

23/03/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.137-1 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

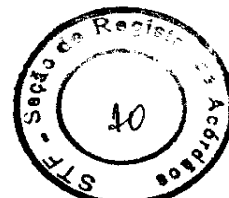
EMENTA: I. ADIn: ato normativo: caracterização.

Lei que declara canceladas todas as multas relacionadas a determinados tipos de veículos, em certo período de tempo, é ato normativo geral, susceptível de controle abstrato de sua constitucionalidade: a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos.

II. Infrações de trânsito: anistia por lei estadual: alegação plausível de usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre trânsito, uma vez que, da competência privativa para definir as respectivas infrações, decorre o poder de anistiá-las ou perdoá-las, o qual não se confunde com o da anulação administrativa de penalidades irregularmente impostas.

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 unanimidade de votos, em deferir o pedido de medida cautelar, para

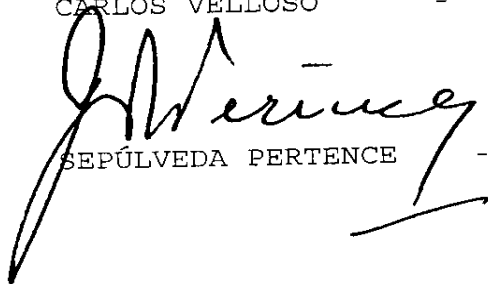


*usua*

suspender, até a decisão final da ação direta, com eficácia *ex tunc*, os efeitos da Lei nº 3.279, de 29/10/1999, do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 23 de março de 2000.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

23/03/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.137-1 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O Sr. Procurador-Geral da República propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, da L. est. 3.279/99, deste teor:

"Art. 1º - Ficam canceladas todas as multas aplicadas pelos órgãos responsáveis em todas as Rodovias no âmbito territorial do Estado do Rio de Janeiro, às Vans, Topics, Bestas, Towners, Kombis e similares, de transporte de passageiros, aplicadas no período de 1º de janeiro de 1998 até a data da promulgação desta Lei.

Art. 2º - Os veículos de que trata o caput, que estão apreendidos serão liberados imediatamente após a promulgação desta Lei, sem incidência de qualquer ônus.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação revogando-se as disposições em contrário."

Argumenta o requerente:

"6. A Constituição Federal em seu art. 22, XI, estipula de modo expresse a competência material privativa da União para legislar sobre matéria de trânsito. Exatamente por esta razão, a lei que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro é uma lei federal (Lei nº 9.503, de 23.09.97).

7. Não obstante a existência deste mandamento constitucional, o legislador fluminense editou a norma ora questionada estabelecendo o cancelamento de todas as



multas aplicadas a veículos de transportes de passageiros, modelos vans, topics, bestas, towners, kombis e similares, em todas as rodovias circunscritas no âmbito territorial daquele Estado.

8. A alegação de que o contido nos incisos V e VI, do art. 22, do Código de Trânsito Brasileiro, que permite aos Estados a aplicação de medidas administrativas e arrecadação de multas que aplicarem, também os autoriza a legislar sobre o assunto, não merece prosperar. Há inequívoca distinção, *in casu*, entre a competência material do Estado para fiscalizar e arrecadar multas e competência legislativa privativa da União.

9. De acordo com o nosso sistema constitucional, só se poderia admitir a edição de lei estadual sobre a matéria em análise, caso fosse atendido o disposto no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal que estabelece, *in verbis*: "Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo." Como não há nenhuma lei complementar em vigor que autorize os Estados a legislar sobre matéria de trânsito, constata-se a nítida invasão de competência privativa da União.

Requisitadas as informações, prestou-as somente o Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do Estado.

Aduz S. Exa.:

"... a iniciativa do legislador estadual, vem atender as denúncias dos motoristas que trafegam com os veículos de que cuida o art. 1º da lei sob exame, no sentido de que as multas impostas não correspondiam exatamente às infrações de trânsito, mas, na verdade, tinham caráter nitidamente político.

A alegação do Autor de que "a norma ora impugnada estabelece perigoso estímulo à transgressão das normas do Código de Trânsito Brasileiro, ao transmitir aos infratores a sensação de impunidade", não merece ser acolhida, na medida que o cancelamento das multas tem como premissa a irregularidade na sua aplicação.



Não se trata a lei inquinada de inconstitucional, em absoluto, de estímulo à prática infracional de trânsito. Volta-se, tão somente, quanto à forma com que foram efetuadas as multas.

Com efeito, o legislador estadual, no legítimo exercício de suas atribuições, ao editar a lei objeto da presente ação, pretendeu, apenas, coibir os abusos praticados na aplicação das multas aos motoristas de que trata a lei em tela."

Contestam as informações ainda a existência do *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, necessários ao deferimento da cautelar. Aduz:

"À respeito da alegação de *periculum in mora* devido à falta de recolhimento de receita aos cofres públicos, cumpre esclarecer que a multa, "embora compulsória, tem a finalidade de garantir a inteireza da ordem jurídica tributária contra a prática de ilícitos, sendo destituída de qualquer intenção de contribuir para as despesas do Estado. O tributo, ao contrário, é o ingresso que se define primordialmente como destino a atender as despesas essenciais do Estado, cobrado com fundamento nos princípios da capacidade contributiva e do custo/benefício". ("Curso de Direito Financeiro e Tributário", RICARDO LOBO TORRES, Ed. Renovar, pág. 263). (grifo nosso)

Extrai-se do texto supra transcrito que a natureza da multa apresenta-se inconfundível com a do tributo, enquanto a primeira consiste no poder de punir atribuído ao Estado, a fim de garantir ao Estado subsídio financeiro para atender às necessidades públicas.

...

De fato, a lesão à ordem pública estará configurada caso seja concedida a medida cautelar requerida, levando-se em conta a irreversibilidade e os percalços que estariam sujeitos os motoristas atingidos

pela lei objeto desta ação para reaver os valores pagos indevidamente."

Submeto ao Plenário o requerimento cautelar.

É o relatório.

#### ADITAMENTO AO RELATÓRIO

Já posto em Mesa o processo, recebi do Sr. Presidente da Assembléia-Geral, à guisa de novas informações, as preparadas pela Procuradoria-Geral daquela Casa.

De seus tópicos principais, dou conta ao Tribunal.

Argúi-se preliminarmente o descabimento de ação direta, que o ato impugnado seria de efeito concreto, uma vez "alcançando pessoas determinadas, quais sejam aquelas proprietárias de vans e similares, durante período determinado na referida lei".

No mérito, aduz, "são absolutamente infundadas as alegações do Autor, não se podendo vislumbrar afronta ao princípio da repartição de competência, na medida em que o Poder Legislativo Estadual, atuando no legítimo exercício de suas atribuições constitucionais, apenas corrigiu atos administrativos irregularmente praticados pelo Poder Executivo".

Nem haveria no caso afronta ao princípio da isonomia.

E aduz:

"É fato notório que, no Estado do Rio de Janeiro, a questão envolvendo os veículos favorecidos pela lei inquinada de inconstitucional, despertava, no período mencionado na referida lei, os mais calorosos debates políticos, tendo em vista que naquela época o exercício dessa atividade não era reconhecido pelas autoridades deste Estado.

Veja-se, portanto, que a situação fática em que se encontravam os veículos já mencionados difere substancialmente dos demais veículos responsáveis pelo transporte coletivo de passageiro."

É o relatório aditado.



V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

Rejeito a preliminar.

O cancelamento indiscriminado de todas as multas relacionadas a determinados tipos de veículos, em certo período de tempo, é ato normativo geral, susceptível de controle abstrato de sua constitucionalidade: a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos.

O Tribunal tem reputado de evidente densidade a argüição de invalidez de normas estaduais que anistiam infrações de trânsito, por usurpação da competência privativa da União para legislar a respeito (v.g., ADInMC 2.064, 29.9.99, Moreira; ADInMC 2.101-MS, 24.2.00, Corrêa).

É curial que da competência privativa para definir infrações, resulta o poder de anistiá-las ou perdoá-las.

Esse cancelamento ou perdão de toda e qualquer infração, apenas limitada pelo tipo do veículo, é anistia e não pode ser confundido - qual pretendam as segundas informações - com o poder administrativo de anular penalidades irregularmente impostas, o qual, por sua natureza e seu objeto, pressupõe exame individualizado de cada uma delas.





De sua vez, ao acentuar o caráter extrafiscal das multas – menos votada à arrecadação de recursos, que a prevenir a renitência da infração – as informações da Assembléia Legislativa – sem o querer, embora – reforçam a conveniência da liminar.

Defiro, pois – com eficácia *ex tunc*, dada a eficácia essencialmente retroativa das leis de anistia – a medida cautelar para suspender a vigência da lei questionada, até a decisão definitiva da ação direta: é o meu voto.

EBS/

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'J' followed by a horizontal line and a small upward-pointing tick mark.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.137-1 - medida liminar  
PROCED. : RIO DE JANEIRO  
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, com eficácia **ex tunc**, os efeitos da Lei nº 3.279, de 29/10/1999, do Estado do Rio de Janeiro. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Moreira Alves, e, neste julgamento, os Senhores Ministros Maurício Corrêa e Marco Aurélio. Plenário, 23.03.2000.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros 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.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador