

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): A questão posta em debate nesta ação direta cinge-se a saber se a Lei 10.963, de 30 de julho de 2021, do Estado do Rio Grande do Norte, ofende a competência privativa da União para estabelecer regras e condições sobre trânsito e transporte.

Após detida análise dos autos, entendo ser procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A Constituição estabelece as atribuições e responsabilidades de cada ente da Federação, com o objetivo de evitar eventuais sobreposições de atribuições e edições de normas conflitantes e contraditórias. Desse modo, verifica-se que a disciplina legal dos temas relacionados à regulamentação das condições de exercício de profissões deve ser estabelecida pela União.

O artigo 22, inciso XI, da Lei Maior dispõe o seguinte:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XI - trânsito e transporte;(...)”

Com efeito, da análise da Lei 10.963, do Estado do Rio Grande do Norte, observa-se que ela proíbe a apreensão e a remoção de motocicletas, motonetas e ciclomotores de até 155cc (cento e cinquenta e cinco cilindradas), por autoridade de trânsito, em função da identificação de não pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, tema que integra a matéria de trânsito e transporte e somente poderia ser disciplinado por lei federal.

Além disso, o tema de que trata a lei do estado do Rio Grande do Norte já possui regramento diverso no Código de Trânsito Brasileiro, que dispõe sobre a retenção, apreensão, remoção e restituição de veículos que não estiverem devidamente licenciados e quites com os débitos relativos a tributos (arts. 131, 230, 270 e 271 do CTB).

Eis o teor das normas do Código de Trânsito Brasileiro mencionadas:

“Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

(...)

§ 2º **O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.**

(...)"

"Art. 230. Conduzir o veículo:

(...)

V - **que não esteja registrado e devidamente licenciado ;**

VI - com qualquer uma das placas de identificação sem condições de legibilidade e visibilidade:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa e apreensão do veículo;

Medida administrativa - remoção do veículo ;

(...)"

"Art. 270. **O veículo poderá ser retido nos casos expressos neste Código.**

(...)

§ 2º Não sendo possível sanar a falha no local da infração, o veículo, desde que ofereça condições de segurança para circulação, poderá ser liberado e entregue a condutor regularmente habilitado, mediante recolhimento do Certificado de Licenciamento Anual, contra apresentação de recibo, assinalando-se prazo razoável ao condutor para regularizar a situação, para o que se considerará, desde logo, notificado. (Redação dada pela Lei nº 13.160, de 2015)

§ 3º O Certificado de Licenciamento Anual será devolvido ao condutor no órgão ou entidade aplicadores das medidas administrativas, tão logo o veículo seja apresentado à autoridade devidamente regularizado.

(...)

§ 6º Não efetuada a regularização no prazo a que se refere o § 2º , será feito registro de restrição administrativa no Renavam por órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, que será retirada após comprovada a regularização. (Incluído pela Lei nº 13.160, de 2015)

§ 7º O descumprimento das obrigações estabelecidas no § 2º resultará em recolhimento do veículo ao depósito, aplicando-se, nesse caso, o disposto no art. 271. (Incluído pela Lei nº 13.160, de 2015)"

"Art. 271. **O veículo será removido, nos casos previstos neste Código** , para o depósito fixado pelo órgão ou entidade competente, com circunscrição sobre a via.

§ 1º A restituição do veículo removido só ocorrerá mediante prévio pagamento de multas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica. (Incluído pela Lei nº 13.160, de 2015)

§ 2º A liberação do veículo removido é condicionada ao reparo de qualquer componente ou equipamento obrigatório que não esteja em perfeito estado de funcionamento.(Incluído pela Lei nº 13.160, de 2015)

§ 3º Se o reparo referido no § 2º demandar providência que não possa ser tomada no depósito, a autoridade responsável pela remoção liberará o veículo para reparo, na forma transportada, mediante autorização, assinalando prazo para reapresentação. (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016)

§ 4º Os serviços de remoção, depósito e guarda de veículo poderão ser realizados por órgão público, diretamente, ou por particular contratado por licitação pública, sendo o proprietário do veículo o responsável pelo pagamento dos custos desses serviços. (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016)

§ 5º O proprietário ou o condutor deverá ser notificado, no ato de remoção do veículo, sobre as providências necessárias à sua restituição e sobre o disposto no art. 328, conforme regulamentação do CONTRAN. (Incluído pela Lei nº 13.160, de 2015)

§ 6º Caso o proprietário ou o condutor não esteja presente no momento da remoção do veículo, a autoridade de trânsito, no prazo de 10 (dez) dias contado da data da remoção, deverá expedir ao proprietário a notificação prevista no § 5º, por remessa postal ou por outro meio tecnológico hábil que assegure a sua ciência, e, caso reste frustrada, a notificação poderá ser feita por edital. (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016)

(...)

§ 9º Não caberá remoção nos casos em que a irregularidade puder ser sanada no local da infração. (Incluído pela Lei nº 13.160, de 2015)

(...)"

Desta feita, conclui-se que o Estado do Rio Grande do Norte, ao impedir a apreensão e a retenção de veículos por falta de pagamento de IPVA, contraria o regramento contido no Código de Trânsito Brasileiro, estabelecido pela União no exercício de sua competência privativa.

A validade de normas estaduais que versam sobre temas relativos a trânsito e transporte já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência consolidou-se no sentido de reconhecer a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.131 /2000 do ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. PARCELAMENTO

DE MULTAS DE TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

Segundo a jurisprudência desta Casa, é inconstitucional dispositivo de lei estadual que faculta o pagamento parcelado de multas decorrentes de infrações de trânsito, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, XI, da Constituição da República).

Precedentes: ADI 4.734/AL, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 16.5.2013, DJe-182 17.9.2013; ADI 3.708/MT, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 11.4.2013, DJe-086 09.5.2013; ADI 3.196/ES, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 21.8.2008, DJe-211 07.11.2008; ADI 3.444/RS, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 16.11.2005, DJ 03.02.2006; ADI 2.432/RN, Relator Ministro Eros Grau, julgamento em 09.3.2005, DJ 26.08.2005; ADI 2.814/SC, Relator Ministro Carlos Velloso, julgamento em 15.10.2003, DJ 05.12.2003; ADI 2.644/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 07.8.2003, DJ 29.08.2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 5.283, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 31.5.2017; grifou-se);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.639 /2019 DO RIO GRANDE DO NORTE. PROGRAMA MOTO LEGAL. PREVISÃO DE PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO E PAGAMENTO POR CARTÕES DE CRÉDITO OU DÉBITO. AUTORIZAÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE COMPROMISSO DO CONDUTOR PARA REGULARIZAÇÃO DO VEÍCULO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE TRÂNSITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 6.605, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 30.6.2021)

“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.” (ADI 3.269, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, Publicação em 22.9.2011)

O entendimento em questão foi recentemente reafirmado por esta Corte, no julgamento da ADI 5.796, em que, ao apreciar controvérsia semelhante a dos autos, o Tribunal declarou a invalidade de atos normativos que

autorizam a circulação de veículos automotores sem que tenha sido providenciado o regular pagamento do IPVA, por disciplinar sobre matéria de maneira diversa àquela prevista no CTB e por usurpar a competência privativa da União. Eis ementa desse julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.718 /2017 E ART. 2º DA LEI 7.717/2017, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DETRAN/RJ. DISPENSA DA EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DO IPVA PARA O REGISTRO, VISTORIA, INSPEÇÃO E LICENCIAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE. ART. 22, XI, DA CF . CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes. II – Os atos normativos questionados, ao autorizarem a circulação dos veículos automotores nas vias públicas sem que tenha sido providenciado o regular pagamento do IPVA, disciplinando, diferentemente do Código de Trânsito Brasileiro, sobre os requisitos de licenciamento, vistoria anual e emissão do certificado de registro de veículo automotor, antes de tratarem de matéria tributária, disciplinam típica matéria de trânsito e transporte, cuja competência é privativa da União Federal, conforme estabelecido no art. 22, XI, da Constituição da República . Precedentes. III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.718 /2017 e do art. 2º da Lei 7.717/2017, ambas do Estado do Rio de Janeiro.” (ADI 5.796, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, Julgamento em 8.4.2021, DJe 16.4.2021; grifou-se);

Por oportuno, transcrevo, ainda, trecho do parecer da Advocacia-Geral da União pela inconstitucionalidade da norma impugnada:

“No exercício de sua competência, a União editou a Lei nº 9.503 /1997 (Código de Trânsito Brasileiro), diploma que, no seu artigo 1º, § 1º, traz o conceito legal de trânsito, nos seguintes termos:

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga. (Grifou-se).

Dentre as matérias disciplinadas pelo Código de Trânsito Brasileiro, extraem-se as disposições que determinam, expressamente, a apreensão de veículos não licenciados, como resultado do não pagamento de todos os tributos e encargos (artigos 131 e 230), bem como as normas que regulam o procedimento de retenção ou remoção dos veículos (artigos 270 e 271). (...)

(...)

Como se nota, no exercício de sua competência privativa, a União disciplinou as condições exigidas para a expedição do Certificado de Licenciamento Anual de veículos automotores, prevendo, expressamente, a necessidade de quitação de débitos relativos a tributos e encargos. Determinou, ainda, a apreensão e remoção do veículo que esteja sendo conduzido sem o devido licenciamento.

Dessa forma, observa-se que o Estado do Rio Grande do Norte, ao impedir a apreensão e a retenção de veículos por falta de pagamento do IPVA, de forma contraposta ao regramento contido no Código de Trânsito Brasileiro, invadiu o domínio normativo da União.

Essa Suprema Corte já declarou, em diversas ocasiões, a inconstitucionalidade de normas estaduais que versavam sobre temas concernentes a trânsito e transporte. (...)

(...)

Ressalte-se, ainda, que, recentemente, esse Supremo Tribunal Federal declarou a invalidade de atos normativos estaduais que autorizavam a circulação de veículos automotores sem que tivesse sido providenciado o regular pagamento do IPVA, disciplinando, diferentemente do Código de Trânsito Brasileiro, os requisitos de licenciamento. (...)

(...)

Constata-se, portanto, a inconstitucionalidade formal do diploma impugnado, o qual versa sobre tema reservado à competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal". (eDOC 19, p. 5-11)

Firme na jurisprudência desta Corte, entendo, portanto, que a Lei 10.963 /2021, do Estado do Rio Grande do Norte, ao dispor sobre a apreensão e a remoção de motocicletas, motonetas e ciclomotores, por autoridade de trânsito, em função da não identificação de pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, viola o disposto no art. 22, XI, da Constituição Federal.

Ante o exposto, conheço a presente Ação de Direta de Constitucionalidade e a julgo procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 10.963, de 30 de julho de 2021, do Estado do Rio Grande do Norte.

Plenário Virtual - minuta de voto - 18/11/2022 00:00