

16/06/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.972-4 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. ILMAR GALVÃO
RELATOR PARA O : MIN. NELSON JOBIM (ART.38,IV, b, DO RISTF)
ACÓRDÃO
REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.311/1999 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISPÕE SOBRE INSPEÇÃO VEICULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. ART. 22, INC. XI DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CAUTELAR DEFERIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Ministro Carlos Velloso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir a medida cautelar.

Brasília, 16 de junho de 1999.


NELSON JOBIM – Relator (art. 38, inc. IV, alínea *b* do RISTF)



08/04/99

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.972-4 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei n° 11.311, de 20/01/99, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre inspeção técnica de veículos.

Foi proposta pela Procuradoria-Geral da República em face de pedido do Ministro da Justiça.

De acordo com a inicial, a referida lei estabeleceu regras sobre: (1) o que seja inspeção técnica de veículos e sua abrangência (arts. 1° e 2°); (2) a execução e a concessão do serviço de inspeção técnica, com a discriminação das conseqüências pela reprovação do veículo (arts. 3° a 14); e (3) a remuneração do serviço de inspeção concedido a municípios, a consórcios de municípios ou a particulares (arts. 15 a 17), residindo o vício de sua validade na antinomia com o art. 22, inc. XI, da Constituição Federal, que confere competência privativa à União para legislar sobre trânsito, conforme reconhecido pelo STF na ADIMC 1.074, Rel. Min. Marco Aurélio, e na ADIMC 1.592,



Rel. Min. Moreira Alves, competindo apenas aos Estados-membros, concorrentemente, "estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito" (art. 23, XII, da CF).

O pedido de declaração de inconstitucionalidade do referido diploma legal veio com requerimento de cautelar, que se submete à apreciação do Plenário.

É o relatório.

* * * * *



emo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.972-4 RIO GRANDE DO SUL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): A Carta de 1988, alterando disposição contida na EC 01/69 (art. 8º, XVII, n, e parágrafo único), que previa a competência dos Estados para legislar supletivamente sobre trânsito, fez reserva da matéria ao legislador federal, em caráter exclusivo, salvo a hipótese de este, por lei complementar, autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas ligadas ao assunto (art. 22, XI e parágrafo único).

O Estado do Rio Grande do Sul, não obstante inexistente a mencionada lei complementar, editou a Lei nº 11.311/99, mediante a qual pretendeu disciplinar a inspeção técnica de veículos naquele Estado. Fê-lo de modo mais amplo possível, prevendo a periodicidade da atuação dos órgãos fiscalizadores, minuciosas hipóteses de reprovação do veículo, sanções, taxas, condições de delegação do serviço por meio de convênio, concessões, etc.

É fora de dúvida que houve, de parte do legislador gaúcho, invasão de competência do legislador federal, conforme acentuado pelo STF no julgamento de cautelar nas ações diretas de

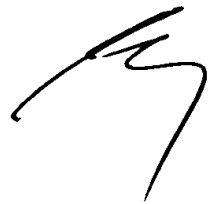


inconstitucionalidade 1.592, Rel. Min. Moreira Alves, e 1.704, Rel. Min. Marco Aurélio.

Manifesta, por outro lado, a relevância do fundamento da inicial, concorre a conveniência da imediata suspensão da eficácia da lei impugnada.

Meu voto, por isso, defere a medida cautelar requerida.

* * * * *



emo

PLENÁRIO

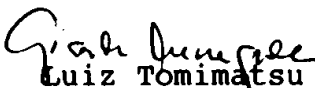
EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.972-4 - medida liminar
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL
RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão : Após o voto do Sr. Ministro Ilmar Galvão (Relator), **deferindo** a medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação, a eficácia da Lei nº 11.311, de 20/01/1999, do Estado do Rio Grande do Sul, o julgamento foi **suspenso** em virtude do pedido de **vista** do Sr. Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello (Presidente), e, neste julgamento, o Sr. Ministro Sydney Sanches. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso (Vice-Presidente). Plenário, 08.4.99.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

71 
Luiz Tomimatsu
Coordenador

16/06/1999

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.972-4 RIO GRANDE DO SUL

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM.

1. A AÇÃO E O VOTO DO RELATOR.

O Procurador-Geral da República ataca a L. 11.311 de 20 de janeiro de 1999 do Estado do Rio Grande do Sul.

A lei estadual

".....

dispõe sobre a Inspeção Técnica de Veículos no Estado do Rio Grande do Sul ...
....." (fls. 05/10).

Disciplina inteiramente a matéria em 20 artigos.

Define os objetivos da inspeção (art. 1º, parágrafo único, sua abrangência (art. 2º), prevê a possibilidade da transferência desses serviços para os municípios (art. 3º), classifica os defeitos (art. 7º), etc.

A inicial alega que houve invasão de competência da União (fls. 2).

O relator GALVÃO defere liminar:

".....

O Estado do Rio Grande do Sul, não obstante inexistente a mencionada lei complementar, editou a Lei nº 11.311/99, mediante a qual pretendeu disciplinar a inspeção técnica de veículos naquele Estado. Fê-lo de modo mais amplo possível, prevendo a periodicidade da atuação dos órgãos fiscalizadores, minuciosas hipóteses de reprovação do veículo, sanções, taxas, condições de delegação do serviço por meio de convênio, concessões, etc.

É fora de dúvida que houve, de parte do legislador gaúcho, invasão de competência do legislador federal, conforme acentuado pelo STF no julgamento de cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade 1.592, Rel. Min. Moreira Alves, e 1.704, Rel. Min. Marco Aurélio.

Manifesta, por outro lado, a relevância do fundamento da inicial, concorre a conveniência da imediata suspensão da eficácia da lei impugnada.

Meu voto, por isso, defere a medida cautelar requerida". (fls. 01/02 do voto).

Vê plausibilidade em face do "... *estatuído no art. 22, XI¹*), da *Constituição Federal, dispositivo esse que confere competência privativa à União para legislar sobre trânsito*" (fls. 2).

Afirma, ainda, que a lei estadual não trata de "... *educação para a segurança do trânsito ...*", onde a competência é comum à União e ao Estado-membro (art. 23, XII²).

2. O SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO.

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 penalidade" (art. 5º).

O sistema é integrado por um "*conjunto de órgão 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).

3. O REGISTRO.

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

Leio:

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
XI - trânsito e transporte;
.....

² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Municípios:

.....
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
.....

"Art. 120. Todo 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 do Estado ou do Distrito Federal", encarregado do registro, é organizado pelos Estados e DF (art. 8º³).

Compõe o Sistema Nacional de Trânsito como terceiro órgão, na hierarquia (art. 7º, 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. 7º, 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).

4. O LICENCIAMENTO.

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

O CTB exige o prévio licenciamento anual.

Leio:

"Art. 130. Todo o 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).

5. A INSPEÇÃO VEICULAR.

Aqui aparece o tema desta ação.

Art. 8º. 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.

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 encarroçadores" (art. 103 e §§).

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 pelas CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA⁴) 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, §§⁵).

O CTB, inclusive, define "conduzir veículo ... reprovado na avaliação de inspeção de segurança e de emissão de gases poluentes e ruído, prevista no art. 104", como infração grave, punível com multa, acrescida da retenção do veículo (art. 230, XVIII⁶),

6. A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR.

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

A questão é saber se poderia fazê-lo.

A lei estadual foi amplíssima na disciplina da matéria.

Previu, inclusive, a possibilidade dos serviços serem prestados pelos Municípios (art. 3º e 4º). O Estado, ao dispor sobre inspeção veicular, extrapolou em sua competência.

⁴ Conselho Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

⁵ 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.

⁶ "Conduzir veículo sem os documentos de porte obrigatório" é considerado infração leve, sujeita à multa e à retenção do veículo até a apresentação do documento (art. 232).

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 administrativa comum com a União, 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 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 Código de Trânsito Brasileiro (L. 9.503, de 23/09/97) prevê a possibilidade de delegação de funções executivas aos Estados.

O CTB atribui ao CONTRAN a competência para "*expedir Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o Licenciamento Anual, Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal*" (art. 19, VII⁷).

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

A competência dos órgãos estaduais depende de delegação do CONTRAN (art. 22, III⁸).

⁷ 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.
.....

⁸ Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

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 despacho proferido na liminar da ADI 1.479, CELSO MELLO (10/07/96).

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 inacessíveis, em virtude de cláusula de bloqueio, às demais pessoas estatais, ressalvada, unicamente, a hipótese de autorização excepcional para o Estado-membro 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).

.....
Como observa CELSO, no regime de 1969⁹), a competência era partilhável.

Hoje, não mais.

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

.....
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;

.....
⁹ Art. 8º. Compete à União:

.....
XVII - legislar sobre:

.....
n) tráfego e trânsito nas vias terrestres;

.....
Parágrafo Único. A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.

(a) ADIMC 1.704-MT, MARCO AURÉLIO (4/12/97):

"....."

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 a segurança do trânsito ...

"....."

(b) ADIMC 1.592-DF, MOREIRA ALVES (25/09/97):

"....."

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

"....."

Os Estados, no tema, não apagaram, da memória, o regime anterior.

Pretendem continuar legislando sobre o tema.

A Carta de 1988 não lhes autoriza.

No entanto, no caso, há uma questão prévia: a incompetência legislativa do Estado.

Sob o fundamento da incompetência legislativa do Estado, acompanho o Relator e concedo a liminar.

16/06/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.972-4 RIO GRANDE DO SUL
(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA - Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro-Relator, na linha da jurisprudência já assentada na Corte, quando expediu exegese a respeito do artigo 22, XI, da Constituição Federal, de tal modo que o tema está adstrito à lei federal.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.972-4**

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. ILMAR GALVÃO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. NELSON JOBIM (ART.38,IV, b, DO RISTF)

REQTE.: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

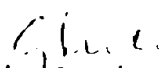
REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão : Após o voto do Sr. Ministro Ilmar Galvão (Relator), **deferindo** a medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação, a eficácia da Lei nº 11.311, de 20/01/1999, do Estado do Rio Grande do Sul, o julgamento foi **suspenso** em virtude do pedido de **vista** do Sr. Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello (Presidente), e, neste julgamento, o Sr. Ministro Sydney Sanches. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso (Vice-Presidente). Plenário, 08.4.99.

Decisão : Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, **deferiu** o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, a eficácia da Lei nº 11.311, de 20/01/1999, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votou o Presidente. Plenário, 16.06.99.

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.


Luiz Tomimatsu
7) Coordenador