

04/05/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 661.702 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : DEPARTAMENTO METROPOLITANO DE
TRANSPORTES URBANOS DO DISTRITO FEDERAL E
OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
RECDO.(A/S) : MARCIA FRAGA CAVALCANTI E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : ANDERSON GOMES RODRIGUES DE SOUSA

TRANSPORTE COLETIVO – CONTRATO PÚBLICO DE CONCESSÃO – HIGIEZ – DISCIPLINA NORMATIVA. Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude considerado o serviço público de transporte coletivo, e inconstitucional o condicionamento de liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, apreciando o tema nº 546 da repercussão geral, em prover parcialmente o recurso extraordinário, para assentar a validade do artigo 28 da Lei distrital nº 239/1992, alterado pelas de nº 953/1995 e 3.229/2003, excetuado o § 7º, no tocante ao qual declarou a inconstitucionalidade da expressão “das multas, preços públicos e demais encargos”, julgando improcedente o pedido formulado na inicial desta ação anulatória e deixando de fixar honorários advocatícios, presente o artigo 55 da Lei nº 9.099/1995. Foi fixada a seguinte tese: “Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude considerado o serviço público de transporte coletivo e inconstitucional condicionar a liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração”. Tudo nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão virtual, realizada de 24 a 30 de abril de 2020, presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na

RE 661702 / DF

conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 4 de maio de 2020.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 661.702 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : DEPARTAMENTO METROPOLITANO DE
TRANSPORTES URBANOS DO DISTRITO FEDERAL E
OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : RODRIGO OTÁVIO BARBOSA DE ALENCASTRO
RECDO.(A/S) : MARCIA FRAGA CAVALCANTI E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : ANDERSON GOMES RODRIGUES DE SOUSA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Vinicius de Andrade Prado:

A Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Distrito Federal, ao examinar (folha 110) recurso formalizado no curso do processo nº 2010.01.1.134691-8, manteve sentença mediante a qual declarada a nulidade de auto de infração – e sustados os efeitos dele decorrentes – lavrado pelo Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do Distrito Federal – DFTRANS, com alegada base no artigo 28 da Lei distrital nº 239/1992, alterado pelas de nº 953/1995 e nº 3.229/2003. Eis o teor do preceito:

Art. 28. Constitui fraude a prestação de serviço, público ou privado, de transporte coletivo de passageiros, de forma remunerada sem prévia concessão, permissão ou autorização do Governo do Distrito Federal, ou registro na Secretaria de Transportes, através do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU, observados os conceitos, diretrizes e normas específicas do Poder Público, nos termos da legislação federal ou distrital em especial nos termos dos Códigos de Transito, Tributário, de Proteção ao Consumidor e Trabalhista.

§ 1º Constitui fraude a operacionalização de transporte alternativo de passageiros por veículo não

RE 661702 / DF

autorizado, excetuando-se aquele regulamentado pela Secretaria de Transportes.

§ 2º Em caso de fraude serão aplicadas as seguintes penalidades de caráter cumulativo, sem prejuízo de outras cominações legais:

I – multas com valor mínimo de dois mil reais e máximo de cinco mil reais;

II – reciclagem do infrator em curso especial de trânsito, indicado pelo Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU ou pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF;

III – vistoria obrigatória do veículo realizada pelo Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU e Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF;

IV – interdição da atividade remunerada do transporte coletivo de passageiros, conforme regulamentação do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU;

V – cassação da permissão, concessão ou registro por infringência ao disposto no Regulamento do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU;

§ 3º A acumulação de penalidades prevista no parágrafo anterior só aproveita aos incisos I, II e III.

§ 4º O produto resultante da aplicação das penas pecuniárias previstas neste artigo constituem receita do Fundo de Transportes.

RE 661702 / DF

§ 5º São competentes para lavrar o auto de infração a dispositivos desta Lei os fiscais do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU, os agentes do Departamento de Trânsito do Distrito Federal e os da Polícia Militar do Distrito Federal, sob a coordenação do DMTU.

§ 6º Fica permitido o transporte de passageiros por veículos que conduzam funcionários sob contrato de prestação de serviço, desde que tenha autorização e siga as regulamentações expedidas pelo Poder Público.

§ 7º Os veículos apreendidos só poderão ser liberados após o pagamento das multas, preços públicos e demais encargos devidos ao Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU e Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF.

§ 8º O Poder Público expedirá todos os atos necessários a fiel aplicação do disposto nesta Lei.

O entendimento ficou resumido nos termos da seguinte ementa:

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS. APREENSÃO DE VEÍCULO. INVIABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 28, DA LEI DISTRITAL 239/92. SUSPENSÃO DA EXIBILIDADE DA MULTA PECUNIÁRIA. LIBERAÇÃO DO VEÍCULO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. O Conselho Especial do E. TJDF considerou inconstitucional o art. 28 da Lei Distrital nº 239/92, sendo nulo qualquer ato constrictivo (multa e apreensão do

RE 661702 / DF

veículo) realizado por autoridade distrital que teve fundamento neste dispositivo.

2. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida por seus próprios fundamentos, com súmula de julgamento servindo de acórdão, na forma do art. 46 da Lei nº 9.099/95. Sem custas e sem honorários.

(Processo nº 20100111346918, Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, relatora juíza Giselle Rocha Raposo, Diário da Justiça eletrônico de 17 de dezembro de 2010)

Ao manter a sentença, a Turma Recursal assentou que o legislador distrital, quando da edição da mencionada norma, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, presente o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Reputou limitada a competência legislativa do Distrito Federal à regulamentação da prestação de serviços de transporte coletivo por ele autorizados, aludindo aos artigos 30, inciso V, e 32, § 1º, da Lei Maior. Ressaltou que a interpretação dos incisos I, II e V do citado artigo 30 deveria ser feita em conjunto com o previsto no artigo 175 da Constituição Federal. Consoante preconizado na origem, o inciso VIII do artigo 231 do Código de Trânsito Brasileiro, ao tratar do transporte irregular de passageiros, não prevê, como penalidade, a apreensão do veículo utilizado para a prática da infração, mas somente a multa e a retenção deste, motivo pelo qual seriam incabíveis as sanções impostas aos particulares no caso. Mesmo se admitida a ausência de invasão da competência da União, acrescentou que apreender o automóvel e condicionar a liberação deste ao pagamento de todos os valores devidos pelo infrator implicaria ofensa ao artigo 5º, inciso LIV, da Lei Maior, porquanto resultaria na privação de bens sem o devido processo legal.

Protocolados embargos declaratórios, foram providos apenas para condenar o Departamento Metropolitano de

RE 661702 / DF

Transportes Urbanos do Distrito Federal – DFTRANS ao pagamento de honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor da causa.

Os recorrentes, no extraordinário (folha 116 a 121), interposto com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, articulam com a transgressão ao artigo 30, inciso V, da Constituição Federal. Sustentam que a competência descrita no dispositivo, ao autorizar o ente distrital a legislar sobre a organização e prestação de serviço público de transporte coletivo, abrangeria o poder de criar e impor penalidades aos cidadãos que praticarem o transporte irregular de passageiros, sendo tais sanções decorrentes do poder de polícia do mencionado ente. Consoante argumentam, a autuação não decorreu de infração de trânsito, mas da violação das regras atinentes ao serviço público de transporte urbano de passageiros. Ressaltam a inexistência de conflito de competências, presente o disposto no artigo 231, inciso VIII, da Lei federal nº 9.503/1997 e o veiculado na Lei distrital nº 239/1992. Segundo entendem, o artigo 22, inciso XI, da Lei Maior, ao atribuir à União competência para legislar sobre trânsito e transporte, não teria elidido a do Distrito Federal para a produção de normas acerca da organização de transporte público coletivo, afirmando ser o objeto de tais leis a prestação de serviço público, matéria distinta daquela privativa à União. Dizem da pertinência da submissão dos particulares às cominações previstas em ambos os diplomas, uma vez tutelados valores distintos. Evocam jurisprudência no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Sob o ângulo da repercussão geral, realçam a pertinência da discussão relativamente às grandes cidades brasileiras, no que em jogo a validade de multas aplicadas na situação versada com base nas legislações locais em face do artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal.

RE 661702 / DF

Os recorridos, nas contrarrazões (folha 132 a 141), apontam o acerto do ato atacado. Destacam a ofensa ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, frisando ter a Lei disciplinado questão atinente a transporte. Salientam a inexistência de competência comum ou concorrente quanto ao mencionado tema, sendo impróprio evocar, visando o reconhecimento da validade da Lei local nº 239/1992, o artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, no qual atribuída aos Municípios a organização e prestação de serviços de interesse local, incluído o referente a transporte coletivo. Citam o decidido na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.679, relator ministro Sepúlveda Pertence. Reportam-se ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça no recurso especial repetitivo nº 1.144.810, relator ministro Teori Zavascki, no que proclamado impróprio condicionar a liberação de veículo retido ao pagamento de multas e despesas. Reiteram a óptica adotada pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios na aludida arguição de inconstitucionalidade. Tecem considerações acerca das diferenças, sob os ângulos do procedimento e das penalidades, entre as prescrições dos artigos 231, inciso VIII, do Código de Trânsito e 28 da Lei distrital nº 239/1992. Consoante esclarecem, não há previsão de apreensão de veículo na referida legislação local, tendo o Distrito Federal, ao editar o Decreto nº 17.161/1996, estipulado a sanção no artigo 5º, inciso I, no que configurada a extrapolação do poder regulamentar. Indicam a ausência de fraude ao sistema de transporte público do Distrito Federal considerada a utilização de veículo de passeio.

À folha 143 à 145, a Presidente da Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal admitiu o extraordinário.

O Tribunal reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional suscitada, nos termos da seguinte ementa, publicada no Diário da Justiça eletrônico de 29 de junho de

RE 661702 / DF

2012:

COMPETÊNCIA – TRÂNSITO – INFRAÇÃO – APREENSÃO DE VEÍCULO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da competência para legislar sobre matéria relativa à lavratura de auto de infração, considerado o transporte irregular de passageiros, bem como à imposição de penalidade quanto ao recolhimento do veículo.

O Ministério Público Federal manifesta-se pelo desprovimento do extraordinário (folha 158 a 164). Os argumentos estão resumidos na ementa do parecer apresentado. Eis o teor:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. TRÂNSITO E TRANSPORTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA: REPARTIÇÃO. TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS. LEI DISTRITAL Nº 239/92, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI DISTRITAL Nº 953/95. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA NOS AUTOS.

1. O art. 22, XI, da Constituição Federal prevê que compete à União legislar, privativamente, sobre trânsito e transporte. O parágrafo único do art. 22 da mesma Carta prevê a possibilidade dos Estados legislarem sobre questões específicas relacionadas dentre as matérias de competência privativa da União, desde que autorizados por lei complementar, inexistente na espécie.

2. Não se admite ao Distrito Federal – por acumular as competências legislativas municipal e estadual – invocar a incidência da norma prevista no art. 30, V, da Constituição Federal, que autoriza aos municípios “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

RE 661702 / DF

essencial". Esta competência é de natureza material, não se confundindo com a competência legislativa propriamente dita, atribuída de forma privativa à União (art. 22, XI, da CF).

3. A edição de normas sobre transporte coletivo em âmbito municipal deve restringir-se à regulação da referida atividade dentre de seus limites geográficos, seja ela exercida diretamente ou mediante concessão ou permissão, respeitadas as regras gerais previstas na legislação federal.

4. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.

É o relatório.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 661.702 DISTRITO FEDERAL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A peça recursal, subscrita por Procurador do Distrito Federal, foi protocolada no prazo dobrado a que têm jus os entes públicos, considerada a regência do Código de Processo Civil de 1973. A publicação do acórdão impugnado ocorreu no Diário da Justiça de 18 de dezembro de 2010, quinta-feira (folha 111), iniciado o recesso forense no dia 20 seguinte. Retomada a fluência do prazo em 7 de janeiro de 2011, sexta-feira, o recurso veio a ser interposto em 11 imediato (folha 116). Com a superveniente apreciação dos declaratórios formalizados contra o acórdão da Turma Recursal, o interesse em ver apreciado o extraordinário foi reiterado à folha 129.

Está atendido o requisito do prequestionamento e demonstrada a repercussão geral da matéria, com a chancela do chamado Plenário Virtual. O caso corrobora a óptica segundo a qual se mostra impróprio presumir, de forma linear, a ausência de repercussão maior de controvérsias surgidas no âmbito dos Juizados Especiais. Passo a analisar o tema em discussão.

Percebam as balizas da controvérsia, presente a moldura fática delineada na origem. Particulares foram autuados por autarquia distrital em virtude do transporte remunerado de passageiros, não autorizado, mediante a utilização de veículo de passeio. O fato foi enquadrado no artigo 28 da Lei distrital nº 239/1992, observadas as alterações promovidas pelas de nº 953/1995 e nº 3.229/2003. Além da imposição de multa, o automóvel foi apreendido.

Ajuizada ação anulatória, a Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal veio a assentar insubsistente o ato administrativo praticado, por reputar inválido, ante o decidido em certo incidente de arguição de inconstitucionalidade, o preceito da Lei local, tendo como usurpada a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, prevista no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal.

Faz-se em jogo o desenho da Federação brasileira na Constituição de

RE 661702 / DF

1988 considerada a distribuição de competências nela definida. Mais especificamente, o debate está direcionado a verificar se há, ou não, descompasso entre o artigo 28 da Lei distrital nº 239/1992, levando em conta as modificações supervenientes, e a Constituição Federal. Em síntese, cabe decidir se o dispositivo está contaminado por vício formal de inconstitucionalidade presente a invasão da competência privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte ou se, ao contrário, foi editado no legítimo interesse local, tendo em vista a atribuição de organizar e prestar o serviço público de transporte coletivo.

Notem que a controvérsia versada na origem é mais ampla que a discutida no recurso extraordinário com agravo nº 639.496, relator ministro Cezar Peluso. Ao dirimir o caso na sessão realizada em 16 de junho de 2011, o chamado Plenário Virtual apreciou, em caráter incidental, a constitucionalidade do artigo 7º da Lei nº 3.548/2002 do Município de Contagem/MG, no qual disciplinada a infração administrativa concernente ao transporte clandestino de passageiros. Apesar de inadequada a utilização do meio virtual para deliberação sobre o tema de fundo, o Colegiado reafirmou a jurisprudência e concluiu, por maioria, inválido o preceito, consignando que a competência suplementar do Município para legislar sobre trânsito e transporte, observado o artigo 30, inciso II, da Lei Maior, impede a estipulação de sanção mais gravosa que as descritas no Código de Trânsito Brasileiro. A ementa, publicada em 31 de agosto de 2011, ficou assim confeccionada:

RECURSO. Agravo convertido em Extraordinário. