



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL  
**ADV.(A/S)** : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E  
OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO A DIVERSOS DISPOSITIVOS CONSTANTES DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – CTB. PREJUDICIALIDADE DA ANÁLISE QUANTO AO ART. 288, § 2º; IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO COM RELAÇÃO AOS ARTS. 124, VIII; 128 E 131, § 2º. APLICAÇÃO DE INTEPRETAÇÃO CONFORME AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 161: IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE SANÇÃO POR PARTE DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO - CONTRAN. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL: INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “OU RESOLUÇÕES DO CONTRAN” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 161. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – O § 2º do art. 288 do CTB foi revogado pela Lei 12.249/2010.

II – Não há qualquer inconstitucionalidade quanto aos arts. 124, inciso VIII; 128; 131, § 2º.

III - É inconstitucional o estabelecimento de sanção por parte do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Ação julgada procedente quanto ao parágrafo único do art. 161.

IV – A expressão “ou das resoluções do CONTRAN” constante do caput do art. 161 contraria o princípio da reserva legal.

**ADI 2998 / DF**

V – Ação julgada parcialmente procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, julgar prejudicada a ação quanto ao art. 288, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), que o declarava inconstitucional. Por maioria, julgar improcedente a ação, declarando-se a constitucionalidade dos arts. 124, VIII, 128, e 131, § 2º, do CTB, vencido o Ministro Celso de Mello. Por unanimidade, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 161, parágrafo único, do CTB, para afastar a possibilidade de estabelecimento de sanção por parte do Conselho Nacional de Trânsito. Por maioria, declarar a nulidade da expressão “ou das resoluções do CONTRAN” constante do art. 161, *caput*, do Código de Trânsito Brasileiro, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber. Ausente, justificadamente, o Ministro Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 10 de abril de 2019.

**RICARDO LEWANDOWSKI – REDATOR DO ACÓRDÃO**



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**  
**ADVOGADOS DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**  
**OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Lucas Faber de Almeida Rosa:

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, buscando a declaração de conflito, com a Carta Federal, dos artigos 124, inciso VIII, 128, 131, § 2º, 161, cabeça e parágrafo único, e 288, § 2º, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 124. Para a expedição do novo Certificado de Registro 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



**ADI 2998 / DF**

multas de trânsito e ambientais, vinculadas ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

Art. 131. [...]

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

Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX.

Parágrafo único. As infrações cometidas em relação às resoluções do CONTRAN terão suas penalidades e medidas administrativas definidas nas próprias resoluções.

Art. 288. [...]

§ 2º No caso de penalidade de multa, o recurso interposto pelo responsável pela infração somente será admitido comprovado o recolhimento de seu valor.

Segundo narra, os artigos 124, inciso VIII, 128, 131, § 2º, e 230, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro afrontam o artigo 5º, incisos XXII e LIV, da Lei Maior, pois condicionam a utilização de veículo ao pagamento de débitos relativos a tributos, encargos e multas a ele vinculados, independentemente da responsabilidade pelas infrações

**ADI 2998 / DF**

cometidas. Consoante alega, o óbice ao uso do veículo também afronta o devido processo legal, porquanto manejado como meio coercitivo para o recolhimento de multas e tributos, sem a correspondente instauração de relação processual para o exercício do direito de defesa.

Diz da incompatibilidade do artigo 161 da Lei nº 9.503/1997 com o artigo 5º, inciso II, do Documento Básico, uma vez que o preceito atacado permite a edição de resoluções pelo Conselho Nacional de Trânsito – Contran, com a possibilidade de, nelas, estar prevista a imposição de sanções administrativas, violando o princípio da legalidade.

Argumenta que a exigência de pagamento do valor integral de multa para interposição de recurso administrativo, versada no artigo 228, § 2º, da norma impugnada, contraria a garantia do devido processo legal e o direito de petição.

Sob o ângulo do risco, assevera que, enquanto subsistir a eficácia dos dispositivos em jogo, os indivíduos serão sistematicamente privados do direito de propriedade, sem a observância do devido processo legal, bem assim do direito de petição perante a Administração Pública.

Requeru o implemento de liminar para que fosse suspensa a eficácia dos preceitos questionados até o julgamento final do processo. Postula, alfim, a declaração de inconstitucionalidade.

Vossa Excelência acionou o artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, determinando fossem solicitadas informações ao Órgão responsável pelo ato atacado, bem como colhidas as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

O Senado Federal sustenta, em informações, que os

**ADI 2998 / DF**

dispositivos atacados estão em consonância com o artigo 5º, inciso XXIII, e 170, da Carta Federal. Consoante afirma, a norma impugnada não revela restrição ao direito de propriedade, mas, sim, ao usufruto dela. Sublinha que a propriedade não é absoluta no ordenamento jurídico brasileiro. Enfatiza que o ato questionado vige desde 1997 e foi aprovado conforme os ditames constitucionais, inclusive com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça.

A Presidência da República assinala que o diploma não condiciona a interposição de recurso administrativo ao recolhimento do valor integral da multa. Segundo aduz, a mencionada exigência ocorre apenas se o indivíduo buscar o exame da irresignação em terceira instância, após a apreciação do recurso pela Junta Administrativa de Recursos de Infrações – Jari. No tocante ao pagamento de multa como requisito para a obtenção de registro e licenciamento anual do veículo, frisa não consubstanciar restrição do direito de propriedade, mas legítimo condicionamento do respectivo exercício. Realça a supremacia do interesse público sobre o do particular no livre exercício do direito em jogo. Argumenta que a limitação alegada tampouco ofende o devido processo legal, pois a consolidação da multa pressupõe prévia notificação para apresentação de defesa. Assinala que a resolução do Contran limita-se a regulamentar o disposto, de forma abstrata, no Código de Trânsito Brasileiro, sem violar o princípio da legalidade. Saliencia ser possível a veiculação de sanções administrativas mediante a referida espécie normativa, reportando-se ao decidido pelo Supremo ao julgar o recurso extraordinário nº 81.532, relator o ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça em 17 de março de 1980.

A Advocacia-Geral da União aponta a constitucionalidade do condicionamento do registro do veículo à quitação de débitos fiscais, ambientais ou de trânsito não é inconstitucional, sendo comum no sistema jurídico brasileiro. Aduz que as

**ADI 2998 / DF**

multas condicionantes são exigíveis após o regular processo administrativo, de modo a não afrontar o devido processo legal. Consoante afirma, a regulamentação editada pelo Contran não infringe o princípio da legalidade, pois restrita aos limites impostos pelo Código de Trânsito Brasileiro. Relativamente à alegação de inconstitucionalidade do artigo 228, § 2º, da norma questionada, enfatiza que o Supremo admite o condicionamento da formalização de recurso administrativo ao recolhimento da multa.

O Procurador-Geral da República opina pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade. Anota que a exigência de quitação integral de multas de trânsito ou débitos fiscais para utilização de veículos não reduz o âmbito do direito de propriedade, somente limita o exercício. Segundo discorre, essa condição tampouco colide com o devido processo legal, porquanto o próprio ato atacado prevê a notificação prévia e o contraditório como pressupostos da consolidação da multa. Frisa que as resoluções do Contran apenas regulamentam infrações administrativas, nos limites estabelecidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, sem afrontar o princípio da legalidade. Articula com a constitucionalidade do condicionamento da interposição de recurso administrativo ao recolhimento do valor da multa, reportando-se ao exame do recurso extraordinário nº 356.287, relator o ministro Moreira Alves, Primeira Turma, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de fevereiro de 2003. Realça que a exigência em jogo incide unicamente quando interposto o segundo recurso administrativo pelo indivíduo.

O processo está concluso no Gabinete.

É o relatório.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

CERTIFICADO DE REGISTRO DE VEÍCULO – TRIBUTOS – ENCARGOS – MULTAS DE TRÂNSITO – RECOLHIMENTO. Surgem constitucionais dispositivos que condicionam a renovação do certificado de registro de veículo ao recolhimento de tributos, encargos e multas de trânsito – artigo 124, inciso VIII, 128 e 131, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997.

CONTRAN – RESOLUÇÕES. As resoluções do CONTRAN são válidas no que estampem regulamentação do previsto em lei em sentido formal e material.

CONTRAN – RESOLUÇÕES – SANÇÕES – CRIAÇÃO. Conflita com a Constituição Federal previsão de lei transferindo ao CONTRAN a criação de penalidades administrativas.

TRÂNSITO – INFRAÇÃO – RECURSO – MULTA – DEPÓSITO. Conflita com a Constituição Federal exigir, para admissibilidade do recurso no qual demonstrado inconformismo com a multa, o recolhimento do valor imposto.

A circulação de veículo pressupõe o atendimento de certas formalidades legais. Então, tem-se a renovação da licença ano a ano. O objetivo do fenômeno é, justamente, comprovar o preenchimento de requisitos estabelecidos em lei. Entre estes está a liquidação de débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito, sempre vinculados ao automóvel. Não se trata de limitar o direito de propriedade, tampouco de coação política com o propósito de arrecadar o que devido, mas de dados inerentes às sucessivas renovações do certificado de registro do veículo

**ADI 2998 / DF**

junto ao órgão competente.

Vê-se datarem de 1997 os dispositivos atacados, havendo passado pelo crivo dos representantes do povo brasileiro – deputados e senadores –, tudo visando a observância de certa organização para que se tenha como liberado o trânsito de veículos. Em síntese, impõem compenetração aos proprietários, levando em conta a responsabilidade pelos tributos, encargos e multas vinculados sempre ao veículo.

Quanto à atuação do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, empresto ao parágrafo único do artigo 161 em análise interpretação conforme, excluindo aquela que abranja a possibilidade de o Órgão atuar normativamente, como se legislador fosse. As resoluções não de ganhar contornos de regulamentação do que previsto no Código Brasileiro de Trânsito. Surge a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 161 do Código Brasileiro de Trânsito no que autoriza o CONTRAN a criar penalidades. Estas não de estar previstas em lei em sentido formal e material. Adota-se idêntico raciocínio relativamente ao § 2º do artigo 288 constante do referido Código. Conflita com noções próprias ao direito de defesa, ao devido processo legal administrativo, impor ao responsável por infração que deseje impugnar esta última a obrigatoriedade de, para ser admitido o recurso, vir a recolher o valor da multa.

Julgo improcedente o pedido no que atacados os artigos 124, inciso VIII, 128, 131, § 2º, e 161, cabeça, do Código de Trânsito Brasileiro. Confiro interpretação conforme ao parágrafo único do artigo 161 para afastar, por inconstitucional, interpretação que permita ao CONTRAN criar penalidades. Quanto ao § 2º do artigo 288, declaro-o inconstitucional, afastando-o no que junte a admissibilidade do recurso ao recolhimento da multa em relação à qual é demonstrado o inconformismo. Em síntese, fulmino-o na totalidade.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, estou de acordo.

Apenas quero entender bem: Sua Excelência o Relator julga improcedente com relação ao art. 124, VIII, estou de acordo; 128, *caput*, estou de acordo; 131, § 2º, estou de acordo pela improcedência; com relação ao art. 161, dá interpretação conforme para...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Parágrafo único.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Já no *caput* também? Só no parágrafo único? Porque, no parágrafo único do art. 161, o Relator dá interpretação conforme para entender que o CONTRAN não tem, fora dos limites legais, a competência para criar penalidades. Mas, aí, tive a impressão, na leitura que fiz do art. 161, *caput*, que também essa preocupação deve trasladar-se para este dispositivo, porque, aqui, também se fala o seguinte:

"Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX."

Ou seja, se nós estamos dando interpretação conforme ao parágrafo único, entendendo que o CONTRAN não tem competência para estabelecer penalidades, porque ele fere o Princípio da Reserva Legal, penso que o mesmo raciocínio, *data venia*, aplica-se também ao *caput*, porque o *caput* autoriza que o CONTRAN estabeleça infrações e penalidades, que me parece, enfim, também padecer do mesmo vício apontado pelo Relator.

Com relação ao art. 288, § 2º, concordo com Sua Excelência, entendendo também que este dispositivo, o § 2º, é totalmente



**ADI 2998 / DF**

inconstitucional.

Portanto, a minha dúvida é apenas quanto ao *caput* do art. 161, que penso que deva ter o mesmo destino que o parágrafo único, salvo melhor juízo.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Então, Vossa Excelência profere um voto numa extensão maior ainda quanto ao art. 161, *caput*, também dando essa interpretação? Entendi.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Somente com relação a esse artigo. Eu entendo que o raciocínio do eminente Relator, quanto ao parágrafo único, é o mesmo do *caput* do art. 161, no sentido de cercear também essa capacidade, essa possibilidade de o CONTRAN não apenas estabelecer as infrações, mas também as penalidades. Eu acho que, aí, vale o Princípio da Reserva Legal.

**10/04/2019****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, em relação aos artigos 124, VIII; 128; 131, § 2º, em que agrega discussão com o eminente Ministro Marco Aurélio, se é possível, ou não, a expedição de novo certificado de registro de veículo, existindo débitos relativos a tributos, encargos, multas de trânsito e multas ambientais, a OAB levantou a questão de se tratar de uma sanção política. Eu acompanho o eminente Ministro-Relator, não entendo se tratar de sanção política.

Trago, aqui, uma experiência particular, como Secretário de Transportes. A grande maioria dos acidentes nos municípios, ou, no caso, no Município de São Paulo, nas estradas, são de pessoas que têm uma série de multas, não regularizam nada, não sendo possível retirar esses veículos. E, transitar pela cidade não era possível, exatamente porque não tinha uma forma de exigir que, anualmente, o registro fosse condicionado, ao mínimo, à quitação das próprias infrações que a pessoa teve. Então, acompanho a Sua Excelência em relação à improcedência, ou seja, à constitucionalidade.

Da mesma forma, em relação ao art. 288, § 2º, também acompanho Sua Excelência, porque não se pode aqui - há reiterados precedentes - exigir que se recolha o valor antes do recurso administrativo. Se há um recurso, pelo menos, que se esgote todo o trâmite administrativo.

