



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3109 - RS (2022/0133549-2)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : **UNIÃO**  
**REQUERIDO** : **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO**  
**INTERES.** : **CONSELHO FEDERAL DOS DESPACHANTES DOCUMENTALISTAS DO BRASIL**  
**INTERES.** : **CONSELHO REGIONAL DOS DESPACHANTES DOCUMENTALISTAS DO ESTADO DE S. C.**  
**INTERES.** : **INSTITUTO DOS DESPACHANTES DE TRANSITO DE SANTA CATARINA ARMANDO BAUER LIBERATO IDETRAN SC**  
**INTERES.** : **ADOTESC ASS DOS DESPACHANTES DE TRANSITO DO EST DE SC**  
**ADVOGADOS** : **JOEL DE MENEZES NIEBUHR - SC012639**  
**ALEXANDRE CORREA DA CAMARA PASQUALINI - RS017315**  
**CAUÊ VECCHIA LUZIA - SC020219**  
**EDUARDO DE CARVALHO RÊGO - SC033647**

### DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pela UNIÃO contra decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 5010874-38.2022.4.04.0000/SC, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Narra a requerente que foi concedida liminar no agravo de instrumento em referência, na Ação Civil Pública n. 5022472-54.2021.4.04.7200/SC, em tramite na 3ª Vara Federal de Florianópolis, interposto contra decisão prolatada em ação ajuizada pelo INSTITUTO DOS DESPACHANTES DE TRÂNSITO DE SANTA CATARINA ARMANDO BAUER LIBERATO – IDETRAN – SC, o CONSELHO REGIONAL DOS DESPACHANTES DOCUMENTALISTAS DO ESTADO DE SC, a ADOTESC – ASSOCIAÇÃO DOS DESPACHANTES DE TRÂNSITO DO ESTADO DE SC e o CONSELHO FEDERAL DOS DESPACHANTES DOCUMENTALISTAS DO BRASIL, para obrigar a UNIÃO a expedir documentos de licenciamento de veículos em meio físico (e não em meio digital).

Explica que já tinha havido o ajuizamento da Ação Civil Pública n. 5000950-68.2021.4.04.7200 com insurgência contra os arts. 8º e 9º da Resolução CONTRAN n. 809/2020, normatização esta que vedava a expedição do certificado de

registro de veículo e do certificado de licenciamento anual em meio físico, validando tão somente a expedição da versão digital de tais documentos. Nesse processo, foi deferida liminar no Tribunal *a quo*, suspendendo a eficácia dos arts. 8º e 9º da Resolução n. 809/2020 do Conselho Nacional de Trânsito, o que resultou na expedição de nova normatização sobre tal temática, a Portaria CONTRAN n. 198, de 9 de fevereiro de 2021, a qual determinou que, caso o proprietário faça a opção pela expedição do documento em meio físico, o CRLV-e será impresso em papel A4 comum branco.

Já na Ação Civil Pública n. 5022472-54.2021.4.04.7200/SC, o objetivo foi a modificação do documento físico adotado pelo CONTRAN, alegando que tal documento desatende aos requisitos previstos no Código de Trânsito Brasileiro, sob o argumento de que a simples impressão do documento digital em folha A4 não garante as características e as condições de invulnerabilidade à falsificação e à adulteração.

Defende que a determinação de emissão de documento em meio físico, quando já implementado sistema eletrônico, subverte todo projeto de evolução tecnológica, segurança e economicidade que culminou com a criação de sistemas eletrônicos para controle dos registros e licenciamentos de veículos.

Sustenta que as ferramentas digitais permitem maior confiabilidade e invulnerabilidade.

Assevera, ainda, que não cabe ao Judiciário avaliar os critérios de conveniência e de oportunidade para a edição da resolução em debate, tampouco se há mais riscos de falsificações ou adulterações, porquanto tais debates estariam inseridos no mérito administrativo.

O indeferimento do pedido de liminar, em primeira instância, culminou na interposição do referido agravo de instrumento, no qual foi deferida a antecipação de tutela recursal.

Pontua que a questão tem índole infraconstitucional, versando sobre a aplicação de regras previstas no Código de Trânsito Brasileiro e na competência normativa do CONTRAN.

Sustenta que, seja no órgão federal, seja nos órgãos estaduais, inexistente qualquer estrutura para atendimento ao comando da decisão judicial impugnada.

Argumenta que há grave lesão à ordem econômica, uma vez que haverá estabelecimento de despesa sem nenhuma previsão orçamentária prévia.

Destaca que os documentos CRV e CRLV, expedidos em papel moeda, deixaram de ser produzidos antes da edição da Resolução CONTRAN n. 809, de 15 de dezembro de 2020.

Explica que a atribuição da União, por meio do CONTRAN, sempre

foi fixar os modelos e as regras para a emissão do CRLV, cumprindo aos estados a aquisição do papel de segurança, bem como a impressão e disponibilização dos documentos aos proprietários dos veículos.

Narra que a decisão impugnada embasa seu raciocínio jurídico na falta de acesso de grande parte da população aos meios de informática necessários ao acesso e à impressão do CRLV em papel A4 comum branco.

Expõe entendimento da Secretaria Nacional de Trânsito na NOTA TÉCNICA N. 291/2022/CGREG-SENATRAN/DRFSENATRAN/SENATRAN, de 17 de março de 2022, a qual afirma que a impressão do documento em folha A4 corresponde ao documento em meio físico, exigido pelo CTB, e é mais seguro que o documento emitido em papel moeda.

Alega que o CRLV em papel moeda é objeto de inúmeras fraudes, seja materialmente (com falsificação do papel moeda), seja ideologicamente (com adulteração do documento ou impressão de dados falsos em papel em branco subtraído do órgão de trânsito).

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim se pronunciou sobre a questão controvertida:

Trata-se de agravo de instrumento protocolado pelos agravantes acima nominados em face de decisão que indeferiu liminar em ação civil pública que ajuizaram contra União, objetivando ordem no sentido de obrigar a parte ré a expedir documentos de licenciamento de veículos em meio físico (e não em meio digital).

[...]

A situação ora posta em análise é similar a questão então trazida para apreciação desta Relatoria. Na oportunidade, mesmo que a Lei nº 14.071/2020 encontrava-se na *vacatio legis* - passou a ter vigência somente em 12 de abril de 2021, posteriormente a prolação da decisão -, já havia vislumbrado a presença dos requisitos ensejadores a concessão da tutela recursal, conforme sustentação acima transcrita. A edição da Portaria nº 198/2021, que revogou os artigos 8º e 9º da Resolução nº 809/2020, não supre, data máxima vênua, a exigência posta nos artigos 121 e 131 de Código de Trânsito, dispositivos nos quais é clara a disposição de opção deixada pelo legislador em assegurar o direito de escolha aos proprietários de, se assim pretenderem, optar pelo fornecimento do documento físico único em papel moeda e não replicável.

E essa opção dada pelo legislador é plenamente justificável em razão a fragilidade do sinal da internet em locais distantes ou de "sobra". Aliás, na data de ontem foi publicado na Folha de São Paulo matéria afirmando que a internet "cria fosso de acesso à Justiça para população vulnerável" (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/justicavirtual/>), o que se aplica também, certamente, para os proprietários de veículos de menor poder aquisitivo.

Deve-se ainda considerar que o documento físico emitido no padrão tradicional, em papel moeda, com marcas d'água e outros requisitos, é mais seguro do que os documentos eletrônicos e é, em consequência, menos suscetível a eventuais falsificações ou adulterações, recomendado-se também sob esta ótica a concessão da liminar ora pleiteada.

Ante o exposto, concedo a tutela recursal de urgência.

CFDD/BR, CRDD/SC, IDETRAN e ADOTESC apresentaram manifestação com argumentações contrárias ao pleito da UNIÃO às fls. 220-231.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão de liminar e de sentença é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

A suspensão de liminar é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar no mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias. Não basta a mera e unilateral declaração de que a decisão liminar recorrida levará à infringência dos valores sociais protegidos pela medida de contracautela.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de liminar é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

Frise-se que a lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, devendo o requerente demonstrar, de modo cabal e preciso, tal aspecto da medida impugnada (STF, SS n. 1.185/PA, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 4/8/1998; STJ, AgRg na SLS n. 845/PE, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJe de 23/6/2008).

No caso em tela, a lesão à economia pública se caracteriza pelo impacto financeiro que a decisão judicial liminar impõe ao Poder Executivo ao determinar a opção de expedição dos documentos de licenciamento de veículos em forma

física e com uso de papel moeda.

A lesão à economia pública, como bem demonstrado na exordial da presente suspensão, com a manutenção da decisão impugnada, significará um custo total estimado de R\$ 603.177.377,00 ao ano para o País, despesa cuja imprescindibilidade relativa à segurança não se encontra bem definida nos autos, reclamando discussão plena, com trânsito em julgado, para ser considerada.

Na outra ponta, essa economia obtida com o avanço tecnológico, desprezada pela decisão liminar impugnada, também atinge todo investimento feito pelo Poder Público para se atingir esse avanço, o que reforça a constatação do prejuízo: não só o que teria que se gastar com a implantação da decisão judicial impugnada caracteriza a lesão, mas também o que já se gastou para o atingimento de nível tecnológico que permita a viabilização do documento em questão por meio digital e, quando muito, impresso em simples papel A4.

Não se justifica, sem um debate fático-jurídico profundo, próprio da decisão que se qualifica pelo trânsito em julgado, abandonar esses avanços obtidos pelo poder público. Aqui reside a lesão à economia pública.

E mais. Não se despreze, ainda, a lesão à ordem administrativa advinda do impacto que a decisão traria com a necessidade de reorganização de sistema já abandonado, a ser realizado não só pela união, mas também por todos os estados e Distrito Federal, entes federativos responsáveis pela emissão dos documentos.

Na forma como proferida a decisão, sem esse debate profundo até o trânsito em julgado, interferindo diretamente na organização administrativa e impondo altos gastos aos entes federativos sem que haja a presença de alguma ilegalidade patente, revela-se indevida intromissão na administração pública, como, aliás, já havia pontuado o juiz de primeiro grau por ocasião do indeferimento da tutela de urgência: "Para essa hipótese, tenho entendimento de que a atuação do Poder Judiciário cinge-se ao controle da legalidade ou da ilegalidade do ato administrativo hostilizado, sob pena de configurar verdadeira ingerência sobre o mérito insindicável do ato administrativo" (fl. 105).

Conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR AJUIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REAJUSTE DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Até prova cabal em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. Agravo regimental provido" (AgRg na SLS n. 1.266-DF, relator

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOCORRÊNCIA. **MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO.** RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

**3. Ao Poder Judiciário compete apenas o controle da legalidade do ato administrativo, ficando impossibilitado de adentrar na análise do mérito do ato, sob pena de usurpar a função administrativa, precipuamente destinada ao Executivo.**

4. Recurso a que nega provimento. (RMS n. 15.959/MT, relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ de 10/4/2006, grifo meu.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSESSORAMENTO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA DO PODER JUDICIÁRIO CARACTERIZADA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que o deferimento do pedido de suspensão requer a demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa grave lesão a um dos bens tutelados pela legislação de regência.

**2. Na hipótese dos autos, sob o pretexto de controle do ato administrativo, houve clara lesão à ordem pública ao se substituir a decisão administrativa pela decisão judicial, desconsiderando o mérito administrativo, cuja construção de seu conteúdo é de competência do Executivo, e não do Judiciário. Não cabe a este Poder, dessa forma, atuar sob a premissa de que os atos administrativos são editados em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítimos. Tal conclusão configuraria subversão da lógica do direito administrativo, das competências concedidas ao Poder Executivo e do papel do Judiciário.**

3. Analisar se o contrato administrativo celebrado entre a Copel e Rothschild & Co. Brasil Ltda. para prestação de serviços de assessoria financeira em processo de alienação de ações e ativos da Copel Telecomunicações S.A. caracteriza ou não o requisito da singularidade do objeto, pela existência de diversas empresas apta a satisfazer o objeto perseguido pela estatal, é matéria de mérito da ação principal, que deve ser suscitada nas instâncias competentes, e não na via suspensiva.

Agravo interno improvido. (AgInt na SLS 2.654/PR, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 26/11/2020, grifo meu.)

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 5010874-38.2022.4.04.0000/SC, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, até o trânsito em julgado do mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 19 de maio de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS  
Presidente