

CONSULTA/2823/2009/TR/W

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAÍ – MG

At.: Sr. Dailton Geraldo Rodrigues Gonçalves

Administração Municipal – Transporte público – Transporte ilegal de passageiros – Limites de competência – Fiscalização – Código de Trânsito Brasileiro – Observações pertinentes.

Consulta-nos a Prefeitura Municipal de Unaí – MG, indagando-nos: “O Chefe do Poder Executivo pode desencadear processo legislativo contendo matéria para coibir o transporte ilegal de passageiros no âmbito do Município? Quais os limites da competência? A fiscalização pode ser promovida pelo setor competente da Prefeitura e a mesma se restringiria a perímetro urbano ou poderia alcançar as rodovias estaduais ou federais? Pode haver apreensão de veículos, entendido que o depósito/pátio de veículos apreendidos é administrado pelo Estado de Minas Gerais? O projeto de lei em anexo pode servir de parâmetro para formalização da matéria, sendo que o mesmo foi vetado no ano passado por vício de iniciativa?”.

Diante do que nos foi proposto, temos a considerar inicialmente que no tocante à competência, entendemos que a matéria é de interesse local e, sendo assim, pode ser legislada pelo Município, nos termos do art. 30, inc. I, da CF/88, desde que a iniciativa para desencadear o processo legislativo seja do Chefe do Poder Executivo e em total consonância com as leis federais sobre a matéria.

Vale lembrar que compete à União legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22, inc. XI, da Constituição Federal, o que inviabiliza a pretensão do Município em usurpar a matéria e estabelecer dispositivos contrários, por exemplo, ao previsto no Código de Trânsito Brasileiro, cabendo apenas a suplementação da legislação.

Anote-se que o desencadeamento do processo legislativo das leis que versam sobre serviços públicos propriamente ditos e de utilidade pública, como o transporte de passageiros, a nosso ver, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos da al. b do inc. II do § 1º do art. 61 da CF/88.

Em outras palavras, administrar e regulamentar os serviços públicos ou de utilidade pública, seja qual for a espécie, são atribuições típicas do Executivo municipal.

Nesse sentido, merece destaque a lição de Hely Lopes Meirelles: “A prestação de serviços pelo Poder Público é a atribuição primordial do governo e, até certo ponto, sua própria razão de ser. O Estado na sua acepção ampla – União, Estado-membro e Município – não se justifica senão como entidade de prestação de serviços públicos aos indivíduos que o compõem.

A função governamental – e particularmente administrativa – visa a assegurar a coexistência dos governados na Sociedade, mantendo a paz externa e a concórdia interna, garantindo e fomentando a iniciativa particular, regulando a ordem econômica, promovendo a educação e o ensino, preservando a saúde pública, propiciando, enfim, o bem-estar social, através de obras e serviços necessários à coletividade (serviços públicos propriamente ditos) ou convenientes aos indivíduos (serviços de utilidade pública)” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 12ª ed., Malheiros, São Paulo, 2001, p. 319).



E mais à frente acrescenta: “A regulamentação e o controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre e sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários” (cf. in ob. cit., p. 323).

Deste modo, vemos que o autor utiliza os termos “poder público” e “governo” na acepção de Administração Pública, ou seja, Poder Executivo. Decorrendo daí, portanto, o fato de pertencer ao prefeito a legitimidade privativa para apresentar projeto de lei nesse sentido.

Ademais, entendemos que a fiscalização poderá ser promovida pelo setor competente da prefeitura, restringindo-se ao perímetro urbano, não podendo alcançar as rodovias estaduais ou federais, em observância ao disposto no art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro.

Dessa forma, os veículos poderão ser apreendidos pelos agentes do órgão executivo de trânsito municipal (*vide* art. 256, inc. IV, do Código de Trânsito Brasileiro). Isso porque o Código de Trânsito Brasileiro dispõe que o veículo apreendido será removido para o depósito fixado pelo órgão executivo de trânsito municipal (cf. art. 271). Não havendo na esfera municipal tal órgão, poderá o Município realizar convênio com o Estado para efetivar a presente demanda, desde que devidamente previsto na legislação pertinente.