Em relação ao art. 161, peço vênia ao eminente Ministro Marco Aurélio e acompanho a divergência do Ministro Ricardo Lewandowski, porque entendo também que o parágrafo único - e aqui não há nenhuma divergência com o Ministro Marco Aurélio, nem com o Ministro Lewandowski - é inconstitucional. O CONTRAN não pode estabelecer, administrativamente, a meu ver, a definição das infrações e também das penalidades.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Vossa Excelência me permite?

**ADI 2998 / DF**

Eu apenas queria agregar um argumento - que eu tinha em mente, mas eu me esqueci, ou, enfim, não tive oportunidade de veicular -, é o seguinte: o art. 161, na medida em que permite que o CONTRAN estabeleça as penalidades, está-se permitindo a esse órgão administrativo que invada a esfera patrimonial do cidadão, que é algo exclusivo da lei, é reserva de lei, ou, eventualmente, até reserva de jurisdição.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro, porque o que fez a lei? Repartiu: no *caput*, permite que o CONTRAN tipifique infrações de trânsito, a tipicidade da infração. E, no parágrafo único, prevê as sanções do que ele mesmo tipificou. Ao invés de colocar tudo junto - que também seria inconstitucional, a meu ver -, acabou separando. Por isso que, em relação ao art. 161, *caput*, peço vênia ao eminente Ministro Marco Aurélio, acompanho a divergência para excluir a possibilidade de o CONTRAN estabelecer a tipicidade de infrações de trânsito.

**10/04/2019****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, esta matéria, evidentemente, demanda o exame que já está explicitado no relatório e voto do eminente Ministro-Relator.

Creio que o que se coloca aqui a presença, no debate, sobre o CONTRAN, do Estado regulador, das possibilidades e limites dessa regulação e, neste caso, dos limites e possibilidades das resoluções do CONTRAN.

Na declaração de voto que estou a propor, examino esta circunstância, que vai ao encontro do voto proferido pelo eminente Ministro Marco Aurélio, nada obstante também entenda que o artigo 161 e seu parágrafo único, em meu modo de ver, são ambos, integralmente, eivados de nulidade constitucional, e não atribuiria a interpretação conforme.

Portanto, não acolhendo o exame de eventuais alterações legislativas e examinando a lei tal como posta para o exame, vejo, na medida que a extensão do parágrafo único do artigo 161 pode, eventualmente, conduzir, a disposição aqui remete à possibilidade das resoluções administrativas do CONTRAN, de criar o tipo de infração e a respectiva penalidade. Isso inaugura um debate para, efetivamente, saber até onde o Estado, por meio dessas entidades, agências ou organismos governamentais, pode ir.

É claro que, por outro lado, há de se considerar também, ao operar essa espécie de delegação ou transferência, que o Código de Trânsito também tem o objetivo da segurança de trânsito, dos passageiros, enfim, de todos aqueles que, de algum modo, estejam imbricados, do ponto de vista teleológico, com esta Lei 9.503.

Portanto, esse é um debate importante, à luz do princípio constitucional da reserva legal, e saber se resoluções podem, ou não, estabelecer limites e possibilidades com a extensão que, eventualmente,

**ADI 2998 / DF**

esse artigo 161 pode, efetivamente, trazer.

Por isso, do exame que fiz e também da doutrina que me socorri, especialmente da obra Curso de Direito Constitucional, do Doutor Marcelo Novelino e também do Professor Arnaldo Rizzardo, que comenta o Código de Trânsito Brasileiro, concluí que não há ferimento ao direito de propriedade, pois, aqui, estamos tratando do uso de um determinado bem submetido à titularidade.

No mais, entender que os dispositivos, especialmente o artigo 161, há de se conter no âmbito da competência específica do CONTRAN. Por isso, o eminente Ministro-Relator, creio, está reputando a ação improcedente e dando interpretação conforme ao parágrafo único do artigo 161, o que significa uma parcial procedência, se bem pude depreender.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Sem dúvida. Presidente, o artigo 161, em si, não é conflitante com a Constituição Federal, porque remete às infrações previstas no Código Brasileiro de Trânsito.

Leio o dispositivo:

Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, (...)

E vem a parte final.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Ou das resoluções. Perdão.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Presidente, deixo de usar a palavra!

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Eu vi que Vossa Excelência se aborreceu com uma intervenção que me pareceu oportuna e, *data venia*, regimental e cortês. Lamento isto.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Ministro Luiz **Edson Fachin** estava com a palavra. Vossa Excelência declara todo o art. 161 inconstitucional?

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu estava refletindo sobre os limites e possibilidades à luz da divergência que foi trazida, pontualmente, pelo Ministro Ricardo Lewandowski, acompanhado pelo

**ADI 2998 / DF**

Ministro Alexandre de Moraes.

Mas estava haurindo os esclarecimentos do eminente Ministro-Relator, tentando apreender o sentido sobre o limite e as possibilidades que emergem desse art. 161, porque, por outro lado - o que também trago à colação para refletirmos -, nós não podemos ceifar as funções do Conselho Nacional de Trânsito. Também há objetivos de segurança...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Há questões administrativas.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - E há questões administrativas. Portanto, estava procurando o equilíbrio dessa percepção para entender o alcance da compreensão que foi trazida à colação. O que temos, portanto, a rigor, é uma divergência apenas parcial, do que, até agora, foi objeto de voto, entre o voto do eminente Ministro-Relator, que profere uma interpretação conforme, e o que foi suscitado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de estender a compreensão da interpretação conforme do parágrafo único também ao *caput* do artigo. Indago se essa é a posição da divergência.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Ou pelo menos com relação a essa expressão "das resoluções do CONTRAN".

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - No meu caso, só em relação às resoluções.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Exatamente. Essa é a insurgência que faria. E aproveito a oportunidade para dizer que acabei de receber uma notícia da minha assessoria no sentido de que o § 2º do art. 288 foi revogado em 2010, portanto, não mais integra a Ordem Jurídica Pátria.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - A expressão "das resoluções do CONTRAN", é essa que está no *caput* do 161.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Isso, ou seja, não é possível, não é factível, penso que não é constitucional, com a devida vênua, que o CONTRAN, por meio de resoluções - isso é o que está dito no *caput* do art. 161 -, crie penalidades ou infrações.

**ADI 2998 / DF****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Mas eu penso que há questões que são colocadas para o Conselho Nacional de Trânsito que são muito técnicas, que ele tem que disciplinar, em relação às quais o Congresso Nacional não tem condições de chegar a um detalhamento. Eu estaria, então, de acordo com o Relator quanto a manter hígido o **caput** do art. 161 e apenas dar interpretação conforme ao parágrafo único, sem ceifá-lo do texto da norma, no sentido de que o que não pode é o Conselho criar sanções que não sejam aquelas já previstas em lei. Penso que essa solução resolva o caso de maneira adequada, sem nós retirarmos a possibilidade de o Conselho estabelecer normativos técnico-administrativos de detalhamento de uma área tão importante.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Presidente, eu concordaria com Vossa Excelência no sentido de dar uma interpretação conforme, quer dizer, aqui, a resolução do CONTRAN não poder desbordar os limites, os parâmetros da lei. É certo que os órgãos administrativos, por meio de resolução, assim como o faz, por exemplo, o CNJ, regulamentam os casos concretos, abstratamente, previstos em lei formal.

Agora, nós temos que considerar também, com a devida vênia, que há uma multiplicação de agências e órgãos reguladores, em nosso País, imensa. Se nós formos permitir que esses entes - chamemo-los de entes - possam criar infrações e penalidades à margem da lei, a cidadania ficará numa situação realmente complicada.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Permitam-me, Presidente e Ministro Fachin? Aqui, a meu ver, são duas situações diversas que o Código de Trânsito brasileiro admite.

No Código de Trânsito brasileiro, já há a tipificação de infrações de trânsito, infrações administrativas e mesmo infrações penais, abertas, tipos abertos, que dependem da complementação por parte do Conselho Nacional de Trânsito, ou seja, ele não vai inovar no mundo jurídico. Por exemplo, cito: "trafegar em excesso de velocidade", quem vai estabelecer qual é a velocidade, por resoluções, sempre é o CONTRAN; a partir de uma norma aberta, um tipo administrativo, ou penal, aberto, e o

**ADI 2998 / DF**

CONTRAN acaba complementando.

O que, a meu ver, pedindo vênias aos entendimentos contrários, não é possível - e aí a conjugação do *caput* com o parágrafo - é o CONTRAN inovar no mundo jurídico, sem nenhuma previsão do próprio Código de Trânsito Brasileiro, e já estabelecer uma sanção; o que é possível é ele complementar a norma. Então, acho que essa divisão que o Presidente levantou é possível, até porque, se ele não estiver complementando a norma legal, não vai existir sanção.

Se ele criar só a tipificação e não puder estabelecer sanção - e aqui me parece que não há divergência em relação à impossibilidade de estabelecimento da sanção -, então, obviamente, levaria a interpretação do *caput* que o CONTRAN pode complementar as normas legais abertas, que estabelecem as já elementares abertas, e a sanção; aí, ele complementa. Porque, senão, fica sem sentido também ele poder estabelecer uma nova infração sem nenhuma sanção.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, só para arrematar e saudar as intervenções que trouxeram informações e elucidação, portanto, à luz da informação que o eminente Ministro Ricardo Lewandowski traz sobre o § 2º do artigo 228, creio que é o caso de prejuízo em relação a isso, de não conhecimento.

No mais, pelo debate havido, especialmente pela intervenção de Vossa Excelência, creio que, sem embargo da divergência, a compreensão dos limites que advêm desse artigo 161, parágrafo único, leva-me a acompanhar o eminente Ministro-Relator.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos arts. 124, VIII; 128; 131, § 2º; 161, *caput* e parágrafo único e 288, § 2º, todos da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Eis o teor dos dispositivos:

“Art. 124. Para a expedição do novo Certificado de Registro 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 de 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.

(...)

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



**ADI 2998 / DF**

Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX.

Parágrafo único. As infrações cometidas em relação às resoluções do CONTRAN terão suas penalidades e medidas administrativas definidas nas próprias resoluções.

Art. 288. Das decisões da JARI cabe recurso a ser interposto, na forma do artigo seguinte, pelo responsável pela infração, e da decisão de provimento, pela autoridade que impôs a penalidade.

(...)

§ 2º No caso de penalidade da multa, o recurso interposto pelo responsável pela infração somente será admitido comprovado o recolhimento de seu valor.”

O autor sustenta que os arts. 124, VIII; 128 e 131, § 2º, da lei combatida, ao condicionarem a expedição dos certificados elencados ao pagamento de débitos relativos a tributos, encargos e multas, violam o direito à propriedade, previsto no art. 5º, XXII, da Constituição Federal.

Realça, neste sentido, que, considerando o art. 230, V, da Lei nº 9.503/1997, que obsta a condução do veículo que não esteja registrado e licenciado, a mera existência de débitos relativos a tributos, encargos e multas impede que o veículo seja conduzido, o que contrasta, também, com a exigência do devido processo legal.

Aponta a Súmula 323 desta Corte, cujo enunciado estatui que: “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.”

Aduz que o art. 161, *caput* e parágrafo único, do CTB, fere o princípio da legalidade, positivado no art. 5º, II, do Texto Constitucional, visto que permite que o CONTRAN estabeleça infrações de trânsito por meio de resoluções, cujo descumprimento enseja a aplicação de medidas e penalidades administrativas.

**ADI 2998 / DF**

Assevera, por fim, que o § 2º, do art. 288, da norma guerreada, ao submeter a interposição de recurso ao recolhimento do valor integral da multa, afronta o art. 5º, XXXIV, LIV e LV, da Carta Magna.

Em 1º.10.2003, o Relator determinou a aplicação do rito do art. 12, da Lei nº 9.868/1999.

O Senado Federal apresentou informações afirmando que os dispositivos impugnados não ofendem o art. 5º, XXII, da CF/88. Argumentou, no ponto, que as previsões do CTB não restringem o direito à propriedade, mas apenas limitam o seu usufruto. Assinalou, por fim, que o STF já assentou que o direito à propriedade não é garantia absoluta.

A Presidência da República defendeu que o condicionamento da emissão dos certificados ao pagamento de tributos, encargos e multas constitui apenas estabelecimento de legítima condição para exercício de direito. Alegou que inexistente afronta ao devido processo legal, tendo em conta o mecanismo de prévia notificação para que o interessado apresente defesa. Enfatizou, por fim, a possibilidade de o CONTRAN regulamentar o CTB por meio de resoluções abstratas.

A Advocacia-Geral da União opinou pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela constitucionalidade dos artigos combatidos.

É o relato do necessário.

Inicialmente, assento a perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade em relação ao art. 288, § 2º, da Lei nº 9.503/1997, tendo em conta a revogação do dispositivo pela Lei nº 12.249/2010.

A jurisprudência do STF é uníssona no sentido da perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade em virtude da revogação dos preceitos questionados. Neste sentido: ADI 4389 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 05.11.2018, ADI 2542 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 27.10.2017, ADI 3408 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 15.02.2017 e ADI 3416 AgR, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 14.12.2015.

Na parte conhecida desta ADI, observo que a controvérsia cinge-se a definir se: (i) o condicionamento da emissão do Certificado de Registro de

**ADI 2998 / DF**

Veículo e do Certificado de Licenciamento Anual ao pagamento de tributos, encargos e multas afronta o direito de propriedade e o devido processo legal e (ii) a possibilidade de o CONTRAN fixar infrações de trânsito e suas respectivas penalidades administrativas viola o princípio da legalidade.

Inicialmente, observo que esta Corte tem declarado a inconstitucionalidade de leis que representam meio coercitivo para pagamento de tributos, como se depreende dos seguintes precedentes: RE 565.048, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 09.10.2014, ARE 914.045 RG, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 19.11.2015 e ARE 915.424 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 30.11.2015.

Aqueles julgados tiveram como eixo central o reconhecimento da utilização, pela Administração Pública, de meios extremamente gravosos, destituídos de proporcionalidade e razoabilidade, que maculavam, de forma direta, o direito ao livre exercício de atividade econômica.

Quando do julgamento da ADI 5135, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 07.02.2018, o Plenário do STF reiterou entendimento segundo o qual, para que seja considerada como “sanção política”, vedada pelas Súmulas nº 70, 323 e 547, é necessário que a medida examinada restrinja direitos fundamentais de forma desarrazoada e desproporcional.

Assentadas essas premissas, entendo que as previsões contidas no CTB, ora impugnadas, não estão em descompasso com o Texto Constitucional. Isto porque o que ocorre, em caso de constatação de pendência relativas a tributos ou multas, é a restrição de utilização de bem móvel em virtude de situação transitória.

Cabe enfatizar que esta restrição não possui caráter meramente arrecadatório, porquanto, além da relevância da destinação dos recursos obtidos por meio do IPVA para a criação de políticas públicas, a fixação de multas é um importante instrumento para a preservação da segurança no trânsito, uma das vertentes do direito à vida.

Neste contexto, Marcelo Novelino salienta que a acepção positiva do princípio constitui prescrição para que o Estado adote procedimentos que

**ADI 2998 / DF**

garantam, de forma substancial, o direito à vida:

“A *acepção positiva* é associada ao direito à existência digna, no sentido de ser assegurado ao indivíduo o acesso a bens e utilidades indispensáveis para uma vida em condições minimamente dignas. Essa acepção, no entanto, não se limita à garantia do *mínimo existencial*, atuando também no sentido de assegurar ao indivíduo pretensões de caráter material e jurídico. Nesse sentido, impõe aos poderes públicos o dever de adotar medidas positivas de proteção à vida (e.g., em casos de ameaça de morte ou de requerimento de extradição por Estado estrangeiro quando o crime é punível com a pena de morte), de amparo material em espécie, bens ou serviços, assim como de emissão de normas de caráter protetivo e incriminador de condutas que atentem contra a vida. Como se pode notar, na acepção positiva há íntima relação do direito à vida com a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e com outros direitos fundamentais.

O direito fundamental à vida deve ser pensado não apenas sob a perspectiva do indivíduo enquanto posição jurídica de que este é titular perante o Estado (*dimensão subjetiva*), mas também do ponto de vista da comunidade, enquanto bem jurídico essencial que impõe aos poderes públicos e à sociedade o dever de adotar medidas de proteção contra práticas que atentem contra o direito à vida e de promoção dos meios indispensáveis a uma vida humana com dignidade e qualidade (*dimensão objetiva*).” (NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 363-364.)

Examinando a densificação da garantia do direito à vida e à segurança, Arnaldo Rizzardo afirma que, considerado o seu relevo nas sociedades contemporâneas, o direito ao trânsito seguro pode ser considerado como direito fundamental:

“Tão importante tornou-se o trânsito para a vida nacional

**ADI 2998 / DF**

que passou a ser instituído um novo direito, ou seja, a garantia a um trânsito seguro. Dentre os direitos fundamentais, que dizem como a própria vida, como a cidadania, a soberania, a saúde, a liberdade, a moradia e tantos outros, proclamados no art. 5º da Constituição Federal, está o direito ao trânsito seguro, regular, organizado ou planejado, não apenas no pertinente à defesa da vida e da incolumidade física, mas também relativamente à regularidade do próprio trafegar, de modo a facilitar a condução dos veículos e a locomoção das pessoas.” (RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 33.)

Sendo assim, verifico que os arts. 124, VIII; 128 e 131, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro, não ferem o direito de propriedade, mas apenas consubstanciam limitação do uso de bem móvel pelo descumprimento de diretrizes legais, tendo em vista a proteção do direito à vida e à segurança.

Entendo, também, que as disposições não violam o devido processo legal, visto que os tributos só serão exigíveis se presentes todos os seus elementos constituidores, nos moldes dos procedimentos regulamentados nas leis infraconstitucionais pertinentes.

Da mesma forma, as multas só se tornarão exigíveis após processo administrativo descrito no Capítulo XVIII do Código de Trânsito Brasileiro, que estatui, entre outras providências, a necessidade de notificação do infrator, bem como a possibilidade de questionamento da penalidade por meio de recursos.

Analiso, por fim, a constitucionalidade do art. 161 do CTB.

De acordo com o *caput* do dispositivo, constitui infração de trânsito a inobservância dos preceitos do Código, da legislação complementar e das resoluções do CONTRAN. Nos termos parágrafo único, cabe ao Conselho a definição das penalidades e medidas administrativas relativas à transgressão de suas resoluções.

Ainda que o art. 5º, II, da Constituição, preveja que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, tal

**ADI 2998 / DF**

enunciado não impede que o legislador assente a competência de determinados órgãos técnicos especializados para a regulamentação das previsões em lei, tendo em conta a sua expertise e a completa impossibilidade de que os regramentos advindos do Poder Legislativo antevejam todas as situações que podem ocorrer no mundo fático.

A compatibilidade entre esta delegação e o princípio da legalidade reside, essencialmente, no fato de que, ao editarem atos normativos no âmbito de sua competência, as agências reguladoras e outros órgãos normativos não inovam no ordenamento jurídico, mas apenas densificam as prescrições abstratas presentes nas leis que lhes conferem fundamento.

Este entendimento não é estranho ao que assenta a doutrina administrativista, como se depreende do seguinte excerto do professor Marçal Justen Filho:

“A competência para editar regulamentos não é privativa do Presidente da República, mas se distribui entre as diversas entidades integrantes da Administração Pública. A redação do art. 84, IV, da Constituição não significa uma reserva constitucional privativa para o Presidente da República editar regulamentos.

Acolher o argumento da impossibilidade de atribuição de competências normativas abstratas para outras autoridades administrativas acarretaria um verdadeiro caos para a atividade administrativa do Estado, pois seria impossível que o Presidente da República concentrasse em suas mãos a competência para editar todos os regulamentos administrativos.

A atividade administrativa teria de ser totalmente centralizada, incumbindo a todas as demais autoridades – além do Chefe do Executivo – produzir atos de natureza concreta.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 610-611.)

Da mesma forma, a jurisprudência do STF reconhece a prerrogativa normativa das agências reguladoras e demais órgãos normativos

**ADI 2998 / DF**

integrantes da Administração Pública. Neste sentido, cito os seguintes julgados: RE 140.669, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 14.05.2001, RE 570.680, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 04.12.2009, ADI 2591, Rel. Min. Carlos Velloso, Red. p/ acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 29.09.2006 e ADI 4874, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 1º.02.2019.

Ressalto, entretanto, que o reconhecimento do espaço normativo conformador conferido ao CONTRAN pelo Código de Trânsito Brasileiro não autoriza, por evidente, que o Conselho expeça atos normativos que extrapolem os limites do arcabouço legal pertinente.

Sendo assim, entendo que, para que se verifique a consonância do parágrafo único do art. 161, da Lei nº 9.503/1997, com o Texto Constitucional, é preciso que seja conferida ao dispositivo interpretação conforme segundo a qual é defeso ao CONTRAN estabelecer, por meio de resoluções, novas penalidades e sanções.

Portanto, não conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade em relação ao art. 288, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro, ante a perda superveniente de objeto e, na parte conhecida, julgo-a parcialmente procedente para dar interpretação conforme ao art. 161, parágrafo único, do mesmo diploma, para afastar a possibilidade de estabelecimento de novas penalidades e sanções pelo CONTRAN.

É como voto.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Senhor Presidente, estou acompanhando o eminente Relator na declaração de constitucionalidade dos arts. 124, 128 e 131.

Considero a hipótese, aqui – para quem esteja acompanhando –, uma previsão de que o pagamento dos tributos e das multas é requisito para a expedição do certificado de registro de veículo. O pagamento de tributo e de multas constituem obrigações que se impõe a todos e, portanto, considero legítimo o Estado impor sanções a quem não cumpra com essas obrigações. De modo que, ali, estou acompanhando.

Também estou acompanhando Sua Excelência no art. 161, que considero constitucional, e dou interpretação conforme a Constituição ao parágrafo único, apenas para estabelecer que, por ato administrativo secundário, não é possível inovar na ordem jurídica – como Sua Excelência explicitou –, pedindo vênias à divergência.

E, no tocante ao art. 288, § 2º – esta é uma ação bem antiga, certamente o nosso Relator já pediu pauta há mais tempo –, verifico que, supervenientemente, houve a revogação expressa desse dispositivo do Código de Trânsito Brasileiro pela Lei 12.249, que, no seu art. 140, ao listar as leis e dispositivos que são revogados pela sua edição, menciona, expressamente, no art. 140, II, letra *d*, a revogação desse § 2º. De modo que eu o consideraria inconstitucional, tal como fez o Relator, porém, como foi revogado, está prejudicado.

De modo que estou acompanhando a posição do Relator, salvo quanto a essa ressalva de prejuízo pela revogação.



**10/04/2019**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Eminente Relator, diante do fato público e notório da revogação, Vossa Excelência...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, não tenho informação sobre a revogação, muito menos da assessoria, mediante a Internet.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Mas consta realmente da publicação da lei que houve a revogação.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, entendo que houve perda de objeto da ação com relação ao art. 288, § 2º, do CTB, pois, segundo consta do *site* da Presidência da República, tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 12.249/2010, como já veio a ser referido aqui. Então, com relação a este dispositivo, assento o prejuízo.

Com relação aos arts. 124, VIII, 128 e 131, § 3º, do CTB, acompanho o eminente Relator no sentido da constitucionalidade, e o mesmo quanto ao art. 161, *caput*. Acompanho, ainda, Sua Excelência quanto à interpretação conforme que confere ao parágrafo único do art. 161 do mesmo CTB.

Então, basicamente, acompanho o Relator – a quem cumprimento pelo voto –, na íntegra, com a ressalva da perda de objeto.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – 1. Senhor Presidente,** há perda parcial de objeto em relação ao art. 288, § 2º, do CTB pois, segundo consta do sítio eletrônico da Presidência da República, tal dispositivo foi expressamente revogado pelo art. 140, II, “d”, da Lei nº 12249/2010 (cf. **ADI nº 4389 AgR/DF**, Pleno, Relator Ministro Roberto Barroso, DJe 05.11.2018: *“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a revogação ou alteração substancial, que implique exaurimento da eficácia dos dispositivos questionados, resulta na perda de objeto da ação”*).

**2.** No mais, tanto, consubstancia, a inicial, uma abordagem muito voltada às raízes da teoria privatista do direito de propriedade, ainda que esta não se encaixe bem à controvérsia, consideradas as complexas peculiaridades da atividade administrativa de regulação dos transportes e do trânsito. Se há que respeitar novas condicionantes ao exercício absoluto da propriedade mesmo em temas ainda vinculados ao campo privado, como demonstra o art. 1.228, § 1º, do Código Civil (que entrara em vigor meses antes da propositura da presente ação), segundo o qual *“o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”*, tanto mais se deve compreender a imposição de regulações a questões que se intercalam à esfera administrativa, como no caso.

Há, aliás, precedente recente que – embora em tema ligeiramente distinto – considerou a existência de relações entre função social da propriedade e Código de Trânsito:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Código de Trânsito Brasileiro. Lei que determina a veiculação de mensagens educativas de trânsito em campanhas publicitárias de produtos da indústria*

**ADI 2998 / DF**

*automobilística (Lei 12.006/2009). Alegação de violação da livre iniciativa e da liberdade de expressão. Não configuração. Cooperação entre o Estado e a iniciativa privada para aperfeiçoamento da educação de todos no trânsito. Princípios da proteção ao consumidor e da função social da propriedade. Improcedência da ação direta. 1. A Lei nº 12.006/2009 acrescentou, no Código de Trânsito Brasileiro, dispositivos que determinavam a veiculação de mensagens educativas de trânsito em peças publicitárias de produtos da indústria automobilística (arts. 77-A e 77-E). 2. As normas não trazem qualquer restrição à plena liberdade de comunicação das empresas ou à livre iniciativa e não excluem, ademais, a responsabilidade do Estado em promover, por ato próprio, publicações de mensagens educativas de trânsito. Trata-se, apenas, de cooperação da indústria automobilística, consectária da proteção ao consumidor e da função social da propriedade (princípios da ordem econômica), na divulgação de boas práticas de trânsito. 3. Improcedência da ação direta.” (ADI nº 4613/DF, Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 03.12.2018).*

Não há, também, palavra alguma a respeito do fato de que as determinações impugnadas dizem menos com o direito de propriedade do que com o poder de polícia, aspecto essencial da atividade do Estado e um dos motivos centrais de sua existência. A ninguém é dado negar que a estrutura de transportes necessita de intensa regulação, o que, por sua vez, pressupõe algum nível mais concreto de intervenção no domínio puramente privado. Alguns dados bastam para demonstrar essa verdade. *Apenas entre janeiro e junho de 2018, 19398 pessoas morreram, e mais 20 mil se tornaram permanentemente inválidas, em acidentes de trânsito no Brasil* (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-09/mais-de-193-mil-pessoas-morreram-em-acidentes-de-transito-em-3-meses>, acesso em 05.4.2019). Além disso, *a cada minuto um automóvel é roubado ou furtado* (<https://www.folhadelondrina.com.br/geral/a-cada-minuto-um-veiculo-e-furtado-ou-roubado-no-brasil-992800.html>, acesso em 04.4.2019). Nesse contexto, normas que dão eficácia a sistemas de punição de infrações, como as multas, ou que fomentam práticas relativas à higidez documental da



**ADI 2998 / DF**

propriedade lícita (registro e licenciamento) se encontram não só explicadas, mas exigidas pelas circunstâncias.

3. A respeito do CONTRAN, a inicial não colaciona o art. 12 do Código, em que se estabelecem as competências de tal órgão:

*“Art. 12. Compete ao CONTRAN:*

*I - estabelecer as **normas regulamentares** referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;*

*II - **coordenar os órgãos** do Sistema Nacional de Trânsito, objetivando a integração de suas atividades;*

*III - (VETADO)*

*IV - criar Câmaras Temáticas;*

*V - estabelecer seu regimento interno e as **diretrizes para o funcionamento dos CETRAN e CONTRANDIFE**;*

*VI - estabelecer as **diretrizes do regimento das JARI**;*

*VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares;*

*VIII - estabelecer e **normatizar os procedimentos** para a imposição, a arrecadação e a compensação das multas por infrações cometidas em unidade da Federação diferente da do licenciamento do veículo;*

*VIII - estabelecer e **normatizar os procedimentos** para a aplicação das multas por infrações, a arrecadação e o repasse dos valores arrecadados; (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência)*

*IX - responder às consultas que lhe forem formuladas, relativas à aplicação da legislação de trânsito;*

*X - **normatizar os procedimentos** sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;*

*XI - aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito;*

*XII - **apreciar os recursos** interpostos contra as decisões das instâncias inferiores, na forma deste Código;*

*XIII - **avocar**, para análise e soluções, **processos** sobre conflitos de competência ou circunscrição, ou, quando necessário,*



ADI 2998 / DF

*unificar as decisões administrativas; e*

XIV - dirimir conflitos sobre circunscrição e competência de trânsito no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

XV - normatizar o processo de formação do candidato à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação, estabelecendo seu conteúdo didático-pedagógico, carga horária, avaliações, exames, execução e fiscalização. (Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência)

Como se vê, as disciplinas do CONTRAN são primariamente voltadas “para dentro”, ou seja, elas se dirigem à coordenação do sistema administrativo de trânsito – estipulação de normas para funcionamento de outros órgãos, estipulação de normas de procedimento de tais órgãos *etc.* Não se voltam, como fim originário, à imposição direta de direitos ou deveres a particulares. Indiretamente, a determinação de um procedimento administrativo pode gerar algum ônus ao proprietário do veículo. Isso, porém, parece ser uma inerência do poder de regulação administrativa.

4. De qualquer sorte, acompanho o Relator quanto à imposição de interpretação conforme ao art. 161, parágrafo único, do CTB, para afastar a possibilidade de estabelecimento de sanção por parte do CONTRAN, na medida em que as competências a este originariamente atribuídas não devem, de fato, ser indevidamente estendidas de modo a atingir particulares, com previsões abstratas de atos administrativos ilícitos e correspondentes sanções diretamente pelo órgão. Tal dispositivo tem redação que leva a supor hipótese de criação de dever jurídico e respectiva cominação por descumprimento diretamente pela autoridade administrativa, em descompasso com o princípio da reserva legal e com o próprio art. 12, *supra* citado. O limite de tal atuação, como se sabe, deve estar delimitado pela regulamentação de dispositivos legais (de lei em sentido estrito, vale dizer) sem inovação na ordem jurídica.

Julgo, pois, **parcialmente procedentes** os pedidos, declarando



**ADI 2998 / DF**

prejudicada a ação quanto ao art. 288, § 2º, do CTB e, no mais, acompanhando o Ministro Relator.

**É como voto.**



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Senhor Presidente, quanto ao § 2º do 288, também estou acolhendo o prejuízo que foi aqui assentado por alguns Ministros, que votaram antes de mim. No que se refere aos artigos 124, VIII; 128; 131, § 2º, estou acompanhando o Relator para reconhecer constitucionais essas normas. Quanto ao art. 161, eu estou acompanhando a divergência, quanto ao parágrafo único, no que se refere às infrações, na parte que podem ser suas penalidades definidas nas resoluções, pedindo vênias ao Relator.

Então, apenas nesse ponto, que foi anotado inicialmente pelo Ministro Lewandowski, seguido pelo Ministro Alexandre, que se dá interpretação conforme, na forma proposta por ele.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Além de ao parágrafo único, tal qual o Relator, eles dão interpretação conforme ao **caput**. Vossa Excelência os acompanha também?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Acompanho. Mas eu acentuei o parágrafo, porque aqui há referência específica às penalidades, conforme disse o Ministro Ricardo Lewandowski; pelo menos, deixa mais claro ou expressa a questão do acervo de bens jurídicos e patrimoniais que seriam tocados mediante decisão. E, como disse o Ministro Lewandowski, temos hoje - até onde eu fiz uma pesquisa há uns três anos, 124 órgãos; e são órgãos, não são nem entidades, que interferem na vida, por exemplo: chega-se, pega-se extrato de banco, está lá um desconto qualquer que foi determinado pelo Conselho Monetário Nacional, e pronto, foi cumprido e tem que cumprir. Quer dizer, não se sabe nem quem compõe esses órgãos, como são compostos, quem controla ou como é que se controla. Essa é a preocupação que eu acho que faz com que essa glosa seja perfeitamente constitucional.

É como voto.



**10/04/2019**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -**

Presidente, vou acompanhar o Relator na circunstância, assentando também o prejuízo, e aderir à interpretação conforme, proposta pelo Ministro Alexandre, que diz respeito ao art. 161, *caput*, também proposta, inicialmente, pelo Ministro Ricardo Lewandowski.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Também entendo prejudicada a presente ação direta quanto ao § 2º do art. 288 do Código de Trânsito Brasileiro, *em face da superveniente derrogação motivada* pela Lei nº 12.249/2010 (art. 140, II, “d”).

De outro lado, Senhor Presidente, no que se refere ao art. 161, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97), acompanho o douto voto do eminente Relator, por entender que o conteúdo normativo desse preceito legal transgride o *princípio constitucional da reserva de lei em sentido formal*.

Quanto ao art. 161, “caput”, de referido diploma legislativo, acompanho o voto do eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI.

De outro lado, Senhor Presidente, **peço vênia para julgar procedente** esta ação direta **quanto aos arts.** 124, VIII, 128, e 131, § 2º, todos do Código de Trânsito Brasileiro, **por entender** que as normas neles contidas *instituem típicas sanções de caráter político, tal como tem salientado, em diversos julgados, a jurisprudência* do Supremo Tribunal Federal (**RTJ 33/99**, Rel. Min. EVANDRO LINS – **RTJ 45/859**, Rel. Min. THOMPSON FLORES – **RTJ 47/327**, Rel. Min. ADAUCTO CARDOSO – **RTJ 73/821**, Rel. Min. LEITÃO DE ABREU – **RTJ 100/1091**, Rel. Min. DJACI FALCÃO – **RTJ 111/1307**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 115/1439**, Rel. Min. OSCAR CORREA – **RTJ 125/395**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **RTJ 138/847**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RTJ 177/961**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RE 111.042/SP**, Rel. Min.

**ADI 2998 / DF****CARLOS MADEIRA – RE 216.983-AgR/SP**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, *v.g.*):

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SANÇÕES POLÍTICAS NO DIREITO TRIBUTÁRIO – INADMISSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DE MEIOS GRAVOSOS E INDIRETOS DE COERÇÃO ESTATAL DESTINADOS A COMPELIR O CONTRIBUINTE INADIMPLENTE A PAGAR O TRIBUTOS (SÚMULAS 70, 323 E 547 DO STF) – RESTRIÇÕES ESTATAIS, QUE, FUNDADAS EM EXIGÊNCIAS QUE TRANSGRIDEM OS POSTULADOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO, CULMINAM POR INVIABILIZAR, SEM JUSTO FUNDAMENTO, O EXERCÍCIO, PELO SUJEITO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA, DE ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL LÍCITA – LIMITAÇÕES ARBITRÁRIAS QUE NÃO PODEM SER IMPOSTAS PELO ESTADO AO CONTRIBUINTE EM DÉBITO, SOB PENA DE OFENSA AO ‘SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW’ – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO LEGISLAR DE MODO ABUSIVO OU IMODERADO (RTJ 160/140-141 – RTJ 173/807-808 – RTJ 178/22-24) – O PODER DE TRIBUTAR, QUE ENCONTRA LIMITAÇÕES ESSENCIAIS NO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL INSTITUÍDAS EM FAVOR DO CONTRIBUINTE, ‘NÃO PODE CHEGAR À DESMEDIDA DO PODER DE DESTRUIR’ (MIN. OROSIMBO NONATO, RDA 34/132) – A PRERROGATIVA ESTATAL DE TRIBUTAR TRADUZ PODER CUJO EXERCÍCIO NÃO PODE COMPROMETER A LIBERDADE DE TRABALHO, DE COMÉRCIO E DE INDÚSTRIA DO CONTRIBUINTE – A SIGNIFICAÇÃO TUTELAR, EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, DO ‘ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO CONTRIBUINTE’ – DOCTRINA – PRECEDENTES – MATÉRIA CUJA REPERCUSSÃO GERAL O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU NO JULGAMENTO DO**



ADI 2998 / DF

**ARE 914.045-RG/MG - REAFIRMAÇÃO, QUANDO DA APRECIÇÃO DE MENCIONADO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, DA JURISPRUDÊNCIA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU NO EXAME DESSA CONTROVÉRSIA - SUCUMBÊNCIA RECURSAL - (CPC, ART. 85, § 11) - NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE DE PROCESSO DE MANDADO DE SEGURANÇA (SÚMULA 512/STF E LEI Nº 12.016/2009, ART. 25) - AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.**

(RE 1.145.279-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**É o meu voto.**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência me permite?

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Com muito prazer.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu fiquei impressionado com o argumento de Vossa Excelência e pela discussão. O que me parece é que, em se tratando de veículo - o Ministro Alexandre feriu esse ponto -, o que está em jogo de fato é a questão de uso político do controle da tributação. Temos já jurisprudência em torno disso.

Entretanto, parece-me que é um pouco mais uma licença para a utilização - quer dizer, um elemento de controle - e que é um pouco essa a interpretação que se devesse fazer porque de fato essa questão está posta. Usar deste meio para fins...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - O Ministro Decano traz à colação um argumento que me parece muito consistente - aliás como sempre -, que é o fato de que muitas vezes a utilização do veículo traduz-se numa atividade econômica importante e, portanto, relevante para o País.

Contudo, a reflexão de Sua Excelência me fez também pensar na

**ADI 2998 / DF**

situação em que o veículo é utilizado como talvez o único ganha-pão de uma pessoa. Por exemplo, no caso das *vans* escolares, existem pessoas que exploram aquilo como meio de vida. Então, sem uma resistência, ou sem uma inadimplência reiterada relativamente ao pagamento dos impostos e taxas que recaem sobre o veículo, talvez, em certas situações, a sanção possa afigurar-se excessiva.

Por outro lado, o Ministro Alexandre de Moraes traz uma argumentação também importante de ordem pragmática e nós temos que sopesar esses argumentos.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Celso, uma observação jurídica e uma de ordem prática.

Na maioria desses casos, a pessoa já está com a CNH cassada. São duas questões diversas. Há sucessão de infrações de trânsito, a CNH automaticamente é cassada. Só que o fato de a CNH ser cassada não permite a apreensão do veículo, se puder ser renovado o certificado do veículo.

Agora a questão prática. Eu tive a possibilidade de realizar a licitação das *vans* do transporte escolar gratuito no Município de São Paulo. São um perigo aqueles motoristas que têm a CNH cassada, porque a fiscalização pega, mas não pode apreender o veículo, ou o veículo é emprestado... Ou seja, são duas questões diversas, porque as mesmas infrações, o mesmo não recolhimento, já não permitem que eles dirijam.

Então, não é o fato de o certificado não poder ser renovado que vai permitir que ele possa conduzir, mas o fato de não poder, como está na lei, permite uma fiscalização eficiente. Por isso que foi alterado o Código de Trânsito, exatamente, nesse sentido. Só uma constatação prática.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Como sempre, *são muito relevantes as ponderações feitas por Vossas Excelências*, mas peço licença para manter a minha posição, apoiando-me, para tanto, em copiosa jurisprudência que esta Corte Suprema firmou ao longo de muitas décadas, vindo, até mesmo, a consolidá-la em *diversas formulações sumulares* (verbetes nºs 70, 323 e 547 da Súmula do STF).**



**ADI 2998 / DF**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Quanto ao art. 131, § 2º, Vossa Excelência acompanha o Relator na improcedência?

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Como precedentemente salientei, julgou procedente a presente ação direta quanto ao § 2º do art. 131 do Código de Trânsito Brasileiro.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Eu também.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Nesse sentido, Senhor Presidente, **é o meu voto quanto a todos os preceitos legais impugnados** nesta sede de controle normativo abstrato.



**10/04/2019**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Antes de meu voto, Ministro **Alexandre de Moraes**, quanto ao § 2º do art. 288, o que assenta Vossa Excelência?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Julgo prejudicado.



10/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Em síntese, meu voto é pela prejudicialidade do § 2º do art. 288, em função da derrogação que houve, pedindo vênias ao eminente Relator, que julga procedente a ação, declarando-o inconstitucional.

Quanto aos dispositivos dos arts. 124, inciso VIII; 128; 131, § 2º, acompanho o eminente Relator. Na verdade, eu o acompanharia também quanto ao art. 161, cabeça - como Vossa Excelência costuma dizer -, mas, se eu o fizer, chegaremos a um impasse: haveria um empate de cinco a cinco, e teríamos de suspender o julgamento. Esta cadeira de Presidente me impõe, então, a racionalidade e a eficiência dos nossos julgados.

Embora tenha acompanhado inicialmente o Relator, vou aderir à divergência, somando o sexto voto a favor da posição do Ministro **Ricardo Lewandowski**.

Quanto ao mais, já votei.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.998**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO (19979/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou prejudicada a ação quanto ao art. 288, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), que o declarava inconstitucional. Por maioria, julgou improcedente a ação, declarando-se a constitucionalidade dos arts. 124, VIII, 128, e 131, § 2º, do CTB, vencido o Ministro Celso de Mello. Por unanimidade, deu interpretação conforme a Constituição ao art. 161, parágrafo único, do CTB, para afastar a possibilidade de estabelecimento de sanção por parte do Conselho Nacional de Trânsito. Por maioria, declarou a nulidade da expressão "ou das resoluções do CONTRAN" constante do art. 161, *caput*, do Código de Trânsito Brasileiro, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski. Ausente, justificadamente, o Ministro Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 10.04.2019.

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

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Luiz Fux.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário