

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): A questão posta em debate na presente ADI cinge-se a saber se as Leis estaduais nº 8.269/2018 e nº 8.426/2019 violam a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para proposição de leis que disponham sobre servidores públicos e sobre órgãos da administração pública, disposta no art. 61, §1º, II, “c” e “e”, bem como se a Lei nº 8.269/2018 afronta a competência privativa da União para legislar sobre trânsito, conforme o art. 22, XI, CF/88.

Preliminarmente, defiro o pedido de aditamento à inicial formulado pela PGR, manifestando-me, assim, pelo conhecimento da ação.

Passando a analisar o mérito.

Em relação à alegada violação da reserva de iniciativa, entendo ser esta tese do autor procedente à luz da Constituição Federal e da jurisprudência deste Tribunal. O art. 61, § 1º, II, “c” e “e”, da Constituição estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria e sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Esta regra é aplicável simetricamente aos Estados por força do art. 25 da Constituição Federal, que impõe a observância pelos Estados dos princípios contidos na Carta Magna brasileira, incluída, portanto, a reserva de iniciativa. Tal aplicação simétrica foi consolidada na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do que estabelecido no âmbito do julgamento da ADI nº 5.536/AM, mediante a qual foi impugnada emenda à Constituição do Estado do Amazonas, entre outras razões, por supostamente violar a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual. Neste contexto, decidiu o Supremo Tribunal Federal pela procedência da tese mencionada, havendo expressa menção à extensão do preceito contido no art. 61, § 1º, II, “c” e “e”, da Constituição, aos Estados à luz do art. 25, CF/88. Transcrevo os trechos mais pertinentes da ementa ao que ora é discutido:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 82/2013 DO ESTADO DO AMAZONAS. VÍCIO DE INICIATIVA EM MATÉRIA ÔRGANICA À ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ART. 61, §1º, II, C). MODIFICAÇÃO DE REGRAS E CRITÉRIOS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR DA POLÍCIA CIVIL,

ATRIBUIÇÃO DE STATUS DE FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL EM ANTINOMIA À PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE SUBORDINAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL AO GOVERNADOR DE ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, §6º). PROCEDÊNCIA.

[...]

1. A Emenda Constitucional 82/2013 do Amazonas modificou regras e critérios de provimento do cargo de diretor da Polícia Civil e conferiu status de carreira jurídica, com independência funcional, ao cargo de delegado de polícia. Com isso, **alterou o regime do cargo e afetou o exercício de competência típica da chefia do Poder Executivo, o que viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, 'c', extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF).** " (ADI nº 5.536, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13.9.2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 25.9.2019 PUBLIC 26.9.2019, realce atual)

Nesse mesmo sentido: ADI nº 5.004, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 25.4.2018; ADI nº 645, rel. Min. Ilmar Galvão, DJe 13.12.1996; ADI nº 5.520, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 20.9.2019; ADI nº 3.922, rel. Min. Rosa Weber, DJe 5.11.2021; ADI nº 4.884, rel. Min. Rosa Weber, DJe 31.5.2017.

Uma vez demonstrada a aplicabilidade da reserva de iniciativa à proposição de leis estaduais, é possível afirmar que as leis estaduais contestadas violam o art. 61, § 1º, II, "c", CF/88, haja vista que dispõem sobre servidores ao preverem atribuições de agentes do Detran, como a seguir se expõe:

Lei nº 8.269

"Art. 5º Constatada a infração de trânsito que não seja possível sanar no local durante a fiscalização do veículo, desde que o ofereça condições de segurança para circulação, o **agente do Detran, responsável pela operação, lavrará a infração e procederá o recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual e a notificação**, que dar-se-á através do contra apresentação de recibo ao condutor, que terá prazo de até 30 (trinta) dias para apresentar o veículo no posto do Detran, com as irregularidades sanadas consoante a Lei Federal nº 14.071, de 13 de outubro de 2020". (realce atual)

Lei 8.426/2019

"Art. 1º **As operações destinadas à fiscalização veicular** de que trata o Parágrafo Único, do Art. 5º, da Lei 8269 de 27 de dezembro de 2018 **deverão ser realizadas por agentes do Departamento de Trânsito**

do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ, devidamente identificados. Parágrafo único. A fiscalização de que trata o caput deste artigo deverá ser registrada em vídeo, bem como o que der a causa das possíveis infrações de trânsito ou qualquer ilícito, devendo as referidas filmagens estarem disponíveis para o condutor no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da operação”.(realce atual)

Os diplomas impugnados incidem em vício de inconstitucionalidade formal, outrossim, ao disporem sobre órgão da administração pública, Detran, inobservando o art. 61, § 1º, II, “e”, CF/88. No que toca a este parâmetro de controle de constitucionalidade, poder-se-ia alegar, mediante interpretação gramatical do texto constitucional, que o art. 61, § 1º, “e”, da CF/88 reserva a iniciativa para proposições de leis que criam ou que extinguem Ministérios e órgãos da administração pública, não havendo qualquer reserva quanto a leis que simplesmente disponham sobre órgãos da administração pública, a exemplo das leis estaduais ora analisadas. Esta consideração, no entanto, é superada pelo entendimento deste Tribunal, consolidado na seguinte tese firmada no âmbito do julgamento da ADI nº 3.981: *“Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI, da Constituição Federal)”*. (ADI nº 3.981, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15.4.2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19.5.2020 PUBLIC 20.5.2020).

Ao se superar esta possível controvérsia, pode-se asseverar que os diplomas impugnados padecem de inconstitucionalidade, visto que dispõem sobre órgão de trânsito. É possível chegar a tal conclusão ao se atestar que a Lei nº 8.269/2018, por exemplo, determina a disponibilização do sítio eletrônico do departamento para fins de realização do licenciamento anual (art. 2º, *caput*); prevê a disponibilização do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV tanto mediante retirada do documento na sede do departamento quanto mediante envio do CRLV a endereço informado (art. 2º, § 2º); e veda que o órgão condicione o licenciamento anual do veículo automotor com mais de um ano de fabricação à vistoria prevista no art. 104 do Código de Trânsito Brasileiro (art. 3º, *caput*). Por oportuno, transcrevo os artigos referentes às disposições mencionadas:

“Art. 2º O licenciamento anual poderá ser realizado através do sítio eletrônico do órgão de trânsito.

[...]

§ 2º Após a quitação dos débitos de que trata o parágrafo primeiro do artigo 2º, o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo -

CRLV estará disponível para retirada presencial na unidade do Detran de registro do veículo ou poderá, caso o proprietário assim o queira, ser enviado para o endereço informado, consoante regulamentação a ser feita pelo Poder Executivo.

[...]

Art. 3º É vedado ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - DETRAN, condicionar o licenciamento anual de veículo automotor com mais de um ano de fabricação, a vistoria de que trata o artigo 104 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, Código de Trânsito Brasileiro – CTB”.

É possível concluir de tal forma, outrossim, a respeito da Lei nº 8.426/2019, porquanto dispõe sobre órgão da administração pública ao conferir incumbências a agentes do Detran, tais como: realizar as operações de fiscalização veicular e registrar tais operações em vídeo. Confirma-se o teor da norma:

“Art. 1º As operações destinadas à fiscalização veicular de que trata o Parágrafo Único, do Art. 5º, da Lei 8269 de 27 de dezembro de 2018 deverão ser realizadas por agentes do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ, devidamente identificados.

Parágrafo único. A fiscalização de que trata o caput deste artigo deverá ser registrada em vídeo, bem como o que der a causa das possíveis infrações de trânsito ou qualquer ilícito, devendo as referidas filmagens estarem disponíveis para o condutor no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da operação.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Chega-se a tal conclusão, ademais, à luz de julgamentos precedentes desta Corte, tal como o julgamento da ADI nº 5.916, em que se declarou inconstitucional a Lei estadual nº 7.345, por contrariar o preceito contido no art. 61, § 1º, II, “e”, da CF/88. Na ocasião, entendeu-se inconstitucional a norma impugnada por acrescentar atribuições ao Detran, tal como as Leis nº 8.269/2018 e nº 8.426/2019, de modo que versou sobre matérias reservadas à iniciativa legisladora do Poder Executivo. Colaciono trecho pertinente do voto relativo à ação direta mencionada e a lei impugnada na oportunidade, a fim de que afira a proximidade do precedente ao processo ora julgado:

“Ao impor obrigações ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/DF, acrescentando novas atribuições à

Autarquia, os dispositivos atacados – veiculados, repita-se, em diploma de origem parlamentar – versaram matéria reservada à iniciativa legiferante do Executivo, a quem cumpre a apresentação de projetos de lei concernentes à estrutura administrativa do respectivo ente federado, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', e 84, inciso VI, alínea 'a'" da Constituição Federal." (ADI nº 5916, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15.5.2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 5.6.2019 PUBLIC 6.6.2019)

Lei nº 7.345, de 14 de julho de 2016

“Art. 1º Fica determinado que o Detran-RJ faça constar no Certificado de Registro Veicular - CRV - a quilometragem exibida no ato da vistoria de transferência do veículo, no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único. O Certificado de Registro Veicular - CRV - de que trata o "caput" deste artigo terá um campo obrigatório destinado ao lançamento da quilometragem rodada pelo veículo.

Art. 2º Caberá ao Detran-RJ, para expedição do licenciamento anual, a anotação e a consequente inclusão no banco de dados do órgão do número de quilômetros exibido no hodômetro do veículo vistoriado.

Art. 3º O Detran-RJ incluirá no seu banco de dados essa informação, que poderá ser acessada via internet, obedecendo aos mesmos critérios que a consulta de multas, com o fornecimento dos dados do proprietário e número do Renavam”.

Findas as considerações acerca da inconstitucionalidade dos diplomas impugnados, por violarem a reserva de iniciativa do Presidente da República, passo a considerar tese constante na exordial segundo a qual a Lei nº 8.269/2018 padece de inconstitucionalidade por usurpar competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, prevista no art. 22, XI, da Constituição Federal.

Entendo que esta tese deve ser considerada procedente, porquanto os artigos 2º, § 1º, I e II, e 3º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.269/2018, dispõem sobre trânsito e transporte de forma distinta à legislação federal – Código de Trânsito Brasileiro –, contrastando com o art. 22, *caput* e inc. XI, da Constituição Federal, que restringe a competência para legislar sobre tais matérias à União.

O art. 2º, § 1º, I e II, da Lei nº 8.269/2018 veda a utilização, pelo Poder Executivo, da inadimplência do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e da multa de trânsito como motivos impeditivos para que os proprietários dos veículos possam realizar o licenciamento anual.

Entretanto, o art. 131, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro – CTB estabelece que somente será considerado licenciado o veículo quando estiverem quitados débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo. Transcrevo a seguir os trechos das normas mencionadas da Lei estadual e do Código de Trânsito Brasileiro:

Lei nº 8.269/2018

“Art. 2º O licenciamento anual poderá ser realizado através do sítio eletrônico do órgão de trânsito.

§ 1º O licenciamento anual compreende o recolhimento do Documento Único do Detran de Arrecadação - DUDA, referente ao licenciamento anual, a taxa de emissão de CRLV e do seguro obrigatório - DPVAT.

I - consoante a Lei nº 7.718, de 09 de outubro de 2017, a **inadimplência do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, não poderá ser usada pelo Poder Executivo, como motivo impeditivo para que os proprietários dos veículos possam, junto ao DETRAN, realizar o licenciamento de que trata o caput do artigo 2º da presente Lei .**

II - a multa de trânsito, não poderá ser usada pelo Poder Executivo, como motivo impeditivo para que os proprietários dos veículos possam junto ao DETRAN, realizar o licenciamento de que trata o caput do artigo 2º da presente Lei”. (realce atual)

Código de Trânsito Brasileiro de 1997

“Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro de Veículo, em meio físico e/ou digital, à escolha do proprietário, de acordo com o modelo e com as especificações estabelecidos pelo Contran.

§ 2º **O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo , independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas”.** (realce atual)

É prescrito no art. 3º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.269/2018, que o licenciamento anual não poderá ser condicionado à vistoria prevista no art. 104 do CTB e que o documento de licenciamento será expedido independentemente da vistoria. No entanto, está estabelecido no art. 131, § 3º, do CTB, que o proprietário do veículo deve comprovar a aprovação do automóvel em inspeções de segurança ao licenciá-lo. Por oportuno, disponho o teor dos dispositivos estatal e federal:

Lei nº 8.269/2018

“Art. 3º É vedado ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - DETRAN, condicionar o licenciamento anual de veículo automotor com mais de um ano de fabricação, a vistoria de que trata o artigo 104 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, Código de Trânsito Brasileiro - CTB.

Parágrafo único. Para fins do artigo 131 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, Código de Trânsito Brasileiro - CTB, **o Detran expedirá documento de licenciamento, independentemente da vistoria de que trata o artigo 104 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB ”**. (realce atual)

Código de Trânsito Brasileiro de 1997

“Art. 131. **O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro de Veículo** , em meio físico e/ou digital, à escolha do proprietário, de acordo com o modelo e com as especificações estabelecidos pelo Contran.

§ 3º **Ao licenciar o veículo, o proprietário deverá comprovar sua aprovação nas inspeções de segurança veicular e de controle de emissões de gases poluentes e de ruído, conforme disposto no art. 104 ”**. (realce atual)

Declarar inconstitucional o dispositivo estadual por legislar sobre trânsito de forma dissonante ao CTB não somente é possível a partir da interpretação do texto constitucional e do cotejo entre as normas federal e estadual, mas é igualmente possível à luz da jurisprudência desta Corte a este respeito.

A título exemplificativo, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional lei do Estado do Rio Grande do Sul tendo como parâmetro a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte no âmbito do julgamento da ADI nº 1.972. Naquela oportunidade, foi declarada inconstitucional a lei estadual por dispor sobre inspeção técnica veicular – assim como a lei ora contestada –, uma vez que o Estado não dispõe de autoridade para disciplinar a matéria, não havendo sequer necessidade de se proceder a qualquer juízo de compatibilidade entre a norma impugnada e o Código de Trânsito Brasileiro. Transcrevo, por oportuno, a ementa da ação direta mencionada:

“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. TRÂNSITO. LEI 11.311/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSPEÇÃO TÉCNICA VEICULAR. VIOLAÇÃO AO ART. 22, XI, DA CF. MATÉRIA PRIVATIVAMENTE OUTORGADA À UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.

1. Ao disciplinar tema que está inegavelmente compreendido na noção conceitual de trânsito – não se confundindo com aquilo que o art. 23, XII, da Constituição denominou de “política de educação para segurança no trânsito” – a Assembleia Legislativa estadual se houve com nítido excesso no exercício de sua competência normativa, em afronta à previsão do art. 22, XI, da Constituição, o que implica a invalidade da Lei 11.311/99.

2. A atividade de inspeção das condições de segurança veicular somente poderá ser exercida pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal quando assim autorizados por delegação do órgão federal competente (art. 22, III, do Código de Trânsito Brasileiro). Ao atribuir ao DETRAN/RS competência para realizar referidas inspeções, além de possibilitar a transferência da execução das inspeções a Municípios, consórcios de Municípios e concessionárias, a Lei 11.311/99 também usurpou a titularidade da União para prestação desses serviços, ainda que por delegação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, confirmando-se liminar anteriormente concedida.”

No mesmo sentido: ADI nº 1.973 MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 9.11.2007; ADI nº 5.796, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 16.4.2021; ADI nº 5.774, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 20.9.2019; ADI nº 3.135, de minha relatoria, DJe 1º.8.2006.

A partir das considerações apresentadas, conclui-se que as Leis estaduais nº 8.269/2018 e nº 8.426/2019 dispõem sobre servidores públicos e sobre órgãos da Administração Pública, contrariando o mandamento constitucional contido no art. 61, § 1º, “c” e “e”. Conclui-se, outrossim, que a Lei nº 8.269/2018 usurpa competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, violando a norma prevista no art. 22, XI, da Constituição Federal. Por fim, consideradas as leis supramencionadas inconstitucionais, depreende-se que devem ser declarados inconstitucionais, por arrastamento, o Decreto nº 46.549/2019, do Governador do Estado do Rio de Janeiro, e a Portaria nº 5.533/2019, do Presidente do DETRAN/RJ, haja vista que foram elaborados com fundamento na Lei nº 8.269.

Dispositivo

Por todo o exposto, conheço da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade das Leis nº 8.269/2018 e nº 8.426/2019, ambas do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, do Decreto nº 46.549/2019, do

Governador do Estado do Rio de Janeiro, e da Portaria nº 5.533/2019, do Presidente do DETRAN/RJ.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 07/04/2023 00:00