

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tribunal Pleno / Gabinete Des. Marialva Henriques Daldegan

Processo: 0803283-48.2019.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Data distribuição: 29/08/2019 16:34:56

Data julgamento: 19/07/2020

Polo Ativo: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Governador do Estado de Rondônia**, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material da **Lei Estadual nº 4.462, de 22 de março de 2019**, editada pela **Assembleia Legislativa**, que “proíbe a apreensão e a remoção de veículos em função do atraso no pagamento do IPVA”.

O autor afirma que a norma em destaque padece de inconstitucionalidade formal, por desrespeitar a competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, XI e 24, da Constituição Federal, bem como viola a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para projetos de lei que tratem sobre organização e o funcionamento da administração do Estado, eis que o tema da norma insere-se na denominada “reserva de administração”, que é manifestação do princípio da separação de poderes, previsto no Art. 2º da Constituição Federal, aduzindo, destarte, que a situação que afronta ao art. 39, § 1º, II, e art. 65, VII, ambos da Constituição Estadual, bem como art. 2º, 37, IX, e art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

Aduz ainda que há inconstitucionalidade material, pois a norma em questão ao proibir a apreensão de veículos que estejam em débito com “IPVA e outros tributos, taxas e multas”, afronta diretamente as disposições contidas no Código de Trânsito Brasileiro, especialmente aos arts. 130, 131, §2º, 230, inciso V que tratam sobre a necessidade do licenciamento anual para que os veículos possam transitar e da sanção administrativa de remoção do veículo em caso de descumprimento.

Pugnou pelo reconhecimento da inconstitucionalidade que aponta, a fim de que a Lei Estadual n. 4.462/2019 seja retirada do ordenamento jurídico.

Postulou, liminarmente, pela suspensão imediata da eficácia da Lei em comento, tendo em vista que a sua vigência implicará na permissão irrestrita de que veículos automotores em situação irregular circulem no Estado de Rondônia, colocando em risco a segurança da população e em flagrante dissonância com a legislação federal atinente a matéria, apontando a urgência na medida, uma vez que está impedindo o desenvolvimento da Administração.

No despacho inicial (ID 6885871- pp. 1-2) adotou-se o rito abreviado previsto no art. 12 de Lei n. 9.868/99, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, determinando-se a colheita de informações pela Assembleia Legislativa acerca do pedido liminar e do mérito da ação.

O Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia (DETRAN-RO) requereu o ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, apresentando fundamentação combatendo a indigitada Lei n. 4.462/19, pugnando pela procedência da ação de inconstitucionalidade. (ID 6969757 – pp.2-18)

A Assembleia Legislativa prestou informações (ID 7069118 - pp. 1-7), defendendo a legalidade da norma ora impugnada, afirmando que não existe qualquer vício de inconstitucionalidade, pugnando pela improcedência desta ação.

No parecer do Ministério Público (ID 7150545 – pp. 1/8), o i. Procurador de Justiça, EDMILSON JOSÉ DE MATOS FONSECA, firmou parecer pela PROCEDÊNCIA PARCIAL desta ação, no sentido de que seja declarada a inconstitucionalidade apenas do **artigo 2º da Lei Estadual nº 4.462/2019**.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADORA MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Na presente ação direta de inconstitucionalidade, o Governador do Estado de Rondônia impugna, por vício formal e materia, os arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 4.462, de 22 de março de 2019, que “proíbe a apreensão e a remoção de veículos em função do atraso no pagamento do IPVA” (ID 7069119 – pp.32-33).

O cerne desta ação consiste em verificar se a indigitada norma criada pela Assembleia Legislativa de Rondônia violou o ‘princípio da separação dos poderes’, disposto no Art. 2º, da CF/88, e por similaridade o Art. 7º da Constituição Estadual, invadindo a competência legislativa da União por imiscui-se em tema de trânsito, bem como a competência reservada ao Chefe do Executivo para tratar de matéria inerente à organização e funcionamento da administração, conforme disposto no art. 39, § 1º, II, e art. 65, VII ambos da Constituição Estadual, e art. 61, §1º, inciso II, letra “e”, c/c art. 84, VI, letra “a”, ambos da Constituição Federal.

Preliminarmente, ressalto que o Tribunal de Justiça Estadual possui competência para o julgamento de ação direta que impugna lei ou ato normativo municipal em face de uma norma da Constituição Estadual e ou de sua Lei Orgânica que repete norma da Constituição Federal, conforme precedente jurisprudencial desta Corte – a exemplo da Adin n. 0009432-74.2011.8.22.0000 e a orientação jurisprudencial do STF.

Anoto que os autos estão suficientemente instruídos com manifestação das partes sobre o mérito da demanda, havendo a possibilidade de julgamento definitivo da ação, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, nos termos do artigo 12 da Lei 9.868/99.

-

DO AMICUS CURIAE

Por oportuno, defiro o ingresso no feito como *amicus curiae*, conforme requerido pelo **Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia (DETRAN-RO)**, tendo em vista que suas atribuições têm pertinência com o tema em discussão, aliado ao fato de que a manifestação do referido Órgão acerca da inconstitucionalidade da norma em destaque (ID 6969757 – Pp.2-18) possui, ao menos em tese, reflexão suficiente para contribuir com o bom deslinde da controvérsia.

MÉRITO

Infere-se dos documentos inclusos (ID 7718883- pp.1-5) que a norma ora impugnada surgiu por iniciativa de deputado da Assembleia Legislativa, e à época da sua propositura a Comissão de Constituição e Justiça da ALE/RO pronunciou-se pela constitucionalidade do projeto de lei (ID 7069119 – 7069119).

Entretanto, houve o VETO pelo Governador, mencionando sobre a existência de vício de iniciativa por parte do Legislativo Estadual ao criar lei acerca do trânsito de veículos, invadindo competência privativa da União (art. 22, XI, CF) para legislar sobre o tema, bem como de vício material, devido afronta à legislação infraconstitucional, impondo-se o veto total (6872025– pp. 3/6).

Todavia, a **Lei Estadual nº 4.462, de 22 de março de 2019** foi promulgada pelo Presidente da Assembleia Legislativa (ID 7718883– p.14/15), com seguinte teor :

“LEI Nº 4.462, DE 22 DE MARÇO DE 2019.

Proíbe a apreensão e a remoção de veículos em função do atraso no pagamento do IPVA.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia decretou, e eu, nos termos dos §§ 3º e 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica proibida a apreensão e a remoção de veículos por autoridade de trânsito em função do atraso no pagamento do IPVA e demais tributos, taxas e multas.

§ 1º. Não se aplica a proibição contida no caput deste artigo quando a autoridade estiver de posse de um mandado judicial.

§ 2º. As autoridades de trânsito referida no caput deste artigo são:

I – Departamento Estadual de Estradas e Rodagem de Rondônia – DER/RO;

II – Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN/RO;

III – Polícia Militar do Estado de Rondônia – PM/RO; e

IV – Conselho Estadual de Trânsito – CET/RO.

Art. 2º. Fica proibida a aplicação de multas por autoridade de trânsito quando o veículo for detido para verificação de documentação e encontrado com atraso no pagamento do IPVA e demais tributos e taxas.

Parágrafo único. É permitida à autoridade de trânsito a notificação e/ou a advertência ao condutor do veículo quando verificar a inadimplência dos pagamentos do IPVA e demais tributos e taxas.

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 22 de março de 2019.

Deputado LAERTE GOMES

Presidente – ALE/RO ”

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

O autor aponta a existência de inconstitucionalidade formal desta lei, alegando ter sido usurpada a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como por suposto vício de iniciativa do Chefe do Executivo para tratar de matéria inerente à organização e funcionamento da administração.

DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO

A alegada invasão à competência legislativa da União em minha ótica prospera.

O artigo 22, XI, da Constituição Federal dispõe que **“compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte”**.

Essa competência engloba, dentre outras, questões relativas à segurança do trânsito e às respectivas infrações.

Nessa esteira, a Lei Federal 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) definiu as infrações de trânsito e determinou as penalidades e medidas administrativas a serem adotadas, fixando as multas correspondentes.

Portanto, **cabe somente à União** dispor sobre a circulação de veículos, medidas de fiscalização de trânsito, regular o licenciamento de veículos e sobretudo estabelecer as respectivas penalidades.

Na mesma linha é a uníssona jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.064, DE 29.03.04, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. **É pacífico nesta Corte o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal.** Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137- MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence. 2. A instituição da forma parcelada de pagamento da multa aplicada pela prática de infração de trânsito integra o conjunto de temas enfeixados pelo art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.432 (medida cautelar, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 21.09.01; mérito, rel. Min. Eros Grau, julg. em 09.03.05, Informativo STF 379) e ADI 3.196- MC, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 22.04.05. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (STF - ADI: 3444 RS, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 16/11/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENTA-VOL-02219-03 PP-00515) – destaque nosso.

Ressalta-se, contudo, que o Estado só pode legislar sobre trânsito quando expressamente autorizado por Lei Complementar, a teor do que estabelece o **parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal, anuência, esta, que inexistente para a propositura da norma em discussão.**

Além disso, a Constituição do Estado de Rondônia não previu no rol de competência da Assembleia Legislativa (art. 30), poderes para legislar sobre trânsito ou transporte.

In casu, a Assembleia Legislativa ao criar a **LEI Nº 4.462/19** imiscuiu-se **na competência privativa da União para tratar do trânsito de veículos**, tendo em vista que ao interferir no exercício legal de fiscalização das autoridades mencionadas no seu §2º do art.1º (DER/RO, DETRAN/RO, PM/RO, CET/RO), **proibindo-as de realizar a apreensão e remoção de veículos** (art. 1º) ou a **aplicação de multas** (art.2º), quando, **em ambos os casos**, for constatado o **atraso no pagamento do IPVA e dos demais tributos, taxas e multas**, o que, a meu ver, engloba inclusive o licenciamento anual do veículo automotor, **permitiu, nesse panorama, que houvesse a livre circulação de veículos sem a necessária regularização da licença anual.**

Em outras palavras, a **LEI Nº 4.462/19** efetivamente traça condutas de fiscalização do trânsito, visando permitir a livre circulação de veículos que estejam com pendência de pagamento do IPVA e de outros tributos e taxas necessários à obtenção da licença para transitar.

Tal conclusão encontra ressonância inclusive na justificativa utilizada pelo Poder Legislativo para criação da referida Lei (ID 7069119 – p.4-9), ao afirmar que o intuito *“foi o de cessar a arbitrariedade cometida pela autoridade de trânsito estadual, que apreende o veículo do condutor apenas com intuito coercitivo de promover cobrança de tributo”*. Justificou ainda, *“que à luz da regra do não confisco, o Estado não pode utilizar tributos para retirar bens dos cidadãos, sobretudo quando há mecanismos outros para alcançar a satisfação do crédito tributário respectivo.”*

Nesse passo, assiste razão ao Autor quando afirma que a lei em questão fere ao **princípio de independência entre os Poderes**, padecendo de inconstitucionalidade formal.

Sobre a separação dos Poderes, a Constituição Federal dispõe:

“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Por simetria, a Constituição Estadual de Rondônia reproduz que:

“Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

(...)”

Sobre o tema “vício no procedimento de elaboração da norma”, destacam-se as lições do professor Pedro LENZA, *in* Direito Constitucional Esquematizado, 13ª edição, Editora Saraiva: São Paulo, 2009, que classifica o vício de iniciativa como sendo uma das formas de inconstitucionalidade formal propriamente dita, aduzindo que:

“Inconstitucionalidade formal propriamente dita.

(...) a inconstitucionalidade formal propriamente dita decorre da inobservância do devido processo legislativo. Podemos falar, então, além do vício de competência legislativa (inconstitucionalidade orgânica), em vício no procedimento de elaboração da norma, verificado em dois momentos distintos: na fase de iniciativa ou nas fases posteriores.

Vício formal subjetivo: o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República, como as que fixam ou modifiquem os efeitos das Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I da CF/88. **Iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou reservada, significa, no exemplo, ser o Presidente da República o único responsável para deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria. Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional.”** (Destacamos).

Tal regra traduz-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos e sedimenta a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no art. 22, inciso XI, da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, é de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.

Destarte, embora a competência para legislar sobre o IPVA seja exercida pelos Estados e DF, nos termos do art. 155, III, da Constituição Federal, resta claro que a **LEI Nº 4.462/19** não teve o intuito de salvaguardar o devedor de não sofrer a retenção do veículo unicamente por estar em atraso do IPVA, sem o qual o Órgão de Trânsito não lhe daria a licença para transitar, mas sim, de permitir que o veículo em débito possa transitar sem o pagamento de IPVA e de outros tributos, taxas e multas que implicam, sobretudo, na irregular circulação de veículos em via pública sem a devida licença atualizada.

Nesse contexto, com devida vênia ao Parecer da Douta Procuradoria de Justiça, **entendo não ser aplicável ao presente caso o entendimento firmado pelo STF na ADI 1654**, pois naquele precedente, a Excelsa Corte examinou que a norma estadual questionada era constitucional porque tratava da não-retenção do veículo por inadimplência apenas do IPVA (imposto de competência estadual), situação que no entender da E. Corte, **o débito do IPVA, por si só, não autorizava a apreensão do veículo desde que o bem não circulasse, ou seja, desde que ficasse sem transitar**, vez que não seria razoável que o Poder Público nessa situação viesse apreender o bem.

No caso presente, como já mencionado, a situação é diferente, pois, em minha ótica, nesta, a **LEI 4.462/19** visa tornar livre a circulação do veículo sem que esteja regularizado o IPVA e os outros tributos legais obrigatórios ao licenciamento anual, limitando a atuação dos órgãos de trânsito na fiscalização, especialmente proibindo-os de proceder a retenção ou multa dos veículos quando constatada a inadimplência.

Portanto, não restam dúvidas que a norma em comento invadiu a iniciativa de leis privativa da União para legislar sobre trânsito, ocasionando, destarte, a inconstitucionalidade formal.

DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO

Outrossim, também procede a alegação do Autor de que houve invasão à competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo para tratar sobre organização e o funcionamento da administração do Estado, eis que o tema da norma insere-se na denominada “reserva de administração”, porquanto, como mencionado, a **LEI 4.462/19** interferiu no exercício legal de fiscalização das autoridades de trânsito estaduais, mencionadas no seu **§2º do art.1º (DER/RO, DETRAN/RO, PM/RO, CET/RO)**. **Veja-se:**

“Art. 1º. Fica proibida a apreensão e a remoção de veículos **por autoridade de trânsito** em função do atraso no pagamento do IPVA e demais tributos, taxas e multas.

(...)

§ 2º. As autoridades de trânsito referida no caput deste artigo são:

I – Departamento Estadual de Estradas e Rodagem de Rondônia – DER/RO;

II – Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN/RO;

III – Polícia Militar do Estado de Rondônia – PM/RO; e

IV – Conselho Estadual de Trânsito – CET/RO.

Art. 2º. Fica proibida a aplicação de multas **por autoridade de trânsito** quando o veículo for detido para verificação de documentação e encontrado com atraso no pagamento do IPVA e demais tributos e taxas.

Parágrafo único. É permitida à **autoridade de trânsito** a notificação e/ou a advertência ao condutor do veículo quando verificar a inadimplência dos pagamentos do IPVA e demais tributos e taxas.”

Em se tratando de norma que disciplina o poder de polícia (fiscalização) dos órgãos estaduais de trânsito, resta evidente que a lei mencionada afrontou diretamente o art. 61, §1º, inciso II, letra “e” c/c art. 84, VI, letra “a” ambos da Constituição Federal, com reprodução similar no art. 39, §1º, inciso II, letra “d” e art. 65, inciso VII e XVIII, ambos da Constituição do Estado de Rondônia, contendo, portanto, vício de origem por inconstitucionalidade formal, porquanto somente poderia ser iniciada pelo Governador do Estado, e não por membro do Poder Legislativo, conforme estabelece os dispositivos constitucionais comentados.

Para ilustrar, transcrevo os dispositivos constitucionais violados:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

SEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Por similaridade, dispõe a Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

(...)"

"SEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO GOVERNADOR DO ESTADO

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

(...)

XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º desta Constituição;

(...)"

Ressalto ainda, a orientação jurisprudencial do STF ao julgar a **ADI 3169**, no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de lei que interfere sobre atribuições de secretaria de Estado em matéria sujeita à reserva de administração:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. MATÉRIA DE RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO, ENSEJANDO ÔNUS ADMINISTRATIVO ILEGÍTIMO. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI 3169, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015). Destacamos.

Igualmente decidiu o STF ao julgar a Medida Cautelar na **ADI nº 2.372/ES**, relator ministro Sydney Sanches, azo em que suspendeu a eficácia de lei versando sobre situação que interfere na fiscalização exercida por Órgão Estadual de Trânsito. O entendimento ficou resumido na seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 5.838, DE 15 DE ABRIL DE 1999, QUE DISPÕE: "ART. 1º. O TÉRMINO DA VIGÊNCIA DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO TERÁ QUE SER NOTIFICADO PELO DETRAN A CADA PORTADOR 30 (TRINTA) DIAS ANTES DE SE EXPIRAR O PRAZO DE SUA VALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO. CASO O DETRAN NÃO CUMPRA O DISPOSITIVO CONSTANTE DO "CAPUT" DESTE ARTIGO, SUJEITAR-SE-Á ÀS SANÇÕES PECUNIÁRIAS CORRESPONDENTES AOS DANOS MATERIAIS E MORAIS CAUSADOS AOS PORTADORES DE CARTEIRA DE HABILITAÇÃO". ALEGAÇÃO DE QUE TAIS NORMAS VIOLAM OS ARTIGOS 22, XI, e 61, § 1º, INC. II, "e", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR. 1. Plausibilidade jurídica da Ação, reconhecida por unanimidade, discrepando os votos apenas quanto à fundamentação. 2. "Periculum in mora" também admitido. 3. Medida cautelar deferida, por votação unânime, para suspensão da eficácia da lei impugnada. (ADI 2372 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2002, DJ 28-11-2003 PP-00010 EMENT VOL-02134-01 - destacamos

Assim, nota-se que a Assembleia Legislativa não pode elaborar normas que venham interferir na estruturação e organização de órgãos que fazem parte do Poder Executivo, compreendendo-se, nesse aspecto, **que não pode interferir nas atribuições de tais órgãos, especialmente no exercício legal de fiscalização.**

Como mencionado, qualquer norma que regulamente a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública é matéria que se insere no elenco de competência do Chefe do Executivo, e assim sendo, o texto contido na **LEI 4.462/19** é formalmente inconstitucional, por vício de origem, estando caracterizada a usurpação da competência privativa do Governador, em ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

Portanto, não restam dúvidas que a norma em comento invadiu a legitimidade de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Estadual, ocasionando, destarte, a inconstitucionalidade formal.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Ainda segundo o Autor, a norma ora impugnada padece de inconstitucionalidade material.

Sabe-se que este tipo de inconstitucionalidade expressa a incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. A inconstitucionalidade material, em sentido amplo, é a desconformidade do conteúdo dos atos dos poderes públicos com o conteúdo da constituição. Em sentido restrito, a inconstitucionalidade material é a desconformidade do conteúdo dos atos normativos com o conteúdo da constituição

In casu, configura-se a inconstitucionalidade material restrita, pois o conteúdo da LEI 4.462/19 adentrou diretamente na matéria relativa ao trânsito de veículos, em clara violação ao art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, porquanto se imiscuiu no procedimento de fiscalização dos veículos automotores pelos órgãos estaduais de trânsito.

É o que se depreende dos arts. 1º e 2º da norma atacada:

Art. 1º. Fica proibida a apreensão e a remoção de veículos por autoridade de trânsito em função do atraso no pagamento do IPVA e demais tributos, taxas e multas.

§ 1º. Não se aplica a proibição contida no caput deste artigo quando a autoridade estiver de posse de um mandado judicial.

§ 2º. As autoridades de trânsito referida no caput deste artigo são:

I – Departamento Estadual de Estradas e Rodagem de Rondônia – DER/RO;

II – Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN/RO;

III – Polícia Militar do Estado de Rondônia – PM/RO; e

IV – Conselho Estadual de Trânsito – CET/RO.

Art. 2º. Fica proibida a aplicação de multas por autoridade de trânsito quando o veículo for detido para verificação de documentação e encontrado com atraso no pagamento do IPVA e demais tributos e taxas.

Parágrafo único. É permitida à autoridade de trânsito a notificação e/ou a advertência ao condutor do veículo quando verificar a inadimplência dos pagamentos do IPVA e demais tributos e taxas.

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

De todos esses dispositivos, nenhum parece versar diretamente sobre direito tributário, como justificou a Casa de Leis, se valendo equivocadamente do “princípio do não confisco” (art. 150 do CTB) para criar a norma impugnada, utilizando, inclusive, como ‘pano de fundo’, o IPVA e outros tributos relativos ao licenciamento do veículo.

A meu ver, repiso, a lei em questão versa eminentemente sobre a fiscalização de veículos em circulação que estejam com tributos em atraso, evitando-se a cominação de penalidades por parte das autoridades de trânsito. Evidente, portanto, que a matéria é relativa a trânsito.

Destarte, o STF tem reconhecido de forma sistemática a inconstitucionalidade de leis expedidas por sujeito diverso da UNIÃO que disponham sobre regras de uso de veículos, comportamento de condutores nas vias terrestres, cominação de penalidades e outras matérias relativas a trânsito. Nesse sentido são os precedentes da **ADI 3897**, rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 24.04.2009, **ADI n. 3679**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Dje. 03.08.2007; **ADI n. 3136**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ. 10.11.2006; **ADI 2928**, Rel. Min. Eros Grau, DJ. 15.04.2005.

Na mesma linha, para ilustrar, transcrevo a ementa da **ADI 3269** julgada pelo STF segundo a qual:

EMENTA: 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 3269, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, Dje-182 DIVULG 21-09-2011 PUBLIC 22-09-2011 EMENT VOL-02592-01 PP-00069 RB v. 23, n. 576, 2011, p. 56-58). Destacamos.**

Portando, estando o objeto da norma versando sobre trânsito, nos termos aqui expostos, resta caracterizada a inconstitucionalidade material da norma em questão.

Em face do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal e material da **Lei Estadual nº 4.462, de 22 de março de 2019**.

Ante a ausência de razões que justificassem a modulação dos efeitos desta decisão, deixo de aplicar o disposto no artigo 27 da Lei 9868/1999.

Proceda-se às notificações pertinentes.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO
DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Senhor Presidente, eu vou acompanhar a relatora parcialmente, no que diz respeito à inconstitucionalidade formal, na primeira parte que dispõe com relação à competência para legislar sobre trânsito, por entender que aqui há sim interferência e nesse caso, se difere da ADIN n. 1654 do Amapá, porque nela há interferência na atuação dos agentes de trânsito, rejeitando-se os argumentos quanto à incondicionalidade material.

É certo que a competência para legislar sobre trânsito é sim do Poder Executivo, entretanto, norma que dispõe sobre o recolhimento do IPVA e a apreensão do veículo por débito de IPVA não cria atribuições ao órgão de trânsito.

Isto porque o Código de Trânsito Brasileiro prevê a exigência do pagamento dos tributos para a emissão do licenciamento (art. 124, VIII), portanto, o que faz o veículo ser apreendido não é o não pagamento do IPVA, mas a falta de licenciamento, o qual não é emitido no caso de inadimplemento do proprietário.

Nessa perspectiva, a lei estadual que proíbe a remoção e a apreensão do veículo em razão do atraso no pagamento do IPVA, dá a falsa impressão de que o atraso no pagamento do tributo não acarretará à remoção/apreensão, quando, na verdade, isto poderá ocorrer pela falta do licenciamento.

Assim sendo, a norma impugnada não está criando atribuição, mas dispensando, o que afasta a alegada inconstitucionalidade material.

Por estas razões, rejeito o argumento no que diz respeito à questão de que a norma impugnada possui inconstitucionalidade material porque está infringindo as atribuições do Poder Executivo para estipular algumas atuações, ou seja, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Dessa forma, eu acompanho a relatora parcialmente para reconhecer apenas o vício formal da norma.

É como voto.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Senhor presidente, eu vejo a exemplo do desembargador Alexandre Miguel marcada a inconstitucionalidade formal e vou além penso que também há a inconstitucionalidade material, por essa razão, eu vou acompanhar a eminente relatora.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

Acompanho a eminente relatora em ambos os aspectos formal e material.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Senhor Presidente, senhores desembargadores, desembargadora Marialva.

Ressalto que foi a mim distribuído uma Ação Direta de Inconstitucionalidade a respeito da mesma matéria. Promovi alguns estudos sobre o tema, motivo pelo qual peço licença para divergir da eminente relatora.

Observo que a norma não trata, especificamente, sobre regras de trânsito, apenas veda a apreensão do veículo que estiver com o licenciamento vencido ou não estiver recolhido o IPVA.

Entendo que o Estado possui uma série de garantias e se sobrepõe, de maneira incisiva e coercitiva, sobre os administrados. Os cidadãos, de forma geral, não podem ser compelidos a licenciar veículos sob coação, qual seja, ter seu veículo apreendido.

O Estado tem o poder de impôr multa, tem a sua disposição uma soma de prerrogativas, inclusive processual, que permite lançar o nome do contribuinte inadimplente em órgão restritivo de crédito, porém não pode, por mais que esteja revestido de uma falsa legalidade, ofender o direito das pessoas.

A norma que veda a apreensão de veículo com licenciamento em dia, ao contrário do alegado, assegura o direito constitucional de ir e vir, não apresenta inconstitucionalidade, pode ser contrária à lei infraconstitucional, mas o Estado-membro tem competência para legislar sobre tributação, o que é, a meu entender, o caso ora em análise.

A atuação do Estado visando, única e exclusivamente, o recolhimento de tributos, apreender o veículo é admitir que o Estado, usando de suas próprias razões, promova atos extrajudiciais para recebimento de seu crédito.

O cidadão, quando possui crédito perante o Estado não tem igual sorte, é submetido a precatório e, muitas vezes, seu crédito passa para seus herdeiros.

Para o recebimento de seu crédito, no mínimo, o Estado deve se submeter ao Judiciário.

Não se mostra razoável a conduta, prática comum, contudo é o momento de a sociedade reagir, como fez a lei em debate.

Ademais, a ADIN n. 1654, apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, de uma norma muito similar do Estado do Amapá, e diversas súmulas do próprio Supremo Tribunal Federal, não, especificamente, sobre este caso, como a Súmula n. 323 do STF, que diz ser inadmissível a apreensão de mercadorias, aqui aplicado pela similitude ao caso e por analogia, como meios coercitivos para pagamento de tributos.

Ante o exposto, com a vênia devida, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Acompanho a eminente relatora. nesse aspecto eu julgo procedente em relação à inconstitucionalidade formal.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Eu voto integralmente com a relatora.

DESEMBARGADOR EURICO MONTENEGRO JÚNIOR

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR RENATO MARTINS MIMESSI

Também acompanha relatora.

JUIZ JOÃO LUIZ ROLIM SAMPAIO

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Eu voto com a relatora.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente, egrégia Corte. Entendo que a lei é inconstitucional, nos termos do voto da relatora, porque se nota que essa lei nos dois aspectos está ofendendo às normas constitucionais, uma vez que a gestão do serviço relacionado com o trânsito é da competência do Executivo, então cabe ao Governador tomar a iniciativa normativa, o que não o fez. No tocante ao formato material que diz respeito à norma em si e sobre o que está ditando, é a mesma coisa, porque a apreensão do veículo é o resultado coercitivo em relação à cobrança do tributo, que é atribuição do executivo, cabendo a ele dizer quando é oportuno e conveniente proceder desse jeito.

Portanto, se o Legislativo não pode iniciar a Lei e se vai normatizar algo que não está dentro das atribuições genéricas está invadindo competências. Por isso, com a devida vênia, estou acompanhando o voto da relatora.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Presidente, acompanho o desembargador Alexandre Miguel.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Presidente, antes eu queria registrar a importância da presença do dr. Arthur Ferreira Veiga, que é interlocutor, como procurador da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Dada a importância do caso, é importante que estejam presente os procuradores de ambos os poderes para que nós possamos julgar com mais qualidade. Então, parablenzo o dr. Arthur pela sua presença. Registro também que eu comungo do mesmo entendimento da relatora, porque com relação à inconstitucionalidade formal ficou evidenciado o artigo 22, inciso 11, da Constituição Federal dispõe nesse sentido e com relação à inconstitucionalidade material eu anotei antes de o desembargador Marcos Alaor falar, mas realmente o licenciamento é precedido de uma vistoria de segurança do veículo, é ato complexo que entrega o dever da administração pública de cuidar do trânsito e, por consequência, da segurança pública, e o artigo 230 do Código de Trânsito estabelece como penalidade a apreensão do veículo, logo, não há como se falar em inconstitucionalidade por conta dessa possibilidade de legislar sobre essa questão por parte do Estado e material porque não está se adquirindo uma situação, na realidade o licenciamento faz parte do ato de fiscalização da administração quanto aos veículos que estão circulando nas ruas.

Acompanho integralmente o voto da relatora.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Eu também acompanho a relatora.

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 4.462, de 22.03.2019, que proíbe a apreensão e a remoção de veículos em função do atraso no pagamento do IPVA. Ação direta que impugna lei ou ato normativo estadual em face de uma norma da constituição estadual que repete norma da Constituição Federal. Controle da constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça. Possibilidade. Inconstitucionalidade formal por invasão à competência privativa da união para regular sobre trânsito. Procedência. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para regular criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Estadual. Inconstitucionalidade por violação ao princípio de separação dos poderes. Precedentes. Inconstitucionalidade material por tratar de tema relacionado ao trânsito. Competência legislativa exclusiva da união. Ofensa ao art. 22, inc. XI, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade formal e material reconhecida. Ação procedente.

Em se tratando de norma de repetição obrigatória ou, ainda, que de mera reprodução da Constituição Federal, mas insculpidas na Constituição do Estado, compete ao Tribunal de Justiça julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual.

A iniciativa do processo legislativo para tratar de tema relacionado ao trânsito é privativa da União, de modo que descabe ao Parlamento Estadual editar, emendar ou alterar lei estranha às suas competências. Por outro viés, a norma estadual criada pelo Legislativo também não pode imiscuir-se na denominada “reserva de administração” ao traçar condutas de fiscalização a serem seguidas por órgãos estaduais de trânsito, usurpando competência reservado ao Chefe do Poder Executivo.

A Lei Estadual nº 4.462/19, a despeito de “proibir a apreensão e a remoção de veículos em função do atraso no pagamento do IPVA”, efetivamente em seu texto traça condutas de fiscalização do trânsito, visando permitir a livre circulação de veículos que estejam com pendência de pagamento do IPVA e de outros tributos e taxas necessários à obtenção da licença para transitar. Tal regramento viola o “princípio da separação dos poderes”, disposto no art. 2º da CF/88, e por similaridade o art. 7º da Constituição Estadual, invadindo a competência legislativa da União ao imiscuir-se em tema de trânsito (art. 22, XI, CF), bem como invade a competência reservada ao Chefe do Executivo para tratar de matéria inerente à organização e funcionamento da administração, conforme disposto no art. 39, § 1º, II, e art. 65, VII ambos da Constituição Estadual, e art. 61, §1º, inciso II, letra “e”, c/c art. 84, VI, letra “a” ambos da Constituição Federal.

Inconstitucionalidade formal e material reconhecida.

Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, A??O JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA, POR MAIORIA, VENCIDOS PARCIALMENTE OS DESEMBARGADORES ALEXANDRE MIGUEL, HIRAM MARQUES E MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA E VENCIDO O DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES QUE JULGOU A A??O IMPROCEDENTE

Porto Velho, 20 de Julho de 2020

Desembargador(a) **MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO**

RELATOR

Assinado eletronicamente por: **KERLEY REGINA FERREIRA DE ARRUDA**

ALCANTARA

22/10/2020 10:33:00

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **10342914**



20102210325979200000010296067

IMPRIMIR

GERAR PDF



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia


MENSAGEM Nº 21/2019-ALE

EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO,

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO comunica a Vossa Excelência que promulgou e encaminha para publicação, nos termos dos §§ 3º e 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, a Lei nº 4.462, de 22 de março de 2019, que “Proíbe a apreensão e a remoção de veículos em função do atraso no pagamento do IPVA”.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 22 de março de 2019.


Deputado LAERTE GOMES
Presidente – ALE/RO

RECEBIDO NA DITEL
Em 26/03/2019
Horas 7:50
Por: 



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

LEI Nº 4.462, DE 22 DE MARÇO DE 2019.

Proíbe a apreensão e a remoção de veículos em função do atraso no pagamento do IPVA.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia decretou, e eu, nos termos dos §§ 3º e 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica proibida a apreensão e a remoção de veículos por autoridade de trânsito em função do atraso no pagamento do IPVA e demais tributos, taxas e multas.

§ 1º. Não se aplica a proibição contida no *caput* deste artigo quando a autoridade estiver de posse de um mandado judicial.

§ 2º. As autoridades de trânsito referida no *caput* deste artigo são:

I – Departamento Estadual de Estradas e Rodagem de Rondônia – DER/RO;

II – Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN/RO;

III – Polícia Militar do Estado de Rondônia – PM/RO; e

IV – Conselho Estadual de Trânsito – CET/RO.

Art. 2º. Fica proibida a aplicação de multas por autoridade de trânsito quando o veículo for detido para verificação de documentação e encontrado com atraso no pagamento do IPVA e demais tributos e taxas.

Parágrafo único. É permitida à autoridade de trânsito a notificação e/ou a advertência ao condutor do veículo quando verificar a inadimplência dos pagamentos do IPVA e demais tributos e taxas.



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 22 de março de 2019.


Deputado LAERTE GOMES
Presidente – ALE/RO