

VOTO

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 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 rememorar , 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* , tenho por formalmente inconstitucional a Lei distrital nº 1.734/97, 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 distrital em questão, **ao veicular normas** pertinentes ao consumo de bebidas alcoólicas e transporte de tais produtos no interior de veículos automotores, 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 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’, **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, e m 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 distrital ora impugnada (Lei nº 1.734/97), ao dispor sobre regras concernentes ao consumo e ao transporte de bebidas alcoólicas no interior de veículos terrestres, 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.

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 transportes coletivos 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 (dezesseis) 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. CARMEN LÚCIA), ao cancelamento de multas de trânsito em âmbito regional (ADI 2.137/RJ, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), entre outros.

Cabe destacar, na linha desse entendimento, **o julgamento plenário da ADI 3.269/DF**, Rel. Min. CEZAR PELUSO), **em cujo âmbito** esta Suprema Corte **reconheceu a inconstitucionalidade** de diploma legislativo **igualmente editado** pelo Distrito Federal – **que cominava penalidades a condutores flagrados em estado de embriaguez –, eis que**, ao veicular normas **sobre trânsito de veículos terrestres**, o Distrito Federal **usurpou** competência legislativa **atribuída, em caráter privativo**, à União Federal:

“ INCONSTITUCIONALIDADE . Ação direta . Lei nº 2.903/2002 , do Distrito Federal . Competência legislativa . Trânsito . Condução de veículo automotor . Estado flagrante de embriaguez do condutor . Cominação de penalidades . Apreensão da Carteira Nacional de Habilitação – CNH , recolhimento do veículo e aplicação de multa . Inadmissibilidade . Regras de uso de veículo . Competência legislativa exclusiva da União . Ofensa ao art. 22 , inc. XI , da CF . Ação julgada procedente . Precedentes . É inconstitucional a lei distrital ou estadual

que comine penalidades a quem seja flagrado em estado de embriaguez na condução de veículo automotor.” (grifei)

Observa-se , pois , que as normas referentes ao consumo e ao transporte de bebidas alcoólicas em veículos automotores em vias terrestres 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 Distrito Federal para legislar em tema de trânsito.

Sendo assim , em face das razões expostas , e acolhendo , ainda , o parecer do eminente Senhor Procurador-Geral da República, julgo procedente esta ação direta, para declarar a constitucionalidade integral da Lei distrital nº 1.734/97.

É o meu voto .