

05/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.360 GOIÁS

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
REQTE.(S)	: DEMOCRATAS - DEM NACIONAL
ADV.(A/S)	: RICARDO MARTINS JUNIOR
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS E VISTORIAS - ANPEVI
ADV.(A/S)	: PEDRO CALMON MENDES

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 13.569/1999 (ART. 1º, § 2º, INCISOS XX E XXI), LEI ESTADUAL Nº 17.429/2011 E LEI ESTADUAL Nº 18.573/2014, TODAS EDITADAS PELO ESTADO DE GOIÁS – INCOGNOSCIBILIDADE PARCIAL DO PEDIDO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE OBSERVÂNCIA, PELA AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA AUTORA, DO DEVER DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO NO QUE CONCERNE APENAS AOS ITENS NS. 2 A 5 DA ALÍNEA “A” DO INCISO II DO § 2º DA LEI ESTADUAL Nº 18.573/2014 – DIPLOMAS LEGISLATIVOS ESTADUAIS QUE DISPÕEM SOBRE REGRAS CONCERNENTES À CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INSPEÇÃO E VISTORIA DAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA VEICULAR – MATÉRIA ATINENTE À DISCIPLINA NORMATIVA DO TRÂNSITO (CE, ART. 22, XI) – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE ATRIBUI, EM CARÁTER PRIVATIVO, À UNIÃO FEDERAL COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA EXTENSÃO, JULGADA PROCEDENTE.

ADI 5360 / GO

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário**, na conformidade da ata de julgamentos, **por maioria** de votos, **em conhecer**, em parte, da ação direta, **para**, nessa extensão, **julgá-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, **ressalvados**, 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, **nos termos** do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin.

Brasília, Sessão Virtual de 25 de setembro a 02 de outubro de 2020.

CELSON DE MELLO – RELATOR

05/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.360 GOIÁS

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
REQTE.(S)	: DEMOCRATAS - DEM NACIONAL
ADV.(A/S)	: RICARDO MARTINS JUNIOR
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS E VISTORIAS - ANPEVI
ADV.(A/S)	: PEDRO CALMON MENDES

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de ação direta **ajuizada** pelo Democratas – DEM, **com o objetivo de questionar** a validade jurídico-constitucional dos incisos XX e XXI do § 2º do art. 1º da Lei estadual nº 13.569/99, **bem assim** do inteiro teor da Lei estadual nº 17.429/11 e da Lei estadual nº 18.573/2014, todas editadas pelo Estado de Goiás, que, **segundo alega** a agremiação partidária autora, **dispõem** sobre matéria de competência privativa da União Federal (CF art. 22, XI) **consistente na concessão do serviço público de inspeção e vistoria veicular**.

Os diplomas legislativos e os preceitos normativos **ora impugnados** na presente sede de controle concentrado de constitucionalidade **possuem** o seguinte conteúdo material:

“Lei nº 13.569/1999.

ADI 5360 / GO

Art. 1º – *A Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, autarquia sob regime especial, dotada de autonomia funcional, administrativa, financeira e patrimonial e criada pela Lei nº 13.550, de 11 de novembro de 1999, revestida de poder de polícia, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de competência do Estado de Goiás, cuja exploração tenha sido delegada a terceiros, entidade pública ou privada, através de lei, concessão, permissão ou autorização, reger-se-á por esta lei.*

(...)

§ 2º – *É também de competência da AGR a regulação, o controle e a fiscalização do uso ou exploração de bens e direitos pertencentes ou concedidos ao Estado de Goiás, precedidos ou não da execução de serviços e/ou obras públicas das seguintes atividades:*

(...)

XX – *inspeção de segurança veicular;*

XXI – *vistoria veicular, técnica e ótica.*”

“Lei nº 17.429/2011.

Art. 1º Fica o Poder Executivo, por intermédio do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN –, autorizado a conceder, mediante licitação, a prestação do serviço público de vistoria veicular, técnica e óptica, por meio de seleção entre as Empresas Credenciadas em Vistoria de Veículos (ECVs) pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN –, tudo em conformidade com o art. 175 da Constituição Federal, com as Leis federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.503, de 23 de setembro de 1997, e Leis estaduais nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, e 17.257, de 25 de janeiro de 2011, no que for pertinente.

Art. 2º *A concessão de serviço público autorizado pelo art. 1º desta Lei, cuja proposta de tarifa será feita pelo Poder concedente, por intermédio do DETRAN, e fixada pela Agência*

ADI 5360 / GO

*Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR–, **observará**, dentre outros, os seguintes parâmetros:*

I – o objeto da concessão abrange a realização de vistorias técnica e óptica com a coleta da numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo, inclusive a de sua placa de identificação, na forma que vier a ser estabelecida no edital e respectivo projeto básico, nos limites da legislação reguladora pertinente;

II – será licitada, mediante concorrência pública;

III – abrangerá todas as Circunscrições Regionais de Trânsito – CIRETRANS–, atualmente existentes no Estado de Goiás, conforme os portes a serem definidos pelo edital;

IV – o edital e os respectivos contratos (que terão prazo de vigência de 10 (dez) anos, prorrogável uma vez, por igual período), consignarão cláusulas específicas que preservem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mantenham o serviço adequado e garantam os direitos dos usuários;

V – as concessionárias destinarão ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRANGO – e à Organização das Voluntárias de Goiás, mensalmente, importância não inferior a 7,5% (sete e meio por cento) de sua receita bruta mensal para cada entidade, devendo os valores destinados ao DETRANGO ser aplicados, exclusivamente, em equipamentos de tecnologia, maquinários e melhoria das instalações físicas de suas unidades. (Redação dada pela Lei nº 18.100, de 17/07/2013)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

“Lei nº 18.573/2014.

Art. 1º Os arts. 1º e 24 da Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º.....
(...)

ADI 5360 / GO

§ 2º

(...)

XXI – vistoria veicular, técnica e ótica.

.....
Art. 24.

(...)

§ 2º

I –

(...)

d) para os serviços de inspeção de segurança veicular e/ou vistoria veicular, técnica e ótica, R\$ 3,00 (três reais) por veículo inspecionado pela concessionária, permissionária ou autorizatária desses serviços.

II –

a).....

(...)

2. 30% (trinta por cento) para serviços que se enquadrem na categoria de atividade econômica através de viagens de turismo e que utilizem veículos com capacidade de até 20 (vinte) passageiros sentados;

3. 60% (sessenta por cento) para serviços que se enquadrem na categoria de atividade econômica através de viagens de turismo que utilizem veículos com capacidade superior a 20 (vinte) passageiros sentados;

4. 10% (dez por cento) para serviços que se enquadrem na categoria de atividade econômica através de viagens sob o regime de fretamento e que utilizem veículos com capacidade até 20 (vinte) passageiros sentados;

5. 25% (vinte e cinco por cento) para serviços que se enquadrem na categoria de atividade econômica através de viagens sob o regime de fretamento e que utilizem veículos com capacidade superior a 20 (vinte) passageiros sentados;

(...)

d) para os serviços de inspeção de segurança veicular e/ou vistoria veicular, técnica e ótica:

(...)

ADI 5360 / GO

§ 4º

(...)

IV – para os serviços de inspeção de segurança veicular e/ou vistoria veicular, técnica e ótica:

(...)

Ti: Taxa referente a cada inspeção de segurança veicular e/ou vistoria veicular, técnica e ótica efetivamente realizada;

(...).'

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”
(grifei)

A agremiação partidária autora da presente ação direta sustenta a inconstitucionalidade do conjunto normativo em questão, apoiando-se para tanto, nas seguintes razões (fls. 06/09):

“De início, o requerente esclarece que a presente ação impugna dispositivos da Lei nº 13.569/99 e a íntegra das Leis nºs 17.429/11 e 18.573/14, todas do Estado de Goiás.

Com efeito, a Lei nº 13.569/99 dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos e dá outras providências, valendo ressaltar que os dispositivos aqui adversados — com as alterações perpetradas pela Lei nº 18.573/14 — atribuem à respectiva entidade a competência para regular, controlar e fiscalizar a inspeção de segurança veicular e a vistoria veicular, técnica e ótica.

De sua parte, a Lei nº 17.429/11 autoriza o Poder Executivo, por intermédio do DETRAN, a conceder o serviço público de vistoria veicular.

Ocorre que, conforme será pormenorizadamente demonstrado, a legislação estadual aqui contestada usurpa a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, inciso XI do art. 221), valendo desde já registrar que este c. Supremo Tribunal Federal possui vasta jurisprudência assentando a inconstitucionalidade de atos normativos estaduais dispondo sobre essa matéria.

ADI 5360 / GO

2.1. Da inconstitucionalidade dos incisos XX e XXI do § 2º do art. 1º da Lei nº. 13.569, de 27 de dezembro de 1999, com as alterações perpetradas pela Lei nº 18.573/14

.....
Ocorre que, por força do art. 22, inciso XI, da Lei Maior, a vistoria de veículos terrestres é atividade regulada pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran), em atendimento ao disposto nos artigos 22, inciso III, 130 e 131 do Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei 9.503/97.

Com efeito, a Resolução 5, de 1998, do Contran especifica que APENAS nos casos de mudança de características originais, transferência de propriedade e domicílio, os veículos devem ser objeto de vistoria para verificação dos equipamentos obrigatórios, sistema de sinalização e iluminação, bem como a procedência de peças e do próprio veículo, quanto aos elementos de identificação veicular, permitindo o não licenciamento de veículos sem condições mínimas de trafegabilidade, total ou parcialmente, adulterados ou objeto de crime de roubo e furto e qualquer outro tipo de fraude.

.....
Aqui não se ignora, d. Ministro(a), que a vistoria, bem como as demais atividades – inspeção de segurança, emplacamento e licenciamento anual –, podem ser objeto de delegação; vale dizer, são de COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA da União, mas podem ser repassadas aos órgãos executivos estaduais e distrital.

.....
2.2. Da inconstitucionalidade da Lei nº 17.429, de 04 de outubro de 2011

Conforme exhaustivamente demonstrado no item anterior, a função normativa em matéria de inspeção técnica veicular está integralmente compreendida no espectro de competências da União, que poderá exercê-la por seu Poder Legislativo ou pelo CONTRAN, não cabendo aos Estados-membros qualquer inovação nesse domínio jurídico, uma vez que não há lei complementar que confira a eles autorização para tanto.

ADI 5360 / GO

Isso não obstante, como visto linhas acima, o Estado de Goiás avocou para si a competência legislativa, a despeito da inexistência de delegação para tanto. Mas não apenas isso, pois, além de usurpar a competência normativa própria da União, o Estado de Goiás também terminou dispondo sobre a forma de delegação de um serviço de titularidade de outro ente federado.

.....
Assim, o CONTRAN, no desempenho de normatização dos procedimentos gerais presentes no Código de Trânsito Brasileiro, expediu, dentre outras resoluções, a de nº 282/08 (Anexo B), autorizando aos particulares a executoriedade de vistoria de veículo automotor, ficando, a partir de então, criadas as ECV's – Empresas Credenciadas em Vistoria – de acordo com seu artigo 1º.

Recentemente, ajunte-se, o CONTRAN editou uma nova resolução, a de nº 4667, dispondo sobre os procedimentos para o exercício da atividade de vistoria de identificação veicular que deveria ser realizada pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, ou por pessoa jurídica de direito público ou privado por eles habilitados.

A União, assim, enfatizou no texto a possibilidade dos órgãos e entidades executivas de trânsito dos Estados e do Distrito Federal exercerem diretamente a atividade de vistoria em veículos automotores, o que, aliás, já estava previsto na Resolução nº 05/98 (Anexo A).

O certo, contudo, é que cada órgão ou entidade pode tratar da delegação das atividades a si conferidas, MAS NUNCA DELEGAR PRERROGATIVAS LEGAIS PERTENCENTES A OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES.

Todavia, foi justamente isso que fez o Estado de Goiás: concedeu ao particular uma delegação que deveria ocorrer segundo as diretrizes fixadas pela União, e não pelo Estado, emergindo, também por esse ângulo, a inconstitucionalidade da Lei goiana nº 17.429, de 2011.” (grifei)

ADI 5360 / GO

O eminente Senhor Advogado-Geral da União **pronunciou-se** nestes autos **pelo conhecimento parcial** da presente ação direta e, no mérito, **pela procedência**, em parte, do pedido, **fazendo-o em manifestação** que está assim ementada:

“Trânsito. Disposições legais editadas pelo Estado de Goiás que versam sobre inspeção e vistoria veicular. Autorização conferida a agência estadual para regular, fiscalizar e controlar tais atividades. Previsão de que o Departamento Estadual de Trânsito pode conceder a execução desses serviços a pessoas jurídicas de direito privado. Preliminar. Ausência parcial de impugnação especificada. Mérito. Inconstitucionalidade formal. Violação ao artigo 22, inciso XI, da Constituição da República, que atribui, privativamente, à União a competência de legislar sobre trânsito e transporte. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido.” (grifei)

O eminente Senhor Procurador-Geral da República, por sua vez, ao manifestar-se quanto ao litígio constitucional ora em exame, **assim resumiu e apreciou** a presente causa:

“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEIS ESTADUAIS QUE DISPONHAM DE FORMA CONTRÁRIA AO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO EM TEMAS RELATIVOS A TRÂNSITO E TRANSPORTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO.

1. Impugnação genérica, sem indicação de fundamentos jurídicos devidamente especificados, viola as regras processuais de definição precisa do pedido de que cogita o

ADI 5360 / GO

art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/1999, a importar o não-conhecimento do pedido. Precedentes.

2. Atos normativos estaduais que disciplinam hipóteses de delegação e cobrança por vistoria veicular, sem previsão ou observância a legislação federal, afrontam a competência legislativa reservada à União para editar normas sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição). Precedentes.

Parecer pelo parcial conhecimento e, na parte conhecida, pela procedência do pedido.

(...)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Democratas – DEM, contra o art. 1º, § 2º, XX e XXI, da Lei 13.569/1999 e, ainda, contra as Leis 17.249/2011 e 18.573/2014 do Estado de Goiás.

Em síntese, alega-se que tais diplomas estaduais vulneram a competência legislativa da União para disciplinar matéria referente a trânsito e transporte, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição da República.

.....
A requerente afirma a inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF).

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 11).

A Assembleia Legislativa defendeu a constitucionalidade da norma (peça 17).

O Governador do Estado manifestou-se pela improcedência do pedido (peça 25).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo parcial conhecimento e, no mérito, pela procedência parcial do pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei (peça 61).

Eis, em síntese, o relatório.

ADI 5360 / GO

Preliminarmente, o feito comporta parcial conhecimento, em razão da ausência de impugnação específica das normas apontadas na inicial, nos termos do art. 3º, I, da Lei 9.868/1999.

Há impugnação genérica quanto à alegada inconstitucionalidade da Lei estadual 13.569/1999, eis que os itens 2, 3, 4 e 5 da alínea 'a' do inciso II do § 2º do artigo 24 da Lei estadual 13.569/1999, com a redação conferida pela Lei estadual 18.576/2014, não dizem respeito à atividade de inspeção técnica de veículos, uma vez que disciplinam cobrança de taxa de regulação, controle e fiscalização de serviços de transporte (turismo e fretamento).

O dever de fundamentar a arguição de inconstitucionalidade assiste àquele que a afirma e, por isso mesmo, assume o ônus processual de indeclinável observância (nos termos da ADI 561/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não cabe, desse modo, 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 (RTJ 135/19, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RTJ 135/905, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Por isso, impugnação genérica, sem indicação de fatos ou fundamentos jurídicos devidamente especificados, viola as regras processuais de definição precisa do pedido, o que importa, no caso presente, o não conhecimento quanto aos itens 2, 3, 4 e 5 da alínea 'a' do inciso II do § 2º do artigo 24 da Lei estadual 13.569/1999, nos termos da jurisprudência do STF (ADI nº 1775, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001).

Quanto ao mérito, verifica-se que a disciplina do trânsito e do transporte é matéria sujeita à competência privativa da União, nos termos do art. 22, XI, da CF.

Compete à União a disciplina das condições objetivas, subjetivas e institucionais de utilização de vias rodoviárias,

ADI 5360 / GO

ferroviárias e navegáveis para fruição por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga, com uniformidade em território nacional.

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência segundo a qual temas relativos à vistoria e à inspeção veicular não estão inseridos na competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal (ADI 1.666-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 27.2.2004; ADI 3.323, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 23.9.2005; ADI 3.049-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 24.8.2007; ADIs 1.972-MC e 1.973-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão e Néri da Silveira, Red. para acórdão Min. Nelson Jobim, DJe 9.11.2007).

Igualmente as matérias relativas a emplacamento e licenciamento estão fora da atuação legislativa dos Estados (ADI 5.332, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 23.8.2017; e ADI 2.407-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 18.10.2002). É de rigor apontar que não está em questão a competência para exercer controle de gases poluentes, matéria que é tida como sujeita à competência concorrente dos entes federativos (ADI 3.338, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Red. para o acórdão Min. Eros Grau, DJe 5.9.2007).

Com base na competência legislativa ditada pelo art. 22, XI, da Constituição Federal, foi editada a Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), que atribuiu ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN a regulamentação da inspeção técnica para verificar condições de segurança de veículos em circulação (arts. 12, I, e 104 do CTB) e a titularidade dos serviços de vistoria e de inspeção veicular, os quais podem ser delegados a órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal (art. 22, III, do CTB).

Ações de trânsito desenvolvidas nos Estados e no Distrito Federal merecem estar em conformidade com a legislação federal, que confere tratamento uniforme à matéria. Não há, em relação à inspeção veicular, lei complementar federal que delegue aos Estados ou ao Distrito Federal a competência para legislar sobre matéria (art. 22, XI e parágrafo único).

ADI 5360 / GO

Por isso, a Lei estadual 13.569/1999 viola o art. 22, XI, da CF, ao incluir os serviços de inspeção e vistoria veicular no rol de atividades submetidas à Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, uma vez que a legislação federal estabelece que tão somente os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal é que poderão, nos termos do art. 22, inciso III, do CTB, receber delegação do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN para vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual.

Por consequência, a Lei estadual 18.573/2014, ao determinar a cobrança de taxa, pela Agência Goiana de Regulação – AGR, como contraprestação pelo exercício de poder de polícia previsto na Lei estadual 13.569/1999, resvala no mesmo vício constitucional.

Além da ausência de escoramento em legislação federal sobre trânsito ou transporte que autorize a inspeção de segurança veicular, tanto a Lei estadual 13.569/1999 quanto a Lei estadual 17.429/2011 violam o art. 22, XI, da CF: aquela, Lei estadual 13.569/1999, ao disciplinar, em seu art. 1º, § 2º, incisos XX e XXI, que a regulação de vistorias de índole veicular, técnica e ótica também estaria confiada à agência reguladora estadual; essa última, a Lei estadual 17.429/2011, ao autorizar a própria concessão a terceiros de serviços públicos de vistoria veicular, técnica e ótica.

A jurisprudência consolidada do STF corrobora a conclusão, com destaques, no sentido da impossibilidade de transferência de execução sem previsão em lei formal:

**‘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**

ADI 5360 / GO

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 nº 1972, Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/09/2014, Publicação em 10/10/2014; ...).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo parcial conhecimento da ação e, na parte conhecida, pela procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, com exceção dos itens 2, 3, 4 e 5 da alínea ‘a’ do inciso II do § 2º do artigo 24 da Lei 13.569/1999, na redação conferida pela Lei 18.573/2014, todas do Estado de Goiás.” (grifei)

Este é o relatório, de cujo texto a Secretaria **remeterá cópia** a todos os Senhores Ministros deste Egrégio Tribunal (**Lei nº 9.868/99**, art. 9º, “caput”; **RISTE**, art. 172).

05/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.360 GOIÁS

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 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 rememorar, no ponto, que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, já teve a oportunidade de advertir que “o Advogado-Geral da

ADI 5360 / GO

*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/DE, 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.*

ADI 5360 / GO

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.**

ADI 5360 / GO

– 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, examino 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.

ADI 5360 / GO

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.

.....

ADI 5360 / GO

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.**

ADI 5360 / GO

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.

ADI 5360 / GO

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, **julgá-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**

ADI 5360 / GO

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.

05/10/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.360 GOIÁS

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
REQTE.(S)	: DEMOCRATAS - DEM NACIONAL
ADV.(A/S)	: RICARDO MARTINS JUNIOR
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS E VISTORIAS - ANPEVI
ADV.(A/S)	: PEDRO CALMON MENDES

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: O e. relator conhece parcialmente da ADI e, na parte conhecida, julga-a procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XX e XXI do § 2º do art. 1º da Lei estadual de Goiás n.º 13.569/99, da integralidade da Lei estadual n. 17.429/2011 e da Lei Estadual n.18.573/2014, ressalvado, quanto a essa última, os itens 2 a 5 da alínea “a” do inciso II do § 2º do art. 24, em relação as quais esta ação não foi conhecida.

Essas normas dispõem:

LEI Nº 13.569, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1999.

Art. 1º - A Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR, autarquia sob regime especial, dotada de autonomia funcional, administrativa, financeira e patrimonial e criada pela Lei nº 13.550, de 11 de novembro de 1999, revestida de poder de polícia, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de competência do Estado de Goiás, cuja exploração tenha sido delegada a terceiros, entidade pública ou privada, através de lei, concessão, permissão ou autorização,

ADI 5360 / GO

reger-se-á por esta lei.

(...)

§ 2º - É também de competência da AGR a regulação, o controle e a fiscalização do uso ou exploração de bens e direitos pertencentes ou concedidos ao Estado de Goiás, precedidos ou não da execução de serviços e/ou obras públicas das seguintes atividades:

(...)

XX - inspeção de segurança veicular;

XXI – vistoria veicular, técnica e ótica.

LEI Nº 17.429, DE 04 DE OUTUBRO DE 2011.

Autoriza o Poder Executivo, por intermédio do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN –, a conceder o serviço público que especifica.

Art. 1º Fica o Poder Executivo, por intermédio do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN –, autorizado a **conceder, mediante licitação, a prestação do serviço público de vistoria veicular, técnica e óptica, por meio de seleção entre as Empresas Credenciadas em Vistoria de Veículos (ECVs) pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN –,** tudo em conformidade com o art. 175 da Constituição Federal, com as Leis federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.503, de 23 de setembro de 1997, e Leis estaduais nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, e 17.257, de 25 de janeiro de 2011, no que for pertinente.

Art. 2º A concessão de serviço público autorizado pelo art. 1º desta Lei, cuja proposta de tarifa será feita pelo Poder concedente, por intermédio do DETRAN, e fixada pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos –AGR–, observará, dentre outros, os seguintes

ADI 5360 / GO

parâmetros:

I - o objeto da concessão abrange a realização de vistorias técnica e óptica com a coleta da numeração do chassi, do motor e da parte traseira do veículo, inclusive a de sua placa de identificação, na forma que vier a ser estabelecida no edital e respectivo projeto básico, nos limites da legislação reguladora pertinente;

II - será licitada, mediante concorrência pública;

III - abrangerá todas as Circunscrições Regionais de Trânsito –CIRETRANS–, atualmente existentes no Estado de Goiás, conforme os portes a serem definidos pelo edital;

IV - o edital e os respectivos contratos (que terão prazo de vigência de 10 (dez) anos, prorrogável uma vez, por igual período), consignarão cláusulas específicas que preservem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mantenham o serviço adequado e garantam os direitos dos usuários;

V – as concessionárias destinarão ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN-GO mensalmente, importância não inferior a 15% (quinze por cento) de sua receita bruta mensal.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

LEI Nº 18.573, DE 30 DE JUNHO DE 2014.

Art. 1º Os arts. 1º e 24 da Lei no 13.569, de 27 de dezembro de 1999, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

(...)

§ 2º

ADI 5360 / GO

(...)

XXI – vistoria veicular, técnica e ótica.

(...)

Art. 24.

(...)

§ 2º

d) para os serviços de inspeção de segurança veicular e/ou vistoria veicular, técnica e ótica:

(...)

§ 4º

.....

(...)

IV – para os serviços de inspeção de segurança veicular e/ou vistoria veicular, técnica e ótica:

(...)

Ti: Taxa referente a cada inspeção de segurança veicular e/ou vistoria veicular, técnica e ótica efetivamente realizada;

(...).” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Trata-se, como se vê, da regulação da concessão dos serviços de

ADI 5360 / GO

inspeção e vistoria veicular no âmbito do Estado de Goiás.

O e. relator entende que as normas ofendem à competência da União para legislar sobre trânsito e transporte.

No âmbito federal, a questão foi disciplinada no Código de Trânsito Brasileiro, Lei n.º 9.503/97:

“Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição: (...)

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;”

De fato, no julgamento da ADI n. 1972, assim se pronunciou este Supremo Tribunal Federal:

Ementa: 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**

ADI 5360 / GO

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 1972, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 09-10-2014 PUBLIC 10-10-2014)

Porém, a Resolução CONTRAN n. 466/2013 estabelece procedimentos para o exercício da atividade de vistoria de identificação veicular, dispondo:

Art. 1º Esta Resolução estabelece procedimentos para o exercício da atividade de vistoria de identificação veicular a ser realizada pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, habilitada para a prestação dos serviços de vistoria veicular.

§ 1º A habilitação para a realização do serviço de que trata esta Resolução constitui atribuição dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.

§ 2º Os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal poderão exercer diretamente a atividade de vistoria de veículos automotores por meio de servidores públicos especialmente designados.

Art. 2º A vistoria de identificação veicular, por ocasião da transferência de propriedade ou de domicílio intermunicipal ou interestadual do proprietário do veículo, é de responsabilidade dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal e poderá ser realizada por pessoa jurídica de direito público ou privado previamente habilitada.

ADI 5360 / GO

(...)

Art. 3º Havendo habilitação de pessoa jurídica pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, para a realização de vistoria de identificação veicular, deverá o DENATRAN conceder o acesso ao SISCSV.

(...)

Art. 4º Os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal **promoverão a habilitação** da pessoa jurídica de direito público ou privado para o exercício da atividade de vistoria de identificação veicular, **mediante cumprimento dos seguintes requisitos:**

I - documentação relativa à habilitação jurídica:

a) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos da eleição de seus administradores, devendo constar do objeto social a atividade exclusiva de vistoria de identificação veicular, excetuando-se as pessoas jurídicas de direito público que se dediquem à atividade de ensino e pesquisa técnico-científica;

b) decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir;

c) cópia da lei de criação, em se tratando de pessoa jurídica de direito público.

II - documentação relativa à regularidade fiscal, trabalhista e econômico-financeira:

a) prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

b) prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e municipal, se houver, relativo à sede da pessoa jurídica, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual ou estatutário;

c) prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal da sede da pessoa jurídica, na forma da

ADI 5360 / GO

lei;

d) 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;

e) comprovação, na forma da lei, de regularidade na entrega da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE;

f) prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452/1943;

g) certidão negativa de falência, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data inferior a 60 (sessenta) dias, contados da data do início do processo administrativo de habilitação, acompanhada de prova da competência expedida por cartório distribuidor.

III - documentação relativa à qualificação técnica:

a) comprovação de possuir em seu quadro de pessoal permanente, vistoriadores com qualificação comprovada por meio de certificado ou diploma de conclusão de curso de treinamento em vistoria de identificação veicular, regulamentado pelo DENATRAN;

b) Licença ou Alvará de Funcionamento, com data de validade em vigor, expedido pela Prefeitura do Município ou pelo Governo do Distrito Federal;

c) comprovação de canal aberto de ouvidoria ou serviço de atendimento ao consumidor;

d) Apólice de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional, segurada no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), e em vigor durante o prazo de validade do contrato de exercício dos serviços de vistoria de identificação veicular, em nome da contratada, para eventual cobertura de danos causados ao consumidor pela pessoa jurídica habilitada;

e) comprovante de quitação do seguro contratado;

f) comprovação da atuação exclusiva no mercado de

ADI 5360 / GO

vistoria de identificação veicular, mediante certidão emitida pelo órgão competente e cópia do contrato social vigente;

g) declaração de abster-se de envolvimento comerciais que possam comprometer a isenção no exercício da atividade de vistoria de identificação veicular, assinada pelo representante legal da pessoa jurídica.

IV - documentação relativa à infraestrutura técnico-operacional:

a) projeto atual aprovado e registrado pelo Município e fotos atualizadas do estabelecimento identificando a existência de local adequado para estacionamento de veículos, com dimensões compatíveis para realizar as vistorias de identificação veicular em áreas cobertas, possibilitando o desenvolvimento das vistorias de identificação veicular ao abrigo das intempéries, sendo vedado o uso de estruturas provisórias. No caso de veículos pesados, com peso bruto total superior 4.536 Kg, as vistorias de identificação veicular poderão ser realizadas em área descoberta no pátio da empresa;

b) deter controle informatizado através de tecnologia de biometria para a emissão do laudo único padronizado pelo SISCSV e demais exigências técnicas determinadas por regulamentação específica do DENATRAN e descritas no manual do sistema, em especial relativas à segurança, identificação e rastreabilidade;

c) Certificado de Sistema de Qualidade, padrão ISO 9001:2008, com validade atestada pela entidade certificadora, acreditada pelo INMETRO ou signatária de acordos internacionais de reconhecimento mútuo no campo da acreditação.

§ 1º A Apólice de Seguro de Responsabilidade Civil Profissional e o Certificado ISO 9001:2008 devem ter caráter individual e intransferível, não sendo aceitos apólices de seguros e certificados coletivos.

§ 2º Caberá ao órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal regulamentar as demais características de infraestrutura técnico-operacional, em relação

ADI 5360 / GO

ao disposto no inciso IV deste artigo.

§ 3º Os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados ou do Distrito Federal, no ato da habilitação da pessoa jurídica de direito público, poderão dispensar o cumprimento dos requisitos dispostos neste artigo, com exceção da documentação descrita na alínea “d” do inciso I, na alínea “a” do inciso II, nas alíneas “b”, “c” e “g” do inciso III e nas alíneas “a” e “b” do inciso IV, do presente artigo.

§ 4º Os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal poderão deixar de exigir o disposto no inciso III, alínea “f” deste artigo quando a habilitação referir-se à pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

§ 5º É proibida a participação de sócio ou proprietário de pessoa jurídica habilitada para a prestação de serviços de vistoria veicular, que exerça outra atividade empresarial regulamentada pelo CONTRAN ou DENATRAN.

(...)

Art. 6º Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal:

I - publicar no Diário Oficial do Estado ou Distrito Federal o extrato do contrato de prestação de serviços de vistoria de identificação veicular celebrado com pessoa jurídica de direito público ou privado;

II – disponibilizar, permanentemente e em destaque, no seu sítio eletrônico, a relação atualizada das pessoas jurídicas habilitadas para a atividade de vistoria de identificação veicular, incluindo nome, endereço, telefones para contato, CNPJ, área geográfica de atuação, prazo de vigência do contrato e nome do preposto responsável;

III - informar ao DENATRAN a relação de empresas que podem executar a atividade de vistoria de identificação veicular, com nome, endereço, CNPJ, prazo de vigência do contrato e nome do preposto responsável;

IV - monitorar e controlar todo o processo de vistoria de identificação veicular, inclusive a emissão do laudo e

ADI 5360 / GO

qualquer documento eletrônico disponível na central SISCSV, seja quando realizada por meios próprios ou por meio de pessoa jurídica de direito público ou privado, utilizando-se de tecnologia da informação adequada que realize a integração dos dados necessários, conforme regulamentação específica do DENATRAN;

V – fiscalizar, anualmente, a pessoa jurídica habilitada no exercício da atividade de vistoria de identificação veicular, “in loco” e por meio do SISCSV, independentemente de solicitação do DENATRAN ou de notificação judicial ou extrajudicial, podendo requisitar documentos, esclarecimentos, e ter livre acesso a todas as instalações da empresa;

VI - zelar pela uniformidade e qualidade das vistorias de identificação veicular;

VII - advertir, suspender ou cassar a pessoa jurídica habilitada nos casos de irregularidades previstas nesta Resolução, informando antecipadamente ao DENATRAN, por meio de ofício, a data de início e término da imposição da penalidade;

VIII - celebrar o instrumento jurídico necessário, com a autoridade policial competente, para acesso às informações registradas no SISCSV e prover os meios para disponibilização dessas informações eletronicamente;

IX – Comunicar à Polícia Civil do Estado e do Distrito Federal qualquer identificação veicular suspeita de fraude ou irregularidades, na forma do disposto no art. 311 do Código Penal;

X - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares da atividade de vistoria de identificação veicular.

Pedindo vênias para divergir, compreendo que as normas estaduais tratam do exercício dessa competência prevista na legislação federal, não dispondo materialmente sobre “trânsito e transporte” como entendeu o relator.

Ante o exposto, entendo pela constitucionalidade do incisos XX e

ADI 5360 / GO

XXI do § 2º do art. 1º da Lei estadual de Goiás n.º 13.569/99, da Lei estadual n. 17.429/2011 e da parte conhecida da Lei Estadual n.18.573/2014, julgando improcedente a presente ADI.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.360

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S) : DEMOCRATAS - DEM NACIONAL

ADV.(A/S) : RICARDO MARTINS JUNIOR (54071/DF)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV.(A/S) : REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES (23901/GO)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS E VISTORIAS -
ANPEVI

ADV.(A/S) : PEDRO CALMON MENDES (11678/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu, em parte, da ação direta, para, nessa extensão, julgá-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, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 25.9.2020 a 2.10.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário