

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia contra lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, que estabelece a obrigatoriedade de reserva de vagas de estacionamento para advogados em órgãos públicos estaduais no Estado de Rondônia.

Verifico que a questão constitucional versada na presente ação direta cinge-se em saber se a norma impugnada violou iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local, consoante as regras previstas nos arts. 2º, 61, § 1º, II, e, e 84, VI, a, do texto constitucional de 1988.

Com efeito, é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo – inculpada, para o Presidente da República, no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, e aplicável aos entes federados pelo **princípio da simetria** (ADI 4945, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 23.09.2019) – vai além da criação de órgão administrativo, mas comporta, também, a imposição de normas que modifiquem o funcionamento de órgãos já existentes. Trago, entre vários, o seguinte acórdão para ilustrar o ponto:

“CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). **3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme**

publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada . 4. Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 5140, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

A lei impugnada traz, para os órgãos públicos do Estado de Rondônia, a obrigatoriedade de reserva de 5% (cinco por cento) de suas vagas de estacionamento para advogados. Confira-se:

“Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de reserva de vagas de estacionamento para advogados em órgãos públicos estaduais no Estado de Rondônia.

Parágrafo único. Os estacionamentos dos órgãos públicos estaduais devem reservar de 5% (cinco por cento) do total de vagas aos advogados.

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

Caracteriza-se, portanto, a modificação no funcionamento dos órgãos da Administração Pública estadual, o que apenas por lei de iniciativa do Governador do Estado de Rondônia poderia ter ocorrido.

É vasta a jurisprudência desta Corte no sentido de reconhecer o vício de inconstitucionalidade formal das leis de iniciativa parlamentar que, ao criarem atribuições e encargos aos órgãos públicos estaduais, usurpam a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para propositura de tais projetos de lei, como se vê dos precedentes abaixo:

“Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 9.375/2011 do Estado da Paraíba. Obrigatoriedade das seguradoras comunicarem, ao DETRAN/PB, os sinistros que forem considerados perda total. Legitimidade ativa ad causam. Confederação sindical. Pertinência temática configurada. Inconstitucionalidade formal. Competência

privativa da União Federal para dispor sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, CF). **Lei criadora de atribuições a órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo local. Reserva de iniciativa. Violação dos arts. 61, §1º, II, e, 84, VI, a, CF.** 1. A jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais que disponham sobre registro, desmonte, comercialização de veículos e que imponham a prensa de veículos sinistrados, enquanto questões intimamente conectadas ao trânsito e sua segurança, afetos à competência legislativa privativa da União Federal (art. 22, XI, CF). Precedentes. **2. As regras inerentes ao processo legislativo, nos termos da jurisprudência desta Casa, são de reprodução obrigatória pelos demais entes da Federação.** **3. Aplica-se, em âmbito estadual, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que consagra reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo das matérias nele constantes.** **4. A criação de atribuições, por meio de lei oriunda de projeto de iniciativa parlamentar, a órgão vinculado à estrutura do Poder Executivo revela-se colidente com a reserva de iniciativa do Governador do Estado (arts. 61, § 1º, II, e, 84, VI, a, CF). Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.” (ADI 4710, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe 18.11.2021)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.019/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PRAZO DE TRINTA DIAS PARA A NOTIFICAÇÃO DA AUTUAÇÃO POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. IMPOSIÇÃO DE MULTA PELO DESCUMPRIMENTO DO PRAZO AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA NOTIFICAÇÃO. DEVOUÇÃO EM DOBRO DOS VALORES PAGOS EM RAZÃO DE COBRANÇA DE MULTA CUJA NOTIFICAÇÃO TENHA EXTRAPOLADO O PRAZO. DIREITOS E PROCEDIMENTOS NÃO PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO FEDERAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR ATRIBUIÇÕES PARA OS ÓRGÃOS DE TRÂNSITO ESTADUAIS (ARTIGOS 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte abrange as questões relativas à segurança do trânsito e às respectivas infrações (artigo 22, XI, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 874, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; ADI 3.444, rel. min. Ellen Gracie, Plenário,

DJ de 3/2/2006. 2. A Lei federal 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) definiu as infrações de trânsito e determinou as penalidades e medidas administrativas a serem adotadas, fixando as multas correspondentes, de modo que cabe somente à União dispor sobre o procedimento de autuação dos infratores e aplicação das multas pelos órgãos de fiscalização de trânsito. **3. A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-Membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006.** 4. A Lei 8.019/2018 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, dispõe que os órgãos de trânsito estaduais deverão notificar a autuação aos infratores no prazo máximo de trinta dias, para que apresentem defesa ou realizem o pagamento. Por sua vez, o artigo 2º veda a abertura de auto de infração e a consequente cobrança da multa quando não efetuada a autuação no prazo de que trata o artigo anterior. O artigo 3º determina que conste no documento de notificação aviso para verificação da data da infração e da notificação. Já o artigo 4º dispõe que o notificado deverá comunicar ao órgão responsável a cobrança de multa com data de emissão superior a trinta dias da data da infração, hipótese em que será informada a ilegalidade da cobrança e aplicada multa ao órgão responsável pela notificação, que será destinada ao Fundo de que trata a Lei estadual 6.461/2013 (artigo 5º). O artigo 6º dispõe que o notificado terá direito ao recebimento em dobro dos valores pagos em razão de cobrança de multa cuja notificação não tenha cumprido o prazo previsto no artigo 1º. Por fim, o artigo 7º determina que os órgãos de trânsito estaduais deem publicidade ao direito previsto na lei. 5. A Lei fluminense, a pretexto de interpretar o artigo 281 do CTB, inovou indevidamente o ordenamento jurídico ao estabelecer direitos e procedimentos não previstos no CTB para a notificação de infrações e aplicação de multas, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Precedentes: ADI 4.879, rel. min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 31/8/2017; ADI 3.186, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 12/5/2006; ADI 2.328, rel. min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 16/4/2004. 6. A criação de atribuições para os órgãos de trânsito estaduais por lei de iniciativa parlamentar constitui usurpação da iniciativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 7. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para

declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.019/2018 do Estado do Rio de Janeiro.” (ADI 6007, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 16.09.2019)

Cito, no mesmo sentido, os seguintes precedentes: ADI 3.981, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 20.05.2020; ADI 4.704, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 04.04.2019; ADI 4.288, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 13.08.2020; ADI 2.807, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 20.03.2020; entre muitos outros julgados.

Não há dúvida, portanto, que a lei de origem parlamentar, que institui regra de reserva de vagas de estacionamento aos órgãos públicos estaduais, viola o princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º) ao usurpar a iniciativa exclusiva do Poder Executivo para legislar sobre a organização e a administração dos órgãos da Administração Pública (CF, 61, § 1º, II, e, e 84, VI, a), importando, assim, em vício de inconstitucionalidade formal.

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.047/2021, do Estado de Rondônia.

É como voto.

Plenário Virtual - minutos de voto 17/11/2021 00:00