

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída e tendo em vista a economia e a eficiência processual, proponho a conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Isso em conformidade com o reiterado entendimento desta Suprema Corte, observado no julgamento das seguintes ações: ADI 5.628/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6.083/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 5.949/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 5.393/RN, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 5.396/PI, Rel. Min. Celso de Mello; e ADI 5.327/PR, Rel. Min. Dias Toffoli.

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme relatado, trata-se de ação direta ajuizada em face da Lei 7.718 /2017 e do art. 2º da Lei 7.717/2017, ambas do Estado do Rio de Janeiro, que **determinaram ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - Detran/RJ a realização do registro, vistoria, inspeção e o licenciamento de veículos automotores**, ainda que o proprietário esteja inadimplente com o imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA.

Com efeito, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, como regra, normas distintas que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria, o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar.

Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, na ADI 5.916/RJ, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, cujo acórdão porta a seguinte ementa:

“PROCESSO LEGISLATIVO INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei concernentes à respectiva estrutura administrativa, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea e, e 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal, aplicáveis aos Estados por força da simetria.

COMPETÊNCIA NORMATIVA TRÂNSITO ATO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE. Na forma da jurisprudência do Supremo, **compete à União legislar sobre trânsito e transporte artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, incluída matéria relativa à disciplina e emissão de Certificado de Registro Veicular CRV**” (grifei).

Esta Suprema Corte possui remansosa jurisprudência no sentido de que os Estados-membros não podem legislar sobre trânsito e transporte, entendimento esse consubstanciado nos seguintes julgados:

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 6.347/2002, do Estado de Alagoas. Competência legislativa. Trânsito. Transporte. Veículos. **Inspeção técnica veicular. Avaliação de condições de segurança e controle de emissões de poluentes e ruídos. Regulamentação de concessão de serviços e da sua prestação para esses fins. Inadmissibilidade. Competência legislativa exclusiva da União. Ofensa ao art. 22, inc. XI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes** . É inconstitucional a lei estadual que, sob pretexto de autorizar concessão de serviços, dispõe sobre inspeção técnica de veículos para avaliação de condições de segurança e controle de emissões de poluentes e ruídos” (ADI 3.049/AL, Rel. Min. Cezar Peluso; grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.131 /2000 do ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. PARCELAMENTO

DE MULTAS DE TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

Segundo a jurisprudência desta Casa, **é inconstitucional dispositivo de lei estadual que faculta o pagamento parcelado de multas decorrentes de infrações de trânsito, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre a matéria** (art. 22, XI, da Constituição da República). Precedentes: ADI 4.734/AL, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 16.5.2013, DJe-182 17.9.2013; ADI 3.708/MT, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 11.4.2013, DJe-086 09.5.2013; ADI 3.196/ES, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 21.8.2008, DJe-211 07.11.2008; ADI 3.444/RS, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 16.11.2005, DJ 03.02.2006; ADI 2.432/RN, Relator Ministro Eros Grau, julgamento em 09.3.2005, DJ 26.08.2005; ADI 2.814/SC, Relator Ministro Carlos Velloso, julgamento em 15.10.2003, DJ 05.12.2003; ADI 2.644/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 07.8.2003, DJ 29.08.2003.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 5.283/MS, Rel. Min. Rosa Weber; grifei).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital nº 2.929/02, que dispõe sobre o **prazo para vigência da aplicação de multas a veículos no Distrito Federal em virtude da reclassificação de vias** . 3. Usurpação de competência legislativa privativa da União. Precedentes. 4. Procedência da ação” (ADI 3.186/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.064, DE 29.03.04, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que **o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal** . Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence.

2. A instituição da forma parcelada de pagamento da multa aplicada pela prática de infração de trânsito integra o conjunto de temas enfeixados pelo art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.432 (medida cautelar, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 21.09.01; mérito, rel. Min. Eros Grau, julg. em 09.03.05, Informativo STF 379) e ADI 3.196-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 22.04.05.

3. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (ADI 3.444/RS, Rel. Min. Ellen Gracie; grifei)

No mesmo sentido: ADIs 2.644/PR e 3.254/ES, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 2.137/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 3.186/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADI 5.360/GO, Rel. Min. Celso de Mello.

É o caso dos autos. Eis o teor dos dispositivos legais aqui impugnados:

“Art. 1º – A inadimplência do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, não poderá ser usada pelo Poder Executivo, como motivo de impeditivo para que os proprietários dos veículos possam, junto ao DETRAN, vistoriar, inspecionar quanto a condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículo para a obtenção do Certificado de Registro e Licenciamento Anual, conforme prescreve o inciso III do art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei 9.503/1997).

