

PARECER

Processo nº **2222657-54.2019.8.26.0000**

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Requerente: **Prefeito do Município de Guarujá**

Requerida: **Mesa da Câmara Municipal de Guarujá**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.622, DE 11 DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, QUE “DISCIPLINA O TEMPO DE ESPERA E O MONITORAMENTO DOS SERVIÇOS DE TRAVESSIA DE VEÍCULOS NAS BALSAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ/SP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. CAUSA PETENDI ABERTA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO ESTADO-MEMBRO SOBRE SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO. REPERCUSSÃO NA BASE CONTRATUAL DE CONCESSÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Lei municipal, de iniciativa parlamentar, que disciplina o tempo de espera e o monitoramento dos serviços de travessia de veículos nas balsas entre Guarujá e Santos.
2. Lei que viola o princípio federativo por invasão à competência privativa do Estado-membro para legislar sobre transporte intermunicipal em região metropolitana e da União sobre responsabilidade civil (art. 25, §§ 1º e 3º, da CF/88 e arts. 1º e 144, da CE/89).

3. Lei que prevê sanções administrativas e isenção tarifária que agride o art. 117, CE.
4. Procedência do pedido.

Eminente Relator,

Colendo Órgão Especial:

Em pauta ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal do Guarujá tendo como alvo a **Lei nº 4.622, de 11 de abril de 2019, do Município do Guarujá**, que “disciplina o tempo de espera e o monitoramento dos serviços de travessia de veículos nas Balsas, no âmbito do Município de Guarujá/SP”, de iniciativa parlamentar, por suposta violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, XIV e XIX, “a”, 144, 174, III, e 176, I, todos da Constituição Paulista (fls. 01/21).

A liminar foi deferida (fls. 58/59).

A Mesa da Câmara Municipal prestou informações, nas quais, preliminarmente, suscitou a ilegitimidade ativa do Prefeito Municipal de Guarujá, por ausência de pertinência temática (interesse de agir) e, no que tange ao mérito,

defendeu a constitucionalidade do ato normativo impugnado, afirmando que este se insere na competência legislativa municipal para legislar sobre interesse local, além de não haver invadido a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo (fls. 78/114).

A douta Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se pela inconstitucionalidade do diploma legal questionado, na medida em que “estando a União incumbida de tratar do transporte interestadual e os Municípios, do transporte local, a competência para tratar do transporte intermunicipal de passageiros é remanescente, reservada aos Estados, portanto” (fls. 71/76).

É o relatório.

Merece ser afastada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Mesa da Câmara Municipal. Isso porque, conquanto o Chefe do Poder Executivo Municipal seja legitimado interessado ou especial para propositura de ação em sede de controle abstrato de constitucionalidade, no caso, está presente o seu interesse de agir (pertinência temática), porque a ação tem por objeto lei de seu próprio Município.

No que tange ao mérito, **o pedido é procedente.**

A Lei nº 4.622, de 11 de abril de 2019, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar, que “disciplina o tempo de espera e o monitoramento dos serviços de travessia de veículos nas Balsas, no âmbito do Município de Guarujá e dá outras providências”, apresenta a seguinte redação:

Art. 1º Esta lei cria mecanismos de monitoramento, informação e limita o tempo de espera, no âmbito do Município de Guarujá/SP, para as travessias de veículos nas Balsas.

Art. 2º Fica fixado como tempo máximo de espera na fila para todas as travessias de que trata o artigo 1º, o período máximo de 20 (vinte) minutos, nos pontos de acesso pela cidade de Guarujá.

I – O usuário do serviço não poderá permanecer por mais de 20 (vinte) minutos na fila de que trata o caput do artigo, sendo a área reservada para espera de embarque, considerada como fila para travessia;

II – O período supra não inclui o trajeto percorrido pela embarcação na travessia entre os dois Municípios.

Art. 3º O Poder Executivo Municipal criará mecanismos de monitoramento e informação aos usuários sobre o período de espera para embarcar.

I – Deverão ser fixados, em lugar visível, placas e luminosos, informativos sobre o tempo estimado de espera para embarque e travessia;

II – Os usuários em fila deverão ser monitorados, pelo Executivo Municipal, até o momento em que saírem da fila ou efetuarem a travessia.

Art. 4º A concessionária encarregada pelo serviço de travessia, sem prejuízo da sanção cabível, será responsabilizada civilmente pelos danos morais e materiais causados aos usuários, no âmbito do acesso pelo Município de Guarujá.

Art. 5º Qualquer usuário do serviço de travessia em Guarujá poderá e as autoridades deverão registrar o excesso de tempo na fila, na forma do artigo 2º, ficando a concessionária infratora sujeita a multa de:

I – 100 (cem) vezes o valor da tarifa, no caso de infringência ao artigo 2º e seu inciso I.

Parágrafo único. A Concessionária ficará livre da autuação se isentar da tarifa o usuário que ficou acima do limite de espera na fila.

Art. 6º Em caso de reincidência, a concessionária do serviço poderá ser multada em 1.000 (mil) vezes o valor da tarifa vigente, sendo o valor revertido ao Fundo Social de Solidariedade.

Art. 7º O período de que trata o artigo 2º e as penalidades descritas nos artigos 4º, 5º e 6º desta lei, não serão aplicadas por motivos de trânsito marítimo intenso, acidente, casos fortuitos e força maior, devidamente comprovado com registros na autoridade competente, desde que informados aos usuários.

Art. 8º A fiscalização do cumprimento da presente lei ficará a cargo do Executivo Municipal, além da aferição do tempo limite de espera previsto nesta lei, deverá coibir ações de furões que desorganizam o regular funcionamento das filas.

Art. 9º A presente lei entra em vigor na data de sua publicação e será regulamentada por meio de Decreto do Poder Executivo em até 90 dias a contar da data de publicação desta.

Em atenção ao conceito de **causa petendi aberta**, elementar à sindicância objetiva de constitucionalidade, é possível a declaração de inconstitucionalidade por motivos diversos dos fundamentos apresentados na petição inicial.

Escorado nessa premissa, estimo que o **vício capital** da lei local, de iniciativa parlamentar, **não se situa** na violação ao princípio da divisão funcional do poder, mas, na **incompetência normativa municipal**, que o atinge **integralmente**.

O Município legislou sobre assunto que não lhe compete ao disciplinar **serviço público de transporte aquaviário intermunicipal, em região metropolitana**.

Trata-se de **grave fator de perturbação do princípio federativo** - na perspectiva do **desequilíbrio da divisão territorial do poder** - do qual se

irradiam as repartições constitucionais de competências (executiva e normativa), instituídas para assegurar a normalidade da convivência dos entes federados.

O Município **invadiu a competência normativa estadual** descrita no feixe de atribuições estaduais constante do art. 25, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal, o que consubstancia **incompatibilidade** com os arts. 1º e 144 da Constituição Estadual.

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).

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*, 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, pp. 318-319) – **grifo nosso**.

Em sede pretoriana, o Supremo Tribunal Federal assentou as seguintes premissas:

“A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi

acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais” (STF, ADI 1.842-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 06-03-2013, m.v., DJe 16-09-2013).

Com efeito, a lei trata a atividade estadual (serviço público) como se fosse algo afetável pelo poder de polícia administrativa municipal para além de sua esfera de projeção circunscrita aos limites de seu interesse local predominante, dedicando-se inclusive à previsão de sanção administrativa.

Ora, **extravasado** o campo da predominância do interesse local porque o Município regulou serviço estadual, nem se podendo invocar seu **caráter supletivo**, dado que a competência estadual é, no caso, **privativa**.

Invoco em abono ementa de venerando acórdão que assim enuncia:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. COMPETÊNCIA REGULAMENTAÇÃO. ESTADO. CF/88, ART. 30, I. 1. Ocorrência de descompasso de decreto municipal frente à legislação estadual ao impedir o embarque ou desembarque de passageiros das linhas intermunicipais fora de terminais. Inteligência do art. 30, I, da Constituição Federal. 2. Compete aos Estados-membros explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal. ADI 2.349/ES. 3. Agravo regimental improvido” (RTJ 209/1384).

Em outro julgamento, a Suprema Corte bem distinguiu a competência legislativa sobre transporte municipal e intermunicipal, como se capta de sua ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 224 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ. GARANTIA DE "MEIA PASSAGEM" AO ESTUDANTE. TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS MUNICIPAIS [ARTIGO 30, V, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS. SERVIÇO PÚBLICO E LIVRE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, CAPUT E INCISOS I E XXII, E 170, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Competência residual dos Estados-membros --- matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios. 2. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88]. 3. O preceito da Constituição amapaense que garante o direito a "meia passagem" aos estudantes, nos transportes coletivos municipais, avança sobre a competência legislativa local. 4. A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. Não há inconstitucionalidade no que toca ao benefício, concedido pela Constituição estadual, de "meia passagem" aos estudantes nos transportes coletivos intermunicipais. 5.

Os transportes coletivos de passageiros consubstanciam serviço público, área na qual o princípio da livre iniciativa (artigo 170, caput, da Constituição do Brasil) não se expressa como faculdade de criar e explorar atividade econômica a título privado. A prestação desses serviços pelo setor privado dá-se em regime de concessão ou permissão, observado o disposto no artigo 175 e seu parágrafo único da Constituição do Brasil. A lei estadual deve dispor sobre as condições dessa prestação, quando de serviços públicos da competência do Estado-membro se tratar. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da conjunção aditiva "e" e do vocábulo "municipais", insertos no artigo 224 da Constituição do Estado do Amapá" (RTJ 205/29).

Além disso, a norma local examinada cunha regras de **responsabilização civil** pela morosidade do serviço público estadual, o que significa **invasão à competência normativa privativa da União** (art. 22, I, Constituição Federal), o que patenteia, novamente, ofensa aos arts. 1º e 144 da Constituição Estadual.

Para agravar, a lei local ao estabelecer sanção pecuniária, conversível em isenção tarifária, à concessionária do serviço público ofende frontalmente o art. 117 da Constituição Estadual ao **romper a equação econômico-financeira inicial do contrato celebrado entre tertius**.

Se é certo que, em linha de princípio, haveria atentado à reserva da Administração em algumas das disposições normativas municipais – máxime, os arts. 3º, 8º e 9º -, o vício de incompetência normativa municipal a consome integralmente e, ademais, conjuraria à **contradição**, com a devida vênia, a conclusão de **incompatibilidade com a separação de poderes se, como fixado, o Município não detém competência normativa**. Consequentemente, julgo prejudicada a análise dessa fundamentação.

Face ao exposto, opino pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.622, de 11 de abril de 2019, do Município de Guarujá, por sua incompatibilidade com os arts. 1º, 117 e 144 da Constituição Estadual

É o parecer.

São Paulo, 24 de janeiro de 2020.

Wallace Paiva Martins Junior
Subprocurador-Geral de Justiça
Jurídico

groj/ts