)                  |   |
| Administradores de consórcios                                 | Empregados em empresas de assessoramento, perícias, informações e pesquisas |
| Corretores de café  |   |
| Empresas de assessoramento, perícias, informações e pesquisas |   |
| Empresas de processamento de dados                            |   |
| Empresas de segurança e vigilância                            |   |
| Empresas de serviços contábeis                                |   |

Fotógrafos profissionais autônomos  
(exceto fotógrafos profissionais e  
repórteres fotográficos)

Empresas de locação de fitas  
gravadas

em vídeo cassete

**Auto e moto escolas**

Espraia-se, assim, a representação da Requerente *interna e externa corporis*, tanto em relação às **categorias econômicas** quanto em relação às entidades sindicais que as representam, **congregadas num único sistema confederativo**, porquanto é legal e legítima sua pretensão de representatividade não só do comércio, como categoria econômica, como, ainda, das entidades sindicais que compõem a escalonada representação de tais categorias, a qual se enfeixa soberanamente naquela máxima categoria sindical por ela representada.

Por oportuno, cabe, ainda, ressaltar que o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento jurisprudencial de que *o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal.*<sup>2</sup> Em outras palavras, as confederações sindicais devem demonstrar pertinência temática entre o objeto da impugnação e as finalidades institucionais da entidade. No presente caso, a pertinência é inequívoca e manifesta:

---

<sup>2</sup> ADI 1096 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 16/03/1995 - Publicação: 22/09/1995 Órgão julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085

- A CNC representa o setor de serviços, no qual os Centros de Formação de Condutores (CFCs) — autoescolas — estão inseridos, somando aproximadamente 16.000 estabelecimentos em todo o Brasil, com mais de 200.000 empregos diretos gerados.
- A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025 altera substancialmente o mercado de formação de condutores, criando concorrência desleal entre plataforma federal gratuita e sem fiscalização estadual e as entidades privadas credenciadas.
- A questão envolve a segurança jurídica do sistema de credenciamento e a segurança viária de toda a sociedade brasileira, interesses diretamente ligados à base associativa da CNC.

### **3. CABIMENTO DA ADI E PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE**

#### **3.1. Controle Abstrato de Constitucionalidade**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade encontra previsão no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal de 1988, cabendo ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

#### **3.2. Ato Normativo Primário e Abstrato**

A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, editada pelo Conselho Nacional de Trânsito — CONTRAN, órgão máximo normativo do Sistema Nacional de Trânsito (art. 7º do Código de Trânsito Brasileiro - CTB), constitui ato normativo federal de caráter geral e abstrato, dotado de eficácia normativa vinculante em todo o território nacional,

subsumindo-se ao conceito de “ato normativo federal” para fins de controle abstrato de constitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a sindicabilidade de resoluções de órgãos regulatórios federais pela via da ADI quando ostentam caráter normativo primário ou quando, mesmo regulamentares, extrapolam os limites legais e constitucionais, inovando no ordenamento jurídico.<sup>3</sup>

Reafirma-se, portanto, que a jurisprudência desta Corte assentou o entendimento de que resoluções do Conselho Nacional de Trânsito — CONTRAN podem ser objeto de ADI, em razão de seu caráter de ato normativo primário no Sistema Nacional de Trânsito. Resoluções do CONTRAN são dotadas de generalidade, abstração e força impositiva direta sobre o cidadão, editadas por órgão colegiado federal com competência normativa específica atribuída pelo art. 12 do Código de Trânsito Brasileiro.

O precedente direto é a ADI nº 6.313/DF<sup>4</sup>, que tratou da Resolução CONTRAN nº 969/2022. Foi conhecida e julgada no mérito pelo Plenário desta Corte. A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, aqui parcialmente impugnada, tem a mesma qualificação institucional da Resolução nº 969/2022 conhecida na ADI nº 6.313. É ato dotado de generalidade, abstração e força impositiva direta sobre o cidadão, editado pelo mesmo órgão colegiado federal e sob a mesma base de competência normativa.

Os dispositivos impugnados da Resolução nº 1.020/2025 não disciplinam aspectos operacionais da formação de condutores. Criam, suprimem ou redefinem obrigações estabelecidas em lei formal — no Código de Trânsito Brasileiro, na Lei nº 12.302/2010 sobre o instrutor de trânsito e no regime constitucional da proteção de

---

<sup>3</sup> ADI 2.998/DF, ADI 4.093, ADI 4.954

<sup>4</sup> ADI 6313/DF - Relator: Min. Alexandre de Moraes  
Requerente: Associação Nacional dos Fabricantes de Placas de Identificação Veicular - ANFAPV

dados pessoais. O regulamento, portanto, não regulamentou: substituiu a lei. O vício de incompatibilidade vertical autoriza a impugnação por ADI, na medida em que o sistema brasileiro não dispõe de outra técnica processual capaz de submeter o excesso regulamentar ao controle de constitucionalidade.

### **3.3. Compatibilidade com a Lei nº 9.868/1999**

A presente ação atende a todos os requisitos formais e materiais previstos na Lei nº 9.868/1999, inclusive no que diz respeito à indicação dos fundamentos jurídicos do pedido e ao princípio da causa de pedir aberta em controle abstrato de constitucionalidade.

## **4. OBJETO DA IMPUGNAÇÃO — DISPOSITIVOS ATACADOS**

Antes de adentrarmos especificamente nos dispositivos atacados, deve ser destacado que o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), que entrou em vigor em 22 de janeiro de 1998, mas teve alguns de seus dispositivos derogado por meio de uma estratégia normativo relâmpago: a Resolução nº 1.020, de 01 de dezembro de 2025, alterando regras do CTB.

Assim, o Sistema Nacional de Trânsito, que havia sido precedido de amplo debate e votado democraticamente no Congresso Nacional, e em vigor desde janeiro de 1998, foi alterado parcialmente por meio de uma resolução normativa inconstitucional e orientada por desvio de finalidade.

A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, de 1º de dezembro de 2025, reorganizou o regime de obtenção e renovação da CNH e revogou treze resoluções anteriores ditadas.

Essa resolução derogou o sistema nacional de trânsito federalizado implantado pelo CTB, esvaziou o poder fiscalizador dos DETRANS e banalizou o já precário sistema de formação de condutores. Vejamos:

- a) A carga mínima das aulas práticas prevista na anterior Resolução CONTRAN nº 789/2020 caiu de 20 (vinte) horas para apenas 2 (duas);
- b) O curso teórico foi pulverizado a ofertantes na modalidade EaD. Já se imagina que tipo de curso será ofertado, sem carga horária mínima e sem controle efetivo de presença dos candidatos;
- c) Admitiu-se também o instrutor autônomo sem vínculo institucional credenciado, permitindo-lhe usar seu veículo particular como se fosse veículo de aprendizagem, revogando, com isso, o art. 97, III, “c” e “e”, que fazia distinção;
- d) Veículo de passeio, sem duplo comando, ou seja, sem mecanismo de frenagem do lado do motorista, onde fica o instrutor, foi autorizado a servir de veículo de aprendizagem.

Em suma: uma total precarização do sistema colocando em risco milhares de cidadãos brasileiros, além de uma patente violação do dever positivo de segurança viária, previsto no artigo 144, § 10, inciso I da Constituição Federal.

Assim, frisa-se que a regressão do nível de segurança viária alcança outras etapas da habilitação, citando-se as seguintes:

- a) a admissão, com instrutor autônomo sem vínculo institucional credenciado;
- b) a formação, com carga horária mínima das aulas práticas reduzida a 2 (duas) horas;

- c) o exame de direção, em veículo sem duplo comando;
- d) a manutenção da habilitação, com renovação automática sem aferição psicofísica;
- e) a progressão da habilitação, por mero reaproveitamento administrativo entre categorias.

A “reforma” introduzida pela resolução CONTRAN nº 1020/2025 precarizou a base do sistema do Código de Trânsito Brasileiro de fiscalização e formação dos condutores.

Deve ser esclarecido que as autoescolas e os Centros de Formação de Condutores — CFCs são estabelecimentos comerciais prestadores de serviços de formação para a condução veicular.

A afetação econômica das autoescolas decorre diretamente da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025. A Resolução nº 1.020/2025 retira dos CFCs a exclusividade do curso teórico e reduz a carga horária mínima das aulas práticas para 2 (duas) horas. Abre o curso teórico a ofertantes paralelos pulverizados, inclusive a própria SENATRAN em modalidade EaD. Admite ainda o instrutor autônomo sem vinculação a estrutura institucional credenciada.

A Requerente, assim, requer **a declaração de inconstitucionalidade parcial** dos seguintes dispositivos da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, cuja redação original encontra-se abaixo do item transcrita:

**Art. 20, I e § 3º** — Permite que curso teórico gratuito oferecido pela Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN (CNH do Brasil) seja aceito em substituição ao ensino ministrado por entidades credenciadas, sem previsão legal de tal atribuição no rol do art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

*Divisão Jurídica e Sindical*

*Art. 20. Formalizado o requerimento para início do processo de formação, o candidato poderá iniciar o curso teórico, observado o disposto no art. 19, parágrafo único, junto aos seguintes órgãos ou entidades:*

*I - órgão máximo executivo de trânsito da União, realizado na modalidade de Educação a Distância - EaD, do tipo assíncrono;*

.....  
*§ 3º O curso teórico oferecido pelo órgão máximo executivo de trânsito da União estará disponível nos canais digitais por ele definidos.*  
.....

**Art. 21** — Desobriga os cursos teóricos destinados ao processo de obtenção da CNH de carga horária mínima pré-definida, delegando sua fixação às entidades ofertantes, em clara violação ao dever normativo imposto ao CONTRAN pelo art. 12, XV, do CTB.

*Art. 21. Os cursos teóricos destinados ao processo de obtenção da CNH ou da Autorização para Conduzir Ciclomotor não estão sujeitos à carga horária mínima pré-definida, podendo sua duração e estrutura ser livremente estabelecidas pelos órgãos ou entidades de que trata o art. 20, desde que observem o conteúdo didático-pedagógico e as diretrizes fixadas pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.*

*§ 1º Independentemente da modalidade de aprendizagem, os órgãos ou entidades responsáveis pela oferta dos cursos teóricos devem adotar estratégias pedagógicas ativas, utilizando metodologias e recursos didáticos que promovam a participação efetiva do candidato, estimulem o pensamento crítico sobre o trânsito e incentivem a apropriação significativa do conhecimento, de modo a despertar interesse e engajamento nos conteúdos abordados.*

*§ 2º Para atender ao disposto no § 1º, os órgãos ou entidades responsáveis pela oferta dos cursos teóricos poderão estabelecer parcerias com instituições*

*Divisão Jurídica e Sindical*

*públicas ou privadas, bem como com entidades da sociedade civil organizada, atuantes na área de trânsito ou de educação, visando potencializar os resultados de aprendizagem dos candidatos.*

**Art. 22, § 4º** — Transfere às entidades ofertantes a responsabilidade exclusiva pelo controle de frequência, função que o art. 22, II, do CTB reserva expressamente aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.

*Art. 22. A conclusão do curso teórico será definida pelo órgão ou entidade responsável pela sua oferta, com base nos seguintes critérios:*

.....  
*§ 4º O controle de frequência é de responsabilidade exclusiva do órgão ou entidade responsável pelo curso, devendo seus registros serem mantidos para fins de fiscalização.*

**Art. 36, I** — Permite ao candidato iniciar aulas práticas de direção junto a instrutores de trânsito autônomos, criando vínculo de delegação de serviço público sem a realização do devido processo licitatório.

*Art. 36. Após a aprovação nos exames teóricos e a expedição da Licença de Aprendizagem, o candidato deverá iniciar aulas práticas de direção veicular junto a:*

*I - instrutores de trânsito autônomos;*

.....

**Art. 37, III** — Autoriza aulas práticas sob acompanhamento de instrutor de trânsito 'devidamente autorizado' pelo órgão executivo estadual, sem que tal autorização passe pelo procedimento de credenciamento exigido pela Lei n. 14.133/2021.

*Art. 37. As aulas práticas de direção veicular em vias terrestres somente poderão ocorrer:*

.....

*III - sob acompanhamento e supervisão permanente de instrutor de trânsito devidamente autorizado pelo órgão ou entidade executivo de trânsito competente.*

*Parágrafo único. O candidato deverá apresentar a Licença de Aprendizagem sempre que solicitado pelo instrutor de trânsito responsável ou pela autoridade ou agente da autoridade de trânsito, no momento da fiscalização.*

**Art. 108, II** — Atribui aos órgãos estaduais mera competência para 'autorizar' instrutores autônomos, ignorando que a delegação de serviço público a particulares exige prévio procedimento licitatório (art. 175, CF).

*Art. 108. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal:*

.....

*II - autorizar instrutores de trânsito;*

.....

## **5. FUNDAMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDADE**

A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025 padece de inconstitucionalidade material em múltiplos planos da ordem constitucional, violando simultaneamente:

(i) o Pacto Federativo;

- (ii) o dever estatal de educação;
- (iii) a regra da licitação para delegação de serviço público;
- (iv) a livre concorrência e vedação à intervenção ilegítima no domínio econômico; e,
- (v) o princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar.

Assim, passa-se à análise de cada fundamento.

## **5.1. Violação do Pacto Federativo — Artigos 18 e 25 da CF e Artigo 22 do CTB**

### **a) O Pacto Federativo como Cláusula Pétreia**

A Constituição Federal de 1988 consagrou o Estado Federal Brasileiro como forma de Estado imodificável (art. 60, § 4º, I, CF), cujo núcleo essencial é a repartição de competências entre União, Estados e Municípios. O art. 18 da Constituição afirma que *“a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”*, sendo a autonomia estadual reforçada pelo art. 25, que garante aos Estados o exercício das competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.

No âmbito do trânsito, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997) estabeleceu minuciosa repartição de competências. Ao CONTRAN cabe normatizar e aos órgãos estaduais de trânsito cabe executar, fiscalizar e controlar. Essa dicotomia é imperativo constitucional decorrente da autonomia dos Estados-membros.

### **b) A violação dos artigos 21 e 22, § 4º da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025**

*Divisão Jurídica e Sindical*

O art. 12, XV, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) é categórico ao determinar que cabe ao CONTRAN “*normatizar o processo de formação do candidato à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação, estabelecendo seu conteúdo didático-pedagógico, carga horária, avaliações, exames, execução e fiscalização.*” O verbo “estabelecendo” não deixa margem de discricionariedade: trata-se de dever normativo, e não de faculdade.

Ao permitir, no art. 21 da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, que os cursos teóricos não tenham “carga horária mínima pré-definida”, o CONTRAN:

- Descumpra dever legal imposto pelo art. 12, XV, do CTB — a norma delegante exige que o órgão estabeleça a carga horária, não que se omita;
- Esvazia o controle estadual sobre a formação de condutores, pois, sem parâmetro mínimo nacional, os DETRAN'S perdem o instrumento de fiscalização;
- Cria ambiente de desigualdade federativa, uma vez que cada entidade ofertante passa a definir sua própria carga horária, sem uniformidade nacional.

Da mesma forma, o art. 22, § 4º, da Resolução, ao transferir “exclusivamente” às entidades a responsabilidade pelo controle de frequência, viola o art. 22, II, do CTB, que reserva aos órgãos estaduais a competência para “*realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação*”. Tal transferência representa usurpação de competência estadual por ato infralegal federal, em flagrante violação ao Pacto Federativo.

Portanto, o art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro atribui expressamente aos DETRAN's a competência para fiscalizar e controlar a formação de condutores, credenciar entidades, supervisionar o processo de habilitação e realizar os exames.

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

*Divisão Jurídica e Sindical*

*I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições;*

*II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, de aperfeiçoamento, de reciclagem e de suspensão de condutores e expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União;*

Já a Resolução n.º 1.020/2025 do CONTRAN, mais precisamente em seu art. 108, ratifica algumas dessas competências dos DETRAN's, dentre as quais se destacam para o presente caso: I - credenciar as autoescolas, com atuação no âmbito de sua circunscrição; e II - autorizar instrutores de trânsito;

*Art. 108. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal:*

*I - credenciar as autoescolas, com atuação no âmbito de sua circunscrição;*

*II - autorizar instrutores de trânsito;*

(...)

Como acima se observa, é inquestionável que a concessão de autorização específica por parte dos respectivos DETRAN's é CONDIÇÃO indispensável para o REGULAR exercício da atividade de instrutor autônomo. Mais do que isto, nos termos das próprias comunicações públicas emanadas pela SENATRAN, a concessão da autorização estadual é CONDIÇÃO para que o nome do instrutor autônomo seja divulgado nos portais oficiais do programa CNH do Brasil.

### **c) Precedentes do STF**

*Divisão Jurídica e Sindical*

“A compatibilidade entre esta delegação e o princípio da legalidade reside, essencialmente, no fato de que, ao editarem atos normativos no âmbito de sua competência, as agências reguladoras e outros órgãos normativos não inovam no ordenamento jurídico, mas apenas densificam as prescrições abstratas presentes nas leis que lhes conferem fundamento.” (ADI 2.998/DF, STF)

“O ato regulatório deve apresentar lastro legal, isto é, uma correspondência direta com diretrizes e propósitos afirmados em lei ou na própria Constituição.” (ARE 1.479.210/SP, STF — Repercussão Geral)

*In casu*, os artigos 21 e 22, § 4º, da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025 não densificam o Código de Trânsito Brasileiro - CTB — pelo contrário, contrariam-no frontalmente, inovando no ordenamento em sentido oposto ao que a lei determina.

Assim, os dispositivos impugnados neste tópico são: art. 21 e art. 22, § 4º da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025.

## **5.2. Violação do Dever Estatal de Educação — Art. 205 da CF**

### **a) A educação como direito social e dever do Estado**

O art. 205 da Constituição Federal estatui que *“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”* A educação de trânsito é componente inseparável do preparo para o exercício da cidadania.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 888.815, sobre ensino doméstico (*Homeschooling*, Tema 822), assim se posicionou:

*Divisão Jurídica e Sindical*

*“É dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a educação. A Constituição Federal consagrou o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional (...) para que o Brasil possa vencer o grande desafio de uma educação melhor para as novas gerações, imprescindível para os países que se querem ver desenvolvidos.” (RE 888.815, STF)*

**b) O conteúdo mínimo obrigatório da formação de condutores**

O Código de Trânsito Brasileiro, em seus artigos 147 e 148, estabelece que a formação do candidato à habilitação deve incluir, obrigatoriamente:

*Art. 147. O candidato à habilitação deverá submeter-se, conforme norma do Contran, aos exames: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.327, de 2025)*

*I - de aptidão física e mental e de avaliação psicológica; (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.327, de 2025)*

*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., III: exame escrito sobre legislação de trânsito;*

*Art. 148. Os exames de habilitação, exceto os de direção veicular, poderão ser aplicados por entidades públicas ou privadas credenciadas pelo órgão*

*Divisão Jurídica e Sindical*

*executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com as normas estabelecidas pelo CONTRAN.*

*§ 1º A formação de condutores deverá incluir, obrigatoriamente, curso de direção defensiva e de conceitos básicos de proteção ao meio ambiente relacionados com o trânsito.*

**(grifamos)**

Esses temas — legislação, primeiros socorros, direção defensiva e meio ambiente — constituem **conteúdo mínimo exigido por lei para avaliação dos candidatos**. Sem uma carga horária mínima fixada pelo Estado para o aprendizado desses conteúdos, o CONTRAN descumpra seu dever de garantir educação de qualidade no processo de habilitação, colocando toda uma sociedade em risco, sem contar no passivo que imputa ao Estado no pagamento de indenizações, internações hospitalares pelo SUS, dentre outros dispêndios.

### **c) A omissão inconstitucional do art. 21 da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025**

Ao suprimir a fixação de carga horária mínima para os cursos teóricos, o art. 21 da Resolução cria omissão normativa inconstitucional: o Estado deixa de cumprir seu dever de assegurar que os candidatos recebam instrução adequada, em tempo suficiente, sobre os temas que o próprio Código de Trânsito Brasileiro exige que sejam avaliados nos exames.

O impacto direto e imediato é a degradação da segurança viária. O Brasil registra mais de 37.000<sup>5</sup> mortes no trânsito por ano. A formação adequada de

---

<sup>5</sup> Em 2024, o Brasil registrou 37.150 mortes causadas por acidentes de trânsito (sinistros), de acordo com dados consolidados do Ministério da Saúde. Houve um aumento da mortalidade de 6,5% em comparação com o ano de 2023, representando 2.269 vidas a mais perdidas no período. Este número representa o maior índice de mortalidade no trânsito desde 2016. Pela primeira vez, o Nordeste liderou o número absoluto de mortes em 2024.

condutores é fator reconhecido internacionalmente como determinante para redução dessa estatística. A Resolução nº 1.020/2025, ao renunciar à fixação de carga horária mínima, fragiliza o único mecanismo objetivo de aferição da suficiência da formação recebida. Daí sua impugnação.

### **5.3. Instrutor Autônomo e Exigência de Licitação — Art. 175 da CF**

#### **a) A natureza jurídica do serviço de instrução de trânsito**

O art. 175 da Constituição Federal é peremptório: *“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”* O Supremo Tribunal Federal reconhece que a formação de condutores integra o Sistema Nacional de Trânsito, cuja gestão cabe ao Poder Público — especialmente aos órgãos executivos estaduais de trânsito —, constituindo-se, portanto, em serviço público de titularidade estatal.

A instrução prática de direção veicular não é atividade econômica de livre exercício. Pelo contrário: ela depende de autorização estatal (art. 108, II<sup>6</sup>, da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025) e está inserida no processo de habilitação, ato eminentemente público. **O particular que a exerce o faz por delegação do Estado.**

#### **b) A evolução normativa e o credenciamento como modalidade licitatória**

---

Somente nas rodovias federais, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) registrou 6.153 vidas perdidas, com uma média de 16 mortes por dia.

**Fontes:** Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, com análises divulgadas pela Vital Strategies e pelo Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV).

<sup>6</sup> Art. 108. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal:

.....  
**II – autorizar instrutores de trânsito**  
.....

Até o advento da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), havia lacuna legislativa quanto ao instituto do credenciamento. Com a nova lei, o credenciamento foi expressamente reconhecido como modalidade de procedimento licitatório, nos termos dos seus artigos 79 a 84.

A partir da vigência da Lei nº 14.133/2021, qualquer delegação de serviço público a particular — ainda que sob a forma de “autorização” — exige a realização do processo de credenciamento, por constituir modalidade do dever licitatório previsto no art. 175 da Constituição Federal.

### **c) O precedente do Supremo Tribunal Federal sobre loterias e serviço público**

*“O STF, por ocasião do julgamento da ADPF nº 492/RJ e nº 493/RJ, afirmou que as loterias são um serviço público, cuja delegação a agente privado exige licitação. A existência de agentes privados exercendo o serviço sem prévia licitação não altera a titularidade estatal da atividade nem a sua natureza de serviço público. O exercício por agentes privados pressupõe delegação estatal precedida de licitação.”*  
(RE 1.498.128/CE, STF — Repercussão Geral)

Assim como as loterias, **a instrução de trânsito é serviço público cuja delegação exige licitação prévia**. A “autorização” prevista nos artigos 36, I<sup>7</sup>; 37, III<sup>8</sup>; e 108, II, da Resolução nº 1.020/2025, **concedida aos instrutores autônomos sem qualquer processo de credenciamento, viola diretamente o art. 175 da Constituição Federal**.

---

<sup>7</sup> Art. 36. Após a aprovação nos exames teóricos e a expedição da Licença de Aprendizagem, o candidato deverá iniciar aulas práticas de direção veicular junto a:

I – instrutores de trânsito autônomos;  
.....

<sup>8</sup> Art. 37. As aulas práticas de direção veicular em vias terrestres somente poderão ocorrer:  
.....

III – instrutores de trânsito vinculados às Escolas Públicas de Trânsito; ou

**d) O precedente do Supremo Tribunal Federal nos procedimentos para credenciamento de entidades responsáveis pelo serviço de fabricação de placas e estampagem**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 6.313/2023, julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na data de 18 a 28 de agosto de 2023, e que teve como Relatora a Ministra Rosa Weber, assim decidiu:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.313 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

**REQTE. (S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO VEICULAR - ANFAPV**

**ADV.(A/S) : JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES**

**ADV.(A/S) : JAQUES FERNANDO REOLON**

**ADV.(A/S) : MURILO QUEIROZ MELO JACOBY FERNANDES**

**INTDO. (A/S) : CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO - CONTRAN**

**PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DETRANS - AND**

**ADV.(A/S) : JOSE BENITO LEAL SOARES NETO**

**ADV.(A/S) : RAFAELLA BATALHA DE GOIS GONCALVES**

**ADV.(A/S) : ABNER MELO SILVA**

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 969/2022 DO CONTRAN. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FABRICAÇÃO E ESTAMPAGEM DE PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO VEICULAR. HABILITAÇÃO DE EMPRESAS INTERESSADAS MEDIANTE CREDENCIAMENTO. POSSIBILIDADE. ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. ATOS PREPARATÓRIOS À PRÁTICA DE ATOS TÍPICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E À AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS. IMPROCEDÊNCIA.**

*Divisão Jurídica e Sindical*

1. *A fabricação e a estampagem de placas de identificação veicular constituem atos preparatórios à prática de atos típicos da Administração Pública, caracterizando-se como atividade econômica em sentido estrito, cuja execução pode ser validamente confiada a qualquer particular previamente credenciado pelo DENATRAN e pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados-Membros e do Distrito Federal.*
2. *Por expressa autorização constitucional, o dever de licitar comporta exceções especificadas na legislação ordinária (art. 37, XXI, da CF).*
3. *Constatadas a inviabilidade de competição e a conseqüente inexigibilidade de licitação na hipótese, é possível o credenciamento de particulares para, em consonância com os requisitos estabelecidos pelos órgãos competentes, prestar os serviços de fabricação e estampagem de placas de identificação veicular (arts. 6º, XLIII; 74, IV; e 79, II, da Lei 14.133/2021).*
4. *A regulamentação dos serviços de fabricação e estampagem de placas de identificação veicular integra o rol de atribuições do CONTRAN, enquanto coordenador do Sistema Nacional de Trânsito e seu órgão máximo executivo, normativo e consultivo, que atua sob legitimação da competência deferida à União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF). Precedentes.*
5. *Ação Direta julgada improcedente.*

**A C Ó R D Ã O**

*Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra ROSA WEBER, por unanimidade, julgaram improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Sessão Virtual de 18.8.2023 a 25.8.2023.*

*Brasília, 28 de agosto de 2023.*

*Ministro ALEXANDRE DE MORAES*

*Relator*

*Divisão Jurídica e Sindical*

No caso concreto acima, questionou-se a legalidade de Resolução publicada pelo Conselho Nacional de Trânsito em que estabelecidos os procedimentos para credenciamento de entidades responsáveis pelo serviço de fabricação de placas e estampagem, sob argumento de que nos termos estabelecidos pela Constituição Federal (art. 175), os serviços públicos somente podem ser delegados mediante processo licitatório, em que respeitado todos os princípios norteadores da seleção pública.

Ao momento de ajuizamento da ação acima mencionada (2019), o credenciamento não possuía regulamentação específica através de Lei Federal, tendo seus parâmetros definidos por jurisprudência, especialmente proferida pelo Tribunal de Contas da União.

No voto proferido pelo Relator Ministro Alexandre de Moraes, ele destaca a legalidade do credenciamento, bem como as exigências estabelecidas para este instituto semelhante a dispensa/inexigibilidade de licitação. Para tanto, lançou em seu bem fundamentado voto:

*[...] Nos termos do art. 175 da Constituição Federal, a prestação indireta de serviços públicos, cuja execução encontra-se delegada ao particular mediante concessão ou permissão, submete-se à exigência de licitar, com todas as nuances normativas e as exceções porventura previstas na legislação regulamentadora correlata.*

Constituição Federal

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre:*

*I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua*

*Divisão Jurídica e Sindical*

*prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;*

*II - os direitos dos usuários;*

*III - política tarifária;*

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*

*Trata-se de mandamento constitucional que busca vincular a escolha administrativa à proposta que melhor atenda ao interesse público, resguardando, ainda, a proibição no âmbito de um certame isonômico e impessoal. Afinal, “as feições jurídicas da Administração Pública - e, a fortiori, a disciplina instrumental, estrutural e finalística da sua atuação – estão alicerçadas na própria estrutura da Constituição, entendida em sua dimensão material de estatuto básico do sistema de direitos fundamentais e da democracia” (BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 26).*

*Para além de assegurar um objetivo imediato estritamente público, relacionado à realização do melhor negócio possível, **o dever constitucional de licitar direciona sua carga protetiva também aos administrados, sob o prisma da promoção da igualdade pela via da competição, conforme bem destacado pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE:***

*5. A licitação – tenho-o reiteradamente afirmado – é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração.*

*6. A licitação, assim, há de ser concebida como uma imposição do interesse público, sendo seu pressuposto a competição. “Competição” é, no entanto, termo que assume ao menos duas significações. Enquanto pressuposto da licitação, competição é possibilidade de acesso de todos e quaisquer agentes econômicos capacitados à*

*Divisão Jurídica e Sindical*

*licitação; ela, aqui, é concreção da garantia de igualdade (isonomia). Chamemo-la competição-pressuposto. Por outro lado, competição é também disputa, ou seja, no caso, possibilidade de uns licitantes apresentarem melhores propostas do que outros, uma proposta melhor de todas. Chamemo-la competição-disputa.*

*7. Sendo um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição de que aqui se trata [competição-pressuposto], visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. (ADI 3.070, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2007)*

*Portanto, como regra geral, a delegação de um serviço público exige a realização de um processo objetivo e impessoal de licitação que afaste a discricionariedade na escolha da proposta de execução de determinada utilidade. [...]* (grifamos e destacamos)

Cumprasseverar que o julgamento acima proferido se assemelha — e muito — com a autorização concedida pelo Instrutor Autônomo, que não atende as exigências constitucionais, inexistindo contratação em modelos padronizados, prejudicando a concorrência justa e criando um cenário de desigualdade não permitido em lei.

#### **d.1.) Semelhança entre os serviços**

Para qualificar o julgamento como paradigma, devemos demonstrar as semelhanças existentes entre os serviços de fabricação e estampagem de placas

**veicular com os serviços de aprendizagem ministrados pelos Centros de Formação de Condutores.**

O art. 22, inciso III<sup>9</sup> do Código de Trânsito Brasileiro determina como atribuição dos DETRAN'S os serviços de emplacamento de veículos, sendo que para consecução deste objetivo final são necessários os serviços de fabricação e estampagem destas placas, prestados por empresas CREDENCIADAS.

No mesmo art. 22, inciso II<sup>10</sup> do mesmo Código de Trânsito Brasileiro encontramos — sob responsabilidade dos DETRAN'S — a realização, fiscalização e controle do processo de formação como ato preparatório para EXPEDIÇÃO da Permissão para Dirigir/Carteira Nacional de Habilitação, delegado aos Centros de Formação de Condutores na forma prevista pelo art. 156 do mesmo CTB.

Observem, Senhores Ministros, que, tanto o serviço de fabricação e estampagem de placas assim como o processo de formação de condutores, deverão ser regulamentados pelo mesmo Conselho Nacional de Trânsito (art. 12, Incisos I, X e XV da Lei nº 9.503/1997<sup>11</sup> - CTB).

---

<sup>9</sup> Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

.....  
III - vistoriar, inspecionar as condições de segurança veicular, registrar, emplacar e licenciar veículos, com a expedição dos Certificados de Registro de Veículo e de Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União;

<sup>10</sup> II - realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, de aperfeiçoamento, de reciclagem e de suspensão de condutores e expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União;

<sup>11</sup> **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;

.....  
**XV** - normatizar o processo de formação do candidato à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação, estabelecendo seu conteúdo didático-pedagógico, carga horária, avaliações, exames, execução e fiscalização.

Ambos os serviços — serviços de fabricação e estampagem de placas veicular e os serviços de aprendizagem ministrados pelos Centros de Formação de Condutores — são regulamentados pela mesma lei federal, considerados como de natureza pública ou preparatórios à prática de atos típicos da administração pública, pendentes de autorização do poder público para iniciar suas atividades e prestados sob forte regulamentação estabelecida mediante Resolução do CONTRAN.

**A inconstitucionalidade patente consiste no fato da Resolução CONTRAN nº 1020/2025 inserir um novo particular na prestação dos serviços de aprendizagem, mas sem a utilização de procedimento licitatório — mesmo que na qualidade de credenciamento —, mediante simples autorização concedida por órgão vinculado a União e que em condições desiguais, prejudica a uniformidade que se espera das contratações padronizadas.**

#### **d.2.) Natureza jurídica dos serviços prestados**

Atualmente o Supremo Tribunal Federal diverge sobre a natureza jurídica dos serviços prestados pelas entidades que substituem o Órgão executivo de trânsito dos Estados na prestação de qualquer serviço oferecido a comunidade.

O ponto a ser destacado é que — independentemente da conclusão, em qualquer uma das situações — deve ser respeitado o disposto no art. 175 da Constituição Federal sendo que, diante de atividade econômica em sentido estrito (como ato preparatório para a prática de atos típicos da administração) ou serviço público delegado, **em ambas a autorização concedida ao particular deve ocorrer através de procedimento licitatório em que respeitado os princípios norteadores da seleção pública.**

No julgamento paradigma anteriormente citado (ADI 6313/DF), o Ministro Alexandre de Moraes defende que estes serviços prestados por entidades privadas

como preparatórios a atos típicos do poder público caracterizam atividade econômica em sentido estrito, conforme se verifica abaixo:

*[...] Ao contrário do que defendido pela requerente, portanto, o dispositivo questionado refere-se a dois atos preparatórios (fabricação e estampagem de PIVs) à prática de atos típicos da Administração Pública (emplacamento mediante sistema informatizado e sua fiscalização), caracterizando-os como atividade econômica em sentido estrito, cuja execução, a teor do parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal, pode, mediante autorização, ser validamente confiada a qualquer particular previamente credenciado pelo DENATRAN e pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados-membros e do Distrito Federal.*

*Confira-se, a propósito, o seguinte trecho do parecer ofertado pelo Procurador-Geral da República:*

*Na resolução impugnada inexistente menção ao credenciamento de empresas para a prestação do serviço de emplacamento. Refere-se, apenas, ao credenciamento de particulares para a execução dos serviços de fabricação e estampamento das PIVs.*

*Os serviços de fabricação e estampamento das PIVs são atividades privadas que, por imposição legal, necessitam de prévia autorização do órgão público competente, na forma do art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal [...].*

*A opção pelo credenciamento de particulares para tais serviços possui fundamento no poder de polícia administrativa do Estado, que impõe a adoção de medidas preventivas para o resguardo do bem coletivo.*

*No âmbito da atividade de polícia administrativa, é possível a atuação de particulares na prestação de serviço que integre ato preparatório ou sucessivo à prática de atos típicos do Estado.*

*Os serviços de fabricação e estampamento de PIVs encaixam-se no conceito de ato preparatório à prática de ato típico da Administração Pública (emplacamento).*

*Divisão Jurídica e Sindical*

***Essa conclusão, contudo, não pode conduzir a interpretação de que o credenciamento de particulares para a fabricação e estampagem das PIVs integram o serviço de emplacamento.***

***Do texto da resolução impugnada não se extrai a possibilidade do credenciamento de particulares para a prestação do serviço de emplacamento ou de qualquer outro serviço público. [...]***

***(destacamos)***

Posteriormente, o Ilustre Relator Alexandre de Moraes esclarece que, mesmo na qualidade de atividade econômica em sentido estrito, por serem prestados de acordo com as exigências estatais, devem cumprir com as mesmas exigências estabelecidas para os serviços públicos. Confira-se:

*[...] A propósito dessa conclusão, é pertinente realçar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5332 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2017), ao enfrentar controvérsia constitucional correlata, relacionada a uma legislação estadual que elevou a fabricação de placas de identificação veicular à condição de serviço público, a eminente Relatora concluiu, em pronunciamento acompanhado de forma unânime, que “a circunstância de estar a fabricação de placas vinculada à regulamentação estatal, de depender de autorização e ser objeto de constantes atos de fiscalização, pela necessidade de identificação dos veículos automotores para segurança e aplicação de sanções pelo descumprimento de normas de trânsito, não é suficiente para justificar a transformação de ‘atividade econômica em sentido estrito’ [...] em serviço público”.*

*Não fosse por isso, é relevante destacar que, no ordenamento brasileiro, os serviços públicos compreendem tanto aqueles expressamente abordados pelo texto constitucional, quanto os que encontram alguma tangência nos comandos constitucionais dirigidos à Administração Pública por meio das competências ali estatuídas, consubstanciando, no âmbito de um regime jurídico essencialmente atividade material que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade para a satisfação de necessidades ou*

*utilidades públicas singularmente fruíveis (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Grandes Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 282).  
(grifamos)*

### **e) Ponto relevante e extremamente perigoso: a inserção automática no aplicativo CNH do Brasil**

No ato de publicação da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, todos os instrutores foram automaticamente inseridos no Aplicativo “CNH do Brasil”, autorizados a ministrar e validar cursos de prática sem necessidade de credenciamento pelos Estados ou fiscalização conforme determinado pelo art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro. Isso representa não apenas ausência de licitação, mas também supressão do controle estadual sobre agentes que exercem delegação de serviço público — uma dupla inconstitucionalidade. —, o que faz com que os artigos 36, I; 37, III; e 108, II da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025 sejam todos impugnados e retirados do mundo jurídico.

## **5.4. Intervenção Ilegítima no Domínio Econômico e Livre Concorrência — Artigos 170 e 174 da Constituição Federal**

### **a) O princípio constitucional da livre concorrência**

O art. 170, IV, da Constituição Federal consagra a livre concorrência como princípio fundamental da ordem econômica. O art. 174 determina que o Estado, na qualidade de “*agente normativo e regulador da atividade econômica*”, exercerá “*as funções de fiscalização, incentivo e planejamento*”. A intervenção estatal no domínio econômico, portanto, é excepcional e deve observar os princípios constitucionais, especialmente a isonomia entre os agentes econômicos.

**b) A distorção concorrencial criada pelos artigos 20, I e § 3º da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025**

O art. 20<sup>12</sup> da Resolução nº 1.020/2025 autoriza que o candidato cumpra o requisito do curso teórico mediante acesso a curso gratuito oferecido pela própria SENATRAN, na plataforma federal CNH do Brasil. O problema é estrutural e flagrantemente inconstitucional como se pontuará:

- A SENATRAN não possui autorização legal para oferecer cursos de formação de condutores — o rol de atribuições da SENATRAN previsto no art. 19<sup>13</sup> do Código de Trânsito Brasileiro não contempla tal atividade;
- As entidades privadas legitimadas (autoescolas, plataformas de EaD, escolas públicas de trânsito e DETRAN'S) precisam investir recursos próprios para fornecer o serviço, e esse custo é repassado ao preço cobrado ao candidato;
- A plataforma federal oferece o serviço gratuitamente — sem fiscalização estadual e sem os custos de infraestrutura exigidos das entidades privadas — criando vantagem competitiva impossível de ser neutralizada pelas forças de mercado;

---

<sup>12</sup> Art. 20. Formalizado o requerimento para início do processo de formação, o candidato poderá iniciar o curso teórico, observado o disposto no art. 19, parágrafo único, junto aos seguintes órgãos ou entidades:

I - órgão máximo executivo de trânsito da União, realizado na modalidade de Educação a Distância - EaD, do tipo assíncrono;

.....  
§ 3º O curso teórico oferecido pelo órgão máximo executivo de trânsito da União estará disponível nos canais digitais por ele definidos.  
.....

<sup>13</sup> Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:  
.....

- O resultado é uma concorrência desleal sistêmica, em que o Estado usa recursos públicos para prestar serviço em competição direta com agentes privados regularmente credenciados.

### **c) A violação do art. 174 da Constituição Federal**

O Estado, como agente regulador, deve agir para corrigir falhas de mercado, não para criá-las. Ao inserir-se como prestador direto de serviço teórico de formação de condutores, em concorrência com entidades privadas credenciadas, sem o amparo legal necessário e sem paridade de condições, o CONTRAN inverte a lógica constitucional do art. 174: de agente normativo e regulador, passa a agente econômico privilegiado, distorcendo o mercado em seu próprio favor, o que possibilita a impugnação dos artigos 20, I e § 3º da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025.

### **5.5. Violação do Princípio da Legalidade e Excesso Regulamentar — Artigo 37, caput, da Constituição Federal**

#### **a) Os limites do poder regulamentar e os excessos da Resolução CONTRAN nº. 1.020/2025**

O princípio da legalidade, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, exige que a Administração Pública atue apenas nos limites do que a lei autoriza. O poder regulamentar dos órgãos normativos — como o CONTRAN — é poder derivado, subordinado à lei, destinado a operacionalizar as normas legais, jamais a contrariá-las ou a inovar no ordenamento jurídico em desfavor dos administrados.

O Supremo Tribunal Federal é categórico em afirmar que os atos regulatórios devem “*densificar as prescrições abstratas presentes nas leis que lhes conferem fundamento*”, não podem criar obrigações novas, suprimir garantias legais ou

redistribuir competências de forma diversa da estabelecida pela lei (ADI 2.998/DF; ARE 1.479.210/SP).

A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025 excede os limites do poder regulamentar ao:

- Omitir-se na fixação da carga horária mínima (art. 21), quando o art. 12, XV, do Código de Trânsito Brasileiro expressamente determina que o CONTRAN deve estabelecê-la — omissão regulamentar inconstitucional por descumprimento de mandato legal;
- Transferir às entidades privadas o controle de frequência (art. 22, § 4º), competência que o Código de Trânsito Brasileiro atribui aos órgãos estaduais — inovação proibida no ordenamento;
- Criar a figura do instrutor autônomo autorizado sem licitação (artigos 36, I; 37, III; 108, II), contrariando o art. 175 da Constituição Federal e a Lei nº 14.133/2021;
- Atribuir à SENATRAN a prestação de curso gratuito de formação teórica (art. 20, I e § 3º da Resolução), atividade não prevista no art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro como atribuição daquele órgão.

Em todas essas hipóteses, o CONTRAN não estabeleceu, de forma clara, detalhada e precisa o conteúdo da norma, preenchendo o espaço entre princípios gerais e regras específicas, o que culminou com sua contrariedade. Tal conduta configura **excesso regulamentar incompatível com o princípio constitucional da legalidade administrativa**, usurpando competência reservada ao Poder Legislativo e afrontando diretamente os artigos 5º, II e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Sabe-se perfeitamente que a Administração Pública se encontra rigidamente submetida ao Princípio da Legalidade estrita, previsto no art. 37 da Constituição Federal, somente podendo agir nos limites autorizados pela lei.

A Resolução nº 1020/2025, ao criar obrigação/restrição não prevista na norma legal de regência, extrapola os limites do poder regulamentar previsto no art. 84, IV<sup>14</sup>, da Constituição Federal, inovando indevidamente na ordem jurídica. Configura-se, assim, patente excesso regulamentar, com afronta aos artigos 5º, II, 37, *caput*, e 2º da Constituição Federal, circunstância que impõe o reconhecimento de sua nulidade. A redação do artigo 84, inciso IV, da Constituição estabelece que o poder regulamentar destina-se exclusivamente à “fiel execução da lei”.

Diante dessa afirmação, o CONTRAN não tem competência para, através de uma simples resolução, **(i)** ampliar hipóteses previstas no Código de Trânsito Brasileiro – CTB; **(ii)** criar exigências não previstas em lei; **(iii)** reinterpretar a lei de forma restritiva ao administrado; **(iv)** estabelecer sanções indiretas; **(v)** modificar elementos essenciais da infração; e, **(vi) inovar em matéria reservada ao legislador**. Portanto, quando a resolução ultrapassa a função meramente complementar, ocorre desvio do poder regulamentar, tornando o ato inválido por inconstitucionalidade e ilegalidade, especialmente os artigos indicados no início dessa ação.

O Código de Trânsito Brasileiro ocupa posição hierarquicamente superior às Resoluções do CONTRAN. Isso é fato. Desse modo, a Resolução nº 1020/2025 não pode contrariá-lo, nem tampouco ampliar seu conteúdo e/ou restringir direitos além de suas disposições estabelecidas e em vigor e, principalmente, **não pode criar obrigação sem previsão legal expressa**. Patente que a competência normativa do

---

<sup>14</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;  
.....

CONTRAN é técnica e secundária, jamais legislativa. Admitir inovação normativa por resolução equivaleria a transferir ao Poder Executivo competência privativa do Poder Legislativo, em violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

Assim, os artigos da Resolução nº 1.020/2025 do CONTRAN, impugnados pela presente ação, ultrapassam a função meramente regulamentadora e executória e criam regime jurídico próprio.

A autorização concedida ao instrutor autônomo, conforme previsão contida no artigo 108 da Resolução nº 1.020/2025, por exemplo, é flagrantemente inconstitucional, pois afronta diretamente o que preceitua o artigo 156 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (ato impositivo e não discricionário) que regulamenta o credenciamento das autoescolas e outras entidades destinadas à formação de condutores.

Somente com a apresentação de certificado de regularidade do registro perante os respectivos DETRAN's estaduais é que o instrutor de trânsito estará plenamente habilitado para ministrar aulas práticas para os alunos, como exigido na Lei de Trânsito, sendo relevante destacar que a plataforma digital CNH do Brasil não exige nenhum certificado

Essa determinação emana da norma legal do Sistema Nacional de Trânsito (SENATRAN) que impôs a necessidade de que todos os Estados e o Distrito Federal normatizassem procedimentos para a concessão de PRÉVIA autorização para o exercício REGULAR da atividade de instrutor de trânsito autônomo, mediante análise documental individualizada. Observe os textos legais:

***CTB - 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.*

**Resolução nº 1.020/2025 – Art. 108 – Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal:**

*I - credenciar as autoescolas, com atuação no âmbito de sua circunscrição;*

Simple leitura dos artigos demonstra que o CONTRAN permitiu o mesmo serviço de aprendizagem concedido ao Instrutor Autônomo como profissional individual, sob a forma de simples autorização. Essa simples autorização ainda é observada em outros dispositivos da Resolução nº 1.020/2025, aqui também impugnados, como segue:

**Resolução nº 1.020/2025 – Art. 36.** *Após a aprovação nos exames teóricos e a expedição da Licença de Aprendizagem, o candidato deverá iniciar aulas práticas de direção veicular junto a:*

*I - instrutores de trânsito autônomos;*

**Resolução nº 1.020/2025 – Art. 37.** *As aulas práticas de direção veicular em vias terrestres somente poderão ocorrer:*

*III - sob acompanhamento e supervisão permanente de instrutor de trânsito devidamente autorizado pelo órgão ou entidade executivo de trânsito competente.*

A utilização da simples **AUTORIZAÇÃO** como forma de permissão para o trabalho dos instrutores autônomos tem origem legal no art. 155 do Código de Trânsito Brasileiro, **mas nunca implementada justamente por não atender as diretrizes legais e constitucionais**. Mas o CONTRAN, especialmente através da Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN, priorizou a atuação destes profissionais

individuais inclusive através da supressão da autonomia dos Estados na realização do processo de formação e habilitação (art. 22 Inciso II do CTB).

Com esse comando, a resolução violou os Princípios da Isonomia, Uniformidade, Igualdade e Impessoalidade, uma vez que os Centros de Formação de Condutores (CFC'S) são constituídos por pessoas jurídicas legalmente constituídas, devendo estar sempre adimplente com o pagamento de seus impostos além de absorver todos os custos da estrutura de localização e funcionamento.

Os instrutores autônomos não absorvem na sua atividade NENHUM DOS CUSTOS estabelecidos aos CFC'S e, inclusive, desde a elaboração da proposta, vêm recebendo tratamento prioritário do Governo Federal, causando desta forma imensos prejuízos para os CFC'S em todos os Estados.

Ainda que impossível o tratamento jurídico igual e uniforme dos CFC'S em relação aos Instrutores Autônomos, podemos afirmar que desde a elaboração da proposta pelo Ministério dos Transportes houve clara e incontroversa violação do Princípio da Igualdade, vez que esse órgão realizou investimento de publicidade institucional no conceito de que a autorização simples concedida ao Instrutor geraria mais empregos! Entretanto, esta simples autorização não atende aos comandos legais e constitucionais.

Deve ser ressaltado que, **no ato de publicação da Resolução, todos os Instrutores foram automaticamente inseridos no APP CNH do Brasil, autorizados desde aquele momento a ministrar e validar curso de prática sem necessidade de credenciamento pelos Estados ou fiscalização, conforme determinado pelo art. 22 do CTB.**

No último dia 06 de maio de 2026, o Ministério dos Transportes avançou um pouco mais na ilegalidade dos atos e atualizou o aplicativo acima e lançou a "Jornada

do Instrutor”, **permitindo SOMENTE a indicação do instrutor autônomo, indicação de seu contato e INCLUSIVE O REGISTRO DE AULAS SEM QUALQUER FISCALIZAÇÃO OU CONTROLE PELO ESTADO!!!**

Esse fato já demonstra grave violação ao Princípio da Impessoalidade, mediante tratamento privilegiado ao Instrutor Autônomo com serviços autorizados pela União **(com supressão da competência atribuída aos Estados)** e sem a utilização de um procedimento licitatório, o que é objeto de ampla divulgação publicitária, que comprova, de forma incontroversa, a violação aos princípios constitucionais, conforme se verifica no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2026/05/nova-jornada-do-instrutor-alunos-poderao-buscar-instrutores-e-autoescolas-por-localizacao>.

Já finalizando, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de que atos infralegais não podem inovar autonomamente na ordem jurídica, criar obrigações, restringir direitos ou estabelecer sanções sem previsão legal formal.

Tal orientação possui plena incidência sobre a Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, especialmente diante da criação de critérios administrativos autônomos, delegação normativa ampla e hipóteses sancionatórias sem correspondência direta no Código de Trânsito Brasileiro, especialmente nos artigos aqui impugnados.

Pode-se citar vários precedentes dessa Suprema Corte e que se aplicam ao caso concreto:

- ADI 1.668/DF — Limites do Poder Regulamentar – Relator Ministro Marco Aurélio – O STF assentou que o poder regulamentar possui natureza subordinada, não pode inovar autonomamente e limita-se à fiel execução da lei, já que o “regulamento não pode criar direitos, obrigações ou restrições não previstos em lei.”

- ADI 4.874/DF — Reserva Legal e Impossibilidade de Inovação Infralegal – Relatora Ministra Rosa Weber – O STF reafirmou que restrições a direitos dependem de lei formal; atos administrativos não podem substituir o legislador; regulamentos não possuem competência normativa originária. A Corte ainda enfatizou que o poder regulamentar não pode ampliar hipóteses legais; não pode impor obrigações autônomas; não pode restringir direitos sem autorização legislativa expressa.
- RE 343.446/SC — Princípio da Legalidade Administrativa – Relator Rel. Min. Carlos Velloso - O STF reconheceu que “À Administração Pública só é permitido agir nos limites estabelecidos pela lei.” Nesse sentido, a Corte reafirmou a legalidade estrita no Direito Administrativo; impossibilidade de atuação administrativa sem suporte legal e vedação à criação de deveres por atos secundários, o que demonstra que a Resolução nº 1.020/2025, em sentido contrário, criou deveres procedimentais; obrigações técnicas; exigências administrativas e mecanismos de fiscalização, sem qualquer respeito legal e hierárquico às normas estabelecidas pelo CTB.
- ADI 3.731/DF — Separação dos Poderes – Relatora Ministra Cármen Lúcia - O STF decidiu que “o poder regulamentar não legitima invasão da esfera legislativa.” Com isso, a Corte assentou o entendimento de que regulamento não substitui lei; a Administração não pode legislar e os atos administrativos não podem inovar autonomamente, o que vai de encontro ao que rege a Resolução nº 1.020/2025, através da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN), que permite, continuamente, alterar conteúdos pedagógicos; cargas horárias; critérios administrativos e exigências procedimentais. Patente que a Resolução nº 1.020/2025 transfere competência normativa aberta ao Executivo, em afronta direta ao princípio da separação dos poderes.

- RE 838.284/SC (Tema 532) — Reserva Legal em Matéria Sancionatória – Relator Ministro Dias Toffoli - O STF consolidou entendimento de que “a criação de deveres e sanções depende de lei em sentido formal.” A Corte estabeleceu que os atos administrativos não podem inovar autonomamente; as limitações ao administrado exigem suporte legal e o exercício do poder de polícia está submetido à reserva legal. Aplicando-se esse entendimento à Resolução nº 1.020/2025 temos que ela disciplina diretamente restrições administrativas; processos de habilitação; sanções e obrigações técnicas, sem previsão legislativa suficientemente específica.

Diante desses fortes argumentos, observa-se que a jurisprudência dessa Suprema Corte está consolidada e firmou-se no sentido de que o poder regulamentar possui natureza meramente executória, sendo vedada inovação normativa autônoma por atos infralegais (ADI 1.668/DF; ADI 3.731/DF).

O STF também reconhece que restrições administrativas e sanções exigem previsão legal formal específica, em observância aos princípios da legalidade estrita e da tipicidade administrativa (ADI 2.075/DF; RE 838.284/SC — Tema 532). No mesmo sentido, a Corte Suprema repele delegações normativas excessivamente abertas ao Executivo, por afronta à separação dos poderes e à reserva legal (ADI 1.717/DF).

A Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, ao criar obrigações, restrições, mecanismos sancionatórios e delegações normativas sem correspondente previsão específica no Código de Trânsito Brasileiro, incorre em manifesto excesso regulamentar e usurpação da função legislativa, em afronta direta aos artigos 2º, 5º, II, 37, caput, 84, IV, e 22, XI, da Constituição Federal.

## **6. EFEITOS NEFASTOS DA RESOLUÇÃO CONTRAN Nº 1.020/2025**

## **6.1 Importância do Exame e das Autos Escolas - Cenário nacional: os dados do trânsito no Brasil**

A necessidade de atentar para a segurança e a preservação da vida contribuiu para avanços sucessivos que culminaram no Código de Trânsito Brasileiro de 1997, o qual foi responsável por uniformizar um regramento de abrangência nacional e consolidar as práticas e as diretrizes do trânsito.

Mesmo diante de todos os mecanismos legais existentes, a análise temporal dos dados mostra que, embora o número absoluto de mortes tenha se mantido elevado no Brasil, houve crescimento das fatalidades recentes, **passando de 31.945 em 2019 para 34.881 em 2023**. Tal tendência reforça que, mesmo com avanços tecnológicos e melhorias na infraestrutura, o fator humano continua sendo o principal determinante da insegurança viária.

Investir na vida, flexibilizar o processo educativo que vai além da técnica de direção, incorporando valores de cidadania, empatia e convivência harmônica no trânsito, também é chancelar que as vidas não sejam o fator predominante na edição de política de trânsito.

O elevado número de óbitos e o alto número de feridos no trânsito também possui reflexos econômicos e impactos para o sistema de saúde e previdenciário. A própria Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN, no documento intitulado de Análise de Impacto Regulatório (AIR), reconhece que as internações por lesões no trânsito em 2024 custaram ao SUS R\$ 390 milhões de reais.

Os dados consolidados de 2024 indicam um cenário crítico para a segurança viária no Brasil, com um aumento expressivo no número de óbitos, anulando avanços da década anterior. As análises baseadas em dados do Ministério da Saúde e do

Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV) apontam retrocessos e a necessidade de revisão de políticas públicas.

O Centro de Liderança Pública, em matéria publicada em maio/2024 sobre o diagnóstico sobre os acidentes de trânsito no Brasil em 2023, reforça a constatação de que os acidentes de trânsito têm impacto significativo na sociedade, tanto em termos de custos humanos, como também, econômicos:

*“(...) Somando os valores considerando a correção para valor presente, tem-se que, em um período de 11 anos, foram perdidos R\$ 251 bilhões em termos de vidas para acidentes de trânsito. Em média, portanto, houve uma perda anual de R\$ 21 bilhões – R\$ 800 mil por indivíduo – **correspondente a cerca de 0,2% do PIB brasileiro em 2023 apenas por vidas perdidas**”.*  
**(grifamos)**

Dessa forma, viabilizar recursos para combater a sinistralidade viária, colocar em prática ações apropriadas de educação ao trânsito e conscientização — mesmo que impopulares — e convencer a população da importância dessas medidas, constitui um grande desafio para autoridades.

Nesse passo, a função dos Centros de Formação de Condutores no Brasil é fundamental. As normas de trânsito correspondem à necessidade de assegurar uma segurança proporcional aos riscos da atividade, ou seja, o Estado possui a necessidade de vincular a condução veicular a um dever de cuidado com a coletividade, o que até hoje persiste como núcleo do direito de trânsito. A premissa é de que há necessidade de conferir previsibilidade e segurança ao uso de automóveis nas vias públicas.

A educação no trânsito encontra-se prevista de forma clara e expressa no art. 144, §10º, I da Constituição Federal, que a reconhece como política pública

constitucional de segurança pública e que deve ser eficiente na proteção da integridade física do cidadão.

Trata-se de uma modalidade específica de educação como também direito social do cidadão previsto no art. 6º da Constituição Federal, e de forma mais específica a partir do art. 205, onde previsto que a educação é direito de todos, dever do Estado e que deve ter como objetivo o pleno desenvolvimento do cidadão brasileiro, preparando-o para o exercício da cidadania.

Embora a educação no trânsito esteja prevista no CTB e demais diretrizes, a partir do art. 74 e seguintes, ainda não foi implementada nas escolas de 1º, 2º e 3º graus, de forma que, atualmente, a única oportunidade que o cidadão brasileiro tem à sua disposição a educação no trânsito ocorre justamente no processo de formação de condutores, através da formação teórica técnica e de prática veicular.

Com o advento do CTB, os Centros de Formação de Condutores foram reconhecidos como fundamentais para a educação de trânsito no Brasil. Os CFCs adquiriram uma função social e institucional no processo de aprendizagem, direcionadas a transformação de um candidato a motorista em um condutor consciente de sua responsabilidade nas vias públicas.

Tais Centros de Formação de Condutores, em verdade, **são instituições certificadas pelo DETRAN, caracterizando-se como entidade com administração própria e representam contribuição efetiva para a diminuição dos índices de letalidade e sinistros no trânsito brasileiro, de modo que a conscientização promovida ultrapassa o ensino da condução de veículos, mas forma cidadãos comprometidos com uma convivência harmoniosa nas vias públicas.**

A aplicação de formação de condutores envolve muito mais do que a capacidade de um indivíduo dirigir um veículo, mas é, na verdade, um instrumento de

desenvolvimento social, ao promover responsabilidade, cidadania, segurança, valorização e respeito à vida.

A segurança viária é um tema central nas políticas públicas brasileiras, pois o trânsito continua sendo uma das principais causas de mortes e internações no país. A formação de condutores, nesse contexto, representa um instrumento estratégico para a redução de acidentes e a promoção de uma cultura de responsabilidade e respeito às normas de circulação.

Portanto, o curso teórico tem papel essencial na construção de valores, atitudes e comportamentos seguros no trânsito, indo muito além da simples memorização de normas. A redução ou ausência de carga horária mínima prejudica:

- a fixação de conteúdos de educação e cidadania no trânsito;
- o tempo de maturação cognitiva e reflexiva necessário para internalização de conceitos como responsabilidade, empatia e direção defensiva; e
- a uniformidade nacional na formação, criando disparidades regionais e comprometendo a equivalência dos processos entre os Estados.

Do ponto de vista pedagógico, a relação entre carga horária e aprendizagem está amplamente consolidada. A eliminação de parâmetros mínimos relativos à carga horária inviabiliza o controle de qualidade e o acompanhamento das práticas educativas pelos órgãos de trânsito, fragilizando a supervisão do Estado sobre o processo formativo.

Ademais, a medida implicará grave impacto socioeconômico sobre os Centros de Formação de Condutores (CFCs), que representam a principal rede de apoio à execução das políticas de habilitação e educação de trânsito. A desestruturação dos

CFCs comprometerá não apenas o processo de primeira habilitação, mas também a oferta de serviços complementares, como renovação de CNH (Carteira Nacional de Habilitação), adição de categorias e cursos especializados, sobretudo, nos municípios de pequeno porte, onde a presença desses centros garante o acesso descentralizado do cidadão aos serviços públicos de trânsito. **Além disso, atualmente há controle de presença em todas as aulas teóricas, o que garante e comprova a participação do candidato no processo pedagógico.**

A eliminação do prazo de 12 meses para conclusão do processo de habilitação — dizimando os conhecimentos teóricos e práticos para a habilitação — acarretará:

- perda de continuidade pedagógica, com o risco de o candidato realizar as etapas de forma fragmentada e em longos intervalos, comprometendo a retenção e aplicação dos conteúdos;
- prejuízo à avaliação da aprendizagem, uma vez que o candidato aprovado no exame teórico poderá submeter-se ao exame prático anos depois, sem qualquer atualização de conhecimentos; e
- perda do ciclo de qualificação, além de não mais permitir atualização periódica de dados e revalidação de exames.

A retirada da obrigatoriedade das aulas práticas representa uma das mudanças mais preocupantes, tanto sob o ponto de vista pedagógico quanto institucional. As aulas práticas são etapa essencial da formação do condutor, pois garantem que o candidato, antes de submeter-se ao exame de direção, vivencie a realidade do trânsito sob supervisão técnica qualificada, desenvolvendo noções de controle do veículo, percepção de risco e comportamento seguro.

*Divisão Jurídica e Sindical*

A possibilidade de o candidato apresentar-se diretamente ao exame, sem qualquer experiência prática supervisionada, compromete gravemente a segurança pública e o objetivo educativo do processo de habilitação, podendo gerar aumento significativo nos índices de reprovação e de sinistros envolvendo condutores recém-habilitados.

Além do impacto administrativo, a inviabilidade econômica dos CFCs, cuja principal fonte de receita advém justamente das aulas, em especial nos municípios pequenos do interior, trará reflexos diretos ao cidadão, que poderá deixar de contar com um prestador de serviço próximo de sua residência.

Frisa-se, ainda, que a nova Resolução tende a provocar a concentração desses serviços em cidades-polo, o que gerará longos deslocamentos dos candidatos do interior do Estado e aumentará o seu custo com o transporte e a perda do dia de trabalho em razão da limitação do acesso a um direito fundamental — o de obter habilitação de forma descentralizada e segura. Essa descentralização desordenada fragiliza a capacidade de fiscalização do Estado, amplia riscos de irregularidades, reduz o controle sobre a qualidade dos serviços prestados e onera a estrutura pública, que teria de assumir um volume de trabalho incompatível com seus recursos humanos e tecnológicos atuais.

