

15/05/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.916 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente o pedido formulado na ação direta, declarando, sob o ângulo formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 7.345, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 15 de maio de 2019.

ADI 5916 / RJ

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

15/05/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.916 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Eis as balizas reveladas pelo assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa:

O Governador do Estado do Rio de Janeiro formalizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, mediante a qual questiona a compatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei estadual nº 7.345, de 14 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º. Fica determinado que o Detran-RJ faça constar no Certificado de Registro Veicular – CRV – a quilometragem exibida no ato da vistoria de transferência do veículo, no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único. O Certificado de Registro Veicular – CRV – de que trata o “caput” deste artigo terá um campo obrigatório destinado ao lançamento da quilometragem rodada pelo veículo.

Art. 2º. Caberá ao Detran-RJ, para expedição do licenciamento anual, a anotação e a consequente inclusão no banco de dados do órgão do número de quilômetros exibido no hodômetro do veículo vistoriado.

ADI 5916 / RJ

Art. 3º. O Detran-RJ incluirá no seu banco de dados essa informação, que poderá ser acessada via internet, obedecendo aos mesmos critérios que a consulta de multas, com o fornecimento dos dados do proprietário e número do Renavam.

Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Ressalta a própria legitimidade, aludindo ao artigo 103, inciso V, da Constituição Federal. Justifica a pertinência temática no fato de a Lei atacada, aprovada pelo Legislativo estadual, estabelecer obrigações ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ, autarquia vinculada ao Executivo local.

Aponta a inconstitucionalidade formal do preceito estadual impugnado, considerado o artigo 22, inciso XI, da Lei Maior. Afirma competir à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte. Diz inconstitucional a alteração, por ente federado, do padrão de documento cuja normatização cabe ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Reporta-se aos artigos 12, inciso X, 19, incisos VI e VII, 121 e 131 do Código de Trânsito Brasileiro. Conforme argumenta, a Lei estadual nº 7.345/2016, ao versar obrigação no sentido da inserção em banco de dados de informação atinente à quilometragem de veículo automotor, veicula matéria reservada à legislação federal. Menciona precedentes do Supremo.

Argui ofensa ao artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal. Frisa a ocorrência de irregularidade no processo legislativo, deflagrado por impulso parlamentar. Sublinha ser tema de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo a proposição de projetos de leis acerca das competências atribuídas aos órgãos da Administração.

Sob o ângulo do risco, refere-se ao transtorno

ADI 5916 / RJ

administrativo decorrente da confecção, pelo DETRAN/RJ, de documento distinto do padrão nacionalmente imposto pelo CONTRAN, mediante rotina diversa da estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro.

Requeru, no campo precário e efêmero, a suspensão da eficácia dos dispositivos questionados, considerado o artigo 10 da Lei nº 9.868/1999. Postula, alfim, seja confirmada a tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7.345, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio de Janeiro.

Vossa Excelência, em 15 de março de 2019, acionou o versado no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, determinando fossem providenciadas as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro sustenta a higidez constitucional da norma impugnada, a dispor, segundo assevera, sobre direito do consumidor, circunstância a atrair a competência legislativa concorrente da União e dos entes federativos. Reporta-se ao artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição de 1988.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela inadmissão da ação, aludindo à ausência de subscrição da peça primeira pelo Chefe do Executivo estadual. Sustenta a procedência do pedido, afirmando a incompatibilidade, com a Constituição Federal, do ato atacado. Aduz cumprir à União, e não aos Estados, legislar matéria relativa a trânsito, na forma do artigo 21, inciso XI, da Lei Maior.

A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência do pedido, ante fundamentos assim resumidos:

CONSTITUCIONAL E TRÂNSITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.345/2016 DO

ADI 5916 / RJ

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCLUSÃO DE DADOS NO CERTIFICADO DE REGISTRO DO VEÍCULO E CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO ANUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. OFENSA AO ART. 22-XI DA CONSTITUIÇÃO. VIOLAÇÃO DO ARTS 2º E 61-§1º-II-“C”-“E” DA CONSTITUIÇÃO. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA.

1. Cabe ao próprio Governador do Estado firmar petição inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental (CR, art. 103-V). Deve ser concedido prazo para que o Chefe do Executivo estadual ratifique petição inicial subscrita por Procurador do Estado, caso concorde com a propositura. Precedentes.

2. Não cabe à lei estadual versar sobre trânsito e transporte. Nos termos do art. 22-XI da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre trânsito.

3. Usurpa a competência privativa da União para legislar sobre trânsito lei estadual que determina a inserção de dados no Certificado de Registro do Veículo e no Certificado de Licenciamento Anual.

4. Não cabe à Assembleia Legislativa deflagrar projeto de lei de iniciativa reservada do Governador e dispor sobre atribuições e obrigações de órgão da administração pública estadual. Precedentes. Parecer pela procedência do pedido.

O processo está concluso no Gabinete.

É o relatório, a ser distribuído, com antecedência, aos integrantes do colegiado.

15/05/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.916 RIO DE JANEIRO**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Percebam o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, cumpre a defesa do texto impugnado. Descabe, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

Havendo sido a ação formalizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do artigo 103, inciso V, da Lei Maior, surge impróprio acolher a preliminar referente à ausência de subscrição, pelo Chefe do Executivo, da peça primeira, firmada por Procurador estadual. Trata-se de variação que prejudica a revelação do interesse da unidade da Federação, confundindo-se o Estado com o agente político que o personifica. Negar trânsito ao pedido é medida extrema, potencializando-se a forma pela forma, em detrimento do conteúdo.

Mediante o ajuizamento desta ação direta, busca-se a declaração de inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, da Lei estadual nº 7.345, de 14 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, consideradas as regras alusivas ao processo legislativo e à repartição de competências consagradas na Constituição Federal.

O Supremo já assentou ser a disciplina do processo legislativo instituída na Constituição de 1988 aplicável aos Estados por força da simetria, uma vez corolário do princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Carta Federal. Precedentes: ação direta de inconstitucionalidade nº 243, de minha relatoria, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 29 de novembro de 2002; e medida cautelar na ação direta de nº 2.681, relator ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 25 de outubro de 2013.

Ao impor obrigações ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/DF, acrescentando novas atribuições à Autarquia, os

ADI 5916 / RJ

dispositivos atacados – veiculados, repita-se, em diploma de origem parlamentar – versaram matéria reservada à iniciativa legiferante do Executivo, a quem cumpre a apresentação de projetos de lei concernentes à estrutura administrativa do respectivo ente federado, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

Não foi outro o entendimento recentemente reafirmado pelo Pleno no exame da ação direta de nº 4.704, relator o ministro Luiz Fux, encerrado em 21 de março de 2019, no qual reconhecida a inconstitucionalidade de preceitos de norma estadual, de iniciativa do Parlamento local, que, ao estabelecerem “regras quanto ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados”, “criaram atribuições para o órgão de trânsito estadual”, usurpando a iniciativa do Chefe do Executivo.

A par desse aspecto, atentem para o versado no artigo 22, inciso XI, da Constituição de 1988, o qual prevê cumprir à União legislar, por intermédio do Congresso Nacional, sobre “trânsito e transporte”.

Ao impor, ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ, obrigação no sentido da inclusão, no Certificado de Registro Veicular – CRV, de informações relativas à quilometragem verificada em hodômetro quando da “vistoria de transferência do veículo”, a serem igualmente inseridos em banco de dados mantido pelo Órgão visando a expedição de licenciamento anual, o legislador disciplinou matéria inequivocamente compreendida na noção conceitual de “trânsito”, a alcançar normas alusivas ao exercício, pela Administração, do Poder de Polícia concernente à emissão de documentos e à verificação da regularidade de veículos automotores.

Tem-se circunstância a afastar a competência normativa de Estados e Municípios, observada a necessidade de as diretrizes atinentes à expedição de Certificado com validade nacional revelarem-se uniformes em todo o território brasileiro. A ressaltar essa óptica, a União, no exercício da competência constitucionalmente reservada, editou a Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito

ADI 5916 / RJ

Brasileiro –, cujo artigo 131 delega ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, órgão de cúpula do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, a atribuição de estipular as especificações e os modelos, bem assim os requisitos necessários à expedição dos Certificado de Licenciamento Anual e de Registro Veicular. A propósito, confirmam os dispositivos pertinentes:

Art. 121. Registrado o veículo, expedir-se-á o Certificado de Registro de Veículo – CRV de acordo com os modelos e especificações estabelecidos pelo CONTRAN, contendo as características e condições de invulnerabilidade à falsificação e à adulteração.

Art. 122. Para a expedição do Certificado de Registro de Veículo o órgão executivo de trânsito consultará o cadastro do RENAVAM e exigirá do proprietário os seguintes documentos:

I – nota fiscal fornecida pelo fabricante ou revendedor, ou documento equivalente expedido por autoridade competente;

II – documento fornecido pelo Ministério das Relações Exteriores, quando se tratar de veículo importado por membro de missões diplomáticas, de repartições consulares de carreira, de representações de organismos internacionais e de seus integrantes.

Art. 123. Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo quando:

I – for transferida a propriedade;

II – o proprietário mudar o Município de domicílio ou residência;

III – for alterada qualquer característica do veículo;

IV – houver mudança de categoria.

§ 1º. No caso de transferência de propriedade, o prazo para o proprietário adotar as providências necessárias à efetivação da expedição do novo Certificado de Registro de Veículo é de trinta dias, sendo que nos demais casos as providências deverão ser imediatas.

ADI 5916 / RJ

§ 2º. No caso de transferência de domicílio ou residência no mesmo Município, o proprietário comunicará o novo endereço num prazo de trinta dias e aguardará o novo licenciamento para alterar o Certificado de Licenciamento Anual.

§ 3º. A expedição do novo certificado será comunicada ao órgão executivo de trânsito que expediu o anterior e ao RENAAM.

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

I – Certificado de Registro de Veículo anterior;

II - Certificado de Licenciamento Anual;

III – comprovante de transferência de propriedade, quando for o caso, conforme modelo e normas estabelecidas pelo CONTRAN;

IV – Certificado de Segurança Veicular e de emissão de poluentes e ruído, quando houver adaptação ou alteração de características do veículo;

V – comprovante de procedência e justificativa da propriedade dos componentes e agregados adaptados ou montados no veículo, quando houver alteração das características originais de fábrica;

VI – autorização do Ministério das Relações Exteriores, no caso de veículo da categoria de missões diplomáticas, de repartições consulares de carreira, de representações de organismos internacionais e de seus integrantes;

VII – certidão negativa de roubo ou furto de veículo, expedida no Município do registro anterior, que poderá ser substituída por informação do RENAAM;

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

IX – (Revogado pela Lei nº 9.602, de 1998);

X – comprovante relativo ao cumprimento do disposto no

ADI 5916 / RJ

art. 98, quando houver alteração nas características originais do veículo que afetem a emissão de poluentes e ruído;

XI – comprovante de aprovação de inspeção veicular e de poluentes e ruído, quando for o caso, conforme regulamentações do CONTRAN e do CONAMA.

[...]

Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º. O primeiro licenciamento será feito simultaneamente ao registro.

§ 2º. O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

§ 3º. Ao licenciar o veículo, o proprietário deverá comprovar sua aprovação nas inspeções de segurança veicular e de controle de emissões de gases poluentes e de ruído, conforme disposto no art. 104.

A questão não é nova na jurisprudência do Supremo, havendo sido enfrentada em diversas oportunidades. A título exemplificativo, ao examinar a ação direta de inconstitucionalidade nº 3.323, relator ministro Joaquim Barbosa, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 23 de setembro de 2005, assentou-se a incompatibilidade, com a Lei Maior, da Lei distrital nº 3.425/2004, a estabelecer a obrigatoriedade de “vistoria prévia anual de veículos com tempo de uso superior a quinze anos”. No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.972, relator ministro Teori Zavascki, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 10 de outubro de 2014, o Pleno, por unanimidade, declarou a incompatibilidade, com a Carta da República, da Lei nº 11.311/1999, do

ADI 5916 / RJ

Estado do Rio Grande, a veicular normas alusivas ao procedimento de “inspeção técnica veicular”, mediante a atribuição da respectiva concretização ao departamento estadual de trânsito, levando em conta o disposto no inciso XXI, artigo 22, da Constituição Federal.

Mais recentemente, quando da apreciação da ação direta de nº 5.332, relatora ministra Cármen Lúcia, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 24 de agosto de 2017, o Plenário, a uma só voz, glosou os artigos 1º, inciso V, e 2º, parágrafos 6º e 7º, da Lei nº 13.721/2006, do Estado de Santa Catarina, por meio dos quais autorizada ao Executivo a delegação do “serviço de fabricação de placas de veículos automotores”.

Assentada a usurpação de competência legislativa, cabe a este Tribunal fulminar, em sede abstrata, os preceitos impugnados. A inobservância da repartição constitucional de competências legislativas e materiais implica desprezo à autonomia política e funcional das entidades federativas, ou seja, ao princípio federativo – artigo 1º, cabeça, da Constituição Federal –, eleito pelo constituinte originário como uma das cláusulas pétreas inscritas no artigo 60, § 4º, inciso I, da Lei Fundamental.

Julgo procedente o pedido, declarando, sob o ângulo formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 7.345, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio de Janeiro.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.916

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, declarando, sob o ângulo formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 7.345, de 14 de julho de 2016, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Roberto Barroso. Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 15.05.2019.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Roberto Barroso.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, e Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Mariz Maia.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário