



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

3ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo

C O N C L U S ã O

Em 21 de novembro de 2009, faço estes autos conclusos ao MM. Juiz Federal
RENATO BARTH PIRES.

Técnico/Analista Judiciário – RF

PROCESSO: DECIDIDO EM PLANTÃO PROCEDIMENTO ORDINÁRIO
AUTORA: CONCESSIONÁRIA DA RODOVIA PRESIDENTE DUTRA –
NOVADUTRA
ASSIST.: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT
RÉU: MUNICÍPIO DE JACAREÍ

DECISÃO

Vistos etc.

Trata-se de ação declaratória, proposta pela autora com a finalidade de declarar seu alegado direito à cobrança de pedágio na Rodovia Presidente Dutra, afastando, por inconstitucional, a Lei nº 5.409/2009, do Município de Jacareí, que isentou do recolhimento na chamada “cabine antifuga”, no acesso aos bairros no entorno do Chácaras Reunidas, Ygarapés, Lagoinha e Avenida Lucas Nogueira Garcez, todos os veículos com placas do Município de Jacareí.

Sustentando a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito, assim como a necessidade de exame do pedido em regime de plantão, a autora afirma que a lei em questão reproduz, em essência, a Lei nº 4.878/2005, também do Município de Jacareí, que já havia sido declarada inconstitucional pelo Egrégio



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo

Tribunal de Justiça de São Paulo.

Afirma, além disso, que há vício de iniciativa na referida Lei, já que oriunda de projeto elaborado por Vereador daquele Município, enquanto que a Constituição do Estado de São Paulo estabelecerá hipótese de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Aduz, ainda, que a competência para disciplina da matéria é da União, tanto porque a rodovia é um bem da União, como também porque se trata da regulamentação do transporte rodoviário interestadual de passageiros, além de não se circunscrever a matéria a assunto de interesse predominantemente local. Sustenta, finalmente, que a isenção em questão importaria violação ao princípio da isonomia.

A inicial veio instruída com documentos.

É a síntese do necessário. **DECIDO.**

Observo, desde logo, que a Lei Municipal nº 5.409/2009, impugnada nestes autos, foi publicada no Boletim Oficial de **hoje** e contém, em seu art. 4º, determinação para entrada em vigor na data de sua publicação.

Estão presentes, assim, os pressupostos necessários para exame do pedido de antecipação dos efeitos da tutela em regime de plantão.

Vale também observar que, como regra geral, as demandas propostas por concessionárias de serviços públicos federais não atraem, ao menos necessariamente, a competência da Justiça Federal para processar e julgar esses feitos.

De fato, sendo indubitoso que tais concessionárias são empresas privadas, não estaria presente quaisquer das hipóteses previstas no art. 109 da Constituição Federal de 1988, ainda que a concessão recaia sobre a exploração de um bem ou serviço público da União.

A própria Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, em seu



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo

art. 25, prescreve que a responsabilidade do Estado por atos de concessionários de serviço público é meramente **subsidiária**, razão pela qual as ações que digam respeito à concessionária devem ter curso perante a Justiça Estadual Comum.

No caso específico destes autos, todavia, duas razões autorizam uma modificação desse entendimento.

A primeira delas é que a isenção da cobrança do pedágio, nos termos previstos na citada Lei municipal, importa alteração significativa do **próprio contrato de concessão**, alcançando a esfera de direitos ou interesses subjetivos do Poder Concedente. No caso, direitos ou interesses da União, mesmo da autarquia criada especificamente para atuação na área de transporte rodoviário interestadual de passageiros, que é a AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT (art. 23 da Lei nº 10.233/2001).

Além disso, embora não se possa falar na figura no “litisconsórcio ativo necessário” (uma vez que não é possível, juridicamente, obrigar qualquer pessoa a litigar no pólo ativo da relação processual), há fundadas razões para crer que a ANTT terá interesse em atuar neste feito, como assistente da autora (simples ou litisconsorcial), o que também justifica a competência da Justiça Federal.

Embora tais circunstâncias devam ser mais bem examinadas no curso do procedimento, são suficientes para autorizar o exame do pedido de antecipação dos efeitos da tutela.

Quanto às questões de fundo, é certo que não cabe a este Juízo examinar, nos limites deste processo, se é “justa” a cobrança de pedágio na Rodovia Presidente Dutra aos moradores de Jacareí. Em uma região em que os deslocamentos entre municípios vizinhos se fazem por uma rodovia cujas margens estão quase que inteiramente urbanizadas, é de se ponderar a razão pela qual não se previu um tratamento específico para essa situação quando da concessão.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo

Os órgãos de imprensa regional também têm noticiado uma importante mobilização social para assegurar a referida isenção, que é digna de todo respeito, mas cujos efeitos precisam estar circunscritos ao que prescrevem a Constituição, as leis e o próprio contrato de concessão.

No caso em discussão, ao pretender legislar sobre o tema, o Município de Jacareí acabou por violar não apenas a competência material da União para exploração dos “**serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros**” (art. 21, XII, “e”, da Constituição Federal de 1988), mas também a própria competência privativa da União para legislar sobre “**trânsito e transporte**” (art. 22, XI, da Constituição Federal de 1988).

Há, ainda, um outro fundamento que autoriza o deferimento do pedido.

O núcleo constitucional básico das competências legislativas municipais está contido no art. 30, I, da Constituição Federal, que atribui aos municípios a competência para “**legislar sobre assuntos de interesse local**”.

Embora o Texto de 1988 não tenha reproduzido a terminologia da Carta de 1969, que fazia referência ao “**peculiar interesse**” como determinante da fixação da competência do Município (art. 15, II), não deixou de acolher a orientação segundo a qual o conceito de “interesse local” está relacionado com a **predominância** do interesse municipal sobre o das demais esferas da Federação.

Realmente, ao menos em princípio, todos os assuntos que interessem ao Município podem, de uma forma ou de outra, em maior ou menor extensão, interessar à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Por essa razão é que Hely Lopes Meirelles, autor clássico sobre o tema, consignou que “**o que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União**”. Assim, completou, “tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

3ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo

interessar também ao Estado-membro e à União” (*Direito municipal brasileiro*, 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 107-108).

Também em razão disso é que a doutrina tem entendido dispensável que o interesse em questão seja **exclusivamente** local. Basta, portanto, que tais interesses se relacionem com suas **necessidades imediatas**, ainda que com repercussões indiretas sobre as necessidades gerais (v., por exemplo, Celso Ribeiro Bastos, *Curso de direito constitucional*, 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 311; Pinto Ferreira, *Curso de direito constitucional*, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998 p. 271; André Ramos Tavares, *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 754-755; Regina Maria Macedo Nery Ferrari, *Controle de constitucionalidade das leis municipais*, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 59).

Subsiste, destarte, o critério da **predominância do interesse** local como o critério indicador da competência legislativa municipal.

No caso dos autos, verifica-se que a matéria relativa isenção do pedágio, ainda que para moradores ou veículos de um único município, não é **predominantemente local**, ao contrário, interfere inequivocamente no livre exercício das competências da União, ente concedente.

Em caso análogo ao presente, o Egrégio Supremo Tribunal Federal entendeu ser impossível que lei estadual possa interferir nas condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos federais, nos seguintes termos:

“*Ementa:*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

3ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo

- Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, 'b') e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo" (ADInMC 2337, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 21.6.2002, p. 96).

Trata-se de hipótese, como visto, em que lei estadual pretendia interferir nos termos de uma concessão federal, com reflexos evidentes sobre o equilíbrio financeiro do contrato, como parece também ser o caso aqui em exame. Como também parece claro, a mesma orientação deve ser aplicada às leis municipais que persistam nesse intento.

Reconhecendo, portanto, a plausibilidade do direito invocado, está presente o risco de dano grave e de difícil reparação, na medida em que os valores não recebidos em razão da aludida isenção serão virtualmente irrecuperáveis, sendo certo que, em caso de eventual improcedência do pedido, será perfeitamente lícito aos interessados reclamar a devolução desses valores pagos.

A presente decisão estará sujeita, evidentemente, a eventual reexame por parte do Juiz Natural da causa, a quem o feito deverá ser distribuído tão logo encerrado o plantão judicial.

Em face do exposto, **defiro** o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para assegurar à autora o direito à cobrança do pedágio nas cabines de bloqueio situadas nas proximidades do Município de Jacareí, inclusive de veículos com placas desse Município.

Intimem-se a ANTT e a União para que se manifestem quanto



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

3ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo

ao interesse de ingressar no feito como assistentes (simples ou litisconsorciais) da autora.

Ao término do plantão, encaminhem-se os autos à Seção de Distribuição (SUDI) para que sejam livremente distribuídos.

Cite-se. Intimem-se.

São José dos Campos, 21 de novembro de 2009.

RENATO BARTH PIRES

Juiz Federal