

16/4/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.723-6 RIO GRANDE DO SUL
(Medida Liminar)

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADVOGADOS : ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES E OUTRO

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADOS : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

EMENTA: CONSTITUCIONAL. VEÍCULOS: INSPEÇÃO. CONCESSÃO. LICITAÇÃO: EXCLUSÃO DE TRANSPORTADORAS. Lei 10.848, de 20.08.96, do Estado do Rio Grande do Sul, art. 7º.

I. - O art. 7º da Lei 10.848, de 1996, do Estado do Rio Grande do Sul, exclui da licitação as transportadoras, licitação que tem por finalidade a escolha de concessionária dos serviços públicos de inspeção de segurança de veículos. Inocorrência, ao primeiro exame, de relevância na arguição de inconstitucionalidade.

II. - Cautelar indeferida.

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 decisão unânime, indeferir a medida cautelar. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, e Moreira Alves.

Brasília, 16 de abril de 1998.

Carlos Velloso

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE e RELATOR



16/04/98

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.723-6 RIO GRANDE DO SUL
(Medida Liminar)


RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT
ADVOGADOS : ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES E OUTRO
REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADOS : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT, com base no art. 103, IX, da Constituição Federal, aforou ação direta de inconstitucionalidade de expressões do art. 7º, da Lei nº 10.848, de 20 de agosto de 1996, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispôs sobre autorização e concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança veicular.

A Lei nº 10.848/96, ora parcialmente impugnada, aprovada pela Assembléia Legislativa e sancionada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, teve por base o art. 37 do Código Nacional de Trânsito, o art. 42 de seu respectivo Regulamento, assim como a Resolução nº 809/95 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

Tem o seguinte teor o art. 7º, da Lei nº 10.848/96, que cuida dos impedimentos de participação nos procedimentos licitatórios, para a concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança dos veículos:

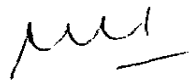


"Art. 7º - Além dos impedimentos de participação em licitações previstos na legislação específica, fica vedada a participação, nos procedimentos licitatórios a serem realizados para a concessão dos serviços públicos referidos nesta Lei, de empresa ou empresas do ramo automobilístico, tais como montadoras, transportadoras, importadoras, concessionárias, distribuidoras, fabricantes de peças de reposição ou oficinas de reparo, ou mesmo a elas direta ou indiretamente ligadas." (grifos da autora)

Alega a autora que as expressões ora impugnadas da referida lei estadual ofendem o disposto nos arts. 5º, XIII; 37, XXI, e 170, IV, da Constituição Federal, normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, que configuram os princípios da igualdade, do livre exercício de qualquer trabalho, da livre iniciativa e da livre concorrência.

Sustenta, em síntese:

a) para afastar o óbice da ilegitimidade ativa, apontado pelo Ministro Moreira Alves no julgamento da medida liminar na ADIn nº 1.479-0 e pelo Ministro Carlos Velloso no julgamento da medida liminar na ADIn nº 1.513-3, a autora promoveu reforma estatutária para preencher, não só o requisito da pureza de sua composição sindical, como exigido pela Suprema Corte, mas também os requisitos da pertinência temática e da representação em pelo menos nove Estados da Federação;



b) as empresas de transporte efetuam o deslocamento e condução de bens e pessoas, não se relacionando com o comércio de veículos e peças. Assim sendo, não existe qualquer impedimento de natureza lógica ou jurídica para a participação das transportadoras nas licitações que se refiram a serviços de inspeção veicular, como ocorre com as demais empresas mencionadas no art. 7º da lei atacada;

c) o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, na Resolução nº 809, de 12 de dezembro de 1995, ao dispor sobre vistoria e inspeção de veículos, com base no art. 37 do Código Nacional de Trânsito, não excluiu as empresas transportadoras das licitações sobre inspeção de segurança veicular (art. 11);

d) o Distrito Federal e os Estados-membros, com exceção do Rio Grande do Sul, admitem a participação das empresas transportadoras naquelas licitações, sem qualquer restrição;

e) os serviços de inspeção de segurança veicular são realizados em estações automatizadas e informatizadas, que resguardam a segurança e a imparcialidade, tanto do agente, como do usuário, no processo de inspeção;

f) o Presidente da República vetou os parágrafos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código Nacional de Trânsito), que

estabeleçam restrições quanto à participação, nos referidos processos licitatórios, de entidades dedicadas ao comércio de veículos e autopeças, assim como aos serviços de reparo de veículos, sob o fundamento de que sua manutenção poderá consolidar indesejada reserva de mercado;

g) sendo a licitação procedimento vinculado, cabe à União legislar sobre a matéria; aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete legislar supletivamente, mediante normas específicas, sempre dentro dos limites traçados pela Constituição Federal;

h) desrespeitando o Estado do Rio Grande do Sul a Constituição Federal, ao estabelecer, no art. 7º da Lei nº 10.848/96, fatores de discriminação relativamente às empresas transportadoras, incorreu o legislador em absoluta nulidade das expressões impugnadas, por sua manifesta inconstitucionalidade;

i) desde 21 de agosto de 1996, data de sua publicação no Diário Oficial do Rio Grande do Sul, encontra-se em vigor a lei questionada, apesar de seu vício de inconstitucionalidade.

Assim sendo, torna-se necessário a suspensão definitiva da vigência das expressões "transportadoras" e "ou mesmo a elas direta ou indiretamente ligadas", que já causaram sérias lesões à ordem constitucional, constantes do art. 7º da Lei nº 10.848/96, do Estado


4

do Rio Grande do Sul. É o que pede a autora, com base nos argumentos expostos.

Requisitadas informações, à fl. 130, antes de ser apreciado o pedido da cautelar.

O Presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, Deputado João Luiz Vargas, às fls. 139/146, prestou informações, assim resumidas:

a) falta à autora legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade perante esta Suprema Corte. É que o critério objetivo para se verificar o caráter nacional da entidade de classe é a organização em pelo menos nove Estados da Federação, o que a requerente não conseguiu demonstrar;

b) falta igualmente à autora, de acordo com o decidido pela Suprema Corte nas ADIns 1.114 e 1.479, a pertinência temática, isto é, a adequação entre a finalidade estatutária e o conteúdo material da norma. No caso em exame, as entidades que integram a autora dedicam-se ao transporte profissional de cargas e de passageiros, enquanto que a norma ora impugnada refere-se à "concessão de serviço público de inspeção veicular"; *mu*

c) a norma atacada resultou de projeto encaminhado pelo Governador do Estado à Assembléia Legislativa e que, após cumprir regularmente todas as etapas do processo legislativo, foi aprovado na sessão de 24.07.96. Das emendas propostas, duas foram vetadas pelo Chefe do Executivo, sendo acolhidos os vetos pela Assembléia Legislativa, na sessão de 8.10.96;

d) a iniciativa de definir as empresas impedidas de participar do processo licitatório teve a finalidade de impossibilitar a participação dos que têm interesse próprio muito forte na área, preferindo-se assegurar a igualdade de condições a todos os interessados.

Requer o informante seja reconhecida a ilegitimidade ativa da autora, por falta de vinculação temática e, no mérito, que seja julgada improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Igualmente prestou informações o Dr. Antônio Britto, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, às fls. 149/154, sustentando, em síntese:

a) nenhuma violação constitucional se identifica com a norma hostilizada; pelo contrário, esta tentou assegurar igualdade

luu

entre os concorrentes, a fim de que alguns não sejam privilegiados em relação a outros;

b) tratando-se de serviços de inspeção veicular, é fácil concluir que o transportador, como hipotético prestador daqueles serviços, não teria isenção, nem imparcialidade, para vistoriar seus próprios veículos;

c) a União Federal tem competência para legislar sobre normas gerais de licitação. Mas licitar serviços estaduais de vistoria de veículos, tendo em conta as peculiaridades locais, é matéria estranha às normas gerais, mais compatível com a autonomia do Estado membro.

Inexistindo, no caso em exame, invasão de competência federal, afirma o Governador do Rio Grande do Sul que se revela totalmente improcedente a pretensão inicial aqui deduzida.

É o relatório.

Mourão

16/04/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.723-6 RIO GRANDE DO SUL
(Medida Liminar)V O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): - A Lei 10.848, de 20.08.96, do Estado do Rio Grande do Sul, dispôs, no âmbito daquele Estado, sobre autorização e concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança de veículos, tendo em conta os artigos 37 do Cód. Nacional de Trânsito e 42 de seu Regulamento, bem como a Resolução 809/95, do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

Ao cuidar dos impedimentos de participação nos procedimentos licitatórios, a serem realizados para a concessão dos serviços públicos de inspeção de segurança veicular, estabeleceu a citada Lei 10.848, em seu art. 7º:

"Art. 7º - Além dos impedimentos de participação em licitações previstos na legislação específica, fica vedada a participação, nos procedimentos licitatórios a serem realizados para a concessão dos serviços públicos referidos nesta lei, de empresa ou empresas do ramo automobilístico, tais como montadoras, transportadoras, importadoras, concessionárias, distribuidoras, fabricantes de peças de reposição ou oficinas de reparo, ou mesmo a elas direta ou indiretamente ligadas." (Fl. 03)

Sustenta-se a inconstitucionalidade das expressões: "transportadoras" e "ou mesmo a elas direta ou indiretamente



ligadas", constantes do artigo 7º, acima transcrito. Sustenta-se que as expressões mencionadas seriam ofensivas aos arts. 5º, **caput** (princípio da igualdade), XIII (é livre o exercício de qualquer trabalho), 37 **caput** (princípio de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade), XXI (processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, etc.), 170, IV (livre concorrência), todos da Constituição Federal.

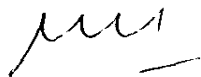
Preliminarmente, conheço da ação, tendo em vista que a autora, em 17.12.96, introduziu reforma no seu Estatuto Social, consignando expressamente nos seus arts. 5º e 6º que somente integrarão o seu quadro social entidades de caráter sindical, federações, vinte e cinco federações e 1 sindicato nacional.

Está na inicial:

"(...)

2.4. Em que pese tratar-se de "concepção assaz restritiva do direito de propositura dessas organizações" estabelecida pela Suprema Corte, como observado por GILMAR FERREIRA MENDES, *in* Jurisdição Constitucional, Saraiva, 1996, pág. 138, o fato é que, em data de 17 de dezembro de 1996, a autora promoveu a reforma de seu Estatuto Social: fez consignar expressamente nos seus arts. 5º e 6º que somente integrarão o seu quadro social entidades de caráter sindical.

É ler-se, então:



'Art. 5º - Poderão filiar-se à CNT federações representativas de uma ou mais modalidades de transporte, desde que isso não implique duplicidade ou superposição, total ou parcial, de representação associativa ou de base territorial em relação à entidade preexistente no quadro social, observadas as demais exigências legais e estatutárias.

Parágrafo único - Enquadra-se excepcionalmente no disposto neste artigo o sindicato nacional da categoria que não reúna, temporariamente, condições para fundar uma federação.

Art. 6º - As filiadas classificam-se em:

I - Fundadoras - as federações que participaram da assembléia de fundação da Confederação, em 12 de janeiro de 1954;

II - Efetivas - as federações ou sindicatos nacionais que obtiveram filiação após a data da fundação da CNT.'

2.5. Mas não é só. Consoante se colhe da Resolução Normativa CR/CNT nº 25/97, de 05.03.97, o Conselho de Representantes da CNT/autora formalizou a composição do seu quadro social, agora integrado exclusivamente por entidades sindicais (25 federações abrangentes de quase todos os Estados-membros e 01 sindicato nacional - doc. 07).

2.6. Evidente, pois, que, em razão dessa reforma estatutária, a autora preenche não só o requisito da pureza de sua composição sindical (art. 535 - CLT), como exigido pela Suprema Corte nos precedentes referidos nos itens 2.2 e 2.3, retro, mas os requisitos da pertinência temática e da representação da entidade em pelo menos nove Estados da Federação, por aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, qualificando-se como Confederação Sindical legitimada para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX-CF).


A leitura *in actu oculi* da Resolução Normativa CR/CNT nº 25/97, de 05.03.97, em cotejo com o disposto nos arts. 5º e 6º do novo Estatuto Social da entidade autora, evidencia o preenchimento dos dois primeiros requisitos, por isso que a CNT tem no seu quadro social exclusivamente entidades de caráter sindical e conta com representação em mais de nove Estados da Federação.

(...)" (fls. 5/7)

Examinemos a questão.

A Lei 10.848, de 20.08.96, do Estado do Rio Grande do Sul, excluiu da licitação as transportadoras e empresas a estas direta ou indiretamente ligadas, licitação que tem por finalidade a escolha de concessionárias dos serviços públicos de inspeção de segurança de veículos.

Não me parece relevante a arguição de inconstitucionalidade, pelo menos ao primeiro exame.

É que, segundo consta da exposição de motivos que acompanhou o projeto da citada lei, o objetivo do Governo, "ao elencar as espécies de empresas que não poderão participar da licitação", é "impedir que empresas ligadas à área venham a ser concessionárias do serviço em questão." Está nas informações prestadas pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul: 

"(...)

O Autor pretende fazer valer a argumentação de que está a sofrer prejuízo com sua inclusão no artigo 7º da Lei Estadual nº 10.848/96, afirmando que não tem nenhum tipo de relacionamento com comércio de veículos ou de peças automotoras, condição impeditiva da participação no processo licitatório para realização dos serviços de Inspeção veicular, como consignado no projeto de lei enviado à Assembléia Legislativa pelo Governador do Estado e por esta aprovado e, assim, transformado em lei ordinária. O objetivo do Governo, ao elencar as espécies de empresas que não poderão participar da licitação, visa a impedir que empresas ligadas à área venham a ser concessionárias do serviço em questão. O Governo não restringiu a participação, apenas achou oportuno e conveniente à credibilidade do serviço que empresas com interesses próprios não participassem da licitação na condição de concorrentes. Imagine-se, para exemplificar, que uma empresa transportadora, proprietária de uma extensa frota de veículos viesse a ser a vencedora para exercer o serviço de Inspeção veicular e, nesta condição, vistoriasse os próprios veículos e de empresas concorrentes de seu ramo. Onde ficaria a tão necessária imparcialidade, motivadora da inclusão das votações no art. 7º na Lei? Como ficaria a credibilidade do certame?

A exclusão de uns, para salvaguardar a lisura da concorrência é medida louvável, pois de nada adiantaria abrir-se uma licitação pública se não fosse observado um dos aspectos mais importantes, que é o da imparcialidade dos participantes.

(...)” (fls. 143/144)

Da mesma forma, nas informações prestadas pelo Governador do Estado, registra-se:

"(...)

2. Não há prosperar a pretensão deduzida pela demandante.

 5

A exceção relativamente à qual se insurge a Confederação Nacional do Transporte encontra previsão e justificativa exibidas já na Exposição de motivos do Projeto de Lei que originou o texto ora atacado, **verbis**:

'(...) O projeto contempla, também, por medida de cautela, a vedação da participação nos procedimentos licitatórios, de empresas do ramo automobilístico, tais como montadoras, transportadoras, importadoras, concessionárias, distribuidoras, fabricantes de peças de reposição ou oficinas de reparo, buscando garantir a IMPARCIALIDADE da concessionária e, assim, conferir inequívoca credibilidade ao atestado, por ele emitido, sobre o estado dos veículos vistoriados' (sic, v. doc. em anexo).'

Ora, dir-se-ia curial a motivação que conduziu o Governador do Estado do Rio Grande do Sul a excepcionar empresas **transportadoras**, quando o objeto de uma lei é **inspeção de veículos**, no exercício delegado não de atividade privada, mas de **serviços públicos**.

(...)" (fl. 152)

Ora, se a licitação tem por finalidade a escolha de concessionárias dos serviços públicos de inspeção de segurança de frota de veículos do Estado, parece-me adequada a exclusão da licitação de empresas do ramo automobilístico e das transportadoras, dado que estas comumente são proprietárias de muitos veículos. A elas seria possível vistoriar seus próprios veículos e os veículos de empresas transportadoras concorrentes? Com tal providência, não me parece ocorrer ofensa ao princípio da igualdade, mesmo porque está-se tratando desiguais desigualmente (C.F., art. 5º, **caput**), e é

exatamente assim que se realiza o princípio isonômico. De outro lado, o princípio do livre exercício de trabalho, ofício ou profissão (CF, art. 5º, XIII), exerce-se, é certo, com a observância do princípio maior da igualdade. Ademais, no caso, a licitação tem por finalidade a escolha de concessionária para prestação de serviço público, prestação essa que deve observar o princípio da moralidade administrativa (CF, art. 37). O mesmo pode ser dito relativamente ao inc. XXI do art. 37, por isso que está-se tratando desiguais com desigualdade. Finalmente, no que toca ao art. 170, IV (livre concorrência), importa dizer que esta se realiza, evidentemente, com observância dos princípios outros consagrados na Constituição, como o da igualdade e da moralidade administrativa. Ora, permitir que uma empresa que tem interesse no objeto da matéria a ser fiscalizada, participe dessa fiscalização, implica ofensa ao princípio da moralidade administrativa (C.F., art. 37).

Do exposto, indefiro o pedido de suspensão cautelar das expressões acoimadas de inconstitucionais, inscritas no art. 7º da Lei 10.848, de 20.08.96, do Estado do Rio Grande do Sul. *Muller*

16/04/1998

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.723-6 RIO GRANDE DO SUL

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.723

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, parece-me absolutamente razoável, para efeito meramente de exame de liminar, possa a lei vedar a participação, nos procedimentos licitatórios de inspeção veicular, a empresas que sejam "montadoras, transportadoras, importadoras, concessionárias, distribuidoras, fabricantes de peças de reposição ou oficinas de reparo."

A lei está exatamente protegendo o proprietário. No caso das transportadoras, estar-se-ia atribuindo à própria transportadora inspecionar seus próprios veículos para viabilizá-los, produzindo um laudo dizendo se podem ou não continuar circulando. O mesmo se passaria em relação à concessão desse serviço a oficinas de reparo, que ganham pela determinação de fazer reforma de veículos e, portanto, teriam o direito de emitir laudos no sentido de vedar a circulação dos veículos. Imagine-se o que poderia daí ocorrer.

Acompanho o voto de V. Exa. no sentido da indeferir a liminar.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.723-6 - medida liminar
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL
RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT
ADVDS. : ANTÔNIO NABOR AREIAS BULHÕES E OUTRO
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDO. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV. : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a medida cautelar. 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