

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-100/2014 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-064/2014
CONFORME PROCESSO-438/2014**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 12/08/2014 15:04:47

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL AO
PROJETO DE LEI N. 064/2014, COM
RESSALVA.**

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Na Justificativa vislumbra-se que o executivo municipal requer autorização legislativa para alterar dispositivos da Lei Municipal nº. 2453/2006 que cria as áreas de estacionamento rotativo. Informam que tais alterações visam adequar a legislação municipal aos apontamento do CETRAN Conselho Estadual de Trânsito, órgão fiscalizador e deliberativo quanto as leis de trânsito, o qual em vistoria ao Departamento de Trânsito, constatou a necessidade de algumas adequações na referida lei. Informam que uma das adequações visa separar o trabalho do Agente de Trânsito e do monitor da empresa concessionária, descrevendo corretamente cada um, identificando a função de cada um e deixando claro que cabe ao Agente de Trânsito a autuação do veículo, através da lavratura do Auto de Infração.

Verifica-se que Anexo ao projeto de lei não foi acostado o apontamento informado pelo CETRAN, o que acaso, os Vereadores ou a Comissão de Constituição, Justiça e Redação entendam poderá ser solicitado como forma de melhor complementar as informações da proposição.

Primeiramente, informa-se a existência da Lei Federal nº. 9.503/97 que disciplinou toda a organização do trânsito no Município. Destacou a referida norma em seu art. 24 e incisos que passa a ser de competência dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Municípios e, enumera as competências reservadas do Município nas atribuições executivas relativas ao trânsito, dentre elas, a de implantar, manter e operar o sistema de estacionamento pago nas vias.

Logo, resta clara a iniciativa que é privativa do chefe do poder Executivo quanto a disciplina de estacionamento rotativo, matéria de trânsito, não existindo qualquer vício de iniciativa a ser arguido.

Assim, há que se concluir que o sistema de Estacionamento Rotativo visa regulamentar o uso de bens de uso comum do povo. Isso porque a simples classificação do bem público em bem de uso comum do povo não impede a regulamentação por parte do Poder Público, caso esteja presente o interesse da coletividade.

Verifica-se o ensinamento do mestre José dos Santos Carvalho Filho:

[...] o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade. Por outro lado, o fato de servirem a esse fim

não retira ao Poder Público o direito de regulamentar o uso, restringindo-o ou até mesmo impedindo, conforme o caso, desde que se proponha à tutela do interesse público” (in Manual de Direito Administrativo, Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010)

Também, colaciona-se os ensinamentos do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

“[...] uso comum é a utilização de um bem público pelos membros da coletividade sem que haja discriminação entre os usuários [...] De fato, as praias, as ruas, os mares, os rios, todos esses bens de uso comum do povo são exemplos que prestigiam a hipótese de uso comum.”

Desta feita, totalmente ao encontro da doutrina e da própria legislação a regulamentação de tais bens públicos, disciplinando de forma equânime seu uso.

Entendo que não resta dúvidas então, quanto à legalidade do projeto ora analisado.

Em continuidade informa-se que a Constituição Federal, dispõe:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XI - trânsito e transporte;”

A primeira vista, tem-se a conclusão de que é vedado ao município editar legislação própria acerca de estacionamento rotativo, pois usurparia matéria de competência da União. Entretanto, a sustentação para a regulamentação de estacionamento rotativo remunerado encontra guarida no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal e nos artigos 99 e 103 do Código Civil:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

“Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;”

“Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.”

Nesse sentido, a edição de normas municipais que versam sobre estacionamento rotativo são normas administrativas, de posturas dos usuários das vagas públicas de estacionamento. **Portanto, como essas normas administrativas tratam de matéria de interesse local, não invadem competência da União, mas são de legítima competência dos municípios.**

Esse entendimento leva à conclusão de que, por ser norma administrativa,

de postura, o descumprimento desta sujeita a aplicação de sanção administrativa ao infrator, definida pela própria legislação municipal, o que de fato parece que o projeto pretende regular.

Ocorre que, muito embora a regulação do estacionamento rotativo remunerado seja norma administrativa de interesse local, seu descumprimento é, na prática, sancionado por multa de trânsito, aplicada nos termos do Código de Trânsito Brasileiro. Veja-se as disposições deste diploma legal sobre o tema:

“Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.”

“Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX.”

“Art. 181. Estacionar o veículo:

XVII - em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização (placa - Estacionamento Regulamentado):”

Veja-se que a legislação nacional prescreve os tipos de infração de trânsito e respectivas sanções, expressamente prevendo o exercício desse poder pelos municípios. Considerando que a infração de trânsito deve ser sancionada com multa de trânsito, de cobrança facilitada uma vez que é atrelada ao registro de propriedade do veículo, enquanto que a infração administrativa deve ser sancionada de acordo com o disposto na lei municipal.

Ressalte-se apenas que, para a imposição de sanções do Código de Trânsito Brasileiro, bem como para exercer as competências previstas nessa norma, é necessária a integração do município ao Sistema Nacional de Trânsito, nos termos do artigo 24, § 3º e Resolução CONTRAN nº 296/2008.

Além disso, é facultado ao Município conceder a terceiros a prestação de serviços públicos, nos termos do art. 175 da Constituição Federal:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de

serviços públicos.”

Entretanto, apenas a prestação de serviços públicos é passível de delegação, não albergando aí o poder de polícia, insuscetível de delegação a terceiros por ser tarefa intrínseca à Administração Pública. Nesse sentido assevera José dos Santos Carvalho Filho:

Acrescente-se que a delegação não pode ser outorgada a pessoas da iniciativa privada, desprovidas de vinculação oficial com os entes públicos, visto que, por maior que seja a parceria que tenham com estes, jamais serão dotadas da potestade (*ius imperii*) necessária ao desempenho da atividade de polícia. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 72-73)

Daí que a concessão a terceiros de serviços relativos ao sistema de estacionamento rotativo remunerado abrange apenas a manutenção e operação do sistema, permanecendo sob a Administração pública o poder de polícia para autuar os possíveis infratores.

Aliás, a delegação pode estar acompanhada da atividade fiscalizadora, de caráter preventivo, cabendo à concessionária a verificação e constatação dos fatos, porém, sem força para instituir qualquer restrição ao infrator. José dos Santos Carvalho Filho argumenta:

Em determinadas situações em que se faz necessário o exercício do poder de polícia **fiscalizatório** (normalmente de caráter preventivo), o Poder Público atribui a pessoas privadas, por meio de contrato, a operacionalização material da fiscalização [...]. Aqui o Estado não se desdobra do poder de polícia nem procede a qualquer delegação, mas apenas atribui ao executor a tarefa de operacionalizar máquinas e equipamentos, sendo-lhe incabível, por conseguinte, instituir qualquer tipo de restrição; sua atividade limita-se, com efeito, à **constatação de fatos**. (idem)

Esse argumento permite responder a primeira indagação da consulta, acerca da possibilidade de emissão de avisos de irregularidade, sendo a resposta afirmativa, ou seja, é possível que a concessionária exerça a fiscalização do cumprimento das normas do estacionamento rotativo remunerado e relate os fatos constados em aviso de irregularidade. Entretanto, não há possibilidade de se aplicar restrições ao infrator apenas com base no aviso de irregularidade, pois ele serve apenas como informativo, alerta da situação irregular, não podendo ser convertido em sanção administrativa ou multa de trânsito.

Nessa linha, a resposta da segunda questão é negativa. Conforme anunciado, o poder fiscalizatório delegado à concessionária não abrange a imposição de restrições ou sanções, não sendo permitido exigir do administrado a regularização do aviso mediante pagamento de multa ou aquisição de determinada quantidade de cartões de estacionamento.

Por fim, quanto à terceira questão, a resposta também é negativa, pois, conforme argumentado, o aviso de irregularidade serve apenas como alerta,

constatação de fatos, não sendo documento válido, isoladamente, a motivar a emissão de auto de infração de trânsito, de modo que é ilegal sua conversão em multa de trânsito. Aliás, o próprio Código de Trânsito Brasileiro estabelece os requisitos para a lavratura do auto de infração de trânsito:

“Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

I - tipificação da infração;

II - local, data e hora do cometimento da infração;

III - caracteres da placa de identificação do veículo, sua marca e espécie, e outros elementos julgados necessários à sua identificação;

IV - o prontuário do condutor, sempre que possível;

V - identificação do órgão ou entidade e da autoridade ou agente autuador ou equipamento que comprovar a infração;

VI - assinatura do infrator, sempre que possível, valendo esta como notificação do cometimento da infração.

§ 2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

§ 3º Não sendo possível a autuação em flagrante, o agente de trânsito relatará o fato à autoridade no próprio auto de infração, informando os dados a respeito do veículo, além dos constantes nos incisos I, II e III, para o procedimento previsto no artigo seguinte.

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

Em resumo, é competente o município para legislar e regulamentar o estacionamento rotativo remunerado, sendo possível delegar à iniciativa privada, mediante licitação pública, os serviços de manutenção e operação do sistema, além de permitir à concessionária a emissão de aviso de irregularidade, a título de poder fiscalizatório. Contudo, é ilegal a imposição de multa de trânsito ou a exigência de regularização do aviso mediante aquisição de cartões de estacionamento. A lavratura do auto de infração de trânsito deve observar o disposto no artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro.

Anexo ao meu parecer acostei Parecer emanado pelo próprio CETRAN-RS, onde resta estipulado que a Prefeitura Municipal tem autonomia e competência legal para a implementação do estacionamento rotativo, bem como a sua exploração-realizada direta ou indiretamente pela Prefeitura, bem como cópia da

Lei Municipal nº. 7405 de 2011 que institui o estacionamento rotativo em Caxias do Sul e que ao que parece segue o mesmo modelo hoje aplicado no Município quanto a cobrança de tarifa de regularização para tão somente após ser convertida em caso de não pagamento em Auto de Infração de Trânsito.

Por todo o exposto, opino pela legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sob análise e, apenas, repasso a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para que emanem parecer, bem como para que decidam quanto a solicitação ou não do documento complementar sugerido por esta procuradora e, ainda, em relação a alteração do modelo atualmente aplicado neste Município apresentada pelo projeto de lei em tela.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral