

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Destaco , inicialmente , a plena legitimidade do comportamento processual da Senhora Advogada-Geral da União, cujo pronunciamento favorável à procedência 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 a Senhora Advogada-Geral da União.

Prosseguindo neste julgamento, *Senhor Presidente* , tenho por formalmente inconstitucional a Lei estadual fluminense nº 7.003/2015, eis que configurada , *na espécie* , hipótese de usurpação da competência legislativa atribuída , em caráter privativo , à União Federal, considerada a circunstância de que o diploma legislativo estadual em questão, ao veicular normas pertinentes à disciplina normativa das penalidades decorrentes de infrações de trânsito, versa 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 CRETILLA 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’, atribuía 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**).

A lei fluminense ora impugnada (**Lei nº 7.003/2015**), **ao dispor** sobre regras **concernentes** às penalidades decorrentes de infrações de trânsito , **regulou** 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 (**CF** , art. 22, XI).

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 atividade de inspeção veicular (ADI 1.972/RS , Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), 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), ao cancelamento de multas de trânsito em âmbito regional (ADI 2.137/RJ , Rel. Min. DIAS TOFFOLI), 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 juízo plenário da ADI 2.137/RJ , Rel. Min. DIAS TOFFOLI), em cujo âmbito esta Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade formal de ato legislativo igualmente editado pelo Estado do Rio de Janeiro – que promoveu a concessão de anistia em relação a multas de trânsito aplicadas em rodovias daquela unidade da Federação –, eis que , ao veicular normas sobre trânsito de veículos terrestres, o Estado do Rio de Janeiro usurpou competência legislativa atribuída , em caráter privativo , à União Federal:

“ Ação direta de inconstitucionalidade . Lei nº 3.279/99 do Estado do Rio de Janeiro , que dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito anotadas em rodovias estaduais em certo período relativas a determinada espécie de veículo . Inconstitucionalidade formal . Violação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte .

1 . Inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.279/99 do Estado do Rio de Janeiro, a qual dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito .

2 . Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte , consoante disposto no art. 22, inciso IX, da Constituição .

Precedentes : ADI nº 3.196/ES; ADI nº 3.444/RS; ADI nº 3.186/DF; ADI nº 2.432/RN; ADI nº 2.814/SC.

3. O cancelamento de toda e qualquer infração é anistia , não podendo ser confundido com o poder administrativo de anular penalidades irregularmente impostas, o qual pressupõe exame individualizado. **Somente a própria União pode anistiar ou perdoar as multas aplicadas pelos órgãos responsáveis** , restando patente a invasão da competência privativa da União no caso em questão.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente .” (grifei)

Observa-se , pois , **que as normas** referentes à disciplina normativa das penalidades referentes a infrações de trânsito **acham-se compreendidas** no domínio temático constitucionalmente **outorgado** , **em caráter privativo** , à União Federal (**CF** , art. 22, XI).

Desse modo , **considerando** , de um lado , os precedentes que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria ora em exame **e tendo em vista** , de outro , **a competência privativa** da União para legislar sobre trânsito (**CF** , art. 22, XI), **não vejo** , Senhor Presidente, **como reconhecer** , presente esse contexto, **competência** ao Estado do Rio de Janeiro para legislar **em tema** de trânsito.

Sendo assim , em face das razões expostas , **e acolhendo** , ainda , **o parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, **julgo procedente** esta ação direta, **para declarar a inconstitucionalidade integral** da Lei estadual nº 7.003/2015, **editada** pelo Estado do Rio de Janeiro.

É o meu voto .