



| |
|-------------|
| fls. _____ |
| proc. _____ |
| _____ |

PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER N° 401

PROJETO DE LEI N° 12.408

PROCESSO N° 78.196

De autoria do Vereador **GUSTAVO MARTINELLI**, o presente projeto de lei regula implantação de pontos de parada de ônibus de linha intermunicipal.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 4.

É o relatório.

PARECER:

A proposta em estudo, em que pese o intento nela contido, se nos afigura ilegal e inconstitucional.

O projeto de lei em destaque buscar regular a instalação de pontos de ônibus de linhas intermunicipais, cuja competência é cometida aos estados-membros. E mesmo abstraindo que o tema é da esfera privativa de outro ente federativo, o projeto versa sobre atos da Administração, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo (regulação de serviços públicos).



| | |
|-------|-------|
| fls. | _____ |
| proc. | _____ |
| | _____ |

DA INCONSTITUCIONALIDADE

Projeto de lei que dispõe sobre o transporte público intermunicipal. Impossibilidade. Competência do Estado-membro. Violação do art. 30, inc. I, da CF e do art. 144, da CE. Ofensa ao princípio federativo. Projeto de iniciativa de Vereador. Vício que não se convalida pela promulgação pelo Chefe do Poder Executivo.

A regulação do transporte intermunicipal de passageiros, compete, indubitavelmente, aos **Estados-membros**. Neste aspecto, o projeto de lei malfero o pacto federativo (artigo 1º e 18, da CRB).

O Supremo Tribunal Federal já afirmou, em mais de uma oportunidade, que é da competência do Estado-membro legislar sobre transporte intermunicipal.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 2º DO ARTIGO 229 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. ARTIGO 30, V DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. TRANSPORTE GRATUITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. POLICIAIS CIVIS.



DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1. **Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal.** 2. Servidores públicos não têm direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 3. A prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado parcialmente procedente (ADI 2349, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2005, DJ 14-10-2005 PP-00007 EMENT VOL-02209-01 PP-00125 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 46-53, grifei).

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 (RE 549549 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em



| | |
|-------|-------|
| fls. | _____ |
| proc. | _____ |
| _____ | _____ |

25/11/2008, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-13 PP-02923 RTJ VOL-00209-03 PP-01384 RT v. 98, n. 882, 2009, p. 124-126, grifei).

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



| | |
|-------|-------|
| fls. | _____ |
| proc. | _____ |
| | _____ |

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 (ADI 845, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00031 RTJ VOL-00205-01 PP-00029 LEXSTF v. 30, n. 352, 2008, p. 43-56, grifos nossos).

O E. Tribunal de Justiça também
perfilha desse entendimento. Essa assertiva se extrai do v. Acórdão da ADIN



| | |
|-------|-------|
| fls. | _____ |
| proc. | _____ |
| | _____ |

nº 84.466.0/0 – São Paulo, pelo qual se consignou que ***“embora possua o município autonomia para legislar sobre assuntos locais, ex vi do artigo 30, I, da CF/88”***, o legislador local ***“extrapola a competência própria, usurpando aquela atinente ao Estado, ao disciplinar o transporte intermunicipal”*** (grifei).

Sob tal enfoque, a propositura em estudo não prospera, porque viola a repartição de competências instituída pela Constituição Federal.

A distribuição das competências legislativas, administrativas e tributárias é o que assegura a autonomia das entidades federativas, daí porque é considerada ***“um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio do Estado Federal”***¹.

A Constituição Estadual declara, em seu artigo 144, que ***“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”***.

Tem-se entendido, então, que a invasão pelo legislador municipal da competência legislativa reservada a outro ente da Federação contraria o artigo 30, inciso I, da Constituição da República e, em consequência, representa afronta ao princípio federativo, o

1 Alexandre de Moraes. **Direito Constitucional**, 23ª. ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 293.



| | |
|-------|-------|
| fls. | _____ |
| proc. | _____ |
| | _____ |

que autoriza, no âmbito do Estado-membro, o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma²³.

De outra parte, sob o enfoque da prestação de serviços públicos, ainda que fosse da competência do Município legislar a respeito, a iniciativa em tal matéria estaria reservada ao Chefe do Poder Executivo, por simetria ao que dispõe o art. 47, inc. XVII da Constituição do Estado, que trata da atribuição do Governador do Estado para enviar projeto de lei que disponha – ainda que parcialmente – sobre a concessão ou permissão de serviços públicos (em consonância com o que dispõe o art. 61, § 1º, II, “b” da CF).

A iniciativa reservada, segundo a doutrina, *“assegura o privilégio do projeto a seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e qualitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original”*⁴.

2 Cf. ADIn nº 74.304-0/4 - SÃO PAULO, Rel. Dante Busana, 3.4.2002.

3 Em decisão, datada de 21.8.2007, quando do julgamento da ADIn nº 130.227.0/0-00, o Tribunal de Justiça afirmou expressamente a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal por violação do princípio da repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal. Colhe-se no voto Desembargador Walter de Almeida Guilherme, a seguinte lição: “(...) *um dos princípios da Constituição Federal – e de capital importância – é o princípio federativo, que se expressa, no Título I, denominado ‘Dos Princípios Fundamentais’, logo no art.1º: ‘A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...’.* Sendo a organização federativa do Estado brasileiro um princípio fundamental da República do Brasil, e constituindo elemento essencial dessa forma de estado a distribuição de competência legislativa dos entes federados, inescapável a conclusão de ser essa discriminação de competência um princípio estabelecido na Constituição Federal. Assim, quando o referido art.144 ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender os princípios da Constituição Federal, fica claro que se estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da União, não estão obedecendo ao princípio federativo, e, pois, afrontando estão o art.144 da Constituição do Estado (...)”.

4 Hely Lopes Meirelles. **Direito Municipal Brasileiro**, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.676.



O vício de iniciativa conduz à inconstitucionalidade da propositura, cuja nódoa não se convalida com a sanção ou a promulgação de quem deveria ter apresentado o projeto. É da jurisprudência que ***“o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça”*** (TJSP, ADIn 13.798-0, rel. Dês. Garrigós Vinhares, j. 11.12.1991, v.u.).

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, face a incidência de vício de juridicidade.

“ caput”, L.O.M.).

QUORUM: maioria simples (art. 44,

Jundiaí, 31 de outubro de 2017.

Ronaldo Salles Vieira
RONALDO SALLES VIEIRA
Consultor Jurídico

Fábio Nadal Pedro
FÁBIO NADAL PEDRO
Consultor Jurídico

Julia Arruda
JULIA ARRUDA
Estagiária

Elvis Brassaroto Aleixo
ELVIS BRASSAROTO ALEIXO
Estagiário