

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 27.02.2004

EMENTÁRIO Nº 2141-2

16/06/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVOGADOS: ILDSOSON RODRIGUES DUARTE E OUTROS

REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADVOGADOS: LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS

REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

ADVOGADO: PAULO MACHADO GUIMARÃES

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADVOGADO: CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARRO

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADOS: FERNANDO BAPTISTA BOLZONI E OUTROS

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. TRÂNSITO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE INSPEÇÃO DE SEGURANÇA DE VEÍCULOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

I. - Lei 10.848, de 1996, do Estado do Rio Grande do Sul: suspensão cautelar dos seus efeitos.

II. - Cautelar deferida.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, vencido o Sr. Ministro Carlos Velloso (Presidente), conhecer da ação direta relativamente às Leis nºs 10.847, de 20/8/1996 e 10.848, de 20/8/1996, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. No mérito, por unanimidade, deferir o pedido de medida cautelar para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia da Lei estadual nº 10.848/96, e, no que toca ao § 1º do art. 2º da Lei estadual nº 10.847/96, ao mesmo, emprestar interpretação conforme para o fim de deixar expresso que o referido dispositivo legal não abrange o exercício de poder de polícia.

Brasília, 16 de junho de 1999.

*mu mu*

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE e RELATOR



16/04/98

TRIBUNAL PLENO

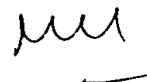
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL -  
Medida Liminar

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT  
ADVOGADOS : ILDSO RODRIGUES DUARTE E OUTROS  
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
ADVOGADOS : LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS  
REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B  
ADVOGADO : PAULO MACHADO GUIMARÃES  
REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB  
ADVOGADO : CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARRO  
REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ADVOGADOS : FERNANDO BAPTISTA BOLZONI E OUTROS

## R E L A T Ó R I O

O Sr. MINISTRO CARLOS VELLOSO: - O PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT, o PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT, o PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B e o PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB, com base no art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal, propõem ação direta de inconstitucionalidade do parágrafo 1º, do art. 2º, da Lei Estadual nº 10.847, de 20.08.1996, que cria o Departamento Estadual do Trânsito do Rio Grande do Sul; e também da Lei Estadual nº 10.848, da mesma data, que "autoriza a concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança veicular e dá outras providências".

Alegam os autores que os dispositivos impugnados ofendem os arts. 23, XII; 144 e 175 da Constituição Federal, ao contemplarem



hipóteses de concessão não previstas naquela Carta, ao mesmo tempo em que suprimem dever-poder do Estado, ameaçando o direito fundamental do cidadão.

A Lei nº 10.847, de 20.08.96 criou o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS como autarquia gerenciadora, fiscalizadora, controladora e executora, no território daquele Estado, das atividades de trânsito. Dispõe a referida lei, em seu art. 2º, **verbis**:

*"Art. 2º - O Departamento Estadual de Trânsito terá como finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar, em todo território do Estado, as atividades de trânsito, nos termos da legislação própria.*

*Parágrafo 1º - As atividades pertinentes à execução dos serviços poderão ser objeto de concessão ou permissão, precedidas, em qualquer hipótese, de lei autorizatória específica e do procedimento licitatório correspondente."*

Na mesma data, foi editada a Lei nº 10.848, "autorizando o Poder Executivo daquele Estado a conceder por prazo de 10 anos, prorrogáveis por igual período, a pessoa ou consórcio de empresas, a execução do serviço de vistoria das condições de segurança dos veículos registrados no Estado para efeito de licenciamento, conforme dispõe o art. 37 do CNT. Em contrapartida, as pessoas ou consórcios de empresas que vierem a vencer a licitação, e que com o

Estado contratarem, deverão pagar-lhe, pelo gerenciamento e fiscalização dos serviços concedidos, parcela percentual da quantia auferida pelo recebimento das tarifas pagas pelos usuários".

Sustentam, em síntese:

a) tornou-se necessária, assim, a implantação, no âmbito da Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, de um Sistema de Inspeção de Segurança Veicular para definir os elementos construtivos dos serviços a serem concedidos, tudo sob a fiscalização do DETRAN/RS que, a seu critério, poderá contratar terceiros para a prestação de serviços de auditoria técnica;

b) assim, as inspeções de segurança dos veículos serão executadas em estações de responsabilidade das concessionárias, autorizadas a emitir atestado acerca do estado do veículo e a tomar as providências cabíveis em casos de fraude ou delito;

c) embora as atividades de trânsito, pertinentes à vistoria, tenham merecido do legislador gaúcho o nome e a qualificação de serviço, não parece aos autores ser esta sua verdadeira natureza jurídica. Vistoriar veículos para garantia de segurança e para prevenir riscos para terceiros é atividade

decorrente do exercício regular do Poder de Polícia, é ato estatal de polícia administrativa;

d) configuradas as atividades de trânsito de vistoria como exercício do poder de polícia administrativa, não há como a lei gaúcha conferir ao Executivo estadual a possibilidade de concedê-la ao particular;

e) os atos emanados do poder de polícia do Estado são manifestações do princípio da supremacia do interesse público, que deve prevalecer sobre o interesse particular, pressuposto de ordem social estável;

f) ensina o Professor Caio Tácito que a primeira condição de legalidade do ato administrativo é a competência do agente. A lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício da atribuição do cargo;

g) a transferência deste dever-poder a um concessionário para que, ainda que em seu nome, desempenhe esses atos, atenta contra a própria existência do Estado;

h) a segurança pública, nos termos do art. 144 da Constituição Federal, é dever do Estado. É em nome da segurança

ADI 1.666-2 RS (Medida Liminar)

pública que o Estado realiza vistoria nos veículos dos particulares;

i) como reforço de argumentação, o inciso XII do art. 23 da CF/88 confere ao Estado competência para "estabelecer e implantar política de educação para segurança do trânsito". Assim, com mais razão, torna-se indispensável que a segurança do trânsito seja realizada por atos do seu poder.

Tendo em vista que, com base na legislação impugnada, o Poder Executivo, após procedimento licitatório, já credenciou onze consórcios interessados em executar vistoria das condições de segurança dos veículos registrados no Estado, torna-se urgente a suspensão da eficácia, até decisão final, da Lei n° 10.848 de 20.08.96, que "autoriza a concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança veicular e dá outras providências"; e o parágrafo 1° do art. 2° da Lei Estadual n° 10.847, da mesma data, que "cria o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS e dá outras providências."

Solicitei informações, à fl. 33, antes de examinar o pedido de liminar.



O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, às fls. 43/73, prestou informações, assim resumidas:

a) as leis estaduais questionadas foram editadas em consonância com o Código Nacional de Trânsito e as resoluções do órgão máximo do Trânsito - CONTRAN - que autorizam a delegação do serviço de inspeção veicular;

b) a nova sistemática implantada no Estado pelo PROJETO NOVO DETRAN foi objeto de longo debate no Poder Legislativo, representando verdadeira revisão em seu modelo de gestão, com a criação do DETRAN/RS, autarquia desvinculada da Polícia Civil, com perfil essencialmente técnico-administrativo, e não policial;

c) característica do modelo é a terceirização de atividades operacionais, agora transferidas para a iniciativa privada, através de procedimento licitatório;

d) a nova autarquia, ao estimular a criação de empregos na iniciativa privada, proporciona o retorno de aproximadamente 1.800 policiais às tarefas de segurança pública, fortalecendo o sistema policial gaúcho;



e) não há, nos dispositivos impugnados, qualquer eiva de inconstitucionalidade que tenha relação com a norma constitucional insculpida no inciso XII, do art. 23, da Constituição Federal; ao contrário, a legislação estadual segue sua orientação, ao aumentar a segurança do trânsito;

f) "com relação à alegada ofensa ao artigo 144 da Constituição Federal, convém, primeiramente, aduzir que a segurança pública de que trata aquele dispositivo constitucional permanece sob a tutela do Estado, não havendo, nas normas estaduais questionadas, qualquer transferência das atividades inerentes aos órgãos elencados na Carta da República";

g) invocam os autores a inconstitucionalidade das leis estaduais em face do art. 175 da Constituição Federal, por permitirem uma concessão que não foi prevista naquela Carta;

h) a delegação que está sendo processada no DETRAN refere-se a tarefas secundárias ou atividades operacionais, por particulares, mas não significam a delegabilidade do próprio poder de polícia, como afirmam os requerentes. O que é objeto de licitação para posterior concessão é o serviço de **vistoria** e não a emissão de licença;





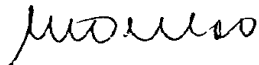
ADI 1.666-2 RS (Medida Liminar)

i) a competência para legislar sobre trânsito é da União Federal (art. 22, XI, da CF), e o Código Nacional de Trânsito pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Conclui o informante por afirmar que a presente ação direta de inconstitucionalidade é descabida, devendo ser julgada improcedente e indeferida a liminar requerida na inicial.

Também a Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul informou às fls. 76/85, contestando a inicial na linha das informações do Governador do Estado.

É o relatório.



16/04/98

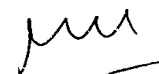
TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL -  
Medida LiminarV O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): Os autores sustentam a inconstitucionalidade do § 1º do art. 2º da Lei 10.847, de 20.08.96, do Estado do Rio Grande do Sul. O art. 2º, caput, estabelece que o Departamento Estadual de Trânsito terá como finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar, em todo o território do Estado, as atividades de trânsito, nos termos da legislação própria. E o § 1º do citado artigo, acimado de inconstitucional, estabelece:

*"As atividades pertinentes à execução dos serviços poderão ser objeto de concessão ou permissão, precedidas, em qualquer hipótese, de lei autorizatória específica e do procedimento licitatório correspondente."*

Sustenta-se, também, a inconstitucionalidade da Lei 10.848, de 20.08.96, que autoriza o Poder Executivo do Rio Grande do Sul a conceder, por prazo de dez anos, prorrogáveis por igual período, a pessoa ou consórcio de empresas, a execução do serviço de vistoria das condições de segurança dos veículos registrados no Estado para efeito de licenciamento, conforme dispõe o art. 37 do



ADI 1.666-2 RS (Medida Liminar)

CNT. Em contrapartida, as pessoas ou consórcios de empresas que vierem a vencer a licitação, e que com o Estado contratarem, deverão pagar-lhe, pelo gerenciamento e fiscalização dos serviços concedidos, parcela percentual da quantia auferida pelo recebimento das tarifas pagas pelos usuários.

Acrescenta a inicial:

"(...)

Com isto fez-se necessária a implantação, no âmbito da Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, de um Sistema de Inspeção de Segurança Veicular com a finalidade de definir os elementos construtivos dos "serviços" a serem concedidos, cabendo ao DETRAN/RS - órgão vinculado a esta Secretaria, planejar, gerenciar, divulgar e fiscalizar esse Sistema, bem como estabelecer normas complementares e procedimentares administrativas e operacionais necessárias.

O gerenciamento e a fiscalização dos "serviços" concedidos serão da atribuição do DETRAN/RS que, por sua vez, e a seu critério, e para estes fins, poderá contratar terceiros para a prestação de serviços de auditoria técnica.

Assim, as inspeções de segurança veicular serão executadas em estações implantadas pelas concessionárias, observando as normas de implantação e execução do "serviço" definidas pelo novo Sistema, que estarão autorizadas a emitir atestado acerca do estado do veículo, bem como, proceder a sua remoção para local designado pelo DETRAN/RS, quando atestar que este oferece riscos ao motorista e a terceiros ou quando for verificada divergências graves quanto a sua identificação, capaz de caracterizar possível fraude ou delito. Nesta última hipótese, a concessionária prestadora do serviço de vistoria deverá, ainda, simultaneamente, comunicar à

ADI 1.666-2 RS (Medida Liminar)

autoridade policial acerca de sua vistoria e da sua suspeita.

Nesta nova estrutura de funcionamento da atividade estatal de segurança no trânsito, as concessionárias assumirão integralmente a responsabilidade pela boa e eficiente "execução dos serviços públicos" a elas concedidos nos termos da lei."

Segundo os autores, as normas constitucionais violadas são as seguintes: C.F., art. 23, XII; art. 175 e art. 144.

Conforme vimos, a Lei 10.847, de 1996, do Estado do Rio Grande do Sul, criou o Departamento Estadual do Trânsito, DETRAN/RS, como órgão central do sistema de trânsito, sob a forma de autarquia (art. 1º). O art. 2º da referida Lei 10.847/96 estabelece que o DETRAN/RS terá como finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar, no território do Estado, as atividades de trânsito, nos termos da legislação própria. Segue-se, então, o § 1º, acoimado de inconstitucional, a dispor que as atividades pertinentes à execução dos serviços poderão ser objeto de concessão ou permissão, precedidas, em qualquer hipótese, de lei autorizatória específica e do procedimento licitatório correspondente.

O que é acoimado de inconstitucional, na verdade, é a possibilidade, estabelecida na lei, de a execução dos serviços ser objeto de concessão ou permissão, precedidas, em qualquer hipótese,



ADI 1.666-2 RS (Medida Liminar)

de lei autorizatória específica e do procedimento licitatório correspondente.

Veio, então, a Lei 10.848, de 1996, que autorizou o Poder Executivo a conceder, mediante licitação, a execução dos serviços de inspeção e segurança dos veículos.

O Sr. Governador do Estado, nas informações, deixa expresso que os dispositivos legais questionados foram editados em consonância com o Código Nacional do Trânsito, tanto o anterior, vigente à época da edição das normas impugnadas, quanto o recentemente editado. E acrescenta:

"(...)

*De nada adianta os requerentes atacarem as leis estaduais, em sede de controle concentrado, quando para a integral compreensão da questão mister se faz a análise de legislação infraconstitucional, mas especialmente os dispositivos do Código Nacional do Trânsito e as resoluções do Órgão máximo de trânsito - CONTRAN, que autorizam a delegação do serviço de inspeção veicular.*

(...)"

É procedente o alegado.

Na verdade, compete, privativamente, à União legislar sobre trânsito (C.F., art. 22, XI). Forte em tal competência, o



Congresso Nacional editou o Código Nacional de Trânsito, o velho e o novo. Sustenta-se, nas informações, que a "competência para as atividades de trânsito do ente estadual, no caso o DETRAN, advém da regra insculpida no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, combinado com os artigos 10 e 11 da Lei nº 5.108/66, e, mais recentemente, o artigo 22 e seus incisos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - novo Código Nacional de Trânsito."

Destarte, a apreciação das normas estaduais impugnadas não prescinde do exame das normas infraconstitucionais, federais, mencionadas, inclusive das resoluções editadas pelo CONTRAN.

Isto inviabiliza, processualmente, a ação direta de inconstitucionalidade, frente à jurisprudência da Suprema Corte, que não admite a ação direta quando, para o deslinde da questão, é indispensável o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais, dado que a inconstitucionalidade que autoriza o exercício do controle concentrado é aquela que decorre da incompatibilidade frontal e direta com a Constituição (ADIn 1286-SP, Galvão, LEX 219/12; ADIn 1035 (AgRg), Velloso).

Assim posta a questão, não conheço da ação.

*Morero*

## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 - medida liminar

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE. : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVDS. : ILDSOSON RODRIGUES DUARTE E OUTROS

REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADVDS. : LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS

REQTE. : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

ADV. : PAULO MACHADO GUIMARÃES

REQTE. : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV. : CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARRO

REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVDS. : FERNANDO BAPTISTA BOLZONI E OUTROS

**Decisão** : Após o voto do Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator), não conhecendo da ação, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, e Moreira Alves. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 16.4.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário

*Supremo Tribunal Federal*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
 REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT  
 ADVOGADOS : ILDSON RODRIGUES DUARTE E OUTROS  
 REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
 ADVOGADOS : LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS  
 REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B  
 ADVOGADO : PAULO MACHADO GUIMARÃES  
 REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB  
 ADVOGADO : CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARRO  
 REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
 REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
 ADVOGADOS : FERNANDO BAPTISTA BOLZONI E OUTROS

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM

1. A AÇÃO E O VOTO DO RELATOR.

São atacadas duas leis estaduais.

(a) a Lei 10.847, de 20 de agosto de 1996:

".....  
 Art. 2º O Departamento Estadual de Trânsito terá como finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar, em todo o território do Estado, as atividades de trânsito, nos termos da legislação própria.

§1º As atividades pertinentes à execução dos serviços poderão ser objeto de concessão ou permissão, precedidas, em qualquer hipótese, de lei autorizatória específica e do procedimento licitatório correspondente.

"....." (fls. 23). e

(b) a L. 10.848 de 20 de agosto de 1996 que  
 "Autoriza a concessão dos serviços públicos de inspeção de



*Supremo Tribunal Federal*

segurança veicular e dá outras providências" (fls. 18 a 22, inteiro teor).

O Relator, VELLOSO, não conhece da ação.

Leio:

"....."

Na verdade, compete, privativamente, à União legislar sobre trânsito (C.F., art. 22, XI). Forte em tal competência, o Congresso Nacional editou o Código Nacional de Trânsito, o velho e o novo. Sustenta-se, nas informações, que a 'competência para as atividades de trânsito do ente estadual, no caso o DETRAN, advém da regra insculpida no artigo 22, inciso XI, da [CF], combinado com os artigos 10 e 11 da Lei nº 5.108/66, e, mais recentemente, o artigo 22 e seus incisos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - novo Código Nacional de Trânsito.

Destarte, a apreciação das normas estaduais impugnadas não prescinde do exame das normas infraconstitucionais, federais, mencionadas, inclusive das resoluções editadas pelo CONTRAN.

Isto inviabiliza, processualmente, a ação direta de inconstitucionalidade, frente à jurisprudência da Suprema Corte, que não admite a ação direta quando, para o deslinde da questão, é indispensável o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais, dado que a inconstitucionalidade que autoriza o exercício do controle concentrado é aquela que decorre da incompatibilidade frontal e direta com a Constituição (ADIn 1286-SP, Galvão, LEX 219/12; ADIn 1035 (AgRg), Velloso).

Assim posta a questão, não conheço da ação." (fls. 04/05 do voto).

**2. A L. 10.848/96.**

Examino, primeiro, a L. 10.848/96 que "autoriza a concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança veicular e dá outra providências" (fls. 18).

*Supremo Tribunal Federal*

Alega a inicial:

"Não sendo serviço público as atividades de trânsito de vistoria das condições de segurança dos veículos registrados no Estado, para efeito de licenciamento, mas sim, exercício do poder de polícia administrativa do Estado de caráter fiscalizatório, não há como a lei gaúcha conferir ao executivo estadual a possibilidade de concedê-la ou permiti-la ao particular" (fls 8).

Teria havido violação ao texto constitucional - arts. 23, XII; 175 e caput do 144 (fls. 14).

**2.1. O SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO.**

Após a lei estadual, que é de 1996, a União Federal promulgou, em 23 de setembro de 1997, a L. 9.503 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Instituiu o "Sistema Nacional de Trânsito" .

A sua finalidade é "... o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades." (art. 5º).

O sistema é integrado por um "conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios..." (art.5º).

O Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAM, é o "coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo" (art. 7º, I).

*Supremo Tribunal Federal***2.2. O REGISTRO.**

O CTB impõe, a todo o veículo, o seu registro.

Leio:

*"Art. 120. Todo o veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei."*

Esse "órgão executivo de trânsito", encarregado do registro, é organizado pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios. (art. 8<sup>o</sup>1).

Compõe o Sistema Nacional de Trânsito como terceiro órgão, na hierarquia (art. 7<sup>o</sup>, III).

O primeiro é o CONTRAN e, os segundos, são os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE (art. 7<sup>o</sup>, II).

Registrado o veículo, o órgão executivo expede "o *Certificado de Registro de Veículo - CRV de acordo com os modelos e especificações estabelecidos pelo CONTRAN ...*" (art. 121).

**2.3. O LICENCIAMENTO.**

O registro do veículo e a habilitação de seu condutor não são bastantes para a sua circulação.

---

<sup>1</sup> Art. 8<sup>o</sup>. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações.

*Supremo Tribunal Federal*

O CTB exige o prévio licenciamento anual.

Leio:

"Art. 130. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo."

Com o licenciamento, é expedido o Certificado de Licenciamento Anual, de porte obrigatório (arts. 131 e 133).

São condições para o licenciamento:

(a) a quitação dos "... débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas." (art. 131, §2º);

(b) a comprovação de sua aprovação "... nas inspeções de segurança veicular e de controle de emissões de gases poluentes e de ruído ..." (art. 131, §3º).

#### 2.4. A INSPEÇÃO VEICULAR.

Aqui aparece o tema desta ação.

O CTB deu relevo à segurança dos veículos (Seção II. Da Segurança dos Veículos. Arts. 103 a 113).

Há regras específicas para os veículos novos, tendo como destinatários os "fabricantes, os importadores, os montadores e os encarregadores" (art. 103 e §§).

*Supremo Tribunal Federal*

Para os veículos em circulação, leio:

"Art. 104. Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruídos avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA<sup>(2)</sup> para a emissão de gases poluentes e ruído."

Essa inspeção está para o veículo, assim como o exame de "aptidão física e mental" está para candidato à habilitação para conduzir veículos (art. 147, I, §§<sup>3</sup>).

O CTB, inclusive, define "conduzir veículo ... reprovado na avaliação de inspeção de segurança e de emissão de gases poluentes e ruído...", como infração grave, punível com multa, acrescida da retenção do veículo (art. 230, XVIII<sup>4</sup>),

## 2.5. A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR.

Sobre esse tema - inspeção veicular - legislou o Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>3</sup> Art. 147. O Candidato à habilitação deverá submeter-se a exames realizados pelo órgão executivo de trânsito, na seguinte ordem:

I - de aptidão física e mental;

.....  
 §2º O exame de aptidão física e mental será preliminar e renovável a cada 5 anos, ou a cada 3 anos para condutores com mais de 65 anos de idade, no local de residência ou domicílio do examinado.

.....  
 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.

<sup>4</sup> "Conduzir veículo sem os documentos de porte obrigatório" é considerado infração leve, sujeita às multa e à retenção do veículo até a apresentação do documento (art. 232).

*Supremo Tribunal Federal*

A questão é saber se poderia fazê-lo.

A lei estadual:

(a) autorizou o Poder Executivo a conceder os serviços de inspeção;

(b) definiu as condições de concessão e as condições desses serviços (arts. 10 e seguintes fls. 20/21);

O Estado se atribuiu competência para dispor sobre a matéria de inspeção veicular.

Toda a matéria atinente a trânsito e transporte está na competência privativa da União.

É o inciso XI do art. 22.

O espaço dos Estados, na matéria, restringe-se ao estabelecimento e implantação de "...política de educação para segurança do trânsito" (art. 23, XII).

Nada mais.

É uma competência comum com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não há nem competência concorrente.

Os Estados só poderiam legislar "sobre questões específicas das matérias" do art. 22, incluído trânsito, se a União os houvesse

*Supremo Tribunal Federal*

autorizado pela lei complementar prevista no parágrafo único do art. 22.

Não é o caso.

Inexiste a lei de autorização.

A matéria está, toda, na competência da União.

As ações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na área de trânsito, dependem das funções executivas que lhes atribuir a legislação federal.

Aliás, o que o Código de Trânsito Brasileiro (L. 9.503, de 23/09/97) prevê é a possibilidade de delegação de funções executivas aos Estados.

O CTB atribui ao CONTRAN a competência para "expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal" (art. 19, VII<sup>5</sup>) .

O mesmo se passa com as vistorias, inspeções, registro, emplacamento, expedição de Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, etc.

---

<sup>5</sup> Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

.....  
 VII - expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o de Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal.  
 .....

*Supremo Tribunal Federal*

A competência dos órgãos estaduais depende de delegação do CONTRAN (art. 22, III<sup>6</sup>).

Quanto à inspeção veicular, o CONTRAN, no exercício da competência que lhe outorgou o CTB (art. 12), editou a Resolução n.º 84, de 19 de novembro de 1998, onde disciplinou amplamente a matéria.

A matéria é da competência da União.

A inicial indica precedentes.

Reproduz decisão de CELSO MELLO, em despacho 'ad referendum' do Plenário, na ADIN 1.479.

Leio:

".....  
 Esse núcleo material (**trânsito e transporte**) - embora figurasse **no regime constitucional anterior**, no rol das competências concorrentes (CF/69, art. 8º, XVII, n. c/c o seu parágrafo único) - **hoje não mais constitui** objeto partilhável, **em sede de condomínio legislativo**, entre a União Federal e os Estados-Membros.  
 .....

Vê-se, portanto, que **reside**, no art. 22 da Carta Política, um núcleo material em que se **concentra** a discriminação constitucional de **atribuições privativas** de União Federal, tornadas inaccessíveis, **em virtude de cláusula de bloqueio**, às **demais** pessoas estatais, **ressalvada**, unicamente, a hipótese de autorização excepcional para o Estado-membro

<sup>6</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 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;  
 .....



*Supremo Tribunal Federal*

legislar sobre pontos específicos concernentes às matérias reservadas, **desde que** formalizada essa delegação legislativa em sede de lei complementar nacional (CF, art. 22, parágrafo único).

....."

O Tribunal, em cautelar, já apreciou o tema de regras de trânsito:

(a) ADIMC 1.704-MT, MARCO AURÉLIO:

"....."

A disciplina das aplicação de película de filme solar nos vidros dos veículos coloca-se no âmbito da competência privativa da União, prevista no inciso XI do artigo 22, não se tratando de matéria ligada ao estabelecimento e implantação de política de educação visando à segurança do trânsito ...

....."

(b) ADIMC 1.592-DF, MOREIRA ALVES:

"....."

Relevância jurídica da alegação de invasão de competência privativa da União. Barreira eletrônica que se destina à fiscalização da observância da velocidade estabelecida para a via pública é meio de prova para a autuação por infringência da lei de trânsito, e a competência para a sua disciplina, pelo menos em exame compatível com o da concessão da liminar, é da União e não dos Estados ou do Distrito Federal...

....."

Nesse ponto, divirjo do Relator.

Não há necessidade de se examinar a lei atacada em confronto com o CTB.

Não importa se a lei estadual reproduz, ou não, normas infraconstitucionais federais de trânsito.

*Supremo Tribunal Federal*

Basta a constatação de ter a lei estadual disciplinado matéria da competência privativa da União.

É irrelevante a forma como disciplinou.

Concedo a liminar para suspender a eficácia da Lei n.º 10.848, de 20 de agosto de 1996, do Estado do Rio Grande do Sul.

**3. L. 10.848/96.**

Examino, agora, o §1º do art. 2º da L. 10.848/96.

Leio:

*"Art. 2º O Departamento Estadual de Trânsito terá como finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar, em todo o território do Estado, as atividades de trânsito, nos termos da legislação própria.*

*§1º As atividades pertinentes à execução dos serviços poderão ser objeto de concessão ou permissão, precedidas, em qualquer hipótese, de lei autorizatória específica e do procedimento licitatório correspondente.*

*....." (fls. 23).*

Quando dos debates, PERTENCE manifestou-se:

*"....."*

*Eu teria a sugerir ... uma suspensão sem redução de texto. A idéia de privatização, ao que entendi, é [tanto da atividade de] polícia quanto o é o exame de vista para renovação da carteira nacional de habilitação. Que isto seja contratado, ou mediante credenciamento de terceiro, não me causa nenhuma espécie, mas esta frase 'fiscalização' ... Não me*

*Supremo Tribunal Federal*

*interessa saber o que diz o Código Nacional de Trânsito, porque diga o que disser, obviamente envolve polícia.*

.....

*Por isso propus uma solução prudente, que é não reduzir o texto, mas excluir qualquer atividade de polícia".*

Impressionou PERTENCE o objeto da delegação: *"as atividades pertinentes à execução dos serviços"*.

Que a regra incluía *"exame de aptidão física e mental"*, inspeção veicular, etc., não há problema.

No entanto, a regra autoriza entender-se que, no âmbito de sua aplicação, estejam incluídos as atividades de polícia ou o exercício do poder de polícia.

Tem razão PERTENCE.

A redação do parágrafo autoriza a observação de PERTENCE.

Concedo liminar para, sem redução de texto, dar uma interpretação conforme no sentido de que o parágrafo único do art. 1º, da L. 10.848/96 não incluía o exercício do poder de polícia.



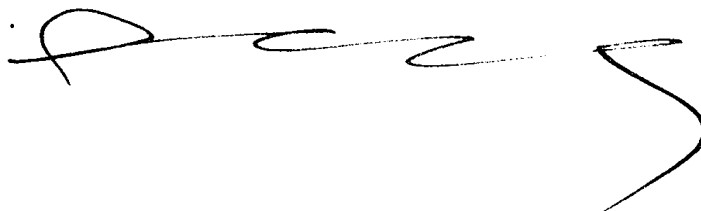
16/06/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL  
(MEDIDA LIMINAR)

VOTO S/ LEI N° 10.848

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA - Sr. Presidente, peço  
vênia a V.Exa. para acompanhar o voto do Ministro Nelson Jobim,  
conhecendo em parte da ação, tão-só no que se refere à Lei  
10.848/96.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maurício Corrêa', with a long horizontal stroke and a large, sweeping flourish at the end.

*Supremo Tribunal Federal*

16/06/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SULMEDIDA LIMINARV O T OSOBRE A LEI Nº 10.848

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, também acompanho o nobre Ministro Nelson Jobim, entendendo dispensável o exame do Código de Trânsito. O cotejo que há de se fazer, na espécie, é entre a Lei e a Constituição Federal, isso quanto à competência para reger a matéria.

É o meu voto.



16/06/99

TRIBUNAL PLENO

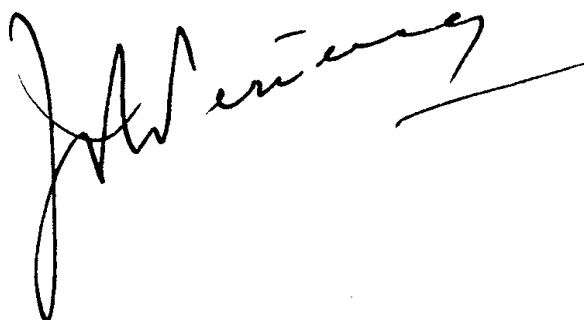
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL

V O T O  
(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, peço vênua a V.Exa. para acompanhar o Ministro Nelson Jobim.

A matéria é de competência privativa da União. Nem o Código de Trânsito, nem resoluções dos órgãos administrativos federais poderiam delegá-la aos Estados, mas apenas, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, uma lei complementar, que evidentemente não existe.

CR/



16/06/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL  
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

(S/ LEI N° 10.848)

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, com a devida vênia de V.Exa., também acompanho o voto do Ministro Nelson Jobim.



16/06/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SULMEDIDA LIMINARV O T OSOBRE A LEI Nº 10.847

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, o preceito, a meu ver, é uma carta em branco, porque viabiliza, inclusive, a concessão com o objetivo de se ter o exercício do poder de polícia, que é inerente ao próprio Estado. Por isso, peço vênias para conhecer e conceder a liminar.

É o meu voto.





16/06/1999

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL -  
Medida LiminarA D I T A M E N T O   A O   V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Presidente e Relator): - O Tribunal, realmente, nas duas ações que antecederam, entendeu que o Estado-Membro não tem competência legislativa, no tema.

Em meu voto escrito, analisei as questões postas na inicial e também nas informações prestadas pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul e pela Assembléia Legislativa do mesmo Estado.

Entretanto, na ADI 1.972, do Rio Grande do Sul, Relator Sr. Ministro Ilmar Galvão, e na ADI 1.973, do Rio de Janeiro, Relator Sr. Ministro Néri da Silveira, o Tribunal entendeu que o Estado-Membro não tem competência para editar as normas legais editadas. Com base nesse argumento, deferiu a medida cautelar de suspensão da Lei 11.311/99, do Estado do Rio Grande do Sul, e da Lei 2.757/97, do Estado do Rio de Janeiro.

Ajusto-me ao decidido pelo Tribunal nas referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, motivo por que defiro a medida cautelar com relação à Lei 10.848, tal como fez o Sr. Ministro Nelson Jobim. *moeller*

*Supremo Tribunal Federal*

16/06/99

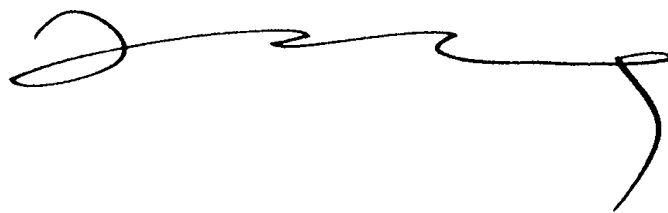
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 RIO GRANDE DO SUL  
(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

(S/ § 1º do artigo 2º da Lei 10.847/96)

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA - Sr. Presidente, acompanho o eminente Ministro Nelson Jobim, **data venia**, para dar a interpretação conforme ao § 1º do artigo 2º da Lei 10.847/96.



## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.666-2 - medida liminar  
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL  
RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQTE. : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT  
ADVDS. : ILDSOSON RODRIGUES DUARTE E OUTROS  
REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
ADVDS. : LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS  
REQTE. : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B  
ADV. : PAULO MACHADO GUIMARÃES  
REQTE. : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB  
ADV. : CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARRO  
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
ADVDS. : FERNANDO BAPTISTA BOLZONI E OUTROS

**Decisão** : Após o voto do Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator), não conhecendo da ação, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, e Moreira Alves. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 16.4.98.

**Decisão: Prosseguindo** no julgamento, o Tribunal, por maioria, **vencido** o Sr. Ministro Relator Carlos Velloso (Presidente), **conheceu** da ação direta relativamente às Leis nº 10.847, de 20/8/1996, e nº 10.848, de 20/8/1996, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. No **mérito**, o Tribunal, por unanimidade, **deferiu** o pedido de medida cautelar para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia da Lei estadual nº 10.848/96, e, no que toca ao § 1º do art. 2º da Lei estadual nº 10.847/96, o Tribunal, ao mesmo, emprestou interpretação conforme para o fim de deixar expresso que o referido dispositivo legal não abrange o exercício de poder de polícia. Plenário, 16.6.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.



Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

PI *Luiz Tomimatsu*  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador