

31/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.407-8 SANTA CATARINA

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQUERENTE** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**ADVOGADO** : PGE-SC - WALTER ZIGELLI  
**REQUERIDA** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE N. 11.223, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1999. ARTS. 5º, INC. XII, 22, INC. XI, E 23, INC. XII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Os arts. 1º e 2º da Lei catarinense n. 11.223, de 17 de novembro de 1998, que cuidam da obrigatoriedade de identificação telefônica da sede da empresa ou do proprietário nos veículos licenciados no Estado de Santa Catarina e destinados ao transporte de carga e de passageiros, a ser disponibilizada na parte traseira do veículo, por meio de adesivo ou pintura, em lugar visível, constando o código de discagem direta à distância, seguido do número do telefone, não contrariam o inc. XII do art. 5º da Constituição da República. A proibição contida nessa norma constitucional refere-se à interceptação e à conseqüente captação de conversa, por terceira pessoa, sem a autorização e/ou o conhecimento dos interlocutores e interessados na conversa telefônica.

A informação de número telefone para contato não implica quebra de sigilo telefônico.

2. O art. 1º da Lei catarinense contempla matéria afeita à competência administrativa comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsto no inc. XII do art. 23 da Constituição da República, pelo que nele podem estar fixadas obrigações, desde que tenham pertinência com as competências que são próprias do Estado Federado e que digam respeito à segurança pública e à educação para o trânsito.



3. Os arts. 4º, 5º e 6º da Lei catarinense n. 11.223/99 são constitucionais, pois cuidam apenas da regulamentação do cumprimento da obrigação estabelecida no art. 1º do mesmo diploma.

4. O art. 3º da Lei catarinense n. 11.223/99 traz matéria de cunho administrativo-penal, contida na esfera de competência exclusiva da União, prevista no parágrafo único do art. 22 da Constituição da República. Diante da inexistência de lei complementar da União que autorize "*os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo*", não é válida a norma segundo a qual a entidade federada determina o bloqueio do licenciamento de veículos de proprietários, tal como se dá na Lei catarinense n. 11.223/99.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei catarinense n. 11.223/99 e confirmar os termos da medida cautelar deferida com os efeitos retroativos desde o nascimento da norma.

As demais normas desse diploma legal não contrariam a Constituição, pelo que se mantêm válidas, e, nessa parte, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é julgada improcedente.

#### A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, **em julgar parcialmente procedente** a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 31 de maio de 2007.

*Carmen Lucia*  
**CARMEN LÚCIA** - Relatora

31/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.407-8 SANTA CATARINA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
ADVOGADO : PGE-SC - WALTER ZIGELLI  
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

R E L A T Ó R I O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, em 9.2.2001, na qual se questiona a validade constitucional da Lei catarinense n. 11.223, de 17 de novembro de 1999, cujo teor é o seguinte:

"Lei n. 11.223, de 17 de novembro de 1999.

Prevê a obrigatoriedade de identificação telefônica carroceria de veículos de transporte de carga e de passageiros

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de identificação telefônica da sede da empresa ou do proprietário, nos veículos licenciados no Estado de Santa Catarina e destinados transporte de carga e de passageiros.

Parágrafo único. A identificação telefônica referida no caput far-se-á na parte traseira do veículo, através de adesivo ou pintura, em lugar visível, constando o código de discagem direta à distância, seguido do número do telefone.

Art. 2º A verificação do procedimento referido nesta Lei é exigida no prazo de cento e vinte dias, a contar da regulamentação.

Art. 3º A inobservância do disposto nesta Lei sujeitará o infrator a ter bloqueado o licenciamento do seu veículo, ocasião própria.

Art. 4º Ato do Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de sessenta dias da sua publicação.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário."

Alega o Autor que essa lei estadual regula matéria de competência legislativa da União, uma vez que cabe, privativamente, a essa entidade, nos termos do art. 22, inc. XI, da Constituição da República, legislar sobre trânsito e transporte.

Sustenta que essa competência não se confunde com aquela prevista no art. 23, inc. XII, da Constituição da República, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Segundo o entendimento esposado na inicial da ação, no exercício da competência comum sobre a matéria, Estados, Distrito Federal e Municípios não podem contrariar o disposto na Lei nacional n. 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), que dispõe em seu art. 117:

"Art. 117. Os veículos de transporte de carga e os coletivos de passageiros deverão conter, em local facilmente visível, a inscrição indicativa de sua tara, do peso bruto total (PBT), do

*peso bruto total combinado (PBTC) ou capacidade máxima de tração (CMT) e de sua lotação, vedado o uso em desacordo com sua classificação."*

Assevera, ainda, o Autor que o Código de Trânsito Brasileiro não fez previsão de identificação telefônica dos veículos nele mencionados, não deixando espaço a ser suprido pelos demais entes federados para outras exigências que pudessem vir a ser feitas.

Requeru a concessão de medida cautelar para a suspensão da eficácia da lei e, no mérito, a procedência da ação.

Instada a se manifestar nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/99, a Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina apresentou informações (fls. 55/96), nas quais, após discorrer sobre o processo legislativo da norma impugnada, salientou que a matéria nela ventilada se situa no campo dos procedimentos educativos na área de trânsito e que o seu objetivo seria o de frear ações delituosas e possibilitar a punição daqueles que ofendem regras legais e põem em risco a vida das pessoas.

Em 4 de abril de 2001, em sessão plenária, o Tribunal analisou a medida cautelar e, conforme certidão de julgamento acostada à fl. 99, assim decidiu:

*"O Tribunal, por unanimidade, deferiu, em parte, o pedido de medida cautelar para suspender, com eficácia ex tunc, os efeitos do artigo 3º da Lei nº 11.223, de 17 de novembro de 1999, do Estado de Santa Catarina."* ¶

Em 3 de fevereiro de 2003, a Assembléia Legislativa de Santa Catarina reiterou os seus apontamentos iniciais e requereu fosse "revogada a liminar parcialmente concedida e, ao final, julgada improcedente a presente ação" (fl. 130).

O Advogado-Geral da União, em 20 de fevereiro de 2003, manifestou-se pela impertinência da "assertiva de que a lei atacada vai de encontro à disposição do Código Nacional de Trânsito (Lei n° 9.503/1997) (...) em sede de ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que se aventa mera ilegalidade, não sujeita a controle concentrado de constitucionalidade" (fl. 134).

Quanto à pretensa violação ao art. 5°, inc. XII, da Constituição da República, atestou que "aquela previsão constitucional tem por escopo a preservação do conteúdo das comunicações na esfera de disposição dos interlocutores ou correspondentes. O que se proíbe ali é a interceptação da mensagem, que, no caso de comunicação telefônica, consiste na captação da conversa, no momento de sua ocorrência, por terceira pessoa sem o conhecimento de qualquer dos interlocutores" (fl. 135).

No que concerne à afronta ao art. 22, inc. XI, da Constituição da República, entendeu que a matéria da lei estadual em análise "cuida de assunto atinente à política de educação para a segurança do trânsito, cujo estabelecimento e implantação é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CR/88, art. 23, XII)." (fl. 136)

Por fim, defendeu que a norma do art. 3° do diploma legal impugnado "consiste em disciplinamento de matéria de trânsito" d

ADI 2.407 / SC

contrariando, assim, a Constituição. Trouxe em apoio à tese vários acórdãos para corroborar o quanto assim exposto.

Em 5 de março de 2003, o Procurador-Geral da República apresentou parecer, acompanhando os argumentos trazidos pelo Advogado-Geral da União, especialmente quanto ao art. 3º da Lei catarinense, matéria sobre a qual reiterou a procedência da "alegação de inconstitucionalidade formal, uma vez que a norma estadual parece haver tratado de matéria submissa à regra de competência prevista no inciso XI, art. 22, da Constituição da República, segundo a qual compete à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte" (fl. 142)

Em 24 de junho de 2006, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para encaminhamento aos Senhores Ministros deste Tribunal (art. 9º da Lei n. 9.868/99 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) *J*

31/05/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.407-8 SANTA CATARINAV O T O**A SENHORA MINISTRA CÂRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, na qual se questiona a validade constitucional da Lei catarinense n. 11.223, de 17 de novembro de 1999, ao argumento de afronta aos arts. 5º, inc. XII, e 22, inc. XI, da Constituição da República.

2. A lei questionada dispõe:

*"Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de identificação telefônica da sede da empresa ou do proprietário, nos veículos licenciados no Estado de Santa Catarina e destinados ao transporte de carga e de passageiros.*

*Parágrafo único. A identificação telefônica referida no caput far-se-á na parte traseira do veículo, através de adesivo ou pintura, lugar visível, constando o código de discagem direta à distância seguido do número do telefone.*

*Art. 2º A verificação do procedimento referido nesta Lei será exigida no prazo de cento e vinte dias, a contar da sua regulamentação.*

*Art. 3º A inobservância do disposto nesta Lei sujeitará o infrator ao bloqueio do licenciamento do seu veículo, na ocasião própria.*

*Art. 4º Ato do Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de sessenta dias da sua publicação."*



ADI 2.407 / SC

3. Alega-se, basicamente, afronta às regras constitucionais de competência legislativa privativa da União, que não se confundiria com aquela prevista no art. 23, inc. XII, da Constituição da República. Esse refere-se à competência comum a todos os entes federados para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

4. Em suas informações, a Assembléia Legislativa catarinense sustenta que a lei questionada trata exatamente de procedimentos educativos para segurança de trânsito, sendo o seu objetivo o de frear ações delituosas e possibilitar a punição daqueles que ofendem regras legais e põem em risco a vida das pessoas, o que não ofenderia o disposto no art. 22, inc. XI, da Constituição da República.

A identificação telefônica da sede da empresa ou do proprietário, nos veículos licenciados no Estado de Santa Catarina e destinados ao transporte de carga e de passageiros, serviria para que se pudesse promover a sua eficaz fiscalização em benefício da eficácia da segurança, que é também de competência do ente estadual.

5. Em 4 de abril de 2001, este Tribunal antecipou, ainda que levemente, o julgamento da matéria ao decidir sobre a medida cautelar, que foi, como antes asseverado, parcialmente deferida, para suspender a eficácia do art. 3º, da Lei questionada.

Ali se afirmou, por unanimidade, em sessão plenária, pela voz da Ministra Relatora Ellen Gracie, o deferimento "em parte [d]o pedido de medida cautelar para suspender, com eficácia ex tunc, os efeitos do artigo 3º da Lei n. 11.223, de 17 de novembro de 1999, do Estado de Santa Catarina." (fl. 99). Afirmou, quando daquele julgamento, o

ADI 2.407 / SC

Ministro Moreira Alves que "a sanção é que seria inconstitucional, mas o resto, não" (fls. 113).

6. Não tem sido objeto de indagações ou debates mais tensos, neste Tribunal, a matéria tratada na espécie. Ao contrário, já se pacificou a inteligência segundo a qual trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, inc. XI, da Constituição da República. Confirmam-se, a propósito, os seguintes julgados: ADI 474, Rel. Min. Octavio Gallotti; ADI 476-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 532, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.032, Rel. Min. Francisco Rezek; ADI 1.479-MC, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 1.592-MC, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 1.704-MC, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 1.912, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 1.991-MC, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 2.064-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 2.101, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 2.137-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 2.328, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 2.338-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 2.432-MC, Rel. Min. Nelson Jobim; ADI 2.582, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 2.644, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 2.814, Rel. Min. Carlos Velloso.

Todavia, contrariando a argumentação do Requerente, pode-se afirmar que os arts. 1º e 2º da Lei catarinense, que cuidam da obrigatoriedade de identificação telefônica da sede da empresa ou do proprietário, nos veículos licenciados no Estado de Santa Catarina e destinados ao transporte de carga e de passageiros, a ser disponibilizada na parte traseira do veículo, por meio de adesivo ou pintura, em lugar visível, constando o código de discagem direta à distância, seguido do número do telefone, não podem ser tidos como contrários às normas constitucionais. No máximo, contrariariam eles o Código de Trânsito Brasileiro, o que ensejaria o questionamento da

legalidade, não da constitucionalidade, pelo que dessa argumentação não se conhece na presente ação.

A obrigação definida na lei catarinense, relativamente à obrigação de se fazer constar "identificação telefônica ... na parte traseira do veículo, através de adesivo ou pintura, em lugar visível, constando o código de discagem direta à distância, seguido do número do telefone" da empresa ou do proprietário em nada fere o inciso XII do art. 5º da Constituição da República, como alegado pelo Autor da presente ação. A proibição contida nessa norma constitucional refere-se, basicamente, à interceptação e à conseqüente captação da conversa, por terceira pessoa, sem a autorização e/ou o conhecimento daqueles diretamente envolvidos e interessados na conversa telefônica. Informar o telefone para contato não implica quebra de sigilo telefônico.

7. O art. 1º da Lei catarinense contempla matéria que pode ser definida como objeto de competência administrativa comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsto no inc. XII do art. 23 da Constituição da República. Não é a União, exclusivamente, que pode fixar quais os deveres formais a serem cumpridos pelos proprietários de veículos licenciados pelo Estado membro da Federação. Ela mesma pode fixar deveres, desde que as obrigações impostas tenham pertinência com as competências que lhes são próprias e que digam respeito à segurança pública e à educação para o trânsito. No caso, alega a entidade federada, pelo seu órgão legislativo, que o que se busca com a lei questionada é facilitar a atuação fiscalizadora e educativa sobre os veículos licenciados em Santa Catarina, pelo que estariam centradas as normas no art. 23 da Constituição da República.

Sobre a questão, leciona Raul Machado Horta que a competência comum "opera a listagem de obrigações e deveres indeclináveis do Poder Público em relação às instituições" (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 364), razão pela qual está justificada e constitucionalmente fundamentada a atuação da Assembléia Legislativa catarinense ao estabelecer aquela obrigação para os proprietários de veículos destinados ao transporte de carga e de passageiros, com vistas a garantir, ainda que indiretamente, a apregoada cooperação e integração entre as entidades federadas em matéria de política de educação para segurança do trânsito.

O mesmo pode ser dito em relação aos arts. 4º, 5º e 6º da Lei catarinense n. 11.223/99. Visando assegurar o cumprimento da obrigação estabelecida, de cunho eminentemente educativo, o legislador estadual acabou por definir que a regulamentação haverá de se dar por ato do Poder Executivo, nos moldes do art. 4º da Lei estadual 11.223/99, a quem caberá ainda: a) determinar as diretrizes das políticas de educação para a segurança do trânsito, seguindo a norma do art. 23, inc. XII, da Constituição da República e b) dar início à fiscalização do cumprimento do regulamento, em prazo não superior a 120 a contar da sua criação.

8. De se ter por certo juridicamente, pois, que os arts. 1º, 2º, 4º, 5º e 6º da Lei catarinense n. 11.223/99 não afrontam as normas constitucionais, na forma alegada, pelo que **voto no sentido de se julgar improcedente a ação nesta parte.**

9. Entendimento diverso é o que se extrai da apreciação do art. 3º desta Lei catarinense, assim redigido: *d*

ADI 2.407 / SC

"Art. 3º A inobservância do disposto nesta Lei sujeitará o infrator a ter bloqueado o licenciamento do seu veículo, na ocasião própria".

10. Dispõe o art. 22, parágrafo único, da Constituição da República que a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte pode ser exercida por Estado-membro se houver lei complementar da União que autorize "*os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo*". A definição de sanção para os não cumpridores da obrigação fixada seria matéria que beira ao administrativo/penal e pode se questionar se poderia interferir na esfera de atuação exclusiva da União, contrariando o dispositivo acima mencionado, a saber, o parágrafo único do art. 22 da Constituição da República.

Dai a dificuldade em se ter como válida a norma segundo a qual poderia a entidade federada determinar o bloqueio do licenciamento de veículos de proprietários nos termos da Lei catarinense n. 11.223/99.

11. Este Tribunal firmou posicionamento, na sessão realizada em 19 de junho de 2002, no sentido de que "A **usurpação da competência legislativa, quando praticada por qualquer das pessoas estatais, qualifica-se como ato de transgressão constitucional. (...) Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes à**

ADI 2.407 / SC

determinada matéria" (ADI 2.667-4/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.6.2002 - Tribunal Pleno).

Pelo exposto, voto no sentido da inconstitucionalidade do art. 3º da Lei catarinense n. 11.223/99, julgando, apenas nessa parte, procedente a ação proposta e confirmando os termos da medida cautelar deferida com os efeitos então atribuídos, quer dizer, retroagindo a declaração de inconstitucionalidade desde o nascimento da norma. As demais normas desse diploma legal não contrariam a Constituição, pelo que se mantêm válidas, e, nessa parte, há que se ter por improcedente a ação ajuizada.

É como voto *d*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.407-8**

PROCED.: SANTA CATARINA

**RELATORA : MIN. CÂRMEN LÚCIA**

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA


ADV.: PGE-SC - WALTER ZIGELLI

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação direta, nos termos do voto da Relatora. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Celso de Mello e Eros Grau. Plenário, 31.05.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário