



2ª Câmara Cível Isolada  
Apelação Cível em Mandado de Segurança nº: 0018599-59.2009.814.0301  
Comarca de Belém  
Apelante: DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARÁ  
Proc: MARCIO ANDRE MONTEIRO GAIA – OAB/PA 11228  
Apelado: ELAINE ALVES PEREIRA  
Adv.: RAIMUNDO GOMES FILHO – OAB/PA 3330  
Relatora: DESA. EZILDA PASTANA MUTRAN

#### EMENTA

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO. DETERMINAÇÃO DESARRAZADA DA ADMINISTRAÇÃO. VALIDADE DA APRESENTAÇÃO DE PERMISSÃO PARA DIRIGIR. RECURSO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO. DECISÃO UNÂNIME.

1 - Exigir-se do candidato aprovado a CNH, após todas as fases do concurso, é conduta administrativa claramente violadora da boa-fé nas relações jurídicas, o que, por seu turno, atinge a própria razoabilidade, ferindo de morte princípios basilares da Administração Pública.

#### ACORDÃO

ACORDAM os Exmos. Desembargadores que integram a 2ª Câmara Cível Isolada deste Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade de votos, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, nos termos do voto da relatora.

Este julgamento foi presidido pelo Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura.

Belém (PA), 24 de maio de 2016.

DESEMBARGADORA EZILDA PASTANA OUTRAN  
Relatora

#### RELATÓRIO

Tratam os autos de apelação cível interposta contra a sentença proferida pelo juízo da 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Belém nos autos de ação de mandado de segurança impetrado por ELAINE ALVES PEREIRA.

1 – Ação (fls. 02): mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado em 06/04/2009, contra ato do Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN-PA), que, em parecer jurídico, afirmou que a apelada, não obstante tivesse sido aprovada em concurso público, não teria satisfeito o item 2.1 do edital do certame, na medida em que não apresentara a permissão para dirigir (PPD), e não a Carteira Nacional de Habilitação (CNH).

2 – Sentença (fls. 88): definitiva, resolveu o mérito do processo, concedendo a segurança à apelada, a declarar nulo o ato administrativo do



apelante que exigiu da apelada a apresentação da CNH, motivo pelo qual a CNH provisória foi aceita e a apelada empossada imediatamente no cargo.

3 – Apelação (fls. 91): interposta pelo apelante contra a sentença definitiva do juízo a quo, por meio da qual defende a existência de uma diferença fundamental, prevista em lei, entre a permissão para dirigir (provisória) e a carteira nacional de habilitação (definitiva), razão pela qual o edital exigia a segunda, em detrimento da primeira, como documento indispensável para a posse do candidato aprovado em concurso público do DETRAN.

4 – Contrarrazões de apelação (fls. 104): o impetrado refuta os argumentos expendidos pelo apelante.

5 – Custus legis (fls. 115): manifestação do Ministério Público pelo conhecimento e improvemento do recurso de apelação.

Os autos vieram-me conclusos.

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso de apelação.

Da sinopse fática, evidencia-se que a impetração do mandamus teve por objetivo impugnar o ato administrativo de autoria do Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN-PA), que, após a apelada obter êxito em todas as fases do concurso público e ser nomeada por meio da portaria nº 358/2009 DG/CDRH, de 04 de março de 2009, viu-se ameaçada de não tomar posse no cargo, em face do parecer jurídico que a acusou de inobservância do item 2.1 do edital, relativamente à carteira nacional de habilitação. Segundo o parecer, a apelada não poderia tomar posse no cargo, pois só possuiria a permissão para dirigir (PPD), que é diferente da Carteira Nacional de Habilitação (CNH).

Inicialmente, cabe frisar que a argumentação do apelante, que invoca o princípio da separação de Poderes para rechaçar a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no caso não merece guarida. Ao contrário do que afirmado pelo apelante, o controle que se pretende operar nestes autos diz respeito ao controle da Administração Pública, consistente no conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que autoriza e instrumentaliza a fiscalização da atividade administrativa praticada no Brasil.

Do ponto de vista doutrinário, poder-se-ia afirmar até mesmo que o Direito Administrativo comporta duas modalidades inconfundíveis de controle. Eis a lição lapidar de José dos Santos Carvalho Filho:

O controle do Estado pode ser exercido através de duas formas distintas, que merecem ser desde logo diferenciadas.



De um lado, temos o controle político, aquele que têm por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Nesse controle, cujo delineamento se encontra na Constituição, pontifica o sistema de freios e contrapesos, nele se estabelecendo normas que inibem o crescimento de qualquer um deles em detrimento de outro e que permitem a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não deixa-lo sucumbir à força de outro. São realmente freios e contrapesos dos Poderes políticos.

(...)

O controle administrativo tem linhas diversas. Nele não se procede a nenhuma medida para estabilizar poderes políticos, mas, ao contrário, se pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa. Enquanto o controle político se relaciona com as instituições políticas, o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas.

Pois bem. O controle de que se está a tratar como pano de fundo da tese jurídica exposta no writ impetrado pela apelada diz respeito ao controle administrativo, que tem como uma de suas previsíveis manifestações a aferição da legalidade dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos. E a aferição da legalidade, por seu turno, pode perfazer-se dentro da Administração Pública (autotutela) como dentro das instâncias do Poder Judiciário. Portanto, repilo o argumento de suposta violação do princípio constitucional da separação de Poderes.

Superado esse ponto, no mérito, tenho para mim que não assiste razão ao apelante.

Tecnicamente, a discussão acerca de saber se a permissão para dirigir pode servir como documento apto a autorizar a posse da candidata, ora apelada, no cargo para o qual prestara concurso não encontra fundamento na controvérsia.

Analisando o debate desde o prisma legal, temos que o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97), no seu capítulo XIV, ao tratar da habilitação, prevê que A habilitação para conduzir veículo automotor e elétrico será apurada por meio de exames que deverão ser realizados junto ao órgão ou entidade executivos do Estado ou do Distrito Federal, do domicílio ou residência do candidato, ou na sede estadual ou distrital do próprio órgão (art. 140).

Adiante, no mesmo capítulo, o art. 148 do CTB dispõe acerca de duas figuras: a permissão para dirigir (PPD) e a Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Vejamos o texto legal:

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

§ 2º Ao candidato aprovado será conferida Permissão para Dirigir, com validade de um ano.

§ 3º A Carteira Nacional de Habilitação será conferida ao condutor no término de um ano, desde que o mesmo não tenha cometido nenhuma infração de natureza grave ou gravíssima ou seja reincidente em infração média.

§ 4º A não obtenção da Carteira Nacional de Habilitação, tendo em vista a incapacidade de atendimento do disposto no parágrafo anterior, obriga o candidato a reiniciar todo o processo de habilitação.

§ 5º O Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN poderá dispensar os tripulantes de aeronaves que apresentarem o cartão de saúde expedido pelas Forças Armadas ou pelo Departamento de Aeronáutica Civil, respectivamente, da prestação do exame de aptidão física e mental.

Verifica-se, portanto, que, não obstante a PPD seja provisória, cuja validade expira após o decurso do prazo anual, ela é um documento válido, tanto quanto a CNH, para o fim de autorizar o cidadão à condução de veículos automotores de conformidade com a categoria para a qual se tenha habilitado nos exames. Não há, com efeito, diferença substancial entre um e outro documento. Ambos são igualmente válidos para permitir a condução de viaturas.

Nesse sentido, ressaí a falta de razoabilidade do Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN), que, imbuído de um afã legalista exacerbado, pretendeu excluir do certame a apelada aprovada com base numa diferenciação técnica que, do ponto de vista prático, como bem acentuado pelo juízo de piso, não tem diferença alguma.

Pesa ainda mais em favor dessa argumentação a constatação de que o próprio edital não foi em nenhum momento claro quanto a essa diferenciação técnica entre Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação. Assim, exigir-se do candidato aprovado a CNH, após todas as fases do concurso, é conduta administrativa claramente violadora da boa-fé nas relações jurídicas, o que, por seu turno, atinge a própria razoabilidade, ferindo de morte princípios basilares da Administração Pública, expostos infraconstitucionalmente na Lei 9.784/99:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;



- V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

A tese veiculada no mandamus, relativamente à falta de razoabilidade na distinção prática entre PPD e CNH já foi objeto de decisão pelos tribunais brasileiros:

ADMINISTRATIVO - CONCURSO PÚBLICO - POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL - EXIGÊNCIA DE CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO NO ATO DA INVESTIDURA - CANDIDATA PORTADORA DE PERMISSÃO PARA DIRIGIR QUANDO DO EXAME DE MOTORISTA - DESCLASSIFICAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE. I - O edital do concurso contém disposições contraditórias no tocante à necessidade de apresentação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), ora exigindo o documento no ato de investidura, ora determinando sua apresentação já na realização da prova de motorista, sob pena de exclusão do candidato. Com base nesta última exigência, bem se vê, é que se deu a exclusão da impetrante do certame. II - Outra contradição está no fato de que o edital estabelece o limite mínimo de idade para investidura do candidato aos 18 anos, nada obstante a legislação de trânsito condicione a obtenção da CNH ao não-cometimento, pelo condutor, no interregno de um ano, de qualquer infração de trânsito de natureza grave ou gravíssima, ou ainda à não-reincidência em infração média, período no qual o condutor estará habilitado apenas provisoriamente, por meio da concessão de uma permissão para dirigir, concedida esta apenas a partir dos 18 anos. É dizer: embora previsto no edital do concurso, ninguém, com 18 anos, está apto a possuir a CNH "definitiva", por expressa vedação legal. III - As contradições do edital, aliadas ao fato de que, nos termos do artigo 269, § 3º, do Código Brasileiro de Trânsito, a Permissão para dirigir, embora provisória, constitui verdadeiro documento de habilitação, estão a apontar por uma interpretação favorável à impetrante. Ainda mais diante do teor da Súmula



nº 266 do C. STJ, "verbis": "O diploma ou habilitação legal para o exercício do cargo deve ser exigido na posse e não na inscrição para o concurso público". IV - Acrescente-se, ainda, que no curso da demanda a impetrante obteve a necessária Carteira Nacional de Habilitação, não mais havendo, a partir daí, óbice à sua investidura, sendo relevante anotar, finalmente, que a candidata exerce as funções de Policial Rodoviário Federal desde 01.02.2000, conforme termo de posse acostado à fl. 122. V - Precedentes das Cortes Regionais em casos análogos. VI - Remessa oficial a que se nega provimento. (TRF-3, REOMS: 92 MS 1999.60.00.000092-4, Rel. Juíza Cecília Marcondes, j. 26/07/2006, p. DJU 23/08/2006).

Dentro do Tribunal de Justiça do Estado do Pará existem várias decisões favoráveis à tese que pugna pela validade da apresentação da PPD para fins de posse em concurso público. Destaco:

PROCESSO CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DA APRESENTAÇÃO DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO. RECORRIDOS QUE FORAM DESCLASSIFICADOS POR SOMENTE POSSUIREM A PERMISSÃO DE DIRIGIR. DETERMINAÇÃO DESARRAZOADA DA ADMINISTRAÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS APELADOS DEMONSTRADO. RECURSO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO I As exigências editalícias devem guardar pertinência com o cargo a ser provido pelo concurso, uma vez que o estabelecimento de limitações excessivas frustram o objetivo do concurso de conferir amplo acesso aos cidadãos aos cargos públicos. II Na demanda em exame, impedir a posse dos candidatos-apelados em razão destes só possuírem Permissão de Dirigir, e não Carteira Nacional de Habilitação, se mostra descompassado com os mais caros valores administrativos que norteiam o concurso público, com especial destaque para o princípio da razoabilidade. (TJ-PA, 1ª Câmara Cível Isolada, Ap. 201130019371 PA, Rel. Des. Maria Do Ceo Maciel Coutinho, j. 30/09/2013, p. DJe 04/10/2013)

EMENTA MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO PARA A POSSE. Não fazendo edital distinção expressa entre carteira nacional de habilitação e permissão para dirigir deve prevalecer a interpretação de que a carteira nacional de habilitação em sua modalidade provisória supre a exigência do edital. Precedentes. Concessão da segurança mantida. unânime. (TJ-PA, 5ª Câmara Cível Isolada, APL: 201230206357 PA, Rel. Des. Diracy Nunes Alves, j. 10/04/2014, p. DJe 15/04/2014).

Forte nesses argumentos e decisões jurisprudenciais, entendo que não merece prosperar, pois a sentença que concedeu a segurança afina-se com a jurisprudência que controla a legalidade dos atos da Administração ao mesmo tempo em que salvaguarda o cidadão das injustiças praticadas pelos agentes administrativos.

Ante o exposto, conheço do recurso de apelação, mas nego a ele provimento, para confirmar integralmente a sentença proferida pelo juízo a quo.



É o meu voto.

P.R.I.

Belém (PA), 24 de maio de 2015.

DESEMBARGADORA Ezilda Pastana Mutran  
Relatora