No tocante aos veículos utilizados para a realização do exame, a Resolução, em seus artigos 39 e 44 permite que o veículo utilizado nas aulas práticas poderá ser disponibilizado pelo instrutor ou pelo próprio candidato, admitindo-se, em ambos os casos, a utilização de veículo de propriedade de terceiros.

Neste sentido, vários aspectos deverão ser observados. **Primeiro**, deverá ocorrer uma vistoria para aferir se o veículo está em condições necessárias à aplicação dos exames. **Segundo**, a adaptação dos veículos aos quesitos técnicos para o monitoramento eletrônico, se adotado. **Terceiro**, a questão do **sistema de**

**duplo comando de pedais, que garante a segurança do candidato, do examinador e dos demais partícipes, além da população em geral.**

Caso não possua o carro com duplo comando, o candidato poderá colocar em risco de acidente, tanto a ele, quanto a outros envolvidos no processo. Somente no período de janeiro a setembro de 2025 ocorreram 712 (setecentos e doze) acidentes durante a realização dos exames práticos. Além disso, observa-se que, no mesmo período, em 10.956 (dez mil novecentas e cinquenta e seis) vezes os candidatos perderam o controle da direção do veículo quando em movimento.

## **7. DA CONCESSÃO DA CAUTELA JUDICIAL LIMINAR (FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA)**

### ***7.1 Fumus Boni Iuris***

A plausibilidade jurídica da pretensão é manifesta, como demonstrado nos tópicos anteriores. Os dispositivos impugnados contrariam frontalmente as disposições constitucionais dos artigos 18, 25, 37 (caput), 170, IV, 174, 175 e 205 da Constituição Federal, bem como os artigos 12, XV; 19; 22, II; e 155 do CTB. A jurisprudência do STF sobre Pacto Federativo, poder regulamentar, licitação de serviços públicos e concorrência é farta e favorável à tese sustentada.

No caso concreto, o *fumus boni iuris* está perfeitamente demonstrado, na medida em que restou evidenciado que a norma atacada, ao editar regra que afronta a Constituição Federal de forma direta, está a extrapolar sua competência legislativa. Os precedentes jurisprudenciais do STF anteriormente transcritos também levam a conclusão de que o bom direito acompanha a entidade proponente.

Assim, o *fumus boni iuris* está patenteadado na fundamentação supra, e, no que cabe frisar, em virtude da violação, por parte da norma atacada, do art. 170, caput e inciso I e art. 174 caput, todos da CR, que demonstram, de forma clara, a inconstitucionalidade dos artigos ora pontuados.

Finaliza-se a fumaça do bom direito sintetizando que os atos impugnados violam parâmetros constitucionais autônomos.

A reserva legal qualificada da proteção de dados pessoais foi articulada sob o art. 5º, LXXIX, e o art. 22, XXX, da Constituição. O limite do poder regulamentar foi articulado sob os arts. 5º, II, e 84, IV. A competência colegiada do CONTRAN foi articulada sob o art. 12 do Código de Trânsito Brasileiro. O pacto federativo foi articulado sob o art. 22, II, do CTB e o art. 144, § 10, II, da Constituição.

Portanto, o dever positivo de segurança viária foi articulado sob o art. 144, § 10, I. A reserva legal das qualificações profissionais foi articulada sob o art. 5º, XIII. O dever educacional do Estado foi articulado sob o art. 205. A impessoalidade administrativa e o desvio de finalidade foram articulados sob o art. 37, *caput*, e o art. 174 da Constituição.

## **7.2 *Periculum in Mora***

O risco de dano irreparável ou de difícil reparação é concreto e imediato:

- Segurança viária: a ausência de carga horária mínima nos cursos teóricos compromete a qualidade da formação de condutores, com potencial impacto direto no índice de acidentes de trânsito, cujas consequências humanas e sociais são irreversíveis;

*Divisão Jurídica e Sindical*

- Dano econômico ao setor: os 16.000 CFCs e mais de 200.000 trabalhadores diretos sofrem prejuízos econômicos diários decorrentes da concorrência desleal do curso gratuito federal, danos cuja extensão e reparação integral são de difícil mensuração;
- Dano federativo: a omissão de fiscalização estadual sobre os instrutores autônomos inseridos automaticamente no aplicativo federal já está produzindo efeitos, esvaziando competências constitucionais dos Estados-membros.

Portanto, o *periculum in mora* decorre do fato de que a indigitada Resolução CONTRAN nº 1.020/2025, em especial os artigos anteriormente citados, violam a Constituição Federal e o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), trazendo verdadeira insegurança jurídica, situação que deve ser restabelecida, suspendendo liminarmente a eficácia dos artigos da mencionada resolução, acima indicados.

O *periculum in mora* também se consubstancia na impossibilidade de ver-se atendido o presente pleito somente ao final de todo o transcurso da ação, vez que, até lá, terá se consolidado prejuízo irreparável e de grande monta, consistente na extirpação de regras previstas na Lei nº 9.503/1997 (CTB), o que coloca em risco toda uma sociedade e asfixia as milhares de empresas que atuam nesse segmento. A relevância jurídica e o risco de grave dano, de difícil reparação, estão presentes. Decerto que, com a devida observância do ordenamento jurídico constitucional, se faz necessária a suspensão cautelar dos referidos artigos da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025

Por conseguinte, a Requerente requer a Vossas Excelências, em especial ao eminente Ministro(a) Relator(a), o deferimento da medida cautelar pleiteada, *ad referendum*, do Plenário, para suspender, com efeito *ex nunc*, a eficácia dos **artigos 20, I e § 3º ; 21 ; 22, § 4º ; 36, I ; 37, III e 108, II , todas da Resolução CONTRAN nº**

**1.020/2025**, até o julgamento de mérito da presente ação, em conformidade com o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.868/99 e com o § 1º do art. 170 do Regimento Interno do STF.

### **7.3 Requerimento Cautelar**

Conforme exaustiva demonstração, a Requerente requer a V. Ex<sup>a</sup>, liminarmente, **a suspensão dos efeitos dos artigos 20, I e § 3º; 21; 22, § 4º; 36, I; 37, III; e 108, II, da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025**, até julgamento definitivo da presente ação.

Subsidiariamente, requer, ao menos, seja suspensa a eficácia do art. 21 (ausência de carga horária mínima), do art. 22, § 4º (controle exclusivo de frequência pelas entidades), e do art. 20, I e § 3º (curso gratuito da SENATRAN), por **apresentarem risco imediato e de maior gravidade à segurança viária, aos cidadãos e ao setor econômico representado pela CNC.**

## **7. PEDIDO**

Ante todo o acima exposto, a Requerente requer que esse Egrégio Supremo Tribunal Federal:

**a)** conceda a medida *inaudita altera pars*, com fundamento no art. 10, § 3º a 12, todos da Lei nº 9.868/1999, **para suspender a eficácia dos artigos 20, I e § 3º; 21; 22, § 4º; 36, I; 37, III; e 108, II, todos da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025**, até o julgamento final da presente ação, para sustar imediatamente seus nefastos efeitos;

**b)**, uma vez concedida a medida cautelar requerida anteriormente, ou *inadita altera pars*, **o julgamento de procedência do mérito**, com a declaração de

inconstitucionalidade dos artigos impugnados<sup>15</sup> nesta ação direta, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante próprios do controle abstrato, devendo essa eficácia se operar em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do art. 102, § 2º, da Constituição Federal;

### **7.1. MODULAÇÃO DOS EFEITOS NO TEMPO**

Em pedido sucessivo de segunda amplitude, a Requerente requer a modulação dos efeitos da decisão no tempo, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/1999. A modulação deve preservar as situações jurídicas individuais já consolidadas sob o regime impugnado entre 12 de dezembro de 2025 e a data da decisão de mérito.

As habilitações já expedidas, os credenciamentos profissionais já concedidos e os exames já realizados permanecem válidos, com eficácia *ex nunc* da declaração de inconstitucionalidade. A modulação atende ao princípio da segurança jurídica e à proteção da boa-fé dos titulares de habilitação já expedida sob o regime impugnado. Não retroage para invalidar ato individual concreto. Opera, prospectivamente, sobre o regime normativo.

Requer, ainda, a Requerente a intimação do Procurador-Geral da República para se manifestar sobre a causa, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição, bem como do Advogado-Geral da União, para a defesa do ato impugnado, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição.

### **8. PEDIDOS FINAIS**

Pelo acima exposto, a Requerente requer, por fim:

---

<sup>15</sup> artigos 20, I e § 3º; 21; 22, § 4º; 36, I; 37, III; e 108, II, da Resolução CONTRAN nº 1.020/2025

- a) A concessão de medida cautelar nos termos articulados anteriormente, *inaudita altera pars*;
- b) O processamento regular da ação direta, com a oitiva do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União;
- c) A inclusão da causa em pauta de julgamento com prioridade; e,
- d) O julgamento de procedência integral da ação, nos termos do pedido principal articulado anteriormente.

A Requerente se reserva o direito de juntar prova documental superveniente, na forma do art. 435 do Código de Processo Civil aplicável subsidiariamente ao processo objetivo de controle abstrato.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 292, V, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 11 de junho de 2026.



---

Ary Jorge Almeida Soares

OAB/RJ nº 64.904