

## VOTO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República em face da **Lei nº 8.027/2014 do Estado do Pará**, que dispõe sobre transporte intermunicipal de passageiros em veículos de aluguel na modalidade lotação, nos seguintes termos:

“Art. 1º O sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros por modalidade lotação de pequeno porte, constitui serviço de interesse público e será executado mediante prévia e expressa autorização do Poder Público.

Parágrafo único. O serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros, tipo lotação de pequeno porte consiste no transporte intermunicipal feito por veículo com capacidade de até seis passageiros, seguindo as normas do Código de Trânsito Brasileiro, entre dois ou mais municípios nos termos desta Lei, não podendo ser usado para serviço urbano.

Art. 2º A exploração do serviço de transporte intermunicipal de passageiros em veículos de pequeno porte, modalidade lotação, mediante retribuição pecuniária aferida por tarifa ou frete, será autorizado e controlado pela Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará - ARCON.

Art. 3º Para efeitos desta Lei considera-se:

I - Transporte Intermunicipal de Passageiros de Pequeno Porte. serviço realizado em veículos com a capacidade máxima de seis passageiros. funcionando sobre o regime de tarifa diferenciada, inscrito no cadastro estadual e com atuação regional:

II - Condutor Autorizado. motorista profissional que, mediante crachá de identificação fornecida pelo órgão regulador, prova que está habilitado a dirigir o veículo lotação.

Art. 4º A exploração de serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros na modalidade lotação, somente será autorizada ao motorista proprietário, sendo permitido um motorista auxiliar. a ser regulamentado pelo órgão controlador.

Art. 5º A delegação de serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros tipo lotação, será efetivada mediante processo seletivo de acordo com o que determina os arts. 175 e 37, da Constituição Federal de 1988, além das Leis Federais nºs 8.987/95 e 8.666/93.

Art. 6º É função precípua do motorista autorizado a prestação do serviço. ficando-o obrigado a:

I - executar os serviços de acordo com as disposições legais e regulamentares;

II - cobrar os preços tarifados;

III - comprovar propriedade(s) do veículo;

IV - apresentar crachá nos termos determinados pelo órgão regulador e demais documentos obrigatórios sempre que for solicitado pelo agente fiscal;

V - conduzir o veículo de acordo com as normas da legislação de trânsito vigente.

Art. 7º Os autorizados poderão requerer o recolhimento da autorização por tempo determinado, não superior a trezentos e sessenta dias, prorrogáveis por igual período à critério do órgão regulador nas seguintes situações:

I - furto ou roubo do veículo;

II - acidente grave ou destruição total do veículo;

III - sentença judicial da perda da posse ou propriedade do veículo;

IV - substituição do veículo.

Art. 8º Para a exclusão dos veículos do sistema do serviço serão exigidos:

I - devolução do D.I.V.;

II - laudo de vistoria negativo;

III - certificado que comprove a retirada de veículo da categoria (aluguel).

Art. 9º O plano de distribuição de pontos de embarque /desembarque será definido pelo órgão controlador mediante estudo técnico, tendo em vista o interesse público da convivência técnico operacional da categoria e de eventuais condições de operações.

Art. 10. Os pontos de embarque/desembarque do serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros na modalidade lotação, serão identificados por placas de sinalização, conforme planejamento geral do órgão estadual responsável.

Art. 11. Os motoristas autorizados, com ou sem veículos, serão cadastrados como condição mínima para operação no sistema, atualizando dados cadastrais quando necessários.

Art. 12. Todos os veículos de pequeno porte, autorizados a operarem na modalidade lotação, ficam obrigados a possuir equipamento de identificação dessa modalidade.

Art. 13. Todo e qualquer veículo usado no serviço, deverá circular obrigatoriamente com o D.I.V., expedido pelo Departamento Estadual de Trânsito, contendo, entre os seguintes dados:

I - número de autorização;

II - nome do autorizatário;

III - endereço do autorizatário;

IV - dados dos veículos;

V - prazo de validade.

Art. 14. Os motoristas autorizados deverão renovar o D.I.V. a cada ano, ou quando da autorização de alguns de seus dados.

Art. 15. Todos os veículos de pequeno porte que operam no serviço de lotação deverão ser vistoriados ou caso de transferência de autorização, inclusão e exclusão ou quando na época da renovação da D.I.V.

Parágrafo único. Os casos de transferências deverão estar de acordo com a legislação estadual e federal vigente e as determinações do órgão regulador.

Art. 16. As tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema serão fixadas pelo Poder Público competente, com base em estudos realizados pelo Departamento de Trânsito em função da justa remuneração dos investimentos e do custo operacional.

Art. 17. O motorista detentor do serviço poderá sofrer penalidades em razão de infrações previstas em lei e através de regulamento.

Art. 18. O Estado do Pará através do Departamento de Trânsito e Agência Reguladora, deverão exercer extensiva fiscalização do Serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros.

Art. 19. Sempre que houver necessidade e interesse público, o Poder Público poderá restringir ou ampliar as quantidades de veículos em circulação.

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

2. O Procurador Geral da República detém **legitimidade ativa ad causam** para impugnar, mediante ação direta de inconstitucionalidade, ato normativo produzido no âmbito do Estado do Pará, nos termos do art. 103, VI, da Constituição Federal.

3. Atendidos os demais pressupostos de admissibilidade, **conheço** da ação direta e passo ao exame do **mérito** .

4. O autor sustenta a inconstitucionalidade formal do ato normativo transcrito, por versar sobre matéria reservada à competência legislativa privativa da União, em ofensa ao **art. 22, IX e XI, da Lei Maior** .

Como reconhecido pela própria Procuradoria-Geral da República no seu parecer acostado aos autos, já se consolidou na jurisprudência desta Corte o entendimento segundo o qual é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 9.823 /1993 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA CESSÃO GRATUITA DE PASSAGENS A POLICIAIS MILITARES NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A segurança pública é de competência comum dos Estados-membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º). 2. A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública. 3. A Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul não representa indevida interferência no contrato de concessão firmado com a concessionária, uma vez que não há alteração na equação do equilíbrio financeiro-econômico do contrato administrativo. 4. Ação direta julgada improcedente”. (ADI 1052, Relator: Luiz Fux, Redator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, DJe 17/09/2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 107 DA LEI FEDERAL Nº 9.503/1997 (CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – CTB) E DO ART. 2º, IV E SEUS PARÁGRAFOS, DO DECRETO Nº 44.035 DO ESTADO DE MINAS GERAIS, COM AS MODIFICAÇÕES REALIZADAS PELOS DECRETOS ESTADUAIS Nº 44.081, Nº 44.604 E Nº 44.990. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. PODER DE POLÍCIA. TEMPO MÁXIMO DE USO. OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES DESTA CORTE QUE ASSENTAM A CONSTITUCIONALIDADE DA FIXAÇÃO DE NORMAS REGULAMENTARES PELOS ESTADOS COMO DECORRÊNCIA DO RESPECTIVO PODER DE POLÍCIA EM RELAÇÃO À SEGURANÇA DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. IMPROCEDÊNCIA. 1. Legitimidade ativa ad causam da Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros – ANTPAS (art. 103, IX, da Constituição da República). Associação que

