

05/03/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.293 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG
ADV.(A/S) : RAFAEL BARROSO FONTELLES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI N. 2.026/2009 DO ESTADO DE RONDÔNIA. EMPRESAS SEGURADORAS DE AUTOMÓVEIS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO (DETRAN) DE TODOS OS SINISTROS DE VEÍCULOS REGISTRADOS NO ESTADO CONSIDERADOS PERDA TOTAL. DESTRUIÇÃO DE CARÇAÇA INUTILIZADA PELO SISTEMA DE PREENSA COM PROIBIÇÃO DE REAPROVEITAMENTO DE PEÇAS. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO ANTE DESCUMPRIMENTO. PROIBIÇÃO DE RECEBER VANTAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEVER DO DETRAN DE BAIXAR IMEDIATAMENTE A DOCUMENTAÇÃO DO VEÍCULO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGURO E TRÂNSITO (CF/1988, ART. 22, I, VII E XI). PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei n. 2.026/2009 do Estado de Rondônia, que obriga seguradoras a comunicar, no prazo de 48 horas, todos os sinistros de veículos irrecuperáveis ao

ADI 4293 / RO

Detran/RO para baixa de registro, vedada a reutilização de chassi; determina a destruição das carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa; e proíbe a reutilização de peças, sob pena de proibição de recebimento, a qualquer título, de vantagem econômica ou patrimonial da administração pública direta e indireta.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A controvérsia consiste em saber se a legislação estadual questionada: (i) viola a competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, I e XI); e (ii) ofende o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, consideradas a necessidade e a adequação da sanção ante descumprimento de obrigação imposta para o atingimento da finalidade pretendida pela norma.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A CF/1988 preconiza a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte e permite delegação aos Estados apenas mediante lei complementar (art. 22, XI e parágrafo único), o que não ocorreu na espécie.

4. A União, no exercício de sua competência normativa, disciplinou exaustivamente a matéria por meio do CTB (Lei n. 9.503/1997), incluindo a baixa do registro de veículos irrecuperáveis (art. 126) e as atividades de desmontagem, cabendo ao Contrans regulamentar o tema.

5. Atos normativos estaduais que disciplinem relações contratuais securitárias, ainda que em sede de produção e consumo, bem como preconizem obrigações contratuais relativas a seguros de veículos, inclusive no tocante a regras sobre registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados, invadem a competência da União para legislar sobre direito civil e seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente.

6. Normas similares editadas por outros Estados da Federação foram declaradas inconstitucionais pelo STF, que consolidou entendimento pela necessidade de regulamentação uniforme sobre

ADI 4293 / RO

trânsito no território nacional, a fim de evitar assimetrias normativas e garantir a segurança viária e a eficiência administrativa (ADI 4.710, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 4.156, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes).

7. No campo material, a imposição, às seguradoras de veículos, da sanção de proibição de receber, a qualquer título, vantagem econômica ou patrimonial da Administração Pública (Lei n. 2.026/2009 do Estado de Rondônia, art. 2º, parágrafo único) em razão do descumprimento da obrigação de destruir as carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa mostra-se incompatível com os postulados constitucionais da desproporcionalidade e da razoabilidade a serem observados pelo poder público, porquanto há medidas mais adequadas e menos gravosas que produziram o mesmo resultado. A própria União, ao extensivamente regular a matéria em discussão, estatuiu mecanismos para reprimir a atuação de infratores.

IV. DISPOSITIVO

8. Pedido julgado procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei n. 2.026/2009 do Estado de Rondônia.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 21 a 28 de fevereiro de 2025, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.026, de 28 de janeiro de 2009, do Estado de Rondônia, nos termos do voto do Relator. Falou, pela requerente, o Dr. Rafael Barroso Fontelles. Afirmou suspeição o ministro Luís Roberto Barroso (Presidente).

Brasília, 5 de março de 2025.

ADI 4293 / RO

Ministro NUNES MARQUES

Relator

05/03/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.293 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG**
ADV.(A/S) : **RAFAEL BARROSO FONTELLES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG) ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n. 2.026, de 28 de janeiro de 2009, do Estado de Rondônia, que obriga as seguradoras a comunicar ao Departamento Estadual de Trânsito (Detran/RO) todos os sinistros de veículos registrados no âmbito do Estado considerados perda total, no prazo de 48 horas após a emissão do laudo, bem como a destruir, no prazo de 5 dias, as carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa a fim de impossibilitar o reaproveitamento das peças:

Art. 1º Ficam as seguradoras obrigadas a comunicar ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO todos os sinistros de veículos registrados no âmbito do Estado de Rondônia considerados perda total.

Parágrafo único. As comunicações deverão ser feitas no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas após a emissão do laudo pela seguradora.

ADI 4293 / RO

I – feita a comunicação, o DETRAN/RO fará a imediata baixa na documentação do veículo, sendo vedada a reutilização do número do chassi: e

II – as carcaças não poderão ser reaproveitadas.

Art. 2º As seguradoras providenciarão, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, a destruição das carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa, de modo a não possibilitar o reaproveitamento das peças.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo ensejará a proibição de receber, a qualquer título, vantagem econômica ou patrimonial da administração pública direta e indireta.

Art. 3º O Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa dias) expedirá as instruções necessárias à fiel execução desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A proponente articula a legitimidade ativa, por ser entidade de classe de âmbito nacional representativa dos interesses das empresas de seguro privado e capitalização. Afirma a pertinência temática entre suas finalidades sociais e o objeto da ação, ao argumento de que o diploma questionado impõe obrigações às empresas seguradoras de veículos.

Diz inobservados os princípios do devido processo legal substantivo, da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais exigem a adequação e a necessidade dos atos do poder público para alcançar a finalidade pretendida.

Aponta vício formal da norma atacada, por usurpação da competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI), em razão de o registro de veículos ser requisito necessário ao livre tráfego automotivo. Argumenta que a baixa de veículos irrecuperáveis, a destinação das carcaças, a forma e o prazo para comunicação do sinistro são matérias diretamente relacionadas à segurança do trânsito.

ADI 4293 / RO

Assinala a competência do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) para fixar o prazo e a forma do requerimento de baixa do registro, nos termos do art. 126 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Acresce que o ato impugnado não se limita a reproduzir a legislação federal, inovando a respeito de prazos, obrigações e sanções.

Alega invadida a competência privativa da União para legislar sobre direito civil – particularmente no tocante ao direito de propriedade –, tendo em vista a determinação de destruição das carcaças e a inviabilização de reaproveitamento das peças, intactas ou não.

Ressalta a inexistência de lei complementar que autorize os Estados a legislar sobre questões específicas relativas às matérias citadas.

Sob o prisma material, sustenta que o art. 2º, parágrafo único, da lei infirmada contraria o princípio da proporcionalidade. Reputa desproporcional a obrigação imposta às seguradoras atinente à proibição de recebimento, a qualquer título, de vantagem econômica ou patrimonial da administração pública direta e indireta como penalidade pelo descumprimento da obrigação de destruir os veículos irrecuperáveis no prazo de 5 dias. Sublinha que a sanção apenas impacta seguradoras que tenham ou visem firmar contrato com a Administração Pública. Entende não configurada a necessidade da medida. Frisa que os fins a que se destina poderiam ser atingidos por meios menos gravosos, como a imposição de multa. Segundo argui, as seguradoras que não dispõem de instrumentos para a prensa das carcaças dependem de terceiros prestadores do serviço, o que acentua a desproporcionalidade da norma.

Quanto ao risco, assinala a uniformidade de tratamento da matéria em âmbito nacional, por si só.

Requer a concessão de medida cautelar para a suspensão dos efeitos da Lei n. 2.026/2009 do Estado de Rondônia. Pede, ao fim, a declaração de

ADI 4293 / RO

inconstitucionalidade.

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia informa que o diploma em discussão decorre de projeto de lei de autoria parlamentar aprovado por unanimidade, voltado a facilitar a fiscalização, pelo Detran/RO, da baixa de veículos sinistrados considerados irrecuperáveis pelas seguradoras e coibir a prática de fraude. Manifesta-se pela improcedência do pedido.

O Governador do Estado de Rondônia alega que as normas questionadas não versam regras de trânsito, mas o procedimento para retirada do veículo de circulação. Remete a esquema fraudulento conhecido como “esquentar” veículo furtado, mediante o transplante de peças com identificação de chassi de um veículo sinistrado para o furtado. Reconhece que o diploma dispõe sobre o direito de propriedade, ao exigir a destruição da carcaça dos veículos sinistrados com perda total. Pontua, contudo, que a única forma de combater as fraudes seria a destruição das peças nas quais constem o número de identificação do chassi, sem prejuízo do aproveitamento econômico das demais peças, para evitar prejuízos ao meio ambiente. Pede a improcedência do pedido e, sucessivamente, a atribuição de interpretação conforme à Constituição às normas impugnadas.

O Advogado-Geral da União afirma que o diploma inquinado preconiza regras de trânsito, uma vez que o registro de veículo automotor constitui um dos requisitos para o tráfego em vias públicas. Menciona que registro e baixa estão disciplinados nos arts. 120 e 126 do CTB, os quais outorgam ao Contran a atribuição para definir o prazo e a forma da baixa do registro, não competindo ao Estado de Rondônia fazê-lo, sobretudo por não existir lei complementar federal delegando a regulação dessas questões às unidades federadas. Defende a procedência do pedido.

ADI 4293 / RO

O Procurador-Geral da República aponta a legitimidade ativa da requerente. Reporta-se à ADI 4.156, na qual consignado que o registro de veículo é matéria vinculada a trânsito e, particularmente, ao tráfego de veículos automotores. Salaria que, nos termos da ADI 3.254, a disciplina da baixa diz respeito à segurança do trânsito. Reputa necessária a uniformidade do tratamento normativo para o adequado funcionamento do sistema de controle dos veículos. Alude à norma do CTB que fixa a responsabilidade das seguradoras de requerer a baixa do registro de veículo irrecuperável, bem como a competência do Contran para fixar o prazo e a forma do requerimento de baixa. Frisa que a União prevê mecanismos para coibirem a atuação de agentes infratores. Opina pela procedência do pedido.

Em 6 de maio de 2021, determinei a intimação da requerente para informar sobre a vigência da Lei atacada, bem assim do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para que se manifestassem.

A requerente demonstra a vigência da norma impugnada. Afirma que, após o ajuizamento, o Supremo consolidou jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade de normas de conteúdo idêntico – ADI 4.156, ministro Gilmar Mendes; e ADI 4.704, ministro Luiz Fux. Ratifica o pedido formulado na inicial.

O Advogado-Geral da União acresceu que a Lei n. 12.977/2014, além de conferir nova redação ao art. 126 do Código de Trânsito Brasileiro, regulou e disciplinou a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres, definindo critérios para parametrizar a reutilização de peças de veículos desmontados. Destaca que o Contran editou a Resolução n. 11/1998, a qual “estabelece critérios para a baixa de registro de veículos a que se refere bem como os prazos para efetivação”, inclusive determinando, no caso de veículos sinistrados com laudo de perda total, o recolhimento e retenção pelos órgãos responsáveis pela

ADI 4293 / RO

baixa do registro da documentação do veículo e a destruição das partes do chassi que contém o registro e suas placas. Aduz a fixação do prazo de 15 dias, após o laudo de perda total, para baixa do registro pela seguradora ou adquirente.

Remete-se à Resolução n. 611/2016 do Contran, que prevê “o recolhimento da parte do chassi que contém o número VIN poderá ser substituído por laudo fotográfico que ateste que a identificação do chassi foi descaracterizada no local através de procedimento realizado pelo órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, ou por entidade por ele autorizada para esta finalidade”. Ressalta que a extensa regulamentação pela União não admite disciplina paralela pelos Estados e Distrito Federal, sobretudo por não haver lei complementar federal que o autorize. Ratifica a manifestação pela procedência do pedido.

O Procurador-Geral da República reitera o parecer anterior, argumentando que o Supremo declarou a inconstitucionalidade de lei idêntica de outro Estado-membro. Opina pela procedência.

É o relatório.

A
controvérsia consiste em definir a constitucionalidade de lei estadual que impõe às seguradoras as obrigações de (i) comunicação dos sinistros ao Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Rondônia visando à baixa da documentação de veículos irrecuperáveis e (ii) destruição das carcaças por prensagem, com a proibição de reutilização de peças.

O cerne da irresignação é a articulação de (i) vício formal, tendo em vista a alegada competência legislativa privativa da União para legislar sobre trânsito e direito civil; e (ii) vício material, por arguida ofensa ao princípio da proporcionalidade.

A questão não é inédita no Supremo. Em diversas ocasiões, o Plenário consignou a inconstitucionalidade de legislações similares, senão idênticas, editadas por outras unidades federadas, que dispunham sobre registro, desmonte e comercialização de veículos e impunham a prensa de veículos sinistrados, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI).

Já em 2005, ao apreciar a ADI 3.254, ministra Ellen Gracie, a Corte, por unanimidade, consignou que o controle da baixa de registro e do desmonte e comercialização de veículos irrecuperáveis é matéria , porquanto visa evitar que unidades automotivas vendidas como sucata – a exemplo daquelas sinistradas com laudo de perda total – sejam reformadas e reintroduzidas no mercado de veículos em circulação.

O tema voltou à pauta do Tribunal por ocasião do julgamento da ADI 4.704, ministro Luiz Fux, *DJe* de 4 de abril de 2019, na qual se

impugnavam disposições normativas da Lei n. 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina que (i) proibiam as empresas seguradoras, no caso de veículos sinistrados, de impor aos consumidores beneficiários os estabelecimentos ou prestadores de serviços de reparação, credenciados e/ou referenciados, como condição para o processamento do conserto , bem como, no caso de veículos salvados considerados aptos para circulação mediante inspeção dos órgãos de controle de trânsito, de negar a contratar seguro ; (ii) obrigavam as seguradoras a informar aos consumidores sobre seu direito de livre escolha do estabelecimento reparados sem que configurasse hipótese de negativa para eventual indenização ou conserto , a emitir e entregar aos consumidores certificado de garantia dos serviços prestados e das peças substituídas , a comunicar mensalmente a ocorrência de todos os acidentes automobilísticos que redundassem em indenização e/ou reparação de veículos sinistrados, bem assim a cadastrarem-se junto ao Detran/SC e a encaminharem relatório dos veículos segurados e dos que sofreram sinistro ; e (iii) conferiam ao Detran/SC a competência para autorizar a comercialização de veículo sinistrado por companhia seguradora depois de indenizado o beneficiário , além de publicar trimestralmente a relação dos veículos sinistrados, com destinação para os que tivessem sofrido desmonte e/ou comercialização de peças e partes .

Naquela oportunidade, o Supremo concluiu que a matéria versada nos arts. 1º e 2º, concernente às

(ADI 4.228 e ADI 3.605, ambas da relatoria do ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 13 de agosto de 2018 e *DJe* de 19 de setembro de 2017, respectivamente).

Quanto aos citados arts. 6º e 8º, consignou tratarem de

, nos termos do art. 22, XI, da Constituição Federal (ADI 874, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 28 de fevereiro de 2011; ADI 3.444, ministra Ellen Gracie, *DJe* de 3 de fevereiro de 2006).

Desse modo,

Portanto, não é dado aos Estados e ao Distrito Federal legislar livremente acerca das condições e coberturas praticadas pelas seguradoras, ainda que sejam competentes para normatizarem acerca de produção e consumo, bem como responsabilidade por dano ao consumidor. Trata-se de opção político-normativa do poder constituinte de 1988 direcionada à uniformidade do tratamento do tema e à salvaguarda do pacto federativo. Quanto ao tema, transcrevo trechos pertinentes da ementa do acórdão publicado no *DJe* de 4 de abril de 2019:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ARTIGOS 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 E 12 DA LEI 15.171/2010 DO
ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE ORIGEM
PARLAMENTAR. DISCIPLINA DE OBRIGAÇÕES
CONTRATUAIS RELATIVAS A SEGUROS DE VEÍCULOS.

. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE NORMAS QUE ESTABELEÇAM AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PERTENCENTES À ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA (ARTIGOS 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1.

Precedentes: ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014.

2.

. Precedentes: ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2018; ADI 1.589, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 7/12/2006; e ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006.

3.

.
Precedentes: ADI 874, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; e ADI 3.444, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de

3/2/2006.

4. A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, *e*; e 84, VI, *a*, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006.

5. *In casu*, os artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, de origem parlamentar, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015,

e usurpando a iniciativa do chefe do Poder Executivo para criar atribuições para os órgãos da administração estadual (artigos 61, § 1º, II, *e*; e 84, VI, *a*, da Constituição Federal).

6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015.

A ADI 4.156, ministro Gilmar Mendes, por sua vez, veiculou controvérsia semelhante à destes autos: a Lei então questionada – de n. 8.914/2008 do Estado de Mato Grosso – obrigava as seguradoras a comunicarem ao Detran/MT todos os sinistros de veículos registrados no Estado que fossem considerados perda total, no prazo de 48 horas da emissão do laudo, competindo ao Detran/MT a imediata baixa na documentação do veículo, vedada a reutilização do número do chassi,

autorizando-se apenas o reaproveitamento das carcaças.

De forma semelhante ao art. 2º questionado na presente ação direta, o art. 2º da Lei n. 8.914/2008 do Estado de Mato Grosso impôs às seguradoras a destruição, no prazo de 5 dias, das carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa, de modo que fosse impossibilitado o reaproveitamento das peças, sob pena de serem proibidas de receber, a qualquer título, vantagem econômica ou patrimonial da Administração Pública direta e indireta.

Ao examinar a ação, esta Corte julgou procedente o pedido, declarando inconstitucional a Lei n. 8.914/2008 do Estado de Mato Grosso, em razão da usurpação da

, nos termos do art. 22, XI, da Constituição Federal. Confira-se a ementa do acórdão publicado no *DJe* de 9 de dezembro de 2019:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 8.914/2008 do Estado do Mato Grosso. Imposição de obrigações a seguradoras que recebam veículos sinistrados com perda total. 3. Ofende a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte lei estadual que determina a notificação para baixa de veículos sinistrados e impõe sua destruição por prensagem. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Mais recentemente, ao apreciar a ADI 4.710, da relatoria da ministra Rosa Weber, o Tribunal analisou a Lei n. 9.375/2011 do Estado da Paraíba, cujas normas se mostram bastante similares às sob exame nesta ação. Confira-se o teor:

Art. 1º Ficam as seguradoras obrigadas a comunicar ao Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba DETRAN/PB todos os sinistros de veículos registrados no Estado que forem

considerados perda total.

I – As comunicações deverão ser feitas no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas após a emissão do laudo pela seguradora, cujo descumprimento ensejará na aplicação de multa no valor de 100 (cem) UFIR por veículo, dobrada em caso de reincidência;

II – após a comunicação, o DETRAN/PB deverá fazer a baixa imediata na documentação do veículo, sendo vedada a reutilização do número do chassi;

Art. 2º As seguradoras providenciarão, no prazo máximo de 05 (cinco) dias, a destruição das carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa, de modo a não possibilitar o reaproveitamento das peças.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo ensejara a proibição de receber, a qualquer título, vantagem econômica ou patrimonial da administração pública direta e indireta.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, inclusive no que concerne aos documentos necessários para a baixa.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Por ocasião do julgamento, a Relatora consignou que a jurisprudência desta Corte se orienta no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais que disponham sobre registro, desmonte, comercialização de veículos e que imponham a prensa de veículos sinistrados, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI).

Além disso, o Tribunal ratificou precedentes no sentido de competir ao Governador do Estado a iniciativa do processo legislativo de lei direcionada a estabelecer atribuições e obrigações a órgãos componentes da estrutura administrativa do Poder Executivo estadual (CF, art. 61, § 1º, II, “e”), como o Detran (ADI 2.341, ministra Rosa Weber; ADI 2.721, ministro Maurício Corrêa; ADI 4.211, ministro Teori Zavascki; ADI 5.352,

ministro Alexandre de Moraes).

Afinal, normas instituidoras de reserva de iniciativa são dotadas de natureza estruturante na organização da Federação brasileira e, por conseguinte, de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, na medida em que traduzem expressão do princípio da separação dos poderes (CF, arts. 1º e 2º) (ADI 637, ministro Sepúlveda Pertence; e AI 5.087, ministro Alexandre de Moraes).

Nessa esteira, transcrevo a ementa do acórdão, publicado no *DJe* de 18 de novembro de 2021:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 9.375/2011 do Estado da Paraíba. Obrigatoriedade das seguradoras comunicarem, ao DETRAN/PB, os sinistros que forem considerados perda total. Legitimidade ativa *ad causam*. Confederação sindical. Pertinência temática configurada. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União Federal para dispor sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). Lei criadora de atribuições a órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo local. Reserva de iniciativa. Violação dos arts. 61, §1º, II, *e*, 84, VI, *a*, CF.

1. A jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais que disponham sobre registro, desmonte, comercialização de veículos e que imponham a prensa de veículos sinistrados, enquanto questões intimamente conectadas ao trânsito e sua segurança, afetos à competência legislativa privativa da União Federal (art. 22, XI, CF). Precedentes.

2. As regras inerentes ao processo legislativo, nos termos da jurisprudência desta Casa, são de reprodução obrigatória pelos demais entes da Federação.

3. Aplica-se, em âmbito estadual, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que consagra reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo das

matérias nele constantes.

4. A criação de atribuições, por meio de lei oriunda de projeto de iniciativa parlamentar, a órgão vinculado à estrutura do Poder Executivo revela-se colidente com a reserva de iniciativa do Governador do Estado (arts. 61, § 1º, II, *e*, 84, VI, *a*, CF). Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade . Pedido julgado .

Na espécie, os dispositivos questionados, tal como nos precedentes mencionados, estabelecem prazo para comunicação ao Detran, proíbem a reutilização da carcaça, determinando sua destruição, e fixam a penalidade de “proibição de receber, a qualquer título, vantagem econômica ou patrimonial da administração pública direta e indireta” (art. 2º, parágrafo único).

A legislação estadual impugnada não só invade a competência normativa exclusiva da União relativamente a trânsito e sua segurança (CF, art. 22, XI), como também inova, a mais não poder, em relação à regulamentação nacional, contrariando-a.

Ora, não cabe ao legislador estadual usurpar a competência da União, afrontando o pacto federativo e as normas constitucionais regentes do processo legislativo, tampouco estabelecer regulamentação diversa daquela instituída uniformemente pelo ente central.

A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988, consubstanciada na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, ao mesmo tempo que confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

A Lei Maior confere à União competência privativa para legislar sobre trânsito e, por decorrência lógica, sua segurança (art. 22, XVI):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI – trânsito e transporte;

[...]

O parágrafo único do citado comando constitucional preconiza que somente mediante autorização instrumentalizada por legislação complementar caberá aos Estados e ao Distrito Federal a normatização de questões específicas atinentes à matéria:

Art. 22. [...]

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Todavia, não há lei complementar federal a delegar aos Estados-membros competência para regular sobre registro veicular e reutilização de peças de automóveis sinistrados.

No exercício de sua competência normativa constitucional, o ente central editou a Lei n. 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB) –, cujos dispositivos tratam, entre outros pontos, sobre o registro de veículos (arts. 120 a 129-B), inclusive a baixa do registro (art. 126). A propósito, confira-se a redação desse último dispositivo:

Art. 126. O proprietário de veículo irrecuperável, ou destinado à desmontagem,

, vedada a remontagem do veículo sobre o mesmo chassi de forma a manter o registro anterior. (Redação dada pela Lei nº 12.977, de 2014)

§ 1º A obrigação de que trata este artigo é da companhia seguradora ou do adquirente do veículo destinado à desmontagem, quando estes sucederem ao proprietário. (Incluído pela Lei nº 14.440, de 2022)

§ 2º A existência de débitos fiscais ou de multas de trânsito e ambientais vinculadas ao veículo não impede a baixa do registro. (Incluído pela Lei nº 14.440, de 2022)

A Lei n. 12.977, de 20 de maio de 2014, além de alterar a redação do art. 126 do CTB, disciplinou a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres, que somente pode ocorrer após a emissão da certidão de baixa do registro (art. 7º), bem como dispôs sobre o registro das peças destinadas a reutilização (art. 9º), desde que atendidas as exigências técnicas estabelecidas pelo Contran (art. 10).

O CTB também fixa a competência do Conselho para dispor sobre o prazo e a forma do requerimento de baixa do registro (art. 126, *caput*). A Resolução n. 11/1998 do Contran, expressão da competência regulamentar do órgão, estabelece os critérios e prazos relacionados à baixa de veículos, inclusive os irrecuperáveis e sinistrados com laudo de perda total (art. 1º, I e III). A norma determina que o responsável pela comunicação deve requerer a baixa do registro do veículo em 15 dias

após a constatação de sua condição mediante laudo, sob pena de multa (CTB, art. 240).

O entendimento sedimentado do Plenário é de que o sistema federativo não comporta a coexistência de normas distintas acerca do mesmo tema, sob pena de desequilíbrio, assimetria e caos normativo.

Na espécie, a matéria, além de ser reservada à competência legislativa da União, exige uniformidade de tratamento em todo território nacional. Pretende-se, desse modo, garantir tanto a segurança viária quanto a eficácia da fiscalização pelos órgãos competentes, o que evidencia a inconstitucionalidade da legislação em análise.

Sob o ângulo material, a entidade requerente articulou inobservância dos princípios do devido processo legal substantivo, da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais exigem a adequação e a necessidade de atos do poder público para alcançar a finalidade pretendida.

Segundo argumenta, a norma contida no parágrafo único do art. 2º impugnado constitui sanção desproporcional, uma vez que os fins almejados poderiam ser alcançados por meios menos gravosos, como a imposição de multa.

Rememore-se o teor do dispositivo:

Art. 2º As seguradoras providenciarão, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, a destruição das carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa, de modo a não possibilitar o reaproveitamento das peças.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo ensejará a proibição de receber, a qualquer título, vantagem econômica ou patrimonial da administração pública direta e indireta.

Também no ponto assiste razão à autora. Não bastasse se tratar de tema inserido na esfera de competência legislativa reservada da União, a sanção imposta às empresas seguradoras de automóveis ante o descumprimento da obrigação de destruição das carcaças inutilizadas pelo sistema de prensa mostra-se desproporcional, capaz de comprometer diretamente as liberdades econômica e contratual e em desacordo com os princípios gerais da ordem econômica (CF, art. 170).

O Estado de Rondônia editou a legislação questionada nesta ação com o legítimo propósito de coibir práticas fraudulentas de transplante de peças de veículo sinistrado para o furtado.

Nada obstante, a previsão da sanção de proibição de receber qualquer vantagem econômica ou financeira da administração pública revela-se excessiva, contrariando o Texto Constitucional, inclusive à luz do postulado da proporcionalidade e da razoabilidade.

Tanto há medidas mais adequadas e menos gravosas para gerar o mesmo resultado – como a previsão de multa, por exemplo – que a própria União, ao extensivamente regular a matéria em debate, estatuiu diversos mecanismos para reprimir a atuação de infratores, conforme anteriormente ressaltado.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.026, de 28 de janeiro de 2009, do Estado de Rondônia.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.293

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDENCIA PRIVADA E VIDA, SAUDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZACAO - CNSEG

ADV.(A/S) : RAFAEL BARROSO FONTELLES (A1923/AM, 72949/BA, 41762/DF, 41213/ES, 69242/GO, 179539/MG, 60352/PE, 123801/PR, 119910/RJ, 22212 A/RN, 105204A/RS, 327331/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.026, de 28 de janeiro de 2009, do Estado de Rondônia, nos termos do voto do Relator. Falou, pela requerente, o Dr. Rafael Barroso Fontelles. Afirmou suspeição o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 21.2.2025 a 28.2.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário