



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 12 /2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único n.º 8032 /2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.796/RJ

REQUERENTE: Governador do Estado do Rio de Janeiro

INTERESSADA: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

RELATOR: Ministro Ricardo Lewandowski

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 7.718/2018 E ART. 2.º - §§1.º A 3.º DA LEI 7.717/2018, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REALIZAÇÃO DE REGISTRO, VISTORIAS, EMPLACAMENTO, INSPEÇÕES E LICENCIAMENTO DE VEÍCULO AUTOMOTOR. DISPENSA DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE DO PAGAMENTO DO IPVA. INSERÇÃO DE DADOS DE INADIMPLEMENTO NO CERTIFICADO DE REGISTRO E LICENCIAMENTO DO VEÍCULO (CRLV). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEIS ESTADUAIS QUE DISPONHAM DE FORMA CONTRÁRIA AO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO EM TEMAS RELATIVOS A TRÂNSITO E TRANSPORTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. A dispensa de quitação de débitos de IPVA para realização de registro, vistorias, emplacamento, inspeções e licenciamento de veículo automotor não diz respeito a matéria tributária, mas sim a requisitos para licenciamento e emissão de Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) — em desconformidade com disposto no Código de Trânsito Brasileiro (arts. 22-III; 124-VIII; 128; 131-§§1.º a 3.º) —, matérias inseridas na competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22-XI da Constituição.

2. Usurpa competência privativa da União para legislar sobre trânsito lei estadual que determina a inserção de dados no Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) não previamente estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

3. São inconstitucionais leis estaduais que, a pretexto de dispor sobre tributo de sua competência, regulam temas afetos a trânsito e transporte de forma contrária ao estabelecido em regramento federal, por usurpação da competência legislativa privativa da União.

4. Plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) evidenciada na tese de inconstitucionalidade que encontra amparo em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorrente dos inestimáveis prejuízos financeiros para o Estado do Rio de Janeiro em virtude do desestímulo ao pagamento do tributo estadual (IPVA).

5. Parecer pelo deferimento da medida cautelar e, desde logo, pela procedência do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, tendo por objeto a íntegra da Lei 7.718, de 9 de outubro de 2017, bem como o art. 2.º da Lei 7.717, de 9 de outubro de 2017, que dispõem sobre as exigências para a vistoria, a inspeção, o registro, o emplacamento, o licenciamento, para obtenção do Certificado de Registro e Licenciamento Anual (CRLV) de veículos registrados no DETRAN do Estado do Rio de Janeiro.

Este é o teor das normas impugnadas:

Lei 7.718/2017

Art. 1.º – A inadimplência do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, não poderá ser usada pelo Poder Executivo, como motivo de impeditivo para que os proprietários dos veículos possam, junto ao DETRAN, vistoriar, inspecionar quanto a condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículo para a obtenção do Certificado de Registro e Licenciamento Anual, conforme prescreve o inciso III do art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei 9.503/1997).

Parágrafo Único – O DETRAN deverá fazer constar, caso exista inadimplência, no ato da vistoria tratada no *caput*, no Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo, os exercícios onde ocorreram a inadimplência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

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

Lei 7.717/2017

Art. 2.º – No ano de 2017, se, enquanto durar a calamidade pública no âmbito da administração financeira reconhecida pela Lei estadual 7.483/2016, houver atraso ou parcelamento do pagamento de servidores públicos estaduais, o veículo que possuir registro no órgão estadual de trânsito em nome de servidor ativo, inativo e pensionista do Estado do Rio de Janeiro, fica dispensado da exigência de quitação do IPVA para fins de realização da vistoria anual junto ao DETRAN/RJ.

§1.º – Caso a situação prevista no *caput* perdure, ou se repita, nos anos subsequentes, será garantida após o ano de 2017 a dispensa da exigência de quitação do IPVA para fins de realização da vistoria anual junto ao DETRAN/RJ sobre o veículo que possuir registro no órgão estadual de trânsito em nome do servidor ativo, inativo e pensionista do Estado do Rio de Janeiro.

§2.º – A comprovação da situação prevista no *caput* ocorrerá mediante a apresentação do contracheque ou de qualquer outro documento que comprove que a pessoa registrada como titular da propriedade do veículo seja servidor, aposentado ou pensionista do Estado do Rio de Janeiro, podendo a comprovação do atraso no pagamento a ser realizada mediante matérias jornalísticas que demonstrem a notoriedade do fato.

§3.º – A comprovação da situação prevista no *caput* ocorrerá mediante a apresentação do contracheque ou de qualquer outro documento que comprove que a pessoa registrada como titular da propriedade do veículo seja servidor, aposentado ou pensionista do Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta a petição inicial que as leis estaduais fluminenses, ao determinarem que o DETRAN/RJ realize licenciamento, registro, vistorias, emplacamento e inspeções de veículos independentemente do pagamento do IPVA, com inserção de informações sobre exercícios com inadimplência no Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo, invadem competência privativa da União para legislar sobre trânsito, em afronta ao art. 22-XI da Constituição. Afirma, nesse sentido, que as leis estaduais autorizam licenciamento e vistoria em condições diversas das preconizadas no Código de Trânsito Brasileiro, além de alterar características de documento — CRLV — cujo padrão é definido pelo CONTRAN a nível nacional.

O relator, Min. Ricardo Lewandowski, adotou o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, solicitou informações da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República (peças 9 e 10).

A Assembleia Legislativa defendeu a constitucionalidade das normas. Assentou que as leis estaduais apartam a cobrança do IPVA das exigências para realização de registro, inspeção, vistoria, emplacamento e licenciamento de veículo automotor, de forma que a matéria objeto das normas questionadas é tributária, de competência legislativa do Estado (peça 7).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar ao entendimento de que “*o Estado do Rio de Janeiro dispôs sobre tema referente a trânsito, excluindo condição necessária para obtenção dos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo, em descompasso com o art. 22, inciso XI, da Constituição*” (peça 14).

É o relatório.

II

As Leis 7.718/2017 e o art. 2.º-§§1.º a 3.º da Lei 7.717/2017 dispensa a quitação de débitos de IPVA para a realização de vistoria e licenciamento anual de veículos automotores no Estado do Rio de Janeiro. Obrigam, ainda, ao órgão de trânsito estadual a emissão do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) com inserção, no documento, dos exercícios fiscais em que houve inadimplência no pagamento do IPVA.

Segundo a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, as Leis estaduais não invadiriam competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, uma vez

que se limitaram a disciplinar matéria afeta a tributo (exigência de IPVA), cuja competência legislativa pertence aos Estados e ao Distrito Federal (CF, 155-III).

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1.654/AP, rel. Min. Maurício Corrêa, decidiu que a proibição de retenção ou apreensão de veículo automotor pelo não recolhimento do IPVA, constante do parágrafo único do art. 154 da Lei 194, de 29 de dezembro de 1994, do Estado do Amapá, não constitui matéria relativa a trânsito e transporte, mas sim norma de natureza tributária, cuja competência legislativa pertence ao Estado (CF, art. 155-III). Entendeu o Tribunal que o fato de o contribuinte ter deixado de recolher o IPVA devido não autoriza, por si, apreensão ou retenção do veículo e que a proibição legal nesse sentido diz respeito à sanção administrativa pelo não pagamento do tributo e não tema afeto a trânsito e transporte.

A distinção das situações foi assim esclarecida pelo relator:

A regra veicula, efetivamente, questão de natureza tributária. Importante notar que não se está a regular hipótese de apreensão ou não de veículos, ou ainda, questões inerentes à relação entre o direito de circulação de automóvel nas vias públicas e o respectivo licenciamento. Em verdade, a norma trata apenas das consequências do inadimplemento tributário, que impedirá a renovação da licença do veículo, mas não será suficiente para determinar a retenção ou apreensão do bem móvel objeto da regulamentação.

Em outras palavras, diz a lei que se o proprietário do veículo automotor não pagar o IPVA, o departamento de trânsito não lhe dará a licença para transitar, mas não poderá, só por isso, apreender desde logo o bem. Veja que se o veículo transitar assim mesmo, sem licença, a questão é absolutamente diversa, e a eventual retenção decorrerá não do débito do IPVA em si, mas da inobservância às leis de trânsito que impedem a circulação de automóveis desprovidos da necessária licença. **O dispositivo em questão somente cuidou de excluir das sanções pelo inadimplemento tributário a apreensão de veículo cujo proprietário esteja em débito, e nada mais.**

Assim, por exemplo, se um cidadão deixar de pagar o IPVA de seu automóvel, e também deixá-lo parado, sem transitar, apenas será devedor do imposto cujo fato gerador é a propriedade, estando sujeito às formas legais de cobrança. Seria ilógico que, além disso, ainda tivesse o veículo apreendido, versando a hipótese de abuso do poder público, desprovido de qualquer razoabilidade.

É claro, **se a norma tivesse ido além nas questões concernentes aos requisitos para a circulação de veículos nas vias públicas, haveria evidente invasão de competência, que é exclusiva da União, porque neste caso o tema envolveria trânsito**. A situação, no entanto, como visto, é diversa, pois cuida apenas de regras sobre atuação do Estado em caso de não pagamento de imposto de sua competência.

Inaceitável, como visto, que o simples débito tributário implique apreensão do bem, em clara atuação coercitiva para obrigar o proprietário do veículo a saldar o débito. O ordenamento positivo disciplina as formas em que se procede à execução fiscal, não prevendo, para isso, a possibilidade de retenção forçada do bem. Correta a lei, portanto, ao obstar a ação estatal que claramente seria abusiva, limitando a sanção ao não-licenciamento, tema afeto à regularidade do veículo para fins de circulação e regulado por lei federal (DJ 19.3.2004).

Não é esse o caso da Lei 7.718/2017 e do art. 2.º - §§1.º a 3.º da Lei 7.717/2018, do Estado do Rio de Janeiro. As leis questionadas não se limitam a disciplinar tema afeto a imposto de competência estadual (IPVA). Tratam dos requisitos para obtenção de licenciamento, para realização de vistoria anual, além de dispor sobre emissão e características do Certificado de Registro de Veículo Automotor (CRLV), matérias amplamente disciplinadas pela Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e, portanto, relativas a trânsito e transporte:

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

I – cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições; [...]

III – vistoriar, inspecionar quanto as 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.

Art. 124 – Para a expedição do novo Certificado de Registrado de Veículo serão exigidos os seguintes documentos: [...]

VIII – **comprovante de quitação de débitos relativos a tributos**, encargos e multas de trânsito vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

Art. 128 – Não será expedido novo Certificado de Registro de Veículo **enquanto houver débitos fiscais** e de multas de trânsito e ambientais, vinculadas ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

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

§ 1.º O primeiro licenciamento será feito simultaneamente ao registro.

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

§ 3.º **Ao licenciar o veículo, o proprietário deverá comprovar sua aprovação nas inspeções** de segurança veicular e de controle de emissões de gases poluentes e de ruído, conforme o disposto no art. 104.

As Leis estaduais questionadas, ao determinarem que o DETRAN/RJ realize o registro, as vistorias, o emplacamento, as inspeções e o licenciamento de veículos automotores independentemente do pagamento do IPVA e que emita o CRLV com a inserção de dados relativos aos exercícios fiscais em que o tributo deixou de ser pago pelo proprietário do veículo, disciplinaram matéria relativa a trânsito e transporte, em desconformidade com a regência estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro e com invasão da competência legislativa privativa da União prevista no art. 22-IX da Constituição.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada pela inconstitucionalidade de leis estaduais que versem sobre temas pertinentes ao trânsito e transporte, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Entende, assim, que temas relativos à vistoria e 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. Carmen Lúcia, DJe 23.8.2017 e ADI 2.407-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 18.10.2002).

Portanto, as leis fluminenses imiscuíram-se na competência legislativa da União, em temas reservados ao ente central da federação, onde não há espaço para atuação legislativa dos Estados-membros e do Distrito Federal.

III

Presentes, em exame delibatório, a plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*), demonstrada pela viabilidade da tese de inconstitucionalidade que encontra amparo, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O perigo na demora processual (*periculum in mora*), por sua vez, decorre dos inestimáveis prejuízos financeiros, irreparáveis ou de difícil reparação, para o Estado do Rio de Janeiro, provocados pelo aumento da inadimplência dos contribuintes quanto ao pagamento de tributo estadual (IPVA), que pode impactar, direta e negativamente, no Plano de Recuperação Fiscal do Estado aprovado pela União.

IV

Ante o exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo deferimento da medida cautelar e, ao final, pela procedência do pedido.

Brasília, 14 de junho de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

PC