Parágrafo Único – O DETRAN deverá fazer constar, caso exista inadimplência, no ato da vistoria tratada no caput, no Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo, os exercícios onde ocorreram a inadimplência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

Art. 2º – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação”.
(grifei)

“Art. 2º – No ano de 2017, se, enquanto durar a calamidade pública no âmbito da administração financeira reconhecida pela Lei estadual 7.483/2016, houver atraso ou parcelamento do pagamento de servidores públicos estaduais, o veículo que possuir registro no órgão estadual de trânsito em nome de servidor ativo, inativo e pensionista do Estado do Rio de Janeiro, fica dispensado da exigência de quitação do IPVA para fins de realização da vistoria anual junto ao DETRAN/RJ.

§1º – Caso a situação prevista no caput perdure, ou se repita, nos anos subsequentes, será garantida após o ano de 2017 a dispensa da exigência de quitação do IPVA para fins de realização da vistoria anual junto ao DETRAN/RJ sobre o veículo que possuir registro no órgão estadual de trânsito em nome do servidor ativo, inativo e pensionista do Estado do Rio de Janeiro.

§2º – A comprovação da situação prevista no caput ocorrerá mediante a apresentação do contracheque ou de qualquer outro documento que comprove que a pessoa registrada como titular da propriedade do veículo seja servidor, aposentado ou pensionista do Estado do Rio de Janeiro, podendo a comprovação do atraso no pagamento a ser realizada mediante matérias jornalísticas que demonstrem a notoriedade do fato.

§3º – A comprovação da situação prevista no *caput* ocorrerá mediante a apresentação do contracheque ou de qualquer outro documento que comprove que a pessoa registrada como titular da propriedade do veículo seja servidor, aposentado ou pensionista do Estado do Rio de Janeiro”. (grifei)

Não é difícil constatar, a meu ver, que o escopo dos referidos diplomas normativos é estabelecer norma instituidora de obrigação ao Detran/RJ da realização do registro, vistoria, inspeção e o licenciamento de veículos automotores, ainda que o proprietário esteja inadimplente com o IPVA.

Assim, as leis estaduais, segundo penso, ao dispensar a exigência de quitação do IPVA para fins de realização de vistoria, inspeção, registro, emplacamento, selamento da placa e licenciamento do veículo adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, XI, da Constituição Federal, para legislar sobre trânsito e transporte.

Interessante notar que a União se desincumbiu do encargo de legislar sobre a matéria, como pode ser visto dos arts. 22, III; 124, VIII e 128, *caput*, do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, a seguir transcritos:

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

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;

[...]

Art. 124. **Para a expedição do novo Certificado de Registro de Veículo serão exigidos os seguintes documento s:**

VIII - **comprovante de quitação de débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas ;**

[...]

Art. 128. **Não será expedido novo Certificado de Registro de Veículo enquanto houver débitos fiscais e de multas de trânsito e ambientais , vinculadas ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas”.** (grifei)

No caso *sub examine*, a Lei 7.718/2017 e o art. 2º da Lei 7.717/2017, ambas do Estado do Rio de Janeiro, deram tratamento diverso daquele disciplinado na lei nacional supratranscrita, já que determinaram ao Detran local a realização do registro, vistoria, inspeção e licenciamento de veículos automotores mesmo quando o proprietário esteja em situação de inadimplência, quando, nos termos dos arts. 124, VIII e 128 do CTB, para a expedição do Certificado de Registro de Veículo – CRLV, se fará necessária a comprovação da quitação dos débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito vinculados ao veículo.

Ademais, não há notícia da existência de expressa autorização em lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único) a viabilizar a possibilidade excepcional de o Estado-membro editar norma sobre a específica questão tratada nestes autos. O tema não se encontra no rol das competências comuns e concorrentes (CF, arts. 22 e 23), definidas em *numerus clausus*, de modo que é vedado aos Estados-membros disciplinar a matéria na ausência de lei complementar.

Várias situações, já apreciadas por esta Corte, seguiram no sentido de declarar a inconstitucionalidade de norma relativa a transporte e trânsito, cuja edição, pelo Estado-membro, não encontrava autorização derivada de lei complementar. Cito, por exemplo, o julgamento proferido na ADI 2.606 /SC, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, cuja ementa transcrevo abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. **É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição** (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único).

2. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito.

3. Matéria originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública.

Ação direta de inconstitucionalidade procedente.” (grifei)

Por oportuno, reproduzo trechos das lições doutrinárias do Ministro Alexandre de Moraes quanto à competência legislativa sobre trânsito e transporte:

“A Constituição Federal de 1988, alterando a disciplina anterior (CF/69, art. 8º, XVII, n , c/c o seu parágrafo único – competência concorrente União/Estados), previu a competência privativa da União para legislar sobre as regras de trânsito e o transporte (CF, art. 22, XI). Essa alteração constitucional fez com que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre o preceito inscrito no art. 22, XI, da Constituição Federal, declarasse competir privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, proibindo-se, via de consequência, aos Estados-membros, a possibilidade de editar normas peculiares a essa mesma matéria, por não se encontrar tal hipótese contemplada no rol exaustivo das competências comuns (CF, art. 23) e concorrentes (CF, art. 24) atribuídas.

Assim, por exemplo, será inconstitucional a lei estadual, por invasão da competência legislativa da União (CF, art. 22, XI), que habilita menores de dezoito anos à condução de veículo automotores.

Atualmente, portanto, a única possibilidade de o Estado-membro legislar sobre questões relativas a trânsito e transporte, será mediante delegação da própria União, por meio de lei complementar, de um ponto específico da citada matéria. ” (grifei)

Reputo relevante mencionar que as leis fluminenses não cuidam do mesmo assunto tratado no Tema 546 de Repercussão Geral (RE 661.702-RG /DF, Rel. Min. Marco Aurélio), já que não condicionam a “liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração”.

Os atos questionados também não se ocupam de matéria tributária, conforme quis fazer crer a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em suas informações (documento eletrônico 7), por não tratarem apenas das consequências do inadimplemento do tributo, em situação análoga àquela decidida na ADI 1.654/AP, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, cuja ementa transcrevo abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 194/94. CÓDIGO TRIBUTÁRIO ESTADUAL. IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. NÃO-PAGAMENTO. CONSEQÜÊNCIA. COMPETÊNCIA ESTADUAL.

Código Tributário estadual. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Não-pagamento. Conseqüência: impossibilidade de renovar a licença de trânsito. Ofensa à competência privativa da União Federal para legislar sobre transporte e trânsito de veículos. Alegação improcedente. Sanção administrativa em virtude do inadimplemento do pagamento do IPVA. Matéria afeta à competência dos Estados-membros.

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

Aqui, ao revés, as normas combatidas autorizam a circulação dos veículos automotores nas vias públicas sem que tenha sido providenciado o regular pagamento do IPVA, disciplinando, diferentemente do CTB, sobre os requisitos de licenciamento, da vistoria anual e da emissão do certificado de registro de veículo automotor. Ao tratar da questão, no voto condutor proferido no julgado supramencionado, o Ministro Maurício Corrêa anotou que, naquele caso,

“[a] regra veicula, efetivamente, questão de natureza tributária. Importante notar que não se está a regular hipótese de apreensão ou não de veículos, ou ainda, questões inerentes à relação entre o direito de circulação do automóvel nas vias públicas e o respectivo licenciamento. Em verdade, **a norma trata apenas das conseqüências do inadimplemento tributário, que impedirá a renovação da licença do veículo, mas não será suficiente para determinar a retenção ou apreensão do bem móvel objeto da regulamentação.**

6. Em outras palavras, diz a lei que se o proprietário do veículo automotor não pagar o IPVA, o Departamento de Trânsito não lhe dará a licença para transitar, **mas não poderá, só por isso, apreender desde logo o bem.** Veja que **se o veículo transitar assim mesmo, sem licença, a questão é absolutamente diversa, e a eventual retenção decorrerá não do débito do IPVA em si, mas da inobservância às leis de trânsito que impedem a circulação de automóveis desprovidos da necessária licença.** O dispositivo em questão somente cuidou de excluir das sanções pelo inadimplemento tributário a apreensão de veículo cujo proprietário esteja em débito, e nada mais” (grifei).

Assim, as leis impugnadas, antes de tratarem de matéria tributária, disciplinam típica matéria de trânsito e transporte, cuja competência é

privativa da União Federal, conforme estabelecido no art. 22, XI, da Constituição Federal.

Em face do exposto, acolho o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, para reconhecer que se revela formalmente inconstitucional as Lei estaduais fluminenses, porque “disciplinaram matéria relativa a trânsito e transporte, em desconformidade com a regência estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro e com invasão da competência legislativa privativa da União prevista no art. 22-IX da Constituição” (pág. 5 do documento eletrônico 18).

Isso posto, julgo procedente esta ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.718/2017 e do art. 2º da Lei 7.717/2017, ambas do Estado do Rio de Janeiro, haja vista a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF).

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto-26/03/2017 00:00