

05/10/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.481
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
AGTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE -
CNT**
ADV.(A/S) : **AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO**

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
LEI Nº 10.233/2001, ART. 83, § 1º – LEI NACIONAL QUE ATRIBUI AO
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE
(DNIT) COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR O TRÂNSITO NAS
RODOVIAS E ESTRADAS FEDERAIS E, NESSE ÂMBITO, APLICAR, DE
MODO NÃO EXCLUSIVO, PENALIDADES POR INFRAÇÃO DO CÓDIGO
DE TRÂNSITO BRASILEIRO – MATÉRIA A CUJO RESPEITO
O PLENÁRIO VIRTUAL DESTA SUPREMA CORTE JÁ RECONHECEU
INEXISTENTE QUESTÃO CONSTITUCIONAL (ARE 1.212.967-RG/RS,
REL. MIN. DIAS TOFFOLI) – CONTROVÉRSIA QUE ENVOLVE
MERA EXEGESE DE TEXTOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS
(LEI Nº 10.233/01 E CTB) – OFENSA MERAMENTE REFLEXA
AO TEXTO CONSTITUCIONAL – SITUAÇÕES DE LITIGIOSIDADE
CONSTITUCIONAL DE CARÁTER MERAMENTE REFLEXO
INDIRETO OU MEDIATO NÃO SE EXPÕEM À POSSIBILIDADE DE
CONTROLE JURISDICIONAL CONCENTRADO – PRECEDENTES –
AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO
DE AGRAVO CONTRA ESSA DECISÃO – RECURSO DE AGRAVO
IMPROVIDO.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do
Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário**, na

ADI 6481 AGR / DF

conformidade da ata de julgamentos, **por maioria** de votos, **em negar provimento** ao agravo, **nos termos** do voto do Relator, **vencido** o Ministro Edson Fachin.

Brasília, Sessão Virtual de 25 de setembro a 02 de outubro de 2020.

CELSO DE MELLO – RELATOR

05/10/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.481
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE -
CNT
ADV.(A/S) : AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo, **tempestivamente interposto**, contra decisão monocrática, *por mim proferida*, **que não conheceu** da presente ação direta, **ajuizada** pela Confederação Nacional do Transporte – CNT.

Tal como assinalado na decisão recorrida, a entidade sindical autora da presente ação direta, *ora recorrente*, **tem o objetivo de questionar** a validade jurídico- -constitucional do § 3º do art. 82 da Lei nº 10.233/2001, **que atribui competência** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), *“para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e, nesse âmbito, aplicar, de modo não exclusivo, penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro” (grifei).*

Eis o teor do preceito normativo questionado na presente sede de fiscalização normativa abstrata:

“LEI Nº 10.233/2001:

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

(...)

§ 3º É, ainda, **atribuição do DNIT**, em sua esfera de atuação, **exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no art. 21 da Lei no 9.503, de 1997, observado o disposto no inciso XVII do art. 24 desta Lei.” (grifei)**

ADI 6481 AGR / DF

A autora da presente ação direta, ora agravante, **sustenta**, em síntese, que “o § 3º do art. 82 da Lei 10.233/2001, ao atribuir ao DNIT todas as competências acima listadas, acabou por afrontar a Constituição Federal, notadamente em seu artigo 144, §§ 2º e 10º, a demandar seu afastamento do ordenamento jurídico ou, ao menos, estabelecer sua interpretação conforme a Constituição Federal”.

Ao apreciar os aspectos processuais **concernentes à admissibilidade** da instauração **deste** processo de fiscalização normativa abstrata, **não conheci** da presente ação direta, **por entender** que a controvérsia ora suscitada – **concernente** à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e aplicar penalidades em razão das infrações ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) – **envolve mera exegese de textos normativos infraconstitucionais (Lei nº 10.233/01 e CTB)**.

Inconformado com essa decisão, a Confederação Nacional do Transporte – CNT **interpôs** este agravo interno, **sustentando** que “*não se está, nesse momento, discutindo se a competência do DNIT seria legal ou não, mas sim a própria constitucionalidade da lei que atribui a competência ao DNIT*”.

Por não me convencer das razões expostas pela parte ora recorrente, **submeto** à apreciação do Egrégio Plenário desta Suprema Corte **o presente** recurso de agravo.

É o relatório.

05/10/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.481
DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Não assiste razão à parte recorrente, eis que o ato decisório impugnado na presente sede recursal ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal na matéria ora em exame.

Como tive o ensejo de enfatizar na decisão agravada, entendo que a controvérsia ora suscitada diz respeito a situação caracterizadora de conflito indireto com o texto constitucional, o que inviabiliza a instauração do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

Não foi por outro motivo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, apreciando a ocorrência, ou não, de controvérsia alegadamente impregnada de transcendência, entendeu destituída de repercussão geral a questão suscitada no ARE 1.212.967-RG/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, por tratar-se de litígio referente a matéria infraconstitucional, fazendo-o em decisão assim ementada:

“Recurso extraordinário com agravo. Administrativo. DNIT. Competência. Fiscalização do trânsito nas rodovias e estradas federais. Aplicação de penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro. Matéria infraconstitucional. Ausência de repercussão geral. É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de

ADI 6481 AGR / DF

Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e para, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB)." (grifei)

Cabe destacar, no ponto, por sua inteira correção e pertinência, o teor do voto proferido, em referido julgamento (ARE 1.212.967-RG/RS), pelo eminente Ministro DIAS TOFFOLI, Relator, do qual extraio o seguinte fragmento:

"Na espécie, a Corte 'a quo', com base na interpretação das Leis nºs 10.233/01, 10.561/02 e 9.503/97 (CTB), concluiu que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) possui competência para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e, nesse âmbito, para aplicar, de modo não exclusivo, penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro.

Assim, para superar o entendimento do Tribunal de origem e acolher a pretensão recursal, seria necessário o reexame da causa a luz da legislação infraconstitucional citada. Eventual ofensa ao texto constitucional seria, caso ocorresse, apenas indireta ou reflexa, o que é insuficiente para amparar o recurso extraordinário.

.....
Diante do exposto, reafirmo a jurisprudência da Corte de que repousa na esfera da legalidade o deslinde da controvérsia atinente a competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro, manifestando-me pela inexistência de questão constitucional e, por conseguinte, pela ausência de repercussão geral." (grifei)

Como se sabe, a finalidade a que se acha vinculado o processo de controle normativo abstrato restringe-se, tão somente, à análise de hipóteses caracterizadoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal (RTJ 133/69, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RTJ 134/558, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 137/580, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), de tal modo que se

ADI 6481 AGR / DF

encontram excluídas do âmbito de fiscalização concentrada aquelas situações cujo exame de adequação constitucional, para efetivar-se, esteja sujeito a necessário contraste prévio entre o ato estatal impugnado e outros diplomas de caráter infraconstitucional, como se vê de precedentes desta Suprema Corte consubstanciados em decisões assim ementadas:

“O confronto do ato questionado com os dispositivos da Carta teria que passar, primeiramente, pelo exame ‘in abstracto’ de outras normas infraconstitucionais, de tal forma que não haveria confronto direto da lei em causa com a Constituição.

Não conhecimento da ação.”

(ADI 1.692/SP, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – grifei)

“– A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade pública, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes.”

(ADI 4.644-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende assinalar, por oportuno, que esse mesmo entendimento, firmado em sede de ações diretas de inconstitucionalidade (como na espécie) e de ações declaratórias de constitucionalidade, tem sido observado por esta Suprema Corte também em relação à arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois, tal como reiteradamente enfatizado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, situações de litigiosidade constitucional de caráter meramente reflexo, ainda que ocorrentes, não se expõem à possibilidade de controle jurisdicional concentrado (ADPF 93-Agr/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ADPF 125/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – ADPF 270/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 350-Agr/DF,

ADI 6481 AGR / DF

Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADPF 354/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, v.g.):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008, QUE REGULAMENTA A LEI DOS PORTOS (LEI 8.630/1993). OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I – A jurisprudência desta Suprema Corte não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial ora impugnado.

II – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADPF 169-AgR/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOSWIKI – grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGADA OFENSA AO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE, SE EXISTENTE, APENAS SE MOSTRARIA DE FORMA REFLEXA E INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE SUA ANÁLISE NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. NECESSÁRIA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL ATINENTE À MATÉRIA. PROVIDÊNCIA DESCABIDA NESTE MOMENTO PROCESSUAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Os atos que consubstanciem mera ofensa reflexa à Constituição não ensejam o cabimento das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes: ADPF 169-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 14/10/2013; ADPF 210-AgR, rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, DJe de 21/6/2013;

ADI 6481 AGR / DF

ADPF 93-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 7/8/2009.

2. 'In casu', o cotejo entre as decisões judiciais impugnadas e os preceitos fundamentais tidos por violados implicariam a análise da legislação estadual atinente, providência descabida nesta via processual.

3. Agravo regimental a que se nega provimento."

(ADPF 192-AgR/RN, Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)

"CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF-AGR). IMPUGNAÇÃO A RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA (CFQ). REGIME DE SUBSIDIARIEDADE E RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA SUSCITADA. CONDIÇÕES ESSENCIAIS DE ADMISSIBILIDADE DA ARGUIÇÃO. NÃO-ATENDIMENTO. NORMAS SECUNDÁRIAS E DE CARÁTER TIPICAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA REFLEXA. INIDONEIDADE DA ADPF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

.....
2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que a ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar (ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

3. Agravo Regimental improvido."

(ADPF 210-AgR/DF, Rel. Min TEORI ZAVASCKI – grifei)

"Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Portarias do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Supostas violações do princípio da legalidade e das competências constitucionais da Polícia Rodoviária Federal. Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas

ADI 6481 AGR / DF

ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPE. Agravo regimental não provido.

1. Trata-se de portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública que autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a pedido do Governador do mencionado ente federado.

2. Para verificar, 'in casu', as violações dos arts. 37, 'caput', e 144, § 2º, da Constituição Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão supedâneo legal à edição das portarias impugnadas.

3. Assim, as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/15.

4. Agravo regimental não provido."

(ADPF 468-AgR/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – grifei)

Cumpre relembrar, neste ponto, por oportuno, que o controle abstrato de constitucionalidade, para viabilizar-se processualmente, **exige** que a situação de conflito **entre** o ato estatal dotado de menor positividade jurídica e o texto da Constituição **transpareça**, de maneira direta e imediata, do cotejo que se faça, **desde logo**, entre as espécies normativas em relação de antagonismo, **eis que**, em sede de fiscalização concentrada, o contraste hierárquico com a Carta Política **não pode** estabelecer-se, obliquamente, mediante **confronto prévio** com qualquer estatuto ou diploma despojado de natureza constitucional, **como ocorre**, precisamente, **no caso ora em análise** (RTJ 189/98, Red. p/ o acórdão Min. ELLEN GRACIE – RTJ 199/946, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RTJ 205/1125, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RTJ 210/557, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 73/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO –

ADI 6481 AGR / DF

ADI 1.419/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.065/DF**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **ADI 2.714/DF**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – **ADI 3.789/PR**, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – **ADI 4.218-AgR/DF**, Rel. Min. LUIZ FUX – **ADI 4.856/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 4.952/PB**, Rel. Min. LUIZ FUX, v.g.):

“ATO REGULAMENTAR – DESCABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

– *As resoluções editadas pelo Poder Público, que veiculam regras de conteúdo meramente regulamentar, não se submetem à jurisdição constitucional de controle ‘in abstracto’, pois tais atos estatais têm por finalidade, em última análise, viabilizar, de modo direto e imediato, a própria execução da lei.*

– *A Lei n. 4.117/62, ao reconhecer um amplo espaço de atuação regulamentar ao Poder Executivo (art. 7º, § 2º), outorgou-lhe condições jurídico-legais para – com o objetivo de estruturar, de empregar e de fazer atuar o Sistema Nacional de Telecomunicações – estabelecer novas especificações de caráter técnico, tornadas exigíveis pela evolução tecnológica dos processos de comunicação e de transmissão de símbolos, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.*

Se a interpretação administrativa da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado ‘ultra legem’, quer porque tenha permanecido ‘citra legem’, quer porque tenha investido ‘contra legem’, a questão posta em análise caracterizará típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata.”

(ADI 561-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Ataque a dispositivo de Decreto que aprova Regulamento de ICMS e que se limita a reproduzir texto de Lei que não é atacado.

ADI 6481 AGR / DF

– Esta Corte já firmou o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra Decreto que regulamenta Lei, ou porque, havendo divergência entre aquele e esta, a questão se situa primariamente no terreno da legalidade, ou porque, sendo a norma daquele mera reprodução da desta, a inconstitucionalidade a ser atacada é da norma legal e só por via de consequência se reflete na norma do Decreto que a reproduz.

– No caso, configura-se a segunda hipótese, não tendo, portanto, sido atacada a norma legal que foi reproduzida no regulamento e cujo texto é o único impugnado.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”

(ADI 2.121/SC, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei)

“– Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público.

A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘in abstracto’ do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional.

A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado (...).

ADI 6481 AGR / DF

– Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes (...).”

(ADI 2.630-AgR/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária. O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes.

2. Agravo regimental desprovido.”

(ADI 3.074-AgR/DF, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – grifei)

Cabe registrar, por relevante, que tal entendimento vem merecendo o beneplácito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em sucessivos precedentes, tem reconhecido que situações de litigiosidade constitucional de caráter meramente reflexo, ainda que ocorrentes, não se expõem à possibilidade de contestação em sede de fiscalização normativa abstrata (ADI 1.670/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 2.334/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 2.387/DF, Red. p/ o acórdão Min. ELLEN GRACIE – ADI 4.095-AgR/PR, Rel. Min. ROSA WEBER – ADI 4.176-AgR/PR, Rel. Min. ROSA WEBER – ADI 4.642/MS, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – ADI 5.495/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – ADI 5.565/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – ADI 5.904-AgR/PR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, v.g.).

ADI 6481 AGR / DF

Sendo assim, em face das razões expostas, **nego provimento** ao presente recurso de agravo, **mantendo**, por seus próprios fundamentos, **a decisão** ora agravada.

É o meu voto.

05/10/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.481
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
AGTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE -
CNT**
ADV.(A/S) : **AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho o bem lançado relatório do e. Min. Celso de Mello, no entanto, peço vênica para divergir do seu voto.

Rememorando, a ADI impugna o art. 82, §3º, da Lei n.10.233/2001, o qual tem o seguinte teor:

“Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

(...)

§ 3º É, ainda, atribuição do DNIT, em sua esfera de atuação, exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no art. 21 da Lei no 9.503, de 1997, observado o disposto no inciso XVII do art. 24 desta Lei.”

O art. 24, XVII, referido, dispõe que cabe à ANTT “exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no inciso VIII do art. 21 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, nas rodovias federais por ela administradas.”

Por sua vez, dispõe o art. 21 da Lei n.º 9.503/1997:

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

ADI 6481 AGR / DF

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de policiamento ostensivo de trânsito, as respectivas diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VII - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

VIII - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

X - implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XI - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de

ADI 6481 AGR / DF

uma para outra unidade da Federação;

XIII - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas dos órgãos ambientais locais, quando solicitado;

XIV - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

Parágrafo único. (VETADO)

Assim, à exceção do do inciso VIII, de competência da ANTT, as demais atribuições do art. 21 da Lei n.º 9.503/1997, Código de Trânsito Brasileiro, seriam competência do DNIT.

O agravante sustenta, em sua inicial, que isso ofenderia o artigo 144, §§ 2º e 10º, da Constituição, alegando que essas competências seriam incompatíveis com os objetivos da autarquia e que deveriam ser exercidas pela Polícia Rodoviária Federal.

O e. relator entendeu, porém, que a questão implica ofensa indireta à Constituição, tal como entendeu o Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral no ARE 1.212.967:

“Recurso extraordinário com agravo. Administrativo. DNIT. Competência. Fiscalização do trânsito nas rodovias e estradas federais. Aplicação de penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro. Matéria infraconstitucional. Ausência de repercussão geral. É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e para, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB)”

No entanto, ali, a questão devolvida era de fato concernente ao âmbito interpretativo da legislação ordinária. Aqui, a questão trata-se de

ADI 6481 AGR / DF

saber se as competências atribuídas pela lei à autarquia imiscuem-se no âmbito da segurança pública reservado à Polícia Rodoviária Federal pelo art. 144 da Constituição da República.

Assim, compreendo que a ação direta deve ser conhecida, tal como foi conhecida, p.ex. a ADI n. 2998 acerca da competência do CONTRAN para cominar sanções:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO A DIVERSOS DISPOSITIVOS CONSTANTES DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – CTB. PREJUDICIALIDADE DA ANÁLISE QUANTO AO ART. 288, § 2º; IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO COM RELAÇÃO AOS ARTS. 124, VIII; 128 E 131, § 2º. APLICAÇÃO DE INTEPRETAÇÃO CONFORME AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 161: IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE SANÇÃO POR PARTE DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO - CONTRAN. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL: INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “OU RESOLUÇÕES DO CONTRAN” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 161. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – O § 2º do art. 288 do CTB foi revogado pela Lei 12.249/2010. II – Não há qualquer inconstitucionalidade quanto aos arts. 124, inciso VIII; 128; 131, § 2º. III - É inconstitucional o estabelecimento de sanção por parte do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Ação julgada procedente quanto ao parágrafo único do art. 161. IV – A expressão “ou das resoluções do CONTRAN” constante do caput do art. 161 contraria o princípio da reserva legal. V – Ação julgada parcialmente procedente.

(ADI 2998, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/04/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-07-2020 PUBLIC 31-07-2020)

Ou tal como se discutiu a competência normativa das Agências

ADI 6481 AGR / DF

Reguladoras:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial. 2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF). 3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação

ADI 6481 AGR / DF

setorial. Precedentes: ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014. 4. Improcedência do pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999, cujo texto unívoco em absoluto atribui competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Improcedência também do pedido alternativo de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999, que confere à ANVISA competência normativa condicionada à observância da legislação vigente. 5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade in abstracto o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. (...)

(ADI 4874, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Ante o exposto, voto pelo provimento do Agravo Regimental.
É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.481

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADV.(A/S) : AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO (83263/MG)

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 25.9.2020 a 2.10.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário