



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Registro: 2024.0000130667**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2158697-85.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ILHABELA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ILHABVELA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, PAULO AYROSA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI E DÉCIO NOTARANGELI.

São Paulo, 21 de fevereiro de 2024.

**JARBAS GOMES**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**VOTO N° 29.700/2024**

**Órgão Especial**

Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2158697-85.2023.8.26.0000

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requeridos: Presidente da Câmara Municipal de Ilhabela e Prefeito do Município de Ilhabela

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei n° 1.529, de 03 de maio de 2022, editada pelo Município de Ilhabela, que “dispõe sobre a prioridade na fila de embarque para travessia de balsa aos veículos que especifica”. Inconstitucionalidade. Compete ao Estado-membro a edição de norma que regulamenta o transporte intermunicipal e aquaviário. Ao estabelecer regras de acesso preferencial à balsa que realiza o trajeto entre os municípios de Ilhabela São Sebastião, a norma impugnada invadiu a competência estadual. Inteligência do artigo 25, §§ 1° e 3°, da Constituição Federal; e dos artigos 158, parágrafo único, e 205, inciso VII, da Constituição Estadual. Exame da jurisprudência.

**PROCEDÊNCIA.**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da Lei n° 1.529, de 03 de maio de 2022, editada pelo Município de Ilhabela, que *“dispõe sobre a prioridade na fila de embarque para travessia de balsa aos veículos que especifica”*.

Sustenta o autor, em síntese, contrariedade aos artigos 5º, 19, inciso III, e 25, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal; e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

aos artigos 1º, 111, 119, 158, parágrafo único, e 205, inciso VII, da Constituição Estadual. Alega que compete privativamente aos Estados-membros legislar sobre o transporte aquaviário intermunicipal e colaciona julgados sobre o tema. Afirma que, ao conceder prioridade para a travessia de balsas no sentido Ilhabela/São Sebastião aos veículos licenciados nesses municípios, a norma fere o princípio da isonomia, denotando ausência de racionalidade e proporcionalidade. Requer, por fim, a concessão de medida liminar para a suspensão dos efeitos da lei até o final e definitivo julgamento da lide.

Indeferida a liminar (fls. 65-67), o autor apresentou agravo interno, ao qual foi negado provimento (fls. 163-166).

O Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito prestaram informações (fls. 79-89 e 93-104).

A D. Procuradora-Geral do Estado, embora instada, não se manifestou (fl. 77).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça, por sua vez, opinou pelo acolhimento do pedido (fls. 176-180).

É o breve relato.

Cumprе assinalar, desde logo, que a Suprema Corte consolidou o entendimento de que é possível aos Tribunais Estaduais realizar o controle concentrado de constitucionalidade



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

de leis municipais e estaduais em face de princípios e normas da Constituição Federal, desde que sejam elas de reprodução obrigatória pela Carta do Estado. Eis a tese fixada no julgamento do RE nº 650.898/RS, em 1º.8.2017, sob o regime de repercussão geral (Tema nº 484): *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”*.

No Estado de São Paulo, o legislador constituinte previu 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”* (artigo 144), do que resulta a submissão dos Municípios aos princípios instituídos na Lei Maior, viabilizando, conseqüentemente, a apreciação da presente demanda por este Sodalício.

Posta essa premissa, transcreve-se, para melhor compreensão, a norma impugnada:

*“Art. 1º Os veículos licenciados nos municípios de Ilhabela e São Sebastião terão prioridade para realizar a travessia de balsas, no sentido Ilhabela/São Sebastião sobre veículos de outras localidades, até o bolsão de embarque.*

*Parágrafo único – A prioridade aos veículos mencionados no caput deste artigo não prevalecerá sobre as*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*demais prioridades concedidas aos idosos, gestantes, pessoas com deficiência e outras concedidas pela legislação vigente.*

*Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente lei no que entender necessário.*

*Art. 3º Esta lei entrará em vigor 60 dias após a sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário”.*

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios autonomia e capacidade de auto-organização e gestão, além de competência material e legislativa, nos termos dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, inciso VII, alínea “c”.

Entretanto, sua autonomia política e administrativa, que lhes confere poder para organizar sua própria estrutura, não pode contrariar as normas constitucionais. Em outras palavras, ainda que o Município seja competente para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), deverá observar o disposto nas Constituições Federal e Estadual.

Sobre o transporte intermunicipal e hidroviário, destacam-se os seguintes preceitos:

**Constituição Federal:**

*“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*§ 1º. São reservadas aos Estados as competências*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.*

(...)

*§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”*

**Constituição Paulista:**

*“Artigo 158 - Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais.*

*Parágrafo único - Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão.*

(...)

*Artigo 205 - O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para:*

(...)

*VII - o desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico”.*

Referidas normas conferem ao Estado a prerrogativa de dispor sobre o transporte intermunicipal e hidroviário.

Ao contrário do que alegam os réus, o acesso à balsa não pode ser considerado como assunto de interesse



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

exclusivamente local. A norma impugnada não trata da circulação no Município de Ilhabela, mas do acesso de veículos ao modal de transporte operado pelo Estado e que deve ser, portanto, por ele regulamentado. Reforça essa convicção a circunstância de o serviço “Hora Marcada”, que permite o embarque nas balsas em horário previamente agendado, ser oferecido pelo Departamento Hidroviário do Estado.

O fato de os veículos que aguardam a travessia pela balsa trafegarem em logradouro que também é utilizado para o trânsito local, por si só, não confere ao Município a competência de editar normas que, frise-se, interferem no transporte intermunicipal. Sobre essa questão assim se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

***“DIVERGÊNCIA. ACÓRDÃOS DA MESMA TURMA. SÚMULA Nº 353. DISSENSO DEMONSTRADO. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. Não incide, no caso, o óbice do verbete mencionado, porque a composição da Turma, ao tempo dos paradigmas, era majoritariamente diversa da que tinha quando do julgamento do acórdão embargado. Demonstrado o dissenso, apreciam-se os embargos. A Carta de 1988 estabelece as esferas de competência dos entes federados para a definição das linhas de transporte coletivo de passageiros, cabendo aos Estados as intermunicipais e aos Municípios as intramunicipais, nada impedindo, obviamente, que o serviço de transporte intermunicipal se exerça no território municipal, utilizando-se, mesmo, de logradouros que também servem de itinerário para o transporte local. Acórdão que se acha em conformidade com essa orientação. Embargos rejeitados”.***



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(RE nº 107.337 EDv, Tribunal Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 20.2.1992, destacamos).

Confirmam-se outros julgados da Corte Suprema a respeito da competência do Estado para legislar sobre transporte intermunicipal:

*“Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Legitimidade ativa ad causam. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da República. Alegação de Inconstitucionalidade da Lei Federal Nº 11.795/2009, que dispõe sobre prazo de validade dos bilhetes de passagem de transporte coletivo rodoviário de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional pelo prazo de um ano, no tocante ao transporte intermunicipal de passageiros. Atribuição constitucional de competência residual aos Estados-membros (CF, art. 25, §1º). Inconstitucionalidade. 1. Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional do Transporte – CNT (art. 103, IX, da Constituição da República). Demonstradas a abrangência nacional da entidade e a pertinência temática entre os fins institucionais da entidade requerente e o tema suscitado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, como decorre do seu Estatuto. 2. O art. 22, XI, da Constituição da República fixa a competência privativa da União para legislar sobre “trânsito e transportes”. O significado da competência privativa atribuída à União quanto à legislação sobre transporte de passageiros há de ser definido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a titularidade da exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e). Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). Resta a cargo dos Estados-membros a*





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF). 3. A União Federal, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. Precedentes. 4. O prazo de validade do bilhete, mais elastecido ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo. 5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano. 6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo 'intermunicipal'".*

(ADI nº 4289, Tribunal Pleno, rel. Min. Rosa Weber, j. em 11.4.2022);

**“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**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*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 nº 549549 AgR, 2ª Turma, rel. Min. Elen Gracie, j. em 25.11.2008).

Destarte, a lei impugnada, ao regulamentar o acesso ao transporte aquaviário intermunicipal, afronta o artigo 25, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal; e os artigos 158, parágrafo único, e 205, inciso VII, da Constituição Estadual; sendo curial, pois, reconhecer sua inconstitucionalidade.

A solução aqui adotada é corroborada pela jurisprudência deste C. Órgão Especial em caso semelhante:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS 4.622/2019 E 4.640/2019 DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ/SP, A SEGUNDA MERAMENTE ALTERADORA DA PRIMEIRA QUE, POR SUA VEZ, 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" – ARTS. 2º, 4º, 5º, 6º, 7º E 8º, PRIMEIRA PARTE, QUE DESBORDAM DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA AO ESTADO-MEMBRO (TRANSPORTE INTERMUNICIPAL, INCLUSIVE O AQUÁTICO) – VIOLAÇÃO DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA C.C. ART. 25, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – RECONHECIMENTO - PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS – MUNICÍPIO, ADEMAIS, QUE INTEGRA A REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA E, POR ISSO, NÃO PODE**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**ADOTAR SOLUÇÃO LOCAL SEM LEVAR EM CONSIDERAÇÃO OS INTERESSES DOS DEMAIS INTEGRANTES DESSA REGIÃO – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 152, CAPUT, IV, E 153, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – ARTS. 3º E 8º, PARTE FINAL, DA LEI 4.622/2019, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 4.640/2019, QUE IMPÕEM NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – INICIATIVA DE PARLAMENTAR – AFRONTA À COMBINAÇÃO DO ART. 144 COM OS ARTS. 24, § 2º, ITEM 2, E 47, II, XIV, XIX, ALÍNEA "A", TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - RECONHECIMENTO – DEMAIS NORMAS IMPUGNADAS (ARTS. 1º E 9º) QUE SÃO INCONSTITUCIONAIS POR ARRASTAMENTO – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE”.**

(Direta de Inconstitucionalidade nº 2222657-54.2019.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. em 6.4.2020).

Isto posto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.529, de 03 de maio de 2022, do Município de Ilhabela.

**José Jarbas de Aguiar Gomes**  
**Relator**