

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Destaco , inicialmente , a plena legitimidade do comportamento processual do Senhor Advogado-Geral da União, cujo pronunciamento favorável à procedência parcial da presente ação direta tem suporte na orientação jurisprudencial que o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou em diversos precedentes (RTJ 213/436-438 – ADI 341/PR – ADI 1.440/SC, v.g.).

A jurisprudência desta Suprema Corte já se consolidou no sentido de que o Advogado-Geral da União – que, em princípio , atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender, incondicionalmente , o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional:

“ ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO

– O Advogado-Geral da União – que, em princípio , atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes .”

(ADI 2.681-MC/RJ , Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale lembrar , no ponto , que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez , já teve a oportunidade de advertir que “ o Advogado-Geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade ” (ADI 1.616/PE , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei). Esse entendimento jurisprudencial veio a ser reafirmado nos julgamentos da ADI 2.101/MS , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, e da ADI 3.916 / DF , Rel. Min. EROS GRAU.

Incensurável , *desse modo* , sob a perspectiva de suas funções no processo de fiscalização normativa abstrata, o pronunciamento que, *nestes autos* , manifestou o Senhor Advogado-Geral da União.

Prosseguindo neste julgamento, *Senhor Presidente* , cabe-me analisar , questão preliminar suscitada pelos eminentes Senhores Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União consistente na ausência de fundamentação específica em relação a parcela das impugnações formuladas nesta sede de fiscalização normativa abstrata.

Refiro-me à alegação de inconstitucionalidade deduzida em face dos itens ns. 2 a 5 da alínea " a " do inciso II do § 2º do art. 24 da Lei estadual nº 13.569/99, na redação dada pela Lei nº 18.573/2014, ambas editadas pelo Estado de Goiás.

Observo , *no ponto* , que a agremiação partidária autora omitiu-se de expor as razões de direito concernentes à arguição de inconstitucionalidade em tese dos dispositivos legislativos em referência.

Impende observar que os preceitos normativos em questão não guardam qualquer relação de pertinência com a matéria tratada nos demais dispositivos legais impugnados nesta causa, eis que , ao disporem sobre a cobrança de taxas estaduais referentes à fiscalização, controle e regulação dos serviços de transporte intermunicipal, nada dizem a respeito da atividade de inspeção e vistoria de veículos automotores.

É certo que o Supremo Tribunal Federal não está condicionado , *no desempenho de sua atividade jurisdicional* , pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância , *no entanto* , não suprime à parte o dever processual de motivar o pedido e de identificar , na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas , os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso

mesmo, de parametricidade – **em ordem a viabilizar** a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais.

Quaisquer que possam ser os **parâmetros de controle** que se adotem – a Constituição escrita ou a ordem constitucional global (J. J. GOMES CANOTILHO, “ **Direito Constitucional** ”, p. 712, 4ª ed., 1987, Almedina, Coimbra) –, **não pode** o autor deixar de referir, para os efeitos indicados, **quais** as normas, **quais** os princípios e **quais** os valores *efetiva ou potencialmente lesados* por atos estatais com **menor grau** de positividade jurídica. **Esse dever**, *que onera e incide sobre o postulante*, **assume um caráter indeclinável**. **Não cabe** ao Supremo Tribunal Federal, **substituindo-se ao autor**, *suprir qualquer omissão que se verifique na petição inicial*. Isso porque a natureza do processo de ação direta de inconstitucionalidade, que se revela instrumento de grave repercussão na ordem jurídica interna, **impõe maior rigidez** no controle dos seus pressupostos formais (**ADI 379/RO**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **ADI 387/RO**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO.

– O Supremo Tribunal Federal **não está** condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, **não suprime** à parte o **dever** processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, **em obséquio ao princípio da especificação das normas**, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar.

Impõe-se ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, **sob pena de não-conhecimento da ação direta**, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade – em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais.”

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

Acolho, desse modo, **a questão preliminar de não conhecimento parcial** da presente ação direta **apenas** no que concerne aos itens ns. 2 a 5 da alínea “ a ” do inciso II do § 2º do art. 24 da Lei estadual goiana nº 13.569/99, na redação dada pela Lei estadual nº 18.573/2014.

Superada essa questão, examinou o mérito desta demanda constitucional. E, ao fazê-lo, entendo configurada, na espécie, hipótese de usurpação da competência legislativa atribuída, em caráter privativo, à União Federal, considerada a circunstância de que as normas ora impugnadas versam, matéria inerente ao trânsito de veículos terrestres (CF, art. 22, XI).

Com efeito, esse núcleo material (trânsito e transporte) – embora figurasse, no regime constitucional anterior, no rol das competências concorrentes (CF/69, art. 8º, XVII, “ n ”, c/c o seu parágrafo único) – hoje não mais constitui objeto partilhável, em sede de condomínio legislativo, entre a União Federal e os Estados-membros.

Na realidade, essa categoria temática somente se revelará passível de normação estadual se a União Federal, mediante lei complementar, delegar ao Estado-membro a prerrogativa de dispor sobre questões específicas a ela concernentes, “vedada a delegação genérica de toda uma matéria” (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “ Comentários à Constituição Brasileira de 1988 ”, vol. 1/184, 1990, Saraiva).

É por essa razão que JOSÉ CRETELLA JÚNIOR (“ Comentários à Constituição de 1988 ”, vol. III/1.530-1.533, itens ns. 152/153, 1990, Forense Universitária), com extrema precisão, observa :

“ Quem tem competência para legislar privativamente sobre trânsito é a União (art. 22, XI, primeira parte), mas lei complementar poderá outorgar, nesta matéria, competência legislativa aos Estados (parágrafo único do art. 22). A EC n. 1, de 1969, art. 8º, XVII, ‘n’, atribuiu à União competência para legislar sobre trânsito nas vias terrestres - e sobre tráfego -, embora não privativamente.

.....
O art. 22, XI, primeira parte – trânsito – alude, tão-só, ao modo de condução de carros e caminhões – ou assemelhados – pelas estradas e pelas vias públicas. Trata-se do trânsito terrestre: tipos de veículos, passagem por pedágios, velocidade, habilitação do condutor, penalidades. É o aspecto formal da passagem de um ponto a outro, segundo as regras prescritas em lei federal.

Cabe, ainda, à União, legislar privativamente sobre transporte, mas lei complementar poderá autorizar o Estado a legislar sobre esta matéria. Se o termo trânsito se refere à parte formal, o vocábulo transporte diz respeito à parte material, ao objeto transportado.

.....
Transporte , **como trânsito** , **é matéria ou questão específica** , **relacionada no art. 22 da Constituição de 1988** . **Logo** , somente lei complementar poderá autorizar os Estados- -membros a legislar sobre este assunto. Assim, a competência privativa da União pode, mediante lei complementar federal, ser partilhada com o Estado-membro, após a edição da respectiva lei da União, autorizando a legislação local sobre transporte. ” (grifei)

Esse mesmo entendimento é também perfilhado por PINTO FERREIRA (“ **Comentários à Constituição Brasileira** ”, vol. 2/53, 1990, Saraiva), que, **depois de proceder** à distinção conceitual **entre tráfego** (atividade de transporte de pessoas e/ou de bens) **e trânsito** (conjunto de regras de utilização de veículos e de comportamento do condutor nas vias terrestres), **adverte** – considerada a normatividade emergente da nova Carta Política – “ **que a competência para legislar sobre trânsito e transporte em geral é da União, admitindo-se, porém, a legislação do Estado, quando prevista em lei complementar (CF de 1988, art. 22, parágrafo único)** ”.

Vê-se , portanto , **que reside** no art. 22 da Carta Política **um núcleo material** em que se concentra a discriminação constitucional **de atribuições privativas** da União Federal, **tornadas inacessíveis** , **em virtude de cláusula constitucional** , **às demais** pessoas estatais, **ressalvada** , **unicamente** , **a hipótese de autorização excepcional** para o Estado-membro legislar sobre pontos **específicos** concernentes às matérias reservadas, **desde que formalizada** essa delegação normativa em sede de lei complementar nacional (**CF** , art. 22, **parágrafo único**).

Os diplomas legislativos e os preceitos normativos ora impugnados, **ao disporem** sobre regras **concernentes** à atividade de inspeção das condições de segurança veicular, **regularam** matéria pertinente à disciplina normativa do trânsito, **com evidente transgressão** à cláusula constitucional **que atribui** , **em caráter privativo** , à União Federal **competência** para legislar **sobre o tema** em referência.

Em função desse entendimento , **o Plenário** desta Suprema Corte, **pronunciando-se** sobre o alcance normativo do preceito **inscrito** no art. 22, **inciso XI** , da Constituição Federal, **tem enfatizado** que compete **privativamente** à União Federal legislar **sobre trânsito e transporte** , **vindo a reconhecer a inconstitucionalidade** de diplomas legislativos estaduais **que**

versavam essa mesma matéria, **notadamente** aqueles relacionados à *obrigação de instalar cinto de segurança em veículos de transporte coletivo de passageiros* (**ADI 874/BA** , Rel. Min. GILMAR MENDES), à *proibição do transporte de crianças menores de 10 (dez) anos de idade em bancos dianteiros de automóveis* (**ADI 2.960/RS** , Rel. Min. DIAS TOFFOLI), à *autorização para maiores de 16 (dezesesseis) anos conduzirem veículos automotores* (**ADI 556/RN** , Rel. Min. SYDNEY SANCHES – **ADI 1.032/RJ** , Rel. Min. FRANCISCO REZEK), ao *transporte de animais por meio de veículos terrestres* (**ADPF 514/SP** , Rel. Min. EDSON FACHIN), à *delegação do serviço de fabricação de placas veiculares* (**ADI 5.332/SC** , Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), à *cominação de penalidades a condutores flagrados em estado de embriaguez* (**ADI 3.269/DF** , Rel. Min. CEZAR PELUSO), **entre outros** .

Cabe destacar , na linha desse entendimento, **o julgamento plenário da ADI 1.972/RS** , Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, **em cujo âmbito** esta Suprema Corte **reconheceu a inconstitucionalidade** de diploma estadual **editado** pelo Estado do Rio Grande do Sul, **eis que** , ao veicular normas **sobre atividade de inspeção técnica veicular** , a legislação gaúcha **usurpou** competência legislativa **atribuída** , **em caráter privativo** , à União Federal:

“ 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."**

(ADI 1.972/RS , Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – grifei)

Vê-se , desse modo , que as normas referentes às condições de segurança a serem atendidas para o trânsito de veículos automotores em vias terrestres e o correspondente procedimento de inspeção técnica veicular , acham-se compreendidas no domínio temático constitucionalmente outorgado , em caráter privativo , à União Federal (CF , art. 22, XI).

Sendo assim , tendo em consideração as razões expostas, notadamente os precedentes invocados, e acolhendo , ainda , a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República, conheço , em parte , da presente ação direta, para, nessa extensão , julga-la procedente, declarando a inconstitucionalidade dos incisos XX e XXI do § 2º do art. 1º da Lei estadual nº 13.569/99, da integralidade da Lei estadual nº 17.429/2011 e da Lei estadual nº 18.573/2014, ressalvado , quanto a essa última , os itens ns. 2 a 5 da alínea " a " do inciso II do § 2º do art. 24, em relação aos quais esta ação não foi conhecida.

É o meu voto .

Plenário Virtual - minuta