congrega pessoas físicas e jurídicas dedicadas à exploração econômica de transporte de passageiros, na condição de transportadora, locadora, agenciadora e serviços similares. Reconhecimento da pertinência temática com o objeto da demanda. 2. Alegação de inconstitucionalidade material do art. 107 da Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB) e do art. 2º, inciso IV e seus parágrafos, do Decreto nº 44.035 do Estado de Minas Gerais, com as modificações posteriores realizadas pelos Decreto Estaduais nº 44.081, nº 44.604 e nº 44.990, que dispõem, respectivamente, sobre as exigências em relação a veículos destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros; e a autorização para a prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas. 3. O art. 107 da Lei Federal nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro – confere a possibilidade de o poder competente regular as condições técnicas e de segurança de acordo com as peculiaridades relativas a cada ente. Não se trata de autorização para legislar, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, que permanece incólume, mas de possibilidade de regulamentação por meio do estabelecimento de normas técnicas, de higiene, de conforto e de segurança a serem atendidas para a exploração da atividade de transporte individual ou coletivo de passageiros por veículos de aluguel. Desnecessária a utilização da via da lei complementar, uma vez que não se está a falar de competência legislativa sobre trânsito e transporte a ser exercida pelo Estado-membro. 5. Exercício do poder de polícia administrativa sobre os serviços de transporte intermunicipal. Compete à União organizar as diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte. Por outro lado, cabe ao Estado-membro dispor sobre o transporte estadual e intermunicipal, ao passo que ao Município incumbem as regras de interesse local. O Decreto Estadual nº 44.035/2005 e suas modificações posteriores têm nítida natureza regulamentar, considerando que o CTB atribuiu aos poderes competentes a faculdade de regulamentar a matéria, sem configuração de transferência aos Estados qualquer tipo de poder legiferante. Houve o disciplinamento de aspectos da segurança do transporte intermunicipal de pessoas como exercício do poder de polícia do Estado de forma proporcional, em todas as suas dimensões, mediante alterações progressivamente adotadas. Inexistência de inconstitucionalidade. 6. Pedido julgado improcedente”. (ADI 4212, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, DJe 13/08/2020)

Confirmam-se, também: **ARE 742929 AgR** , Relator: Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 30/04/2015; **ADI 845**, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 07/03/2008; e **ARE 742929 AgR** , Relator(a): Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 30/04/2015.

Nessa linha, a lei impugnada, ao fixar regras e procedimentos para ordenar o transporte de passageiros na modalidade lotação de até seis pessoas entre municípios inseridos nos limites de seu território, foi editada no âmbito de sua competência constitucional residual ( **art. 25, §1º, CF/88** ).

O constituinte valeu-se do princípio da predominância de interesses como critério básico para proceder à divisão de competências entre os entes federativos, nas mais diversas matérias, incluindo serviços públicos relativos a transporte. Desse modo, atribuiu à União a competência para explorar serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional, nos moldes do **art. 21, XII, “e”, da Carta Republicana** , e aos Municípios, a de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo, por força do **art. 30, V, da Constituição** . Por conseguinte, ficou a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada.

Em verdade, o caso sob exame diz com o **poder de polícia administrativa** sobre os serviços de transporte intermunicipal. Com efeito, compete à União organizar as diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte. Por outro lado, cabe ao Estado-membro dispor sobre o transporte estadual e intermunicipal, ao passo que ao Município incumbem as regras de interesse local. Inexiste, pois, ofensa ao art. 22, XI da Carta Política.

Sobre o tema preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello: “ *A expressão ‘poder de polícia’ pode ser tomada em sentido restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa* ”.

Esta Casa já **assentou a constitucionalidade** da fixação de normas regulamentares pelos Estados-membros como decorrência do respectivo **poder de polícia no que atine à segurança do transporte intermunicipal de passageiros** :

“CONSTITUCIONAL. VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. LEI 3.756, DE 2002, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. I. - **Lei 3.756/2002, do Estado do Rio de Janeiro, que**

autoriza o Poder Executivo a apreender e desemplacar veículos de transporte coletivo de passageiros encontrados em situação irregular: constitucionalidade, porque a norma legal insere-se no poder de polícia do Estado. II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI 2751, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 31.8.2005, DJ 24.02.2006).

À vista do exposto, a **Lei nº 8.027/2014 do Estado do Pará** foi elaborada em observância das normas constitucionais.

5. Ademais, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, ao estabelecer, por exemplo, no **artigo 2º**, que “ *A exploração do serviço de transporte intermunicipal de passageiros em veículos de pequeno porte, modalidade lotação, mediante retribuição pecuniária aferida por tarifa ou frete, será autorizado e controlado pela Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará – ARCON*”, e, no **artigo 18**, que “ *O Estado do Pará através do Departamento de Trânsito e Agência Reguladora, deverão exercer extensiva fiscalização do Serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros*”, **não dispôs sobre criação ou alteração de atribuições** de órgãos da Administração Pública. Preservada, portanto, a competência do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, a lei em apreço **não criou nem alterou nenhuma atribuição**, mas apenas assentou a própria **função da agência reguladora estadual**, chamada a participar do controle da exploração do serviço, que, destaque, já **faz parte da sua finalidade**, nos termos da sua norma criadora, a **Lei estadual nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997**, transcrita na fração de interesse:

#### “DA NATUREZA E FINALIDADES

Art. 1º Fica criada a Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará - ARCON-PA, autarquia especial no âmbito estadual, dotada de autonomia administrativa e financeira, ente de direito público revestido de poder de polícia, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de competência do Estado do Pará, cuja exploração tenha sido delegada a terceiros, entidade pública ou privada, através de concessão, permissão e autorização, precedida ou não da execução de obras públicas.

§ 1º A Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará - ARCON-PA poderá exercer as funções de regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos de outras esferas de governo que lhe sejam delegadas. (NR)

§ 2º A ARCON-PA terá sede e foro na Cidade de Belém, Capital do Estado do Pará. (NR)“

Saliento, por elucidativo, excerto das informações prestadas pelo **Governador do Pará** em defesa da **constitucionalidade** da lei:

“A lei em questão foi de iniciativa parlamentar e adveio da necessidade estabelecer regras e procedimentos claros no sentido de ordenar o transporte de passageiros na modalidade lotação de até seis passageiros, sobretudo no âmbito das regiões metropolitanas, interligadas que são por Municípios mais populosos, mas sempre, de qualquer modo, nas circunscrições do próprio território paraense.

(...)

Logo, a lei estadual questionada pelo *Parquet* federal obedeceu à normal tramitação e veio ao encontro do regular exercício do poder de polícia atribuído ao ente federativo nos estritos limites de sua competência constitucional de criar normas e procedimentos visando a regulamentar o transporte intermunicipal de passageiros, através de atividade devidamente autorizada e fiscalizada, sem que com isso haja invasão das competências dos seus Municípios (não se trata de transporte municipal urbano, que a lei expressamente exclui) e nem mesmo da própria União, cujas diretrizes gerais não deixam de ser observadas, segundo também disposição expressa da lei.

(...)

Pois bem. Realizada a análise do teor normativo da lei paraense, associado ao contexto sobre o qual foi editada, forçoso concluir que se trata de ato normativo submetido ao contexto de regulamentação do transporte intermunicipal de passageiros, decorrente da necessidade interventiva do estrito exercício do poder de polícia a fim evitar a proliferação de transporte ao sistema, à margem de normatização alguma, estratificando os correlatos deveres estatais de controle e fiscalização concreta por parte do Poder Público”.

A contextualização realizada pelo próprio **Chefe do Poder Executivo** do Estado do Pará quanto ao momento de criação da lei impugnada é de grande valia para a exegese do texto legal em exercício do juízo de aferição da sua inconstitucionalidade, ora afastada.

Finalmente, quanto ao tema, confirmam-se os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente”. (ADI 4723, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 08/07/2020)

“PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Não discrepa da Constituição Federal ato normativo, veiculado em diploma de iniciativa parlamentar, mediante o qual instituída plataforma de combate à violência em instituições estaduais de ensino, ausente supressão ou limitação das atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, observado o princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Lei Maior”. (ADI 2865, Relator: Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 06/07/2020)

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA ÓRGÃOS OU CARGOS PÚBLICOS E NÃO GERA DESPESAS AO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos. Precedentes. 2. Hipótese em que dissentir da conclusão adotada pelo Tribunal de origem exigiria uma nova apreciação do conjunto fático-probatório constante dos autos (Súmula 279/STF). 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento”. (RE 1243591 AgR, Relator: Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 06/03/2020)

Assim, na esteira da jurisprudência desta Casa, entendo não configurada a inconstitucionalidade alegada.

6. Ante o exposto, conheço da ação direta e julgo **improcedente** o pedido

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 26/11/2021 00:00