



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E.
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 22.286/2017

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.185, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, QUE “DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE COLETIVO DE ESCOLARES E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. PREVISÃO DE PENALIDADES DE TRÂNSITO E REQUISITOS PARA A AUTORIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO (ART. 22, XI, DA CF). OFENSA AO PACTO FEDERATIVO. IMPOSIÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE QUITAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS. LIMITAÇÃO INDEVIDA DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA LÍCITA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÃO AO EXERCÍCIO DE SUA ATIVIDADE NÃO PREVISTA EM LEI. INCONSTITUCIONALIDADE (ART. 144, DA CE).

1. Lei municipal que estabelece requisitos para a obtenção de licença para condução de veículo de transporte escolar e prevê novas hipóteses de apreensão de veículos, viola o princípio federativo, por invasão à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI da CF/88 e art. 144 da CE/89).

2. Ato normativo que ainda impõe a obrigatoriedade de pagamento de débito com a receita municipal para o exercício da atividade. Dispositivos legais inconstitucionais, pois: (a) limita indevidamente o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

exercício de atividade econômica lícita (art. 170, parágrafo único da CF); (b) viola o princípio da razoabilidade, que decorre do princípio-garantia do devido processo legal em sentido substancial (art. 5º, LIV da CF; art. 111 da Constituição Paulista); (c) impõe restrição ao exercício de sua atividade não prevista em lei, em nítida violação ao princípio da legalidade (art. 5º. II da CF).

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734 de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 65.975-2017, que segue como anexo), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face dos artigo 2º, inciso I, alínea “g”, artigo 5º, “caput” e §1º, artigo 11, inciso V, alíneas “d”, “e”, bem como em face das expressões “a apresentação da quitação das obrigações tributárias, previstas no Código Tributário do Município de Sertãozinho referente ao exercício anterior à solicitação”, prevista no artigo 3º; “deverão possuir, obrigatoriamente, no máximo 8 (oito) anos de fabricação”, prevista no artigo 9º, §1º; “e o veículo apreendido até o cumprimento das exigências normativas”, prevista no artigo 11, inciso III; e “apreensão de veículos”, prevista no artigo 15, todos da Lei nº 6.185, de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho, pelos seguintes fundamentos:

1) OS PRECEITOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei nº 6.185, de 08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho, que “dispõe sobre o transporte coletivo de escolares e dá outras providências”, no que interessa tem a seguinte redação:

Art. 1º- O Transporte de escolares no território do Município de Sertãozinho é considerado de interesse público e reger-se à por esta lei, sujeitando-se a prévio e expresse deferimento da Prefeitura Municipal, consubstanciado na expedição de AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO.

Art. 2º - A AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO deverá ser obtida junto à Prefeitura Municipal, através do Departamento Municipal de Mobilidade Urbana (DEMURB), mediante requerimento do interessado, comprovando o atendimento das seguintes exigências, além de outras que poderão ser determinadas por decreto executivo:

I - quando Pessoa Física:

(...)

g) apresentar Certidão Negativa de Distribuição Criminal;

Art. 3º - A expedição da AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO está sujeita a apresentação da quitação das obrigações tributárias, previstas no Código Tributário do Município de Sertãozinho



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

referente ao exercício anterior à solicitação, e ao pagamento de preço público estabelecido em decreto.

Art. 5º - Não será deferida ou renovada a AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO a quem esteja em débito com a receita municipal quanto às exigências de natureza tributária, referente ao exercício anterior à efetiva prestação dos serviços. § 1º Fica terminantemente vedado o deferimento ou renovação de AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO aos interessados que apresentarem contra si, condenação por crime de trânsito doloso.

(...)

Art. 9º - Os veículos deverão possuir identificação do número da autorização, em suas laterais, conforme cadastramento efetuado junto ao DEMURB. § 1º Os veículos destinados ao transporte de escolares, além das condições previstas no artigo anterior, deverão possuir, obrigatoriamente, no máximo 8 (oito) anos de fabricação, considerando o ano corrente, e serem dotados de Registrador Instantâneo Inalterável de Velocidade e Tempo (Tacógrafos) devidamente aferidos e com selo do INMETRO.

(...)

Art. 11 - A inobservância das obrigações de ordem prática estatuídas nesta Lei, assim como as reclamações ou condutas impróprias atribuídas aos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

condutores serão penalizadas, observando-se os seguintes critérios:

I - Pelo descumprimento das determinações quanto as determinações de ordem prática, relativas a documentação, condições do veículo e outras exigências constante dessa Lei, serão punidas com multa equivalente a R\$ 100,00 (cem reais);

II - No caso de reincidência, em prazo inferior a um ano, o condutor terá sua autorização suspensa pelo prazo de um ano;

III - No caso de reincidência em prazo superior a um ano, a multa prevista no Inciso I será aplicada em dobro e o veículo apreendido até o cumprimento das exigências normativas;

(...)

V - A outorga da AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO será passível de cassação sem gerar direito de sua renovação ou indenização quando o permissionário do serviço por si ou mediante participação, fraudar ou tentar fraudar quaisquer documentos exigidos para o exercício da atividade e nos seguintes casos:

(...)

d) sofrer condenação penal, como reincidente, por crime culposo resultante de acidente de transito ocorrido;

e) sofrer condenação penal por crime doloso resultante de acidente de transito ocorrido no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

exercício da prestação do serviço, observado também o disposto no artigo 329 do CTB.

Art. 15 - A Secretaria de Segurança Pública, através do seu Departamento Municipal de Mobilidade Urbana, cuidará da fiscalização do serviço de que trata a presente Lei, podendo adotar as medidas necessárias, inclusive proceder a vistorias eventuais ou periódicas, diligências, apreensão de veículos e demais providências cabíveis”.

Tais dispositivos, entretanto, são verticalmente incompatíveis com nosso ordenamento constitucional, como será demonstrado a seguir.

II. O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os atos normativos ora impugnados violam o princípio federativo que se manifesta na repartição constitucional de competências (art. 1º, CE), de observância obrigatória por força do disposto no art. 144 da Constituição Paulista:

Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Viola, outrossim, o artigo 22, XI da Constituição Federal, pois o constituinte reservou a disciplina das normas sobre trânsito à competência privativa da União.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI - trânsito e transporte;

Limita, outrossim, indevidamente o exercício de atividade econômica lícita (art. 170, parágrafo único da CF), bem como viola o princípio da razoabilidade, que decorre do princípio-garantia do devido processo legal em sentido substancial (art. 5º, LIV da CF) e o art. 5º. II da CF, pois impõe restrição ao exercício de sua atividade não prevista em lei, em nítida violação ao princípio da legalidade, igualmente de observância necessária por força do art. 144 da Constituição Estadual.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

III. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO.

O art. 144 da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

Disso decorre a possibilidade de contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual à vista do princípio federativo por ela acolhido e que alberga a técnica de repartição de competências entre os entes federados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A disciplina normativa de trânsito e transporte é matéria situada na competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, Constituição Federal).

Preciosa lição de Hely Lopes Meirelles define trânsito e tráfego como o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos, animais) pelas vias de circulação, mas, ao tráfego se adita a missão de transporte. E assim distingue as normas de trânsito das de tráfego:

“(...) aquelas dizem respeito às condições de circulação; estas cuidam das condições de transporte nas vias de circulação.

(...)

O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação – federal, estadual e municipal – conforme a natureza e âmbito do assunto a prover (...) Os meios de circulação e transporte interessam a todo o País, e, por isso mesmo a Constituição da República reservou para a União a atribuição privativa de legislar sobre trânsito e transporte.

(...)

De um modo geral pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Realmente, a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades da estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas da população.

O tráfego sujeita-se aos mesmos princípios enunciados para o trânsito, no que concerne à competência para sua regulamentação: cabe à União legislar sobre o tráfego interestadual; cabe ao Estado-membro prover o tráfego regional; e compete ao Município dispor sobre o tráfego local, especialmente o urbano” (*Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1993, 6ª ed., pp. 318-319).

O Supremo Tribunal Federal impõe caráter restritivo à produção normativa para além da esfera federal em matéria de trânsito, como, *ad esempia*, a obrigação contida em lei estadual de uso de cinto de segurança em veículos do transporte coletivo (ADI 874-BA) ou do trânsito de veículos com faróis acesos nas rodovias estaduais (ADI 3.055-PR), a disciplina do serviço de transporte individual em ciclomoteres e motocicletas (ADI 3.135-PA) ou do transporte de trabalhadores (ADI 403-SP), porém, considerou constitucional à disciplina estadual de fretamento de veículos de transporte coletivo para fins turísticos (RE 201.865-SP). Essas premissas são extensíveis ao exercício da competência normativa municipal, como decidido:

“Recurso extraordinário. - A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064), assim como é a competência para dispor sobre a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874). - Ora, em se tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar - que não existe - que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (artigo 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante 'no que couber', se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União. - Ademais, legislação municipal, como ocorre, no caso, que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dianteiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios. Recurso extraordinário não conhecido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei 11.659, de 4 de novembro de 1994, do Município de São Paulo" (STF,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

RE 227.384-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, 17-06-2002, v.u., DJ 09-08-2002, p. 68).

O Supremo Tribunal Federal também se pronuncia desfavoravelmente à constitucionalidade de lei estadual que reserva espaço para o tráfego de certos veículos nas vias públicas de grande circulação:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. RESERVA DE ESPAÇO PARA O TRÁFEGO DE MOTOCICLETAS EM VIAS PÚBLICAS DE GRANDE CIRCULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 22, XI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. A lei impugnada trata da reserva de espaço para motocicletas em vias públicas de grande circulação, tema evidentemente concernente a trânsito. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que tratam sobre trânsito e transporte. Confirma-se, por exemplo: ADI 2.328, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 17.03.2004; ADI 3.049, rel. min. Cezar Peluso, DJ 05.02.2004; ADI 1.592, rel. min. Moreira Alves, DJ 03.02.2003; ADI 2.606, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 07.02.2003; ADI 2.802, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 31.10.2003; ADI 2.432, rel. Min. Eros Grau, DJ 23.09.2005, v.g.. Configurada, portanto, a invasão de competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, estabelecida no art. 22, XI, da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 10.884/2001” (STF, ADI 3.121-SP, Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 17-03-2011, v.u.,
DJe 15-04-2011).

Entretanto, colhe-se da jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal uma distinção assaz relevante:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ALTERAÇÃO NA PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO. 1. Provimento do agravo regimental para que a parte dispositiva da decisão passe a ter o seguinte teor: com fundamento no artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e em consonância com a jurisprudência desta Corte, conheço parcialmente do recurso e, nessa parte, dou-lhe provimento. A legislação impugnada diz respeito ao exercício de poder de polícia pela municipalidade --- matéria que não se confunde com a competência da União Federal para legislar sobre trânsito (CB, artigo 22, XI) ---, não havendo assim que se falar em vício de inconstitucionalidade do disposto no artigo 179, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo e do Convênio GS 2.743/91, celebrado entre o Estado e o Município de São Paulo”. 2. Agravo regimental a que se dá provimento” (STF, AgR-RE 246.461-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, 06-02-2007, v.u., DJ 02-03-2007, p. 44, RT 862/140).

São inconfundíveis os círculos da competência normativa federal sobre trânsito e da competência normativa municipal para organização e fiscalização do trânsito no seu território. Remanesce espaço normativo ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Município para limitações ao tráfego de veículos em suas vias públicas em atenção às peculiaridades locais e desde que não neutralizada a legislação federal, o que abrange a imposição de certas condições, como a disciplina do uso das vias, logradouros e espaços públicos. Neste sentido:

“CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. I. - Competência do Município para proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria ‘CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I’ que reflete exercício do poder de polícia do Município. II. - Agravo não provido” (STF, AgR-RE 191.363-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 03-11-1998, v.u., DJ 11-12-1998, p. 06).

A Lei 6.185, de 08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho, dispõe sobre o transporte coletivo de escolares. Todavia, extrapola os limites de sua competência legislativa.

No exercício da competência privativa que lhe é assegurada, a União editou o Código de Trânsito Brasileiro, que nos arts. 136, 138 e 329 assim dispõe:

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

- I - registro como veículo de passageiros;
- II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;
- IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
- V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;
- VI - cintos de segurança em número igual à lotação;
- VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

- I - ter idade superior a vinte e um anos;
- II - ser habilitado na categoria D;
- III - (VETADO)
- IV - não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

Art. 329. Os condutores dos veículos de que tratam os arts. 135 e 136, para exercerem suas atividades, deverão apresentar, previamente, certidão negativa do registro de distribuição criminal relativamente aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, junto ao órgão responsável pela respectiva concessão ou autorização.

Como se vê, o Código de Trânsito Brasileiro, ao cuidar dos requisitos exigidos dos condutores de veículo destinado à condução de escolares, previu diversas restrições, que não podem ser ampliadas pelo Município, pois não se trata de normas de interesse meramente local.

Assim, necessária a apresentação de certidão negativa criminal apenas em relação aos crimes mencionados no artigo 329 do CTB.

Por isso, a regra municipal exigindo certidão negativa criminal genérica (artigo 2º, inciso I, alínea “g”); a vedação de deferimento ou renovação da autorização aos interessados que apresentarem condenação por crime doloso de trânsito (artigo 5º, §1º e art. 11, inciso V, alínea “e”); previsão de cassação se o permissionário sofrer condenação criminal, como reincidente, por crime culposo resultante de acidente de trânsito ou sofrer condenação criminal por crime de trânsito doloso ocorrido no exercício da prestação do serviço (artigo 11, inciso V, alíneas “d”, “e”) são inconstitucionais por ampliarem indevidamente os requisitos pessoais para o exercício da atividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ademais, em razão do mesmo fundamento, inconstitucional a norma municipal que estabelece a necessidade de os veículos possuírem no máximo 8 anos de fabricação para prestação do serviço (artigo 9º, §1º), pois o artigo 136 acima transcrito já prevê quais os itens de segurança e conforto que os veículos devem possuir. Portanto, indevida a ampliação das restrições, com a determinação de que idade máxima do veículo utilizado. Enfim, de rigor a declaração da inconstitucionalidade da expressão “deverão possuir, obrigatoriamente, no máximo 8 (oito) anos de fabricação”, prevista no mencionado dispositivo legal.

E mais. Também previu a legislação novas hipóteses de apreensão dos veículos. Trata-se de penalidade em hipóteses não previstas no Código de Trânsito Brasileiro. Assim, inconstitucionais os artigos 11, inciso III e 15, em relação as seguintes expressões: “e o veículo apreendido até o cumprimento das exigências normativas”, prevista no artigo 11, inciso III; e “apreensão de veículos”, prevista no artigo 15, todos da Lei nº 6.185, de 08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho ambos da Lei 6185, de 08 de novembro de 2016.

IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE PAGAMENTO DE DÉBITO TRIBUTÁRIO PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE.

Os artigos 3º e 5º, da Lei 6.185, de 08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho, condicionam o pagamento de débito tributário para o exercício da atividade, nos seguintes termos:

Art. 3º - A expedição da AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO está sujeita a apresentação da quitação das obrigações tributárias, previstas no Código Tributário do Município de Sertãozinho



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

referente ao exercício anterior à solicitação, e ao pagamento de preço público estabelecido em decreto.

Art. 5º - Não será deferida ou renovada a AUTORIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO a quem esteja em débito com a receita municipal quanto às exigências de natureza tributária, referente ao exercício anterior à efetiva prestação dos serviços.

Com a devida vênia, manifesta-se de forma evidente a inconstitucionalidade dos dispositivos por mais de um motivo: (a) limita-se indevidamente, por intermédio de indeferimento do pedido do interessado em obter a “autorização de estacionamento”, o exercício de atividade econômica lícita, contrariando-se o art. 170, parágrafo único da CF; (b) viola-se o princípio da razoabilidade, que decorre do princípio-garantia do devido processo legal em sentido substancial, pois não se mostra razoável que a cobrança de dívida fiscal seja realizada limitando ou impedindo, em certos casos, o exercício da própria atividade econômica, contrariando-se o art. 5º, LIV da CF; (c) impõe-se ao destinatário da diretriz normativa restrição ao exercício de sua atividade não prevista em lei, em nítida violação ao princípio da legalidade, previsto no art. 5º. II da CF.

De fato, ao impedir a autorização para o exercício da atividade, tendo como motivo para essa providência a existência de dívida tributária não quitada por parte do prestador do serviço, a Municipalidade está a limitar (ou até mesmo, em hipóteses concretas, a impedir), indevidamente, o exercício de atividade econômica lícita.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

É nítida, nessa hipótese, a violação do art. 170, parágrafo único da CF, pelo qual é assegurado a todos o livre exercício da atividade econômica.

Não bastasse isso, a restrição imposta ao sujeito passivo tributário, contraria o princípio da razoabilidade, não se mostrando apta a superar nenhum dos “testes” relativos a esse princípio, consistentes nos exames: (a) da necessidade da imposição normativa, (b) da adequação da norma aos seus fins; (c) e da proporcionalidade em sentido estrito.

A providência prevista no ato normativo impugnado é nitidamente desnecessária, visto que o Poder Público já possui privilegiados meios para a realização da cobrança da dívida ativa, dispondo, diga-se de passagem, do procedimento previsto na legislação tributária e na Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6830/80), que inclui a possibilidade de formação unilateral de título executivo extrajudicial, através da inscrição da dívida ativa e posterior extração da relativa certidão, que serve para aparelhar o processo de execução.

Trata-se de procedimento executivo superiormente mais ágil e eficaz que a execução comum, que o sistema normativo põe à disposição de todos os demais credores, para exigir em juízo o cumprimento das obrigações que lhes são devidas.

Daí a aludida desnecessidade.

Por outro lado, mostra-se inadequada a diretriz contida no ato normativo ora analisado, visto que ele produz um efeito indesejável, qual seja o impedimento ou limitação ao exercício da atividade econômica, produtiva, pelo contribuinte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Finalmente, há manifesta desproporcionalidade em sentido estrito, pois não se mostra aceitável que, a pretexto de cobrar dívidas existentes, o fisco impeça ou limite sobremaneira, na prática, o exercício de atividade lícita e produtiva.

Daí a contrariedade ao princípio da razoabilidade, que pode ser extraído, na sistemática constitucional em vigor, da projeção substancial do princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV da CF, pois aqueles que detêm o poder de editar atos normativos materiais devem fazê-lo em consonância com parâmetros razoáveis ou aceitáveis.

Ademais, a contrariedade, quando se toma como parâmetro a Constituição do Estado de São Paulo, também aplicável à hipótese, decorre da ofensa ao art. 111 da Carta Bandeirante, que adota expressamente o princípio da razoabilidade como preceito a ser seguido pela Administração Pública.

Por último e não menos importante, na medida em que o ato normativo impugnado cria uma restrição ao exercício de direito não prevista em lei, ofende o art. 5º, II da CF.

Merece destaque as súmulas da jurisprudência dominante do STF de nº 70, 323 e 547, a seguir transcritas, aplicáveis ao caso *mutatis mutandis*:

“(…) Súm. 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súm. 323. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súm. 547. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.”

Todas elas estão assentadas na mesma ideia fundamental: não é legítimo que o Poder Público, a pretexto de efetuar a cobrança de seus créditos fiscais, impeça o exercício da atividade econômica lícita.

A jurisprudência do STF tem, em consonância com as súmulas acima mencionadas, reiteradamente proscrito a utilização, pelo Poder Público, de meios que, indiretamente, figurem como forma de coerção ao pagamento, pelo contribuinte, de dívidas fiscais.

Confira-se:

“Tributário. Norma local que condiciona a concessão de regime especial de tributação à apresentação de CND. Meio indireto de cobrança de tributo. Ofensa ao princípio da livre atividade econômica.” (Al 798.210-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 8-5-2012, Segunda Turma, DJE de 24-5-2012.)

(...)

Em síntese, a legislação local submete o contribuinte à exceção de emitir notas fiscais individualizadas, quando em débito para com o fisco. Entendo conflitante com a Carta da República o procedimento adotado. (...) A lei estadual contraria, portanto, os textos constitucionais evocados, ou seja, a garantia do livre exercício do trabalho, ofício ou profissão – inciso XIII do art. 5º da Carta da República – e de qualquer atividade econômica – parágrafo único do art. 170 da CF.” (RE 413.782, voto do Rel. Min.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Marco Aurélio, julgamento em 17-3-2005, Plenário,
DJ de 3-6-2005.)

(...)

"Ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra os arts. 1º, I, II, III e IV, § 1º a § 3º, e 2º da Lei 7.711/1988 (...). Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (...), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo STF não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária. Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não razoável. Os incisos I, III e IV do art. 1º violam o art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

5º, XXXV, da Constituição, na medida em que ignoram sumariamente o direito do contribuinte de rever em âmbito judicial ou administrativo a validade de créditos tributários. Violam também o art. 170, parágrafo único, da Constituição, que garante o exercício de atividades profissionais ou econômicas lícitas." (ADI 173 e ADI 394, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 25-9-2008, Plenário, DJE de 20-3-2009.)

(...)

“Recurso extraordinário interposto de acórdão prolatado pelo TRF da 2ª Região, que reputou constitucional a exigência de rigorosa regularidade fiscal para manutenção do registro especial para fabricação e comercialização de cigarros (DL 1.593/1977, art. 2º, II). Alegada contrariedade à proibição de sanções políticas em matéria tributária, entendidas como qualquer restrição ao direito fundamental de exercício de atividade econômica ou profissional lícita. Violação do art. 170 da Constituição, bem como dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. A orientação firmada pelo STF rechaça a aplicação de sanção política em matéria tributária. Contudo, para se caracterizar como sanção política, a norma extraída da interpretação do art. 2º, II, do DL 1.593/1977 deve atentar contra os seguintes parâmetros: (1) relevância do valor dos créditos tributários em aberto, cujo não pagamento implica a restrição ao funcionamento da empresa; (2) manutenção



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

proporcional e razoável do devido processo legal de controle do ato de aplicação da penalidade; e (3) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle da validade dos créditos tributários cujo não pagamento implica a cassação do registro especial. Circunstâncias que não foram demonstradas no caso em exame.” (RE 550.769, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 22-5-2013, Plenário, DJE de 3-4-2014.) (...)”

Logo, inconstitucionais o artigo 5º e a expressão “a apresentação da quitação das obrigações tributárias, previstas no Código Tributário do Município de Sertãozinho referente ao exercício anterior à solicitação”, prevista no artigo 3º, ambos da Lei 6.185, de 08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho

V) DOS PEDIDOS

V.1.) DO PEDIDO LIMINAR

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*.

A atual tessitura dos preceitos legais do Município de Sertãozinho, apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando-se a restrição indevida da prestação do serviço.

O perigo da demora decorre, especialmente, da ideia de que, sem a imediata suspensão da vigência e da eficácia do ato normativo questionado, poderão advir prejuízos irreparáveis para aqueles que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

legitimamente desejam prestar o serviço no âmbito municipal, mas estão impedidos em razão das indevidas exigências previstas na norma impugnada.

A ideia do fato consumado, com repercussão concreta, guarda relevância para a apreciação da necessidade da concessão da liminar na ação direta de inconstitucionalidade.

Note-se que, com a procedência da ação, pelas razões declinadas, não será possível restabelecer o *status quo ante*.

Assim, a imediata suspensão da eficácia dos diplomas normativos impugnados evitará a ocorrência de maiores prejuízos.

De resto, ainda que não houvesse essa singular situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida.

Com efeito, no contexto das ações diretas e da outorga de provimentos cautelares para defesa da Constituição, o juízo de conveniência é um critério relevante, que vem condicionando os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, preordenados à suspensão liminar de leis aparentemente inconstitucionais (cf. ADIN-MC 125, j. 15.2.90, DJU de 4.5.90, p. 3.693, rel. Min. Celso de Mello; ADIN-MC 568, RTJ 138/64; ADIN-MC 493, RTJ 142/52; ADIN-MC 540, DJU de 25.9.92, p. 16.182).

À luz deste perfil, requer-se a concessão de liminar para a suspensão imediata, até o final e definitivo julgamento desta ação, dos artigos 2º, inciso I, alínea “g”, artigo 5º, “caput” e §1º, artigo 11, inciso V, alíneas “d”, “e”, bem como em face das expressões “a apresentação da quitação das obrigações tributárias, previstas no Código Tributário do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Município de Sertãozinho referente ao exercício anterior à solicitação”, prevista no artigo 3º; “deverão possuir, obrigatoriamente, no máximo 8 (oito) anos de fabricação”, prevista no artigo 9º, §1º; “e o veículo apreendido até o cumprimento das exigências normativas”, prevista no artigo 11, inciso III; e “apreensão de veículos”, prevista no artigo 15, todos da Lei nº 6.185, de 08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho.

3.2.) DO PEDIDO PRINCIPAL

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade dos artigo 2º, inciso I, alínea “g”, artigo 5º, “caput” e §1º, artigo 11, inciso V, alíneas “d”, “e”, bem como em face das expressões “a apresentação da quitação das obrigações tributárias, previstas no Código Tributário do Município de Sertãozinho referente ao exercício anterior à solicitação”, prevista no artigo 3º; “deverão possuir, obrigatoriamente, no máximo 8 (oito) anos de fabricação”, prevista no artigo 9º, §1º; “e o veículo apreendido até o cumprimento das exigências normativas”, prevista no artigo 11, inciso III; e “apreensão de veículos”, prevista no artigo 15, todos da Lei nº 6.185, de 08 de novembro de 2016, do Município de Sertãozinho.

Requer-se ainda que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Sertãozinho, bem como que seja citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 30 de janeiro de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

groj