

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2021.0000984649

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2114819-81.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO - INTERURBANO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, FÁBIO GOUVÊA, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY E MOREIRA VIEGAS.

São Paulo, 1º de dezembro de 2021.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2114819-81.2021.8.26.0000

Autor: Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros do Interior do Estado de São Paulo

Interessados: Prefeito e Câmara Municipal de Guaratinguetá

Voto n. 52.859

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Impugnação do quanto consignado no inciso XVII do artigo 22 da lei n. 4.839, de 16/5/2018, de Guaratinguetá. Transporte público.

Afirmação da adoção da bilhetagem eletrônica, mantidos, porém, os cobradores de ônibus em seus respectivos postos de trabalho. Texto inserido no projeto por força de emenda parlamentar.

Tema reservado à iniciativa da Administração, que originariamente simplesmente não preservava os empregos dos cobradores.

Primeiro argumento: configuração de abuso no ato de emendar, por conta de evidente dissenso entre a teleologia da lei e a regra impugnada, produzida a partir de emenda parlamentar.

Prefeito, contudo, que acolheu a emenda, expressando seu reconhecimento de que partiu da Edilidade. Irrelevância. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Precedentes do STF e deste Órgão Especial.

Pode, o Legislativo, emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Entretanto, esse poder não é ilimitado. Não se estende a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado pelo Executivo ao parlamento.

Segundo argumento: invasão da competência normativa da União. Emenda impugnada que dispõe sobre o exercício de atividade profissional e acerca da liberdade de ordenamento do serviço. Matéria anteriormente examinada por este augusto colegiado e nesse mesmo sentido. Inconstitucionalidade configurada.

Infração aos artigos 21, XXIV, e 22, I e XVI da CF; como também dos artigos 5º, 47, II, XIV e XVIII, 111 e 144, estes da Constituição Estadual.

Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Procedência. Com modulação de 120 dias a partir do julgamento em plenário.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade

que o Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros do Interior do Estado de São Paulo promoveu em face do disposto no artigo 22, inciso XVII da lei municipal n. 4.839, de 16 de maio de 2018, de Guaratinguetá, texto aquele que *manteve a bilhetagem automática, mas não dispensou as concessionárias de manterem cobradores de ônibus em seus postos de trabalho.*

O autor, desde logo, com fundamento no artigo 90, V da Constituição Estadual, invocou sua própria legitimação ativa. Uma associada sua, a 'Rodoviário Oceano Limitada', teria sido atingida pelo diploma ora impugnado.

E para tal mister deduziu três argumentos.

No primeiro deles, a parte em comento afirmou que a regra ora impugnada foi produzida **a partir de emenda parlamentar** e que a v. Casa de Leis **abusou do poder de emendar**, porque operou verdadeiro *“disfarce redacional para atingir objetivo que não constava da propositura originária” (verbis), desfigurando o projeto inicial*, em contraposição ao disposto nos artigos 5º, 111 e 144 da Constituição Estadual.

Também aludiu a uma certa *invasão da competência privativa da União*, porque o tema abordado na emenda está reservado aos parlamentos federais, qual seja, a **redação de normas que regulam relações de trabalho (segundo argumento)**. E para fundamentar a arguição lançou

mão dos artigos 21, XXIV e 22, I e XVI, todos da Constituição Federal. A propósito, nem mesmo se olvidou invocar a Constituição Estadual, especificamente os seus artigos 5º, 47, II, XIV e XVIII, mais o teor do artigo 144.

Ainda correu a invocar precedentes deste colendo Órgão Especial, confira-se nas ADIs números 2111792-61.2019, 2099885-89.2019, 2088572-05.2017 e 2263917-53.2015.

Por último, como terceiro argumento, acusou o texto, repito, alvo da presente demanda, de **violar o princípio da eficiência**, denunciando suposta incompatibilidade do que foi tratado na emenda com os ideais de desenvolvimento e inovação nos

serviços públicos. Deu conta de que a Administração tem o dever de praticar *postura ativa* no que diz respeito às invocações tecnológicas, asseverando não existir nada de excepcional na acumulação, pelos motoristas de ônibus, da função própria dos seus colegas cobradores, concitando *ao expurgo do sistema de tudo quanto obste o alcance da eficiência* (fls. 1/34).

Em 21/5/2021 este subscritor, na decisão juntada a fls. 243/253, indeferiu antecipação de tutela.

Citada, a d. Procuradoria Geral do Estado ficou-se inerte (fl. 369).

O Prefeito de Guaratinguetá defendeu não apenas o projeto, como também, e especialmente, a

tal emenda levada a cabo pela Edilidade, e o fez com fundamento no artigo 44 da Lei Orgânica Municipal local (fls. 261/267).

A Câmara Municipal, atendendo requisição deste relator, juntou as cópias do processo legislativo, tendo, antes, igualmente defendido a emenda alvo desta ADI, confira-se a fls. 350/363 e 388/685. A propósito, do pronunciamento acima referido extraio dois excertos esclarecedores, *verbis*:

“(...) Ao tratar da necessidade de manutenção dos cobradores, o inciso em enfoque não estabeleceu regra de Direito do Trabalho, tendo em vista que não se presta a disciplinar a relação de emprego, mas sim ao

modo como desenvolver-se-á a prestação de serviço de transporte coletivo no Município de Guaratinguetá, especificamente no que tangem à sistemática de cobrança das passagens” (fl. 353, penúltimo parágrafo).

E mais:

“(...) O inciso foi introduzido no diapasão da proposta trazida pela Lei Municipal, qual seja, a disciplina e organização do transporte coletivo. Note, Excelência, que o dispositivo em momento algum se encarrega de estabelecer regras a respeito da relação de emprego a ser estabelecida entre a empresa

prestadora do serviço público de transporte coletivo de passageiros e seus cobradores. Não estabelece ou regulamenta remuneração, piso ou teto salarial; jornada de trabalho, descanso intra-jornada ou entre-jornada; férias; décimo terceiro; descanso semanal remunerado; Enfim, nada que diga respeito à relação de emprego, objeto primordial do Direito do Trabalho” (fl. 356, penúltimo parágrafo).

Por último, a Subprocuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação (fls. 693/701).

E o autor, antes dos autos virem à conclusão, atravessou novo memorial, impugnando as

conclusões a que chegaram os subscritores do r. parecer ministerial (fls. 704/709), inclusive, para tal finalidade, destacando um julgado deste colendo Órgão Especial.

É o relatório.

Voto n. 52.859

-1-

O artigo 90, V da Constituição Estadual confere **legitimação ativa** às entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, estando a pertinência subjetiva da demanda diretamente relacionada à

demonstração do efetivo interesse jurídico no caso, pouco importando os fundamentos que embasaram os vícios suscitados.

Em nosso sentir, respeitosamente, ficou patente o **efetivo interesse jurídico do requerente**, presente estreita relação entre a norma objeto do controle de constitucionalidade, identificada no relatório acima, que, aliás, dispõe sobre o funcionamento do transporte público em Guaratinguetá, e os direitos da classe representada pelo sindicato, que, por sinal, possui base territorial em diversos Municípios do Interior do Estado de São Paulo, dentre eles o Município de Guaratinguetá (fl. 37), constando do artigo 3º de seus Estatutos a representação da categoria econômica das empresas de transporte

coletivo urbano de passageiros (cf. fl. 38).

Nesses termos, então, pode o autor reclamar a inconstitucionalidade.

Ainda antes do exame de mérito, aproveito o ensejo para reafirmar que a **uniformidade dos precedentes é fator preponderante no exercício jurisdicional**, com especial destaque, nesse exato sentido, para o quanto disposto no artigo 489, §1º, inciso VI do novo Código de Processo Civil.

Os apontamentos acima têm razão de ser, por conta das muitas demandas assemelhadas recentemente julgadas pelo Órgão Especial a propósito do mesmo tema, *transporte coletivo*.

Se impõe que os seus respectivos exames não

apenas respeitem sobremaneira as orientações deste colegiado, como especialmente a jurisprudência das instâncias superiores.

Como o autor agitou inúmeros julgados sobre o quanto aqui alegado, para rejeitá-los como base de decidir o relator necessitaria de razões, que delas não dispõe. Assim, pois, é que segue este nosso voto.

Em resumo, por dois dos três argumentos alinhados pelo autor esta ação procede.

A seguir, passo a justificar.

-2-

Esta discussão somente diz respeito a um único

dispositivo da lei municipal n. 4.839, de 16/5/2018, de Guaratinguetá.

A propósito, pese tenham eleito expressamente o sistema de bilhetagem eletrônica, ainda assim, por emenda parlamentar, os vereadores **acabaram mantendo os cobradores de ônibus nos seus respectivos postos de trabalho** (artigo 22, XVII).

Pelo sistema de bilhetagem eletrônica o passageiro ingressa ao coletivo já com um documento em mãos, recheado de créditos e que é inserido em leitora inserida na carroceria do ônibus, debitando o valor daquele itinerário.

A alegação, não contrariada, é de que o sistema tradicional e o antigo se excluem. E esta era a

vontade do Administrador, evidenciada quando remeteu o projeto à Casa de Leis (fls. 389/405 dos autos). Consoante o disposto no artigo 8º, inciso X da lei n. 12.587/2012 com a redação dada pela lei n. 13.683/2018 (que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana). Introduziu – ou manteve a bilhetagem eletrônica – sem jamais reportar a figura do cobrador, atenção para os artigos 18, 22, inciso XII e seus §§, inexistindo inciso XVII (alvo da presente ADI).

O autor pretende a exclusão daquela regra (artigo 22, XVII da lei n. 4.839, de 16/5/2018) por conta de inconstitucionalidades que agitou e desse modo, com base na busca de uma suposta eficiência, quer permitir aos seus associados que,

mais adiante, disponham de razões suficientes para excluir a figura do cobrador de passagem, no âmbito restrito daquela determinada localidade, da execução das rotinas alinhadas àquela prestação de serviços. E para tal mister expressamente a parte assim esclareceu, confira-se o original a fls. 26/27, *verbis*:

“(...) Não há nada de excepcional na cumulação da função de cobrador com a de motorista no transporte coletivo, considerando-se que, no âmbito da nova dinâmica socioeconômica que ora se impõe, a atividade de cobrador é cada dia menos necessária e os pontuais casos que se apresentarem podem ser tranquilamente

absorvidos pelo motorista, nos momentos das paradas, sem qualquer prejuízo à segurança dos envolvidos.

(...)

Não seria razoável e nem eficaz, no entanto, vender os olhos para as mudanças que emergem da própria sociedade e tentar reverter movimentos naturais da nova dinâmica digital.

(...)

Em última vertente, portanto, tem-se que a possibilidade de cumulação eventual de funções, a fim de suprir eventuais lacunas

da bilhetagem eletrônica, é o modelo que melhor atende à eficiência imposta à Administração Pública e ao dever constitucional de fomento de tecnologias e inovação, sem, ao mesmo tempo, lesar o interesse público com a inafastável imposição do meio eletrônico ao usuário (...).”

-3-

Explicados os fatos, no que diz respeito ao transporte público, especialmente em relação às figuras profissionais do motorista e cobrador de ônibus, é oportuno lembrar que este colendo Órgão Especial recorrentemente tem prestigiado as

escolhas feitas pelos Prefeitos.

Nem poderia ser diferente: **não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator, substitua o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública. A jurisprudência recusa ao Poder Judiciário a tomada de uma decisão administrativa via sentença, por certo apenas ressalvada hipótese de flagrante contrariedade a um texto normativo, o que evidentemente não é o caso.**

Essa orientação é da Suprema Corte e a respeito recomenda-se a leitura do voto do Ministro Dias Toffoli, que foi exarado por ocasião do exame da SS

nº 5.377 MC/SP.

Nesses termos, então, obrigado pela congruência com o paradigma acima posto, **é de ser veementemente rejeitado o terceiro argumento deduzido pelo autor**, quando arguia a incidência do princípio da eficiência.

Esse assunto – o modo de realização do serviço – está objetivamente afeto às escolhas do gestor público. Não aos juízes. Nesses termos, a alegação consignada na exordial, especialmente aquela feita a partir do quanto posto no artigo 218 da Constituição Federal, evidentemente empolgou argumentação que extrapola os limites das ações diretas de inconstitucionalidade. Não se há de substituir

deliberações administrativas em consonância com a lei a pretexto de incompatibilidade com o sistema constitucional, especialmente quando a argumentação mostrou-se profundamente forçada.

Importa dizer, em linhas gerais, quando inexistente qualquer ilegalidade não se altera política pública por sentença judicial. E a predominância dessa mesma orientação é facilmente conferível nos julgados deste Órgão Especial:

“(...) Constata-se, portanto, violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista que o ato normativo impugnado ingressa nas atribuições direcionadas ao

Poder Executivo no exercício de direção da Administração Pública, além de avançar sobre matéria de concessão de serviços públicos, conforme artigos 5º, 24, §2º, item 2, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea 'a', e 144, da Constituição do Estado de São Paulo” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2210549-90.2019.8.26.0000, autor o Procurador Geral de Justiça, relativamente ao Município de Cotia, relator Desembargador Francisco Casconi, j. 11/3/2020)

“(...) Insta consignar que a adoção das providências necessárias à administração e

gestão de serviços públicos municipais é matéria típica do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a melhor forma da utilização e destinação de despesas e receitas de seu Erário, a teor do disposto nos incisos II e XIV, do art. 47, da Constituição Estadual” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2111792-61.2019.8.26.0000, em que autor foi o Prefeito de Mauá, relator Desembargador Péricles Piza, j. 6/11/2019)

“(…) Insta consignar que a adoção das providências necessárias à administração e gestão de serviços públicos municipais é

matéria típica do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a melhor forma da utilização e destinação de despesas e receitas de seu Erário, a teor do disposto nos incisos II e XIV, do artigo 47, da Constituição Estadual” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2099885-89.2019.8.26.0000, em que autor o Prefeito de Guarulhos, relator o Desembargador Péricles Piza, j. 28/8/2019)

“(…) a norma impugnada invade, claramente, o âmbito de competência do Chefe do Executivo, violando também o princípio da separação dos poderes, exposto

no caput, do artigo 5º, da Constituição Estadual (...)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2056113-76.2019.8.26.0000, em que autor foi um sindicato patronal, Setmetro, em face da Edilidade de Ferraz de Vasconcelos, relator o Desembargador Ferraz de Arruda, j. 5/6/2019)

“(...) a matéria é hipótese de atividade nitidamente administrativa, inserida ao rol exclusivo de atos relacionados à Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo (...)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2005532-57.2019.8.26.0000, em que autor

um sindicato patronal, Setmetro em face da Edilidade de Poá, relator Desembargador Antonio Carlos Malheiros, j. 24/4/2019)

“(...) a matéria é hipótese de atividade nitidamente administrativa, inserida ao rol exclusivo de atos relacionados à Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo (...)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2239408-53.2018.8.26.0000, em que autor o Prefeito de Poá, relator o Desembargador Antonio Carlos Malheiros, j. 24/4/2019).

Restaram, contudo, ainda mais dois outros argumentos trazidos pelo autor em sua inicial, os quais propomos sejam acolhidos.

Explico.

O **Prefeito**, por ocasião de suas informações, admitiu que **nada teve com o teor da emenda que deu azo ao inciso XVII do artigo 22.**

Veja-se lá o exposto no primeiro parágrafo de fl. 263.

Vale dizer, examinada a remessa do projeto à Câmara Municipal (fls. 389 e seguintes) o Executivo não se comprometeu — sequer abordou — com a ideia de preservar postos de trabalho (decorrente da

bilhetagem eletrônica), o que ficou patente até por conta do noticiário copiado com a exordial e não impugnado nas informações do Prefeito e da Câmara Municipal.

Entretanto, **logo a seguir**, ainda nas mesmas informações, acenando com o disposto no artigo 44 da Lei Orgânica local, o Prefeito reconheceu a possibilidade de assim agir o Poder Legislativo. Noutras palavras, ainda que a exata medida em discussão não fosse de sua lavra, **fato é que ele a encampou.**

Entretanto, a nosso sentir assim não poderia fazê-lo. Consoante precedentes, “(...) **eventual sanção do projeto de lei não convalida o vício de**

inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade". Essa orientação remanesceu afirmada recentemente pelo Órgão Especial e é encontrável no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2072527-18.2020.8.26.0000, em que servi de relator, na sessão de 12/5/2021.

Por sinal, também nesses exatos termos os diversos julgados da Suprema Corte: ADI 2.867, rel. Min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007; ADI 6.337, rel. Min. Rosa Weber, j. 24-8-2020, DJE de

22-10-2020.

Ora, no que interessa ao presente processo, o projeto que resultou na lei n. 4.839/2018 sabidamente **saiu do Poder Executivo local** (fl. 389/391). E foi editada para realizar a *“organização do transporte coletivo, contempla[r] medidas para a implantação da política nacional de mobilidade urbana, autoriza[r] o poder executivo a promover a concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros no município de Guaratinguetá”* (*verbis*). E sem qualquer previsão no texto a respeito da preservação de postos de trabalho.

A emenda em discussão, pois, voltou-se para teleologia diversa da concepção do diploma.

Manter postos de trabalho é estranho à organização do serviço.

E a reforçar essa ideia, não nos escapou que em seu bojo existe uma *redação verdadeiramente truncada*, se considerados diferentes dispositivos do artigo 22. Comparem-se os seus incisos XII e XVII (este aqui o único alvo da presente ADI, produto de emenda parlamentar), vide fls. 77/79 e 389/405.

O sobredito artigo 22 regula *obrigações impostas às concessionárias*, dentre elas “implantar, operar e manter, em perfeito estado de funcionamento, o sistema de *bilhetagem eletrônica*, de forma a possibilitar a integração tarifária, em benefício dos usuários” (XII).

Esse rol é estrategicamente importante porque dele exsurge a equação matemática da relação negocial de direito público.

Entretanto, observei que mais adiante o termo composto *bilhetagem eletrônica* mudou de nomenclatura para *bilhetagem automática*, sinal identificador de que as escritas partiram de mãos diferentes. E, insisto, servindo a um propósito não contido no projeto do Prefeito e dissociado da matéria veiculada na lei (organização do serviço):

“(...) não dispensará as concessionárias de manterem os cobradores de ônibus em seus postos de trabalho” (verbis).

Como já dito, a escolha do modo como a

prestação de serviço se daria era atribuição exclusiva do Prefeito, irrelevante tenha ele posteriormente abraçado o que, a respeito, a Câmara modificou, no caso, com a introdução de uma *nova obrigação, de se manterem os postos de trabalho dos cobradores*, tema, insisto, desconexo em relação ao projeto inicial e que ali somente aportou por força da sobredita ação política dos parlamentares.

Per relationem, vou ao parecer ministerial encontrável na ADI 2088572-05.2017.8.26.0000, acolhido quando do julgamento pelo Desembargador João Negrini Filho, em seu voto, e tomo emprestado a lição ali posta: “O ato normativo ora impugnado 'determina a obrigatoriedade da

presença de cobradores no Transporte Público Municipal', matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo. Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode por meio de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo" (*verbis*).

Não se questionam as prioridades dos Vereadores, muito nobres aliás. Todavia, esse proceder contraria a Constituição, porque a emenda não só não pode criar despesas, como ainda deve se manter congruente com o núcleo temático da lei em gestação (STF, ADI 546 e ADI 2305).

-5-

Ainda acerca do mesmo ponto, oportuno ser ainda mais esclarecedor e incisivo. Por sinal, consoante jurisprudência do Excelso Pretório.

Reafirmo que o Poder Legislativo dispõe da oportunidade de emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Todavia, esse poder não é ilimitado, não se estendendo às

emendas que não guardam estrita pertinência com o objeto do projeto, encaminhado do Executivo para o Legislativo.

Anotem-se os julgados do STF: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11/3/1999, DJ de 14.4.2000; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30/6/2011, DJ 05.08.2011; ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 29/10/2014, DJE 18.11.2014; ADI 3.655, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 3/3/2016. Assim também do nosso Órgão Especial: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0252533-35.2012.8.26.0000, Relator Desembargador Carlos Bueno; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2056179-95.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Péricles Piza e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. ^o

2066585-05.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Renato Sartorelli.

Pese importantes pronunciamentos em sentido inverso, encontrados nos presentes autos, como o r. parecer da Subprocuradoria-Geral de Justiça, além das informações prestadas pela Edilidade e pelo Prefeito de Guaratinguetá, pedimos licença para destacar que estamos mais do que convencidos de que, no âmbito deste diploma legal, que foi adotado para regulamentar o transporte público, **houve inserção póstera de matéria não cogitada quando do aporte do projeto à secretaria da Edilidade.** E, consoante aqui já devidamente explicado, aquele resultado sequer pode ser debitado a uma escolha originária do Administrador, senão que uma

contemplação feita pelos Edis já em pleno andamento do processo legislativo, inclusive sem terem adotado a devida atenção em relação aos limites constitucionais para promoção das emendas de regramento afeto à reserva de iniciativa do Prefeito.

Era possível colocar-se a discussão sobre a preservação dos postos de trabalho na mesa de negociações, contudo, (i) desde que a medida partisse do Administrador, antes ou durante o processo legislativo. E a ação legislativa da Edilidade ainda exigia (ii) correspondência lógica entre a essência do projeto e o conteúdo da emenda.

Nada disso ocorreu.

-6-

Não bastasse, ainda se deu a violação dos limites legislativos postos pela Constituição Federal para a Câmara Municipal.

A preservação de postos de trabalho não diz respeito à organização do serviço de transporte público. Não passa – ainda que socialmente muito importante – de consequência da reorganização do setor.

A respeito, nos escaninhos deste Tribunal de Justiça encontramos diferentes julgados abordando esse ultrapassar de limites temáticos.

A vereança, ainda que sob o augusto pálio de

que estaria regulando *o modo como se daria a prestação de serviço*, transpôs, inadvertidamente, os limites de competência privativa da União para legislar.

Destaco os seguintes arestos.

Direta de Inconstitucionalidade nº 2088572-05.2017.8.26.0000, relator o Desembargador João Negrini Filho, j. 29/11/2017:

Ementa: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI nº 2.418, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, QUE “DETERMINA A OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE COBRADORES NO TRANSPORTE

COLETIVO MUNICIPAL” –
INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI
QUE DISPÕE SOBRE A
OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA
DE COBRADOR NO INTERIOR DO
ÔNIBUS DE TRANSPORTE COLETIVO
URBANO – VÍCIO DE INICIATIVA E
DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DE PODERES –
VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA
EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA
LEGISLAR SOBRE DIREITO DO
TRABALHO - AFRONTA AOS
ARTIGOS 47, XVI E XVIII, E 144,
AMBOS DA CONSTITUIÇÃO
ESTADUAL – PRECEDENTES - AÇÃO

DIRETA JULGADA PROCEDENTE,
PARA DECLARAR
INCONSTITUCIONAL A LEI EM
QUESTÃO (...) **Sem prejuízo do acima
exposto, é imperioso notar que a lei
municipal em questão versa sobre
matéria nitidamente trabalhista, além
de trânsito e transporte, tema que cuja
competência legislativa pertence
exclusivamente à União (art. 22, inc. I,
da CF). Pois bem, fica claro que a norma
impõe às empresas de transporte
público a obrigação de contratar e
manter cobradores, disciplinando,
assim, relação de emprego e trabalho.
Aliás, não há dúvida de que o objetivo**

da lei em debate seja a criação de reserva de mercado. E tal medida, como esperado, repercute no valor da tarifa e, conseqüentemente, no equilíbrio econômico-financeiro da relação entre o poder concedente e as empresas concessionárias” (*verbis*).

Também é oportuno transcrever parte do voto do Desembargador Moacir Peres, exarado por ocasião do julgamento da ADI n. 2040339-06.2019.8.26.0000, na sessão de 21/8/2019:

“(…) [Ementa] Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 6.044, de 16 de abril de 2018, do Município de

Sumaré, que 'dispõe sobre a proibição de atividade concomitante de motorista e cobrador de passagens em transportes coletivos urbanos e dá outras providências'. I. Competência Legislativa Municipal. Lei que, ao vedar às concessionárias de serviços de transporte coletivo a possibilidade de exigir ou permitir que seus motoristas exerçam a função de cobrador, dispõe sobre o exercício de atividade profissional e sobre a liberdade de ordenamento do serviço. Ademais, ao autorizar a aplicação de penalidades previstas na Lei n. 8.987/94 (Lei geral das concessões), a lei vergastada dispõe

sobre normas gerais de licitação e contratação pública, usurpando a competência legislativa privativa da União prevista no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal Violação ao disposto nos incisos I, XVI e XXVII do artigo 22 da Constituição Federal (...)

A lei impugnada, ao vedar às concessionárias de serviços de transporte coletivo a possibilidade de exigir ou permitir que seus motoristas exerçam a função de cobrador, dispõe sobre o exercício de atividade profissional e sobre a liberdade de ordenamento do serviço. Essa matéria não pode ser inserida dentre aquelas de

interesse local, que autorizariam o Município a legislar, nos termos do inciso I do artigo 30 da Carta de 1988. As liberdades relacionadas ao trabalho e à atividade econômica são postulados genéricos, que informam todo o ordenamento jurídico e a atividade administrativa, não se podendo falar em peculiaridades locais que determinem sua mitigação. O exercício do trabalho e o de atividade econômica devem ser livres em todo o território nacional, o que decorre da própria previsão constitucional (...)" (*verbis*).

Corro a conferir também o resultado da Direta

de Inconstitucionalidade n.
2099885-89.2019.8.26.0000, relator o Desembargador
Péricles Piza, j. 28/8/2019, segue sua ementa:

“Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7.705, de 18 de março de 2019, do município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que 'altera dispositivo da Lei nº 5.600/01, que trata da proibição de acúmulo de função de motorista de ônibus na condução e cobrança de tarifas, nas linhas de transporte coletivo urbano'. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa e violação

ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte. Violação da competência exclusiva da União para legislar sobre direito do trabalho. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial” (*verbis*).

E não bastasse ousar trazer ao leitor o resultado da Direta de Inconstitucionalidade n. 2111792-61.2019.8.26.0000, relator o Desembargador

Péricles Piza, j. 6/11/2019:

Ementa. “Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.359, de 20 de agosto de 2018, do município de Mauá, que 'dispõe sobre a proibição das linhas municipais trafegarem sem cobradores no âmbito do município de Mauá'. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo

firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte. Violação da competência exclusiva da União para legislar sobre direito do trabalho. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial” (*verbis*).

A emenda impugnada é norma que impõe às empresas de transporte público a obrigação de contratar e manter cobradores, disciplinando, assim, relação de emprego e trabalho, tema estranho às Câmaras Municipais, **consoante precedentes deste colendo Órgão Especial.**

Essa matéria não é especificamente local.

E a demonstrar a real intenção da emenda é que, não fosse essa inserção, pelo silêncio do Administrador, seria prestigiada exclusivamente a *bilhetagem eletrônica*, para o que, afinal, o diploma em tela também foi concebido.

O regramento oriundo da emenda apagou a intenção de fazer funcionar plenamente o sistema eletrônico.

O parlamento atuou modificando a ideia inicial do administrador.

Ou seja, é de ser declarado inconstitucional o inciso também por usurpação da competência legislativa privativa da União fixada no artigo 22, incisos I e XVI da Constituição Federal, bem como

por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144 da Constituição Estadual.

-7-

A Câmara Municipal, ao cabo de seu pronunciamento, pediu modulação (fls. 362/363).

Estabelece o artigo 27 da Lei 9.868/99 a possibilidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em razão da segurança jurídica e do interesse público.

A priori, a modulação sequer seria necessária, porque não resulta da inconstitucionalidade em discussão nenhuma demissão, de forma automática. Esse procedimento deverá ser discutido entre a

Administração e as empresas prestadoras de serviço.

Todavia, movido pela cautelaridade e em consonância com orientação firmada neste Órgão Especial, fica estabelecido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da data do julgamento desta ação para cessação da eficácia do inciso XVII do artigo 22 da lei n. 4.839, de 16/5/2018.

Ante o exposto, propomos que a presente ação seja julgada procedente e com modulação de cento e vinte dias do julgamento, nos termos deste voto.

COSTABILE-E-SOLIMENE, relator