Por fim, o projeto de lei em anexo, a rigor, poderá servir de parâmetro para a formalização da matéria, com ressalvas em relação ao estabelecer a aplicação de penalidades, haja vista que a legislação municipal deverá somente suplementar a federal, devendo disciplinar matérias de interesse local em total consonância com o Código de Trânsito Brasileiro, que não nos parece ocorrer no presente caso.

Essas são as considerações que nos parecem pertinentes à consulta formulada, sem embargo e demonstrando, desde já, o nosso respeito às eventuais opiniões divergentes que possam existir sobre o tema aqui abordado.

São Paulo, 15 de abril de 2009.

Elaboração:

(assinado no original)
Tatiana Rigorini Navarro
OAB/SP 242.447

Aprovação da Consultoria NDJ

(assinado no original)
Cerdônio Quadros
OAB/SP 40.808



PARECER

Nº: 0487/09¹

- SP - Serviço público. Transporte coletivo. Competência municipal para regular o transporte em vias urbanas e rurais limitado a seu território.

CONSULTA:

A Prefeitura Municipal solicita exame deste Instituto sobre a legalidade de projeto de lei que tenha por objetivo coibir o transporte ilegal de passageiros, em particular quanto à reserva de iniciativa para proposição, bem como da competência municipal para tratar da matéria.

RESPOSTA:

A Constituição da República cuidou de fixar competências administrativas e normativas para a União, Estados e Municípios, com vistas a dar consecução aos serviços públicos de transporte coletivo. À União reservou competência para legislar sobre as diretrizes gerais sobre trânsito e transporte, como também para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (arts. 21, XII, "e"; e 22, IX e XI).

Os serviços de transporte coletivo também se incluem entre as competências locais, haja vista que a Constituição conferiu aos Municípios a tarefa de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, observados, obviamente, seus limites territoriais (art. 30, V).

Sob essa perspectiva, aos Estados coube a competência residual para legislar sobre regras de trânsito, assim como administrar os serviços de transporte intermunicipal prestados dentro de suas divisas (arts. 22, parágrafo único; 24, §§ 2º e 3º; e 25, §§ 1º e 3º).

Sobre essa repartição de competências entre as esferas federativas, ensinava Hely Lopes Meirelles²:

"De um modo geral pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação

¹ Parecer solicitado pelo Sr. Dáilton Geraldo Rodrigues Gonçalves, Assessor Executivo de Governo da Prefeitura Municipal de Unai – MG.

² *Direito Municipal Brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 319.



intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de interesse local (CF, art. 30, I e V).

Realmente a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades da estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população.”

De igual modo, anota Alexandre de Moraes³:

“Se à União caberá a organização das diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte (trânsito e transporte) e ao Município as regras de interesse local, resta saber a abrangência da competência remanescente dos Estados-membros.

Ao analisar a questão, Celso Bastos afirma que a ‘partilha de competências desemboca num modelo de repartição que incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se, por este mesmo caminho à mesma conclusão: ao Município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local, ou municipal’. (Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política nº 05, Ed. RT, pág. 169).

/.../

Concluímos, portanto, que não compete à União nem tampouco aos Municípios legislar sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão de competência de atuação do Estado-membro.”

Vê-se, então, ser da órbita de competência municipal a organização dos serviços de transporte de passageiros, quer coletivo, quer individual, prestados em vias urbanas e rurais, conquanto circunscritas a seus limites territoriais. Nada impede, contudo, a realização de convênios para que as políticas de transportes sejam desenvolvidas em conjunto com o Estado ou a União.

Assim é que, em termos formais, não pesa vício de inconstitucionalidade sobre o projeto de lei trazido a exame, eis que a matéria ali contida se insere entre as competências municipais, bem como não está sujeita à reserva de iniciativa pelo Chefe do Executivo, na forma dos arts. 61, § 1º, II; 165 da Constituição.

³ “Competência. Trânsito e transporte intermunicipal. Constituição Federal.” *Justitia São Paulo* 57 (172), out/dez, 1996. p. 85-86.

Sem embargo, o texto proposto carece de ajustes, a fim de melhor expressar o que se pretende em termos técnicos adequados. Algumas considerações pontuais são destacadas na sequência.

Parece bastante inapropriado caracterizar como fraude a exploração de serviço público pelo particular sem a devida outorga pela autoridade pública, como disposto no art. 2º. Por fraude deve se entender a ação praticada de má fé, com abuso de confiança, por falsificação e adulterações feitas na clandestinidade, com vistas à obtenção para si ou para outrem de vantagem ilícita em prejuízo de terceiros. A depender da gravidade do caso, a fraude pode implicar até o crime de estelionato capitulado no art. 171 do Código Penal. Não parece ser esta a situação que se pretende configurar na proposta, além do que definição desse naípe esbarra na reserva de competência à União para legislar sobre matérias da esfera civil e penal, como exposto no art. 22, I da Constituição.

Definir atribuições a uma Secretaria Municipal, como previsto no art. 3º, é assunto afeto à exclusiva esfera do Poder Executivo, sujeitando-se, pois, à reserva de iniciativa, sendo o que se extrai do comando constitucional constante da alínea "e" do inciso II, do § 1º do art. 61.

Sobre o tema, este Instituto já consolidou entendimento em seu Enunciado nº 2/2004, cujo teor convém reproduzir:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados. Pareceres 0128/2003 - 1483/2003 - 0735/2004."

O Índice de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA previsto no art. 4º, § 2º também não se afigura o indexador mais adequado para servir de base para a atualização monetária de sanções administrativas, uma vez que sua metodologia de cálculo reflete a variação de preços dos produtos consumidos pela população. Vale dizer que, muito embora o Município seja livre para eleger o indexador para corrigir os créditos em seu favor, a variação não pode exceder os índices federais, já que a função da atualização monetária é apenas manter o poder aquisitivo da moeda, e não produzir ganhos financeiros.

Nesse sentido, já se posicionou o Supremo Tribunal Federal⁴:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA DO ESTADO. CORREÇÃO MONETÁRIA PELA UFESP. LEGITIMIDADE DECLARADA PELO PLENO DESTES TRIBUNAL. PARÂMETRO PARA ATUALIZAÇÃO DA UNIDADE FISCAL: ÍNDICE FIXADO PELO GOVERNO FEDERAL. 1. Correção monetária de tributos estaduais. Legitimidade de aplicação da UFESP, desde que o indexador utilizado para atualizar o seu valor não exceda o índice federal vigente à época. 2. Indexador da UFESP situado

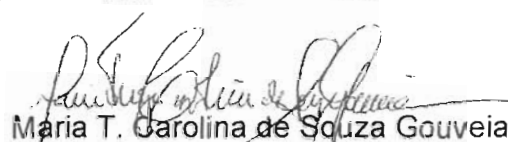
⁴ RE-AgR 168602/SP, 1ª. T, Rel. Min. Eros Grau, j. 30/11/2004, DJU de 22/04/2005, p. 11.



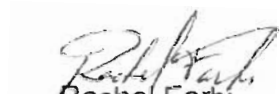
em patamar inferior àquele fixado pelo Governo Federal. Possibilidade. O que não se admite é a incidência de índice de atualização monetária que não represente efetivamente a variação do poder aquisitivo da moeda nacional, sob pena de constituir excesso de execução. Agravo regimental a que se nega provimento."

Cabe alertar, por fim, que a previsão de pagamento de sanção pecuniária como condição para se interpor recurso administrativo (art. 3º, § 2º), tal como a caracterização da reincidência em qualquer momento anterior à decisão administrativa irrecorrível, reputam-se disposições que violam os princípios da presunção da inocência e do devido processo legal, garantias fundamentais consagradas pela Constituição nos incisos LIV e LVII do art. 5º.

É o parecer, s.m.j.


Maria T. Carolina de Souza Gouveia
Consultora Técnica

Aprovo o parecer.


Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 27 de abril de 2009.

MTCSG|prl
H:\2009\20090487 DOC