

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade visando à declaração da inconstitucionalidade da **Instrução Normativa DETRAN/DF nº 34/2021**, que dispõe sobre o exercício da atividade de despachante perante o Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran/DF).

Legitimidade ativa

2. Reconheço, de plano, a legitimidade ativa *ad causam* do Procurador-Geral da República para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos arts. 2º, VI, da Lei 9.882/1999 e 103, VI, da Constituição da República.

Impugnação de atos normativos de caráter secundário em ações de fiscalização normativa abstrata

3. Reconheço a **cognoscibilidade** do pedido de declaração de inconstitucionalidade deduzido contra a **Instrução Normativa DETRAN/DF nº 34/2021**, por se tratar de ato normativo dotado das características da abstração, da generalidade, da impessoalidade e da autonomia. Revela-se, por isso, perfeitamente impugnável pela via processual objetiva, nos termos dos arts. 102, I, "a", e 103, § 3º, da Constituição da República e 3º, I, da Lei nº 9.868/1999, e na esteira de reiterados precedentes formados por esse Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido de não admitir a instauração do procedimento jurisdicional de fiscalização abstrata de constitucionalidade quando carecedor, o ato estatal objeto da impugnação, de coeficiente de normatividade suficientemente apto a qualificá-lo como ato normativo de caráter primário ou autônomo.

Nessas condições, "*evidente o descabimento da ação direta quando a pretendida inconstitucionalidade do ato regulamentar, que é meramente ancilar e secundário, representa uma derivação e um efeito consequencial de eventual ilegitimidade constitucional da própria lei em sua condição jurídica de ato normativo primário e principal*" (ADI 996/DF, Relator

Ministro Celso de Mello, DJ 06.5.1994). No mesmo sentido a ADI 2.792-AgR/MG, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 12.3.2004.

No entanto, a jurisprudência deste Tribunal reconhece a viabilidade do controle abstrato da constitucionalidade de ato normativo de natureza regulamentar quando expressa conteúdo jurídico-normativo primário, assumindo grau de abstração, autonomia e impessoalidade. Nessa linha, inúmeros precedentes desta Casa, o primeiro deles de minha Relatoria: ADI 4874, Relatora Ministra Rosa Weber, DJ 01.02.2019, ADI 3.731-MC/PI, Relator Ministro Cezar Peluso, DJ 29.8.2007, ADI 2.439/MS, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 13.11.2002, ADI 2.308-MC/DF, Relator Ministro Moreira Alves, DJ 05.10.2001, ADI 1.383-MC/RS, Relator Ministro Moreira Alves, DJ 18.10.1996.

Na espécie, a Instrução Normativa DETRAN/DF nº 34/2021 inova no ordenamento positivo, estabelecendo um verdadeiro estatuto profissional dos Despachantes de Trânsito aplicável no âmbito do Distrito Federal.

O ato normativo impugnado sem dúvida qualifica-se pelos predicados da autonomia, abstração, generalidade e autonomia, ostentando, por isso mesmo, densidade normativa suficiente ao exercício da fiscalização normativa *in abstracto*.

4. Atendidos, ainda, os demais pressupostos de admissibilidade, **conheço da ação direta** e passo ao exame do mérito.

5. A Instrução Normativa DETRAN/DF nº 34/2021 disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito, estabelecendo diversas **condições e requisitos para o desempenho dessa atividade profissional**. Entre outras exigências normativas, o ato **proíbe** o desempenho dessa atividade econômica por **pessoas naturais**. Somente entidades empresariais devidamente registradas como pessoas jurídicas e regularmente inscritas na respectiva junta comercial poderão requerer o cadastramento perante o órgão de trânsito distrital. Os empresário e/ou sociedades empresariais interessados deverão requerer o credenciamento no DETRAN/DF, mediante pagamento de tarifa pelos ato de cadastramento e, caso aprovado, também contribuição mensal à autarquia distrital.

O despachantes de trânsito estão sujeitos, ainda, à comprovação documental do atendimento a diversas exigências classificadas como

habilitação jurídica e regularidade fiscal, constantes dos §§ 2º e 3º do art. 10 da IN nº 34/21, que estabelecem o seguinte rol de obrigações administrativas a serem cumpridas pelos profissionais em questão:

“Art. 10. (...)

.....

§2º A documentação relativa à **habilitação jurídica** consiste de: **I** – contrato Social e alterações posteriores ou somente a última alteração contratual consolidada, devidamente registrados na Junta Comercial do Distrito Federal; **II** - cédula de Identidade ou documento equivalente, reconhecido por lei, no respectivo prazo de validade, e da inscrição do cadastro de pessoas físicas – CPF do(s) representante(s) legal(is); **III** – título de propriedade do imóvel onde está instalada a sede do escritório da empresa, ou contrato de locação de imóvel comercial ou termo cessão de uso do proprietário, se for o caso; **IV** – endereço completo (logradouro, complemento, bairro, cidade, unidade da Federação e CEP), número de telefone e e-mail de todos os proprietários e/ou funcionários; **V** – situação regular perante o Registro de Empresas, inclusive quanto à nomeação dos administradores; **VI** – certidões negativas de falência ou concordata, com data não superior a 30 (trinta) dias da data de solicitação da licença e registro, acompanhados da prova de competência expedida por cartórios distribuidores; **VII** – certidão da Justiça do Distrito Federal de ações criminais, execuções fiscais e ações em que for interessado o Distrito Federal, suas autarquias e fundações, referente à empresa e sócios; **VIII** – certidão da Justiça Federal de ações criminais, execuções fiscais e ações em que for interessada a União, suas autarquias e fundações, referente à empresa e sócios; **IX** – declaração de abster-se em envolvimento comerciais e outros que possam comprometer sua isenção na execução do serviço credenciado; **X** – declaração subscrita pelos sócios/proprietários demonstrando capacidade para interligação com o sistema a ser disponibilizado pelo Detran/DF; **XI** – declaração subscrita pelos sócios/proprietários demonstrando que os mesmos e seus funcionários não exercem funções públicas no âmbito Federal, Estadual e Municipal; **XII** – declaração firmada pelos sócios de que os mesmos e seus funcionários não possuem grau de parentesco, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o 3º (terceiro) grau civil, com qualquer servidor desta Autarquia; **XIII** – declaração firmada pelos sócios de que aceitam as condições estabelecidas na presente Instrução e que se sujeitarão às instruções e normas de procedimento do Detran/DF, e à Legislação de Trânsito em vigor, no que se refere ao exercício de suas atividades; **XIV** – declaração firmada pelos sócios de que se responsabilizam pela confidencialidade dos dados acessados nos sistemas do Detran/DF

disponibilizados aos mesmos, bem como pela veracidade /autenticidade das informações inseridas no referido sistema; **XV** – comprovação de registro junto ao Conselho Regional dos Despachantes Documentaristas do Distrito Federal – CRDD/DF; **XVI** – possuir alvará de localização e funcionamento, no prazo de validade; **XVII** – planta física das instalações do escritório, com espaço mínimo, que ofereça condições de segurança, ventilação, higiene, iluminação e acessibilidade; **XVIII** – auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros do ano em curso; **XIX** – relação dos equipamentos existentes, tendo obrigatoriamente pelo menos 01 (um) telefone fixo, 01 (um) computador e conectividade com a internet; **XX** – comprovação da aquisição da certificação digital.

§3º A documentação relativa à **regularidade fiscal** consiste de: I – comprovante de inscrição e situação cadastral - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ atualizado há, no máximo, 30 (trinta) dias; II – comprovante de Inscrição e de Situação no CF/DF, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual, no prazo de validade; III – prova de regularidade para com as Fazendas Federal e Distrital, no prazo de validade; IV – prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por tempo de Serviço – FGTS, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; V – comprovação, na forma da lei, de regularidade da entrega da declaração da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS ao Ministério do Trabalho e Previdência Social; VI – comprovante de registro de todos os empregados; VII – certidão de regularidade trabalhista; VIII – declaração de que não dispõe de empregado menor de 18 anos, salvo na condição de menor aprendiz a partir dos 16 anos de idade; IX – certidão de regularidade do registro junto ao Conselho Regional de Despachante Documentarista do Distrito Federal, referente ao profissional vinculado ao credenciamento; §4º Na hipótese de não constar prazo de validade nas certidões apresentadas, o Detran/DF aceitará como válidas as expedidas até 30 (trinta) dias imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento de credenciamento, desde que corretamente instruído com todos os documentos exigidos.”

Como se vê, a instrução normativa impugnada estabeleceu disciplina rigorosa e minudente quanto aos despachantes de trânsito, impondo **requisitos e condições** para o exercício da profissão, estabelecendo **deveres e impedimentos**, definindo **punições** disciplinares e administrativas, inclusive o procedimento de apuração de responsabilidade administrativa, entre outras medidas, inovando no ordenamento positivo em tema de condições para o exercício dessa profissão.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a competência **privativa** da União para legislar sobre “*condições para o exercício de profissões*” (CF, art. 22, XVI). Somente por delegação operada por meio de **lei complementar** podem os Estados-membros ou o Distrito Federal legislar sobre questões específicas relacionadas a essa matéria (CF, art. 22, parágrafo único).

No caso, além de **não existir lei complementar** editada pela União delegando aos Estados-membros ou ao Distrito Federal competência quanto a esse tema, tampouco o Departamento de Trânsito distrital limitou-se a dispor sobre questões específicas de interesse regional, pois o tratamento normativo dispensado pela Instrução Normativa nº 34/2021 em relação à profissão de despachante de trânsito, longe de orientar-se pela prescrição de regras de caráter administrativo, **exauriu** a matéria, instituindo o próprio regime jurídico dos profissionais em questão.

Esta Suprema Corte, em sucessivos julgamentos, tem reconhecido configurada a **usurpação da competência legislativa privativa** da União (CF, art. 22, XVI) em relação a leis estaduais e distritais que, sob o pretexto de estatuírem normas administrativas de interesse local, regulamentam o exercício de atividades profissionais, tal como ocorreu no que concerne aos *cabeleireiros, manicures, pedicures e esteticistas* (ADI 3.953/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 27.4.2020), aos *vigilantes particulares do “serviço comunitário de quadras”* (ADI 2.752/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 23.8.2019), aos *professores de educação física* (ADI 5.484/AL, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 15.4.2020), aos *mototaxistas e motoboys* (ADPF 539/GO, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 26.10.2020), aos *titulares de serventias extrajudiciais* (ADI 5.663/PI, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 30.8.2019), aos *carregadores e transportadores de bagagens* (ADI 3.587/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 12.12.2007), aos *condutores de ambulâncias* (ADI 5.876/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 23.8.2019), entre outras profissões.

Especificamente no que diz respeito à categoria dos despachantes documentalistas, o Supremo Tribunal Federal **declarou a inconstitucionalidade** de lei estadual paulista que regulamentava essa atividade profissional, por entender caracterizada a usurpação da competência legislativa da União. Acentuou-se, ainda, que o tema pressupõe o estabelecimento de disciplina uniforme em todo o território nacional de modo a preservar a isonomia entre os profissionais que atuam no setor:

“ Ação direta de inconstitucionalidade . Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual . Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88). Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente .

1. A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes. A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser *“livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”*, deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional.

2. O Estado de São Paulo, conforme se verifica nos arts. 7º e 8º da lei impugnada, impôs limites excessivos ao exercício da profissão de despachante no âmbito do Estado, submetendo esses profissionais liberais a regime jurídico assemelhado ao de função delegada da administração pública, afrontando materialmente o disposto no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”
(**ADI 4.387/SP** , Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 04.9.2014)

Esse mesmo entendimento veio a ser reafirmado pelo Plenário desta Corte em recentíssimo julgamento de minha lavra:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 14.475 /2014, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE REGULA A ATIVIDADE DE DESPACHANTE DOCUMENTALISTA DE TRÂNSITO NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Lei gaúcha nº 14.475/2014 disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito, estabelecendo condições, impondo requisitos, fixando impedimentos, delimitando atribuições e cominando penalidades aos integrantes dessa categoria profissional.

2. Compete à União Federal legislar, **privativamente**, sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI), ainda que a atividade envolva a prestação eventual de serviços perante órgãos da administração pública local.

3. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente .”
(ADI 5.412/RS, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 17.5.2021)

5. Emerge, daí, que somente à União compete legislar sobre condições para o exercício de profissões, ainda que a atividade em questão envolva a prestação de serviços perante órgãos da administração pública local.

No que se refere aos serviços de despachante, a União editou a Lei nº 10.602, de 12 de dezembro de 2002. Essa lei de âmbito nacional reconhece a autonomia dos despachantes (art. 5º) e veda apenas a prática de atos privativos de outras profissões (art. 6º, parágrafo único). A Lei em referência sofreu o veto presidencial quanto à regra que tornava a atividade de despachante documentalista privativa de pessoas habilitadas perante o Conselho profissional respectivo, sendo certo, ainda, que esse veto foi mantido pelo Congresso Nacional.

A Lei nº 10.602/2002, editada pela União, confere espaço de liberdade de atuação profissional muito mais amplo aos despachantes do que o modelo consagrado na regulamentação distrital, a revelar a ocorrência de indevida intervenção administrativa do DETRAN/DF em matéria a ser disciplinada por lei de caráter nacional.

6 . Ante o exposto, por entender configurada a usurpação da competência legislativa privativa da União, **julgo procedente** o pedido formulado pelo Procurador-Geral da República, para declarar a inconstitucionalidade **formal** da Instrução Normativa DETRAN/DF nº 34 /2021 e, a fim de evitar os efeitos repristinatórios indesejados, também da Instrução Normativa DETRAN/DF nº 394/2015.

É o voto .