

09/05/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.176 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT**  
**ADV.(A/S)** : **JOSÉ ROBERTO DE FIGUEIREDO SANTORO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 6.558/2014 do Estado do Rio de Janeiro. Contratação de serviços de transporte de veículos produzidos por indústria automobilística enquadrada em tratamento tributário especial e/ou programa financeiro do Estado do Rio de Janeiro. 3. Guerra Fiscal. Requisito de Fruição de Regime Favorecido tributário e econômico. Subsídios fiscais e econômicos. Discriminação tributária em razão da origem. Federalismo Fiscal cooperativo e de equilíbrio. 4. Inconstitucionalidade formal. Inexistência. 5. Inconstitucionalidade material. Violação aos artigos 19, 151, 163, 170 e 174 da CF. 6. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação declaratória de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 09 de maio de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**ADI 5176 / RJ**

09/05/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.176 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT**  
**ADV.(A/S)** : **JOSÉ ROBERTO DE FIGUEIREDO SANTORO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT) contra a integralidade da Lei 6.885/14 do Estado do Rio de Janeiro, que *“dispõe sobre a contratação de serviços de transporte de veículos produzidos por indústria automobilística enquadrada em tratamento tributário especial e/ou programa financeiro do Estado do Rio de Janeiro”*.

A lei impugnada tem o seguinte teor:

“Art. 1º - As montadoras de veículos que se utilizem do serviço de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos realizado por pessoas jurídicas ou físicas autônomas (cegonheiros contratados como terceiros), e que tenham recebido do Estado do Rio de Janeiro benefícios por meio de tratamento tributário especial ou linha de crédito através de enquadramento em programas de financiamento com recursos do Estado deverão:  
I - Manter reserva mínima de 15% (quinze por cento) do volume total de veículos anualmente produzidos para que sejam transportados por pessoas jurídicas ou físicas autônomas,

**ADI 5176 / RJ**

cegonheiros contratados como terceiros pelos operadores logísticos sediados no Estado do Rio de Janeiro, desde que preencham as condições do artigo 2º desta Lei.

II - estimular que os seus contratados para a prestação de serviços de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos utilizem motoristas profissionais habilitados e treinados residentes em território fluminense, promovendo a geração de emprego e renda e o recolhimento de impostos no Estado do Rio de Janeiro.

III – estimular que os seus contratados para a prestação de serviços de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos promovam o emplacamento dos mesmos no Estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único - A reserva mínima de 15% deverá acatar cada etapa do processo de transporte dos veículos zero Km, quais sejam: coleta de porto, transferências, exportações e distribuição interna em cada região do território nacional, finalizando com entrega ao concessionário.

Art. 2º - Não poderá ser beneficiado pela reserva mínima de 15% (quinze por cento) estabelecida no artigo 1º desta Lei o prestador de serviços de transporte intermunicipal e interestadual de veículos que vier a se enquadrar em uma das hipóteses elencadas abaixo:

I - esteja irregular junto ao Cadastro Fiscal do Estado do Rio de Janeiro;

II – esteja inscrito na Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro;

III - seja participante ou tenha sócio que participe de empresa inscrita na Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro ou que tenha, ou venha a ter a inscrição cadastral impedida ou cancelada;

IV - esteja irregular ou inadimplente com o parcelamento de débito fiscal;

V - esteja irregular com o cumprimento das obrigações acessórias;

VI - esteja irregular com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

**ADI 5176 / RJ**

VII - esteja irregular com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;

VIII – seja condenado em sentença transitada em julgado em razão de uso de força humana sob condições de trabalho análogas ao de escravo;

IX - esteja inadimplente com as obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado proferida pela Justiça do Trabalho, salvo nas hipóteses de suspensão de sua exigibilidade.

X- Seja condenado em sentença transitada em julgado em razão de crime contra a ordem econômica e tributária.

Parágrafo único - Considerar-se-á em situação regular o prestador de serviços de transporte intermunicipal e interestadual de veículos que tenha débito:

I - objeto de parcelamento que esteja sendo cumprido regularmente;

II - com exigibilidade suspensa nos termos do artigo 151 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

Art. 3º - As empresas de que trata o art. 1º desta Lei ficam desobrigadas de respeitar a cota mínima estabelecida no inciso I do referido artigo 1º nas seguintes hipóteses:

I – ausência de pessoas jurídicas ou físicas autônomas domiciliadas no Estado do Rio de Janeiro que preencham os requisitos do art. 2º e que possam atender adequadamente às necessidades de transportes e ofertar o melhor preço no ato da proposta da prestação de serviços;

II – não aprovação de nenhum dos prestadores de serviço de transporte inscritos no procedimento anual de habilitação, feito com a devida transparência o qual será destinado a selecionar os prestadores que se encontram aptos a serem contratados e a integrarem a cota mínima prevista no inciso I, art. 1º, desta lei.

§ 1º - Para a aprovação no procedimento de habilitação anual de que trata o inciso II do presente artigo, os prestadores de serviços, além de comprovarem possuir domicílio no Estado do Rio de Janeiro, deverão demonstrar o preenchimento dos

**ADI 5176 / RJ**

seguintes requisitos:

a) a não violação aos requisitos previstos nos incisos I a IX do art. 2º do presente diploma legal;

b) a prática de melhor preço em relação àqueles ofertados no mercado nacional, a qual deverá ser aferida pelas tomadoras dos serviços através de processo interno de concorrência para escolha daqueles que ofereçam o melhor preço.

§ 2º - Nas hipóteses previstas no caput deste artigo, as empresas deverão apresentar justificativa fundamentada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços.

Art. 4º - No caso de descumprimento do disposto nesta Lei as montadoras de veículos ficam sujeitas ao pagamento de multa valor de 50.000 UFIRs/RJ por ano e, no caso de reincidência, à perda do seu enquadramento no regime tributário especial ou no programa financeiro do Estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único - As penalidades do caput deste artigo serão aplicadas por decisão fundamentada da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro – CPPDE, a ser proferida em processo administrativo específico, no qual serão assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor 06 (seis) meses a contar de sua publicação”.

Contra a constitucionalidade do ato normativo, alega o requerente que a referida lei, ao tratar sobre matérias de transporte e trabalho, afrontou a competência privativa da União, sem que haja lei complementar prévia que autorize o Governo Estadual legislar sobre a questão.

Desse modo, sustenta a inconstitucionalidade formal da lei por violação ao artigo 22, incisos I, IX e XI, do texto Constitucional.

Além disso, narra o requerente que a lei impugnada viola os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da propriedade privada, uma vez que gera reserva de mercado e condiciona o exercício

**ADI 5176 / RJ**

livre do direito de propriedade das montadoras ao aplicar restrições indevidas e desproporcionais.

Defende-se, ainda, violação ao princípio da igualdade, bem como o da isonomia federativa, em face da diferenciação, criada pela norma estadual, entre os prestadores de serviços com base no critério de origem.

Nesse sentido, defende a inconstitucionalidade material da lei por violação aos arts. 3º, III; 5º, *caput*, I e XIII; 19, III, e 170, VII, do texto constitucional.

Apliquei ao feito o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Prestou informações a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, arguindo que o ato normativo não violaria a competência legislativa da União, nem mesmo aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da livre concorrência e da igualdade. Alega que a lei ora em análise visa a estimular a economia do Estado no setor de transporte que enfrenta dificuldades.

Por sua vez, o Governador do Estado defende, em preliminar, o não cabimento da ação, em razão da suposta ausência de abstração da lei impugnada. Aduz, ainda, que a lei não se aplica a qualquer montadora, mas somente àquelas que recebem benefício por meio de tratamento tributário especial ou linha de crédito por enquadramento em programa de financiamento com recursos públicos.

No mérito, alega, em síntese, que o ato normativo não interfere na regulação de transportes, nem mesmo no direito de trabalho dos prestadores de serviço, argumentando que a lei incide somente em relação às montadoras agraciadas com benefícios tributários ou financiamentos. Assim, afirma que inexistente qualquer violação ao texto constitucional.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela parcial procedência do pedido. Defende a constitucionalidade formal da lei, argumentando que esta não versa sobre matéria pertinente a transporte ou Direito do Trabalho.

Por outro lado, defende o reconhecimento da inconstitucionalidade

**ADI 5176 / RJ**

material por afronta ao art. 152 do texto constitucional no tocante às disposições que se relacionam à concessão de tratamento tributário diferenciado.

O Procurador-Geral da República opinou pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 6.885/2014 em sua integralidade.

Em seu parecer, argumenta que o ato normativo não disciplina matérias concernentes a Direito do Trabalho, política de transportes ou transporte. Assim, opina pela não violação ao art. 22, I, IX e XI, do texto constitucional.

Por outro lado, afirma que a norma impugnada viola os princípios da reserva de mercado, à livre concorrência e ao direito de propriedade privada, ao condicionar e obrigar as montadoras, beneficiadas com incentivos Estatais, a contratarem transportadores específicos, sob pena de imposição de multa.

Assim, afirma que há afronta aos arts. 5º, *caput*, e I; 19, III; e 152 da Constituição, tendo em vista que: i) a lei impõe tratamento distinto a prestadores de serviços tão somente por estarem sediados no Estado do Rio de Janeiro; ii) a lei impede a livre prestação de serviços de transporte por empresas dessa atividade econômica; iii) há violação ao princípio da isonomia.

Alega, também, que o STF já consolidou o entendimento de que há violação ao art. 152 do texto constitucional quando normas impõem tratamento desigual a contribuintes que se encontrem na mesma atividade econômica.

Por último, sustenta que a referida lei ofende a Constituição, em razão da imprecisão dos termos e da incompatibilidade com o princípio da segurança jurídica.

É o relatório.

09/05/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.176 RIO DE JANEIRO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, que impugna a Lei 6.885/14 do Estado do Rio de Janeiro, norma referente à *“contratação de serviços de transporte de veículos produzidos por indústria automobilística enquadrada em tratamento tributário especial e/ou programa financeiro do Estado do Rio de Janeiro”*.

Primeiramente, alega-se que a norma impugnada possui vício de inconstitucionalidade formal, diante da afronta ao art. 21, incisos I, IX e XI, da Constituição Federal, que fixa a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito do trabalho e transporte.

Após, aduz-se que a lei estadual afronta os princípios da ordem econômica, especialmente propriedade privada, livre concorrência e livre iniciativa (art. 170 da Constituição Federal), ao criar restrições e preferências, reserva de mercado no setor econômico atingido, em favor dos operadores logísticos sediados no Rio de Janeiro.

Assevera-se, ainda, ofensa à Constituição, em face da criação de condicionantes indevidos para o livre exercício das atividades de transportes de veículos e para a contratação desses serviços pelas montadoras automobilísticas.

Sustenta-se, outrossim, desrespeito ao princípio da isonomia e ao princípio federativo (isonomia federativa), na medida em que os instrumentos normativos previstos na lei impugnada impõem tratamento diferenciado em favor de agentes econômicos locais.

São essas, em síntese, as razões pelas quais pretende o requerente seja a mencionada lei declarada inconstitucional.

**a) Preliminares**

**Legitimidade ativa e pertinência temática**

**ADI 5176 / RJ**

Não há dúvidas quanto à legitimidade ativa do requerente.

A ação foi proposta pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT), entidade sindical de âmbito nacional, reconhecida pelo Decreto 34.986/54, que congrega 31 federações, quatro sindicatos nacionais e 14 associações nacionais.

De igual modo, não restam dúvidas quanto ao atendimento do requisito da pertinência temática, tendo em vista que a norma refere-se à contratação de serviços de transportes de veículos produzidos por indústria automobilísticas enquadradas em tratamento tributário especial e/ou programa financeiro do Estado do Rio de Janeiro, o que poderá repercutir nos interesses da categoria.

**Da abstração e generalidade da Lei 6.885/14 do Estado do Rio de Janeiro.**

O Governador do Estado do Rio de Janeiro defende, em preliminar, o não cabimento da ação, em face de suposta ausência de abstração e generalidade da lei impugnada, ante a possibilidade de determinação dos sujeitos aos quais a norma incidiria.

Vejamos.

Esta Corte, ao julgar medida liminar na ADI 2.137-RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe 12.5.2000, decidiu que o fato de os destinatários da lei serem determinados não significa, necessariamente, que se operou individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos.

Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence consignou o seguinte:

“Lei que declara canceladas todas as multas relacionadas a determinados tipos de veículos, em certo período de tempo, é ato normativo geral, susceptível de controle abstrato de sua constitucionalidade: a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos”. *(grifei)*

**ADI 5176 / RJ**

Assim, torna-se necessário verificar se a norma impugnada, *que dispõe sobre a contratação de serviços de transporte de veículos produzidos por indústria automobilística enquadrada em tratamento tributário especial e/ou programa financeiro do Estado do Rio de Janeiro*, particularizou seus destinatários, a ponto de expurgar sua generalidade e abstração.

Na espécie, há previsão explícita de que as determinações previstas na mencionada lei serão aplicáveis a outras montadoras de veículos que venham ser beneficiadas por algum tratamento tributário diferenciado ou algum programa de financiamento com recursos públicos.

Portanto, a referida lei estadual possui a necessária generalidade e abstração para ser conhecida, pois seus destinatários são determináveis, e não determinados, não devendo prosperar a alegação do Governador do Estado.

**Ante o exposto, rejeito a preliminar de não conhecimento da ação.**

- Da inconstitucionalidade formal

A Confederação Nacional dos Transportes (CNT) objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei 6.885/14 do Estado do Rio de Janeiro.

A requerente defende que a lei ora analisada afronta o art. 21, I, IX e XI, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito do trabalho e transporte.

Observa-se que a referida lei fixou condições a serem observadas pelas montadoras de veículos, em caso de interesse no recebimento de tratamento tributário especial ou financeiro oferecido pelo Estado do Rio de Janeiro.

Assim, a norma impugnada não disciplina sobre matérias concernentes a Direito do Trabalho, política de transportes ou transporte.

Na realidade, o Estado do Rio de Janeiro exerceu sua competência legislativa prevista no art. 24, inciso I, da Constituição Federal, pois a lei dispõe sobre temas pertinentes ao direito econômico.

Assim, não há o que se falar em violação ao art. 22, I, IX e XI, do

**ADI 5176 / RJ**

texto constitucional e, portanto, **a norma impugnada não possui o vício de inconstitucionalidade formal alegado.**

- Da inconstitucionalidade material

A lei impugnada prescreve deveres para montadoras de veículos que utilizam cegonheiros contratados como terceiros e que se beneficiaram de algum tratamento tributário especial ou de algum programa de financiamento com recursos públicos do Estado do Rio de Janeiro.

Em síntese, foi determinado que uma quota mínima de 15% dos veículos produzidos anualmente pela montadora seja transportada por cegonheiros contratados como terceiros provenientes de empresas sediadas no Rio de Janeiro. A norma também dispõe que seja dada preferência na contratação de prestadoras de serviços de transporte de veículos que utilizem motoristas residentes no Rio de Janeiro. Requer ainda que sejam contratadas com preferência as empresas que utilizem veículos com emplacamento realizado no Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, é fixada uma série de condições de regularidade fiscal, trabalhista e criminal para que a empresa prestadora de serviço possa ser beneficiada pela quota. Tais empresas ainda, para que sejam beneficiadas pela quota, devem ofertar o serviço com o melhor preço dentre as demais empresas com mesmo objeto social no território nacional.

Caso todos os deveres prescritos pela lei não sejam cumpridos pela montadora, a empresa poderá ser sancionada com aplicação de multa e, em caso de reincidência, a perda do tratamento tributário especial ou da participação do programa de financiamento com verbas públicas.

A Lei 6.885/2014, ora impugnada, é fruto de uma proposta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. A justificativa da proposta está explicitada na Mensagem 60/2014 do Governador do Estado, apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, *verbis*:

“MENSAGEM Nº 60/2014 Rio de Janeiro, 30 de julho de 2014 EXCELENTÍSSIMOS SENHORES PRESIDENTE E DEMAIS MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO

**ADI 5176 / RJ****ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Tenho a honra de submeter à deliberação de Vossas Excelências o incluso projeto de lei que “DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES DE VEÍCULOS PRODUZIDOS POR INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA ENQUADRADADA EM TRATAMENTO TRIBUTÁRIO ESPECIAL E/OU PROGRAMA FINANCEIRO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”.

Ao longo dos últimos anos, o Estado do Rio de Janeiro tem sido agraciado com o advento de novas montadoras de automóveis. Somadas às já instaladas, PSA Peugeot Citroën e MAN Latin America, aqui chegaram a Nissan, Hyundai Heavy Metals e Jaguar Land Rover, representando milhões em investimento e geração de empregos, rendas e impostos. Trata-se, portanto, da colheita dos frutos de um intenso trabalho voltado a atrair novos investimentos, no qual a preocupação com a viabilização da instalação das empresas, apoio aos empreendedores e política de competitividade manteve-se constante. Cuidados como estes permitiram ao presente Estado obter ampla visibilidade no cenário nacional e internacional, e hoje é reconhecido mundialmente como uma das melhores opções para quem pretenda iniciar um empreendimento, independentemente do respectivo porte e segmento econômico.

**Tendo em vista a inegável relevância do setor automotivo na indústria estadual, em razão dos seus inúmeros encadeamentos, o desempenho apresentado pelo mencionado setor pode vir a afetar significativamente outros ramos de produção como, por exemplo, o do transporte de carros ‘zero kilometro’ que saem das montadoras aqui implantadas. Esse tipo de transporte realizado por empresas ou profissionais autônomos, denominados cegonheiros, carregam, em média, dez veículos por caminhão-cegonha.**

**Todavia, tal categoria enfrenta forte concorrência vinda de outros estados, o que torna necessário o apoio do poder público fluminense no sentido de evitar que empresas instaladas em outros estados da federação continuem a**

**ADI 5176 / RJ**

**monopolizar este tipo de serviço aqui. Afinal, mão de obra, serviços e receitas em prol do Estado do Rio de Janeiro deixam de ser angariadas.**

Diante das justificativas apresentadas, esperamos contar, mais uma vez, com o apoio e o respaldo dessa Egrégia Casa e, além de solicitarmos que seja atribuído ao processo o regime de urgência, nos termos do art. 114 da Constituição do Estado, informamos que, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não houve qualquer renúncia fiscal do Estado relativa a esse projeto. Reitero, por fim, a Vossas Excelências os protestos de elevada estima e consideração". (Grifei)

Assim, é de se notar que a referida lei tem como fundamento proteger setor econômico em dificuldades no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de medida protecionista, a fim de beneficiar empresas do Rio de Janeiro, através da geração empregos e do aumento da receita do Estado.

De fato, entendo que os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa estariam sendo violados, pois a lei restringe a participação de empresas com o mesmo objeto social no mercado de transporte de veículos (cegonheiros), criando condições mais favoráveis às empresas sediadas do Rio de Janeiro em detrimento das demais empresas do território nacional.

Da mesma forma, a liberdade de contratar, como desdobramento da livre iniciativa, estaria sendo mitigada, uma vez que a norma impugnada tolhe a liberdade e autonomia das montadoras em escolher a empresa de transporte que melhor lhes convém em transportar os veículos de sua propriedade.

Embora haja determinação de que as empresas de cegonheiros fixem o melhor preço do mercado nacional, tal fato não desabona a violação à liberdade de contratar, uma vez que as montadoras poderiam eleger outros critérios (como rapidez, segurança, qualidade de serviço) para escolha da empresa prestadora de serviço de transporte de veículos.

Ademais, é de se observar que a própria determinação de que as

**ADI 5176 / RJ**

empresas prestadoras de serviço fixem o melhor preço do mercado nacional para que assim sejam beneficiadas pela quota constitui afronta à livre iniciativa e livre concorrência, uma vez que o Estado realiza espécie de fixação de preços, comportamento rejeitado pela ordem econômica prevista na Constituição de 1988. Nas palavras da requerente:

“Isso se dá porque, ao estipular que os prestadores de serviços apenas serão considerados como habilitados caso cumpram os requisitos de preço previstos pela lei, o normativo acabou por criar um parâmetro de fixação de preços para o exercício das atividades de transporte de veículos, o que de todo não é compatível como os ditames da ordem econômica previstos no artigo 170 da Constituição Federal e fere de morte os princípios da livre iniciativa e até mesmo o da livre concorrência, ao permitir a criação de um parâmetro fixo de preços que o Governo consideraria ‘aceitável e competitivo’ para permitir a habilitação dos transportadores na reserva de mercado por ele criada”. (eDOC 2)

Esta Corte já se pronunciou no sentido de entender que a fixação de preços conforme os critérios escolhidos pelo Estado tem grande potencial danoso, principalmente quando há determinação de que o preço seja o menor do mercado nacional. A despeito de esse não ser o objeto desta ação, é possível vislumbrar possíveis danos que poderiam ocorrer com a continuidade desta determinação.

A propósito, colho as fundamentações tecidas pelo Min. Carlos Velloso, quando do julgamento do RE 422.941, na Segunda Turma desta Corte, ocorrido em 6.12.2005, DJ 24.3.2006:

“De fato, o texto constitucional de 1988 é claro ao autorizar a intervenção estatal na economia, por meio da regulamentação e da regulação de setores econômicos. Entretanto, o exercício de tal prerrogativa deve se ajustar aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica, nos termos do art. 170 da Constituição.

**ADI 5176 / RJ**

Assim, a faculdade atribuída ao Estado de criar normas de intervenção estatal na economia (Direito Regulamentar Econômico, na lição de Bernard Chenot e Alberto Venâncio Filho, *Droit public économique*, Dictionnaire des Sciences Économiques, 1958, pp. 420-423 e *A intervenção do Estado no domínio econômico. O direito econômico no Brasil*, 1968, respectivamente) não autoriza a violação ao princípio da livre iniciativa, fundamento da República (art. 1º) e da Ordem Econômica (art. 170, **caput**).

No caso, a fixação de preços a serem praticados pela Recorrente, por parte do Estado, em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor constitui-se em sério empecilho ao livre exercício da atividade econômica, em desrespeito ao princípio da liberdade de iniciativa.

Ademais, o estabelecimento de regras bem definidas de intervenção estatal na economia e sua observância são fundamentais para o amadurecimento das instituições e do mercado brasileiros, proporcionando a necessária estabilidade econômica que conduz ao desenvolvimento nacional.

No caso, o Estado, entendendo por bem fixar os preços do setor, elaborou legislação em que estabelecia parâmetros para a definição daqueles. Celebrou contrato com Instituição privada, para que essa fizesse levantamentos que funcionariam como embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Mesmo assim, fixava-os em valores inferiores. Essa conduta, se capaz de gerar danos patrimoniais ao agente econômico, no caso, a Recorrente, por si só, acarreta inegável dever de indenizar (art. 37, § 6º)''.

Ressalte-se que, não obstante a lei questionada se fundamente na necessidade de estimular setor produtivo que sofre problemas no Estado do Rio de Janeiro, as medidas de intervenção do Estado na economia, dentre elas a edição de uma lei que regule setores da economia, deve se pautar no disposto na Constituição da República.

Em outras palavras, faz-se necessário observar que o princípio da

**ADI 5176 / RJ**

livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem Econômica, não se podendo, portanto, criar empecilho ao livre exercício da atividade econômica. Nessa mesma linha, a Procuradoria-Geral da República, em parecer, tece a seguinte fundamentação:

“Intervenção estatal que restrinja tais valores deve ser justificada. Ainda que se pretenda resguardar setor da economia em dificuldades no Rio de Janeiro, as medidas impostas a montadores e transportadores, sejam eles pessoas jurídicas ou físicas, carecem de respaldo constitucional, pois impedem que empresas atuantes na indústria automobilística e na atividade de transporte de veículos pratiquem sua atividade econômica livremente.

(...)

Instituição de tratamento tributário especial ou de enquadramento em programa financeiro, por si, não contraria a Constituição da República. Impor a montadoras, todavia, que destinem 15% de sua produção a transporte por pessoas jurídicas ou físicas específicas – aquelas sediadas no Estado do Rio de Janeiro – restringe a livre concorrência e estipula reserva de mercado em favor desse agentes econômicos, Configura reserva de mercado e violação à livre concorrência.

Nos termos da lei, em contrapartida a incentivos oferecidos pelo Estado do Rio da Janeiro, contribuintes e financiados submeter-se-ão a determinadas condições. Há, porém, transgressão à regra constitucional da reserva de mercado, à livre concorrência e ao direito à propriedade privada nas determinações previstas na Lei 6.885/2014, porquanto obrigam montadoras a contratar com transportadores específicos, sob pena de imposição de multa”.  
(eDOC 18)

A propósito, nas palavras do Min. Celso de Mello, no julgamento do RE 205.193, na Primeira Turma, DJ 6.6.1997:

“A possibilidade de intervenção do Estado no domínio

**ADI 5176 / RJ**

econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex partes principis*, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição”.

Aplicando a tese acima, esta Corte reforçou o entendimento de que é inconstitucional a realização de reserva de mercado criada por lei, tendo em vista os princípios da livre iniciativa e da liberdade de escolha de agentes econômicos. Confirmam-se as ementas dos julgados:

“AUTONOMIA MUNICIPAL. DISCIPLINA LEGAL DE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. LEI MUNICIPAL DE JOINVILLE, QUE PROÍBE A INSTALAÇÃO DE NOVA FARMÁCIA A MENOS DE 500 METROS DE ESTABELECIMENTO DA MESMA NATUREZA. Extremo a que não pode levar a competência municipal para o zoneamento da cidade, por redundar em reserva de mercado, ainda que relativa, e, conseqüentemente, em afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrado pela Carta da República (art. 170 e parágrafo, da CF). Recurso não conhecido”. (RE 203.909, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, DJ 6.2.1998)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 10.991/91, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. FIXAÇÃO DE DISTÂNCIA PARA A INSTALAÇÃO DE NOVAS FARMÁCIAS OU DROGARIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição Federal assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização do Poder Público, salvo nos casos previstos em lei. 2. Observância de distância mínima da farmácia ou drogaria existente para a instalação de novo

**ADI 5176 / RJ**

estabelecimento no perímetro. Lei Municipal nº 10.991/91. Limitação geográfica que induz à concentração capitalista, em detrimento do consumidor, e implica cerceamento do exercício do princípio constitucional da livre concorrência, que é uma manifestação da liberdade de iniciativa econômica privada. Recurso extraordinário conhecido e provido". (RE 193.749, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Redator para acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 4.5.2001)

Nota-se também que a lei impugnada ofende o princípio constitucional da isonomia, em suas diversas matizes. Além da previsão genérica no *caput* do art. 5º ("*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*"), a Constituição Federal de 1988 trouxe disposição específica, o art. 19, III, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios "*III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si*", e o art. 152, que veda ao Estados, Distrito Federal e aos Municípios "*estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino*".

A respeito do princípio da isonomia, em seu âmbito geral, venho sustentando que a isonomia é conceito relacional: pressupõe a existência de, pelo menos, duas situações que se encontram numa relação de comparação [MAURER, Hartmut. *Zur Verfassungswidrigerklärung von Gesetzen in Festschrift für Werner Weber*, Berlin: 1974, p. 345 (354)].

Essa relatividade do postulado da isonomia leva, segundo Maurer, à inconstitucionalidade relativa (*relative Verfassungswidrigkeit*), não no sentido de inconstitucionalidade menos grave. É que inconstitucional não se afigura a norma "A" ou "B", mas a disciplina diferenciada das situações (*die Unterschiedlichkeit der Regelung*).

O teste de isonomia requer, assim, que se verifique qual o critério de comparação base de *discrímén* adotado pelo legislador, que não pode conflitar com os valores e interesses acolhidos pela ordem constitucional, bem como a correlação entre esse *discrímén* e o tratamento jurídico adotado.

**ADI 5176 / RJ**

No caso, o fator de distinção é, fundamentalmente, o local em que as empresas de cegonheiros estão registradas, a residência dos motoristas ou o local onde os veículos foram emplacados.

Como já disse, a mera diferença de tratamento jurídico, por si só, não há de conduzir à inconstitucionalidade da disposição, nem à ofensa ao princípio constitucional da isonomia, uma vez que há casos em que é justificável a diferenciação de tratamento jurídico, tendo em vista a situação fática dos sujeitos, por exemplo, dos deficientes e dos idosos.

Entretanto, no caso em tela, a norma impugnada prescreve uma política protecionista do Estado do Rio de Janeiro, medida que viola frontalmente outros princípios constitucionais, já delineados anteriormente, além do princípio da igualdade. O fato de uma empresa de cegonheiros estar sediada no Rio de Janeiro não representa uma condição jurídica relevante que implique tratamento jurídico diferenciado.

Assim, entendo que a Lei 6.885/2014 fixou critério de discriminação injustificado, ao conferir tratamento jurídico diferenciado às empresas prestadoras de serviços de transporte de veículos registradas no Rio de Janeiro.

Já no que tange especificamente ao art. 152 da CF/88, a despeito de a lei impugnada não ter criado benefício tributário, verifico que ela condiciona a permanência em tratamento tributário especial à obediência do que prescreve. Portanto, ainda que indiretamente, há ofensa à vedação constitucional de tratamento tributário diferenciado em virtude da origem ou destino da mercadoria ou do serviço.

A respeito do assunto, o Min. Joaquim Barbosa, no julgamento da ADI 3.389/RJ, assentou que:

“(...) a norma em exame estabelece exclusivamente às operações com mercadorias provenientes do Estado do Rio de Janeiro, violando o art. 152 da Constituição. O dispositivo violado é manifestação da unidade político-econômica nacional e salvaguarda do modelo de pacto federativo adotado pela Constituição de 1988, por ter como objetivo, como lembra

**ADI 5176 / RJ**

MISABEL DERZI, *submeter bens e serviços a um tratamento equânime dentro de Estados ou de Municípios, de modo que possam circular livremente sem barreiras fiscais estabelecidas por uns, em detrimento de outros.*

A circunstância de a legislação impugnada ter por meta o *incremento do consumo de bens produzidos na unidade federada* (Fls. 335 – grifos originais), como sustenta a requerida, apenas confirma a ofensa ao princípio da unidade político-econômica nacional e da vedação ao tratamento tributário diferenciado em função da procedência ou destino de bens, na medida em que estabelece um grave óbice econômico à livre circulação de bens e mercadorias entre estados da Federação.

**Com efeito, a salvaguarda instituída pelo art. 152 da Constituição não se limita à preservação dos interesses dos entes federados. Mais que isso, cuida-se de garantia da própria Federação e das atividades econômicas e produtivas contra eventuais arroubos protecionistas, consistentes na tentativa de preservação de mercados internos para os produtos locais.** Registro que a questão não é nova no âmbito da Corte. Sob a égide da Emenda Constitucional 18/1965, que possuía preceito semelhante ao art. 152 da atual Carta, a Corte concluiu ser inconstitucional norma do Estado do Espírito Santo que estabelecia tributação diferenciada para operações com madeira extraída naquele estado e destinada à industrialização em Minas Gerais (RMS 17.949, rel. Min. Evandro Lins e Silva, Segunda Turma, j. 27.08/1968 – cf., ainda, a Súmula 124/STF). (ADI 3.389/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Dje 1º.2.2008) (*grifei*)

Por sua vez, o Min. Maurício Corrêa assentou em outro julgamento o seguinte:

“Acerca do princípio da isonomia a que se refere o artigo 152, da Constituição Federal, e da observância a ele devida, bem resumiu os termos de sua abrangência Sacha Calmon Navarro, ao explicitar que *o princípio da igualdade da tributação*

**ADI 5176 / RJ**

*impõe ao legislador não discriminar entre os iguais, que devem ser tratados igualmente*". (ADI 1.655, Rel. Min. Maurício Corrêa, Dje 2.4.2004) (grifei)

Nesse sentido, em relação ao princípio da não discriminação tributária em razão da procedência ou destino, Paulo de Barros Carvalho assevera que "(...) a procedência e o destino são índices inidôneos para efeito de manipulação das alíquotas e da base de cálculo pelos legisladores dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (...)" (CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 14ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 160).

No tocante ao art. 19, inciso III, da Constituição Federal, há proibição que os entes federativos criem distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A respeito deste dispositivo, no julgamento da ADI 3.583/PR, ocorrido em 21 de fevereiro de 2008, o Plenário declarou a inconstitucionalidade de uma lei que prescrevia tratamento diferenciado em licitação, em virtude de a empresa ser sediada em determinado Estado-membro. Na oportunidade, o Min. Cezar Pelluso, relator daquela ação, teceu as seguintes considerações:

"Não se identifica, na restrição normativa, nenhum critério técnico nem econômico capaz de qualificar a exigência como necessário à garantia de cumprimento das obrigações; o quesito do local de produção é de todo em todo irrelevante para fins de habilitação e julgamento em licitação de veículos. Seu único alcance está em apertar o universo dos concorrentes potenciais, favorecendo, sem nenhuma razão lógico-jurídica, os que tenham, no Estado do Paraná, a sede industrial, em dano secundário, mas não menos relevante no caso, das empresas que, ainda quando a tenham alhures, possam oferecer iguais veículos em condições mais vantajosas, as quais evitariam o grave dano primário a que a fórmula expõe a administração e os interesses públicos, decisivos na hipótese.

(...)

A regra hostilizada está no art. 19, II, da Constituição da República, que, como óbvia particularização do princípio geral

**ADI 5176 / RJ**

da isonomia, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A expressão institui grosseira preferência em favor do Paraná, contra os demais Estados-membros, distinguindo, para efeito de acesso às licitações, entre empresas da mesa categoria – que, como pessoas jurídicas, entram na classe das pessoas que, sob abrigo da norma constitucional, não podem ser discriminadas – em razão da sede ou origem, que não constitui fator legítimo de disparidade de tratamento, (...)”.

Ainda, verifica-se que a norma questionada ofende a segurança jurídica, uma vez que a norma impugnada não especifica o tratamento tributário especial, nem o programa financeiro que vinculam as obrigações prescritas.

A ausência da especificação referida torna a norma imprecisa e leva a um quadro de discricionariedade inadequadamente ampla para o administrador responsável por aplicar a lei.

Registro que o Plenário do STF, em 1º de agosto de 2018, apreciou caso análogo ao julgar a ADI 5.412, de relatoria do Ministro Edson Fachin, oportunidade em que declarou a inconstitucionalidade da Lei. O acórdão restou assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. GUERRA FISCAL. REQUISITO DE FRUIÇÃO DE REGIME FAVORECIDO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE. INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA. SUBSÍDIOS FISCAIS E ECONÔMICOS. DISCRIMINAÇÃO TRIBUTÁRIA EM RAZÃO DA ORIGEM. DESIGUALDADES REGIONAIS. DESENVOLVIMENTO NACIONAL. FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO E DE EQUILÍBRIO. DESESTABILIZAÇÃO CONCORRENCIAL. LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE DE CONTRATAR. 1. Os conceitos de determinabilidade e individualização não se confundem, de modo que a lei possuir destinatário determináveis não retira o caráter abstrato e geral

**ADI 5176 / RJ**

de seus mandamentos normativos, nem acarreta em sua definição como lei de efeitos concretos. Precedentes: ADI-MC 2.137, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12.05.2000; e ADI 1.655, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 02.04.2004. 2. Não há inconstitucionalidade formal, porquanto a lei impugnada não veicula temática trabalhista ou de transporte. O objeto hostilizado representa legítima manifestação da competência legislativa concorrente sobre direito financeiro, tributário e econômico, nos termos do art. 24, I, do Texto Constitucional. 3. Ofende a vedação à discriminação tributária de natureza espacial a fixação de reserva de mercado a prestadores domiciliados em determinado Estado-membro como requisito para a fruição de regime tributário favorecido e de acesso a investimentos públicos. 4. Não é justificável a discriminação em razão da origem ou do destino com base na redução das desigualdades regionais, porquanto arrosta o mercado único e indiferenciado do ponto de vista tributário, reflexo da própria soberania nacional e da unidade política e econômica da República. 5. A cotização do percentual mínimo de prestadores de serviço de transporte e a atribuição de encargos incompatíveis à iniciativa privada representam ofensa direta às liberdades fundamentais da empresa, pois não guarda correção jurídica a atribuição de deveres instrumentais que praticamente equiparam o agente econômico privado à Administração Pública, com mera finalidade de persecução de política financeira estadual em contexto de guerra fiscal. 6. Há desequilíbrio concorrencial no mercado interno, quando ato legislativo incentiva a concentração de mercados e eventual cartelização das cadeias produtivas. No caso, atentam contra a livre concorrência os requisitos para fruição dos subsídios financeiros e econômicos criados por ente federativo às sociedades empresárias do ramo automobilístico sediadas em seu território. 7. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá procedência". (ADI 5.472, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 13.8.2018)

**ADI 5176 / RJ**

Ressalte-se que, a despeito de o vício de inconstitucionalidade principal estar no art. 1º da norma impugnada, toda a lei restou contaminada, tendo em vista a dependência normativa dos demais dispositivos em relação ao primeiro deles. Configura-se, portanto, a inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos da lei.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, a fim de declarar inconstitucional, em sua integralidade, a Lei 6.885/2014 do Estado do Rio de Janeiro.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.176**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADV.(A/S) : JOSÉ ROBERTO DE FIGUEIREDO SANTORO (5008/DF) E  
OUTRO(A/S)

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

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta a fim de declarar inconstitucional, em sua integralidade, a Lei nº 6.885/2014 do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator. Não participaram, justificadamente, deste julgamento, os Ministros Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 09.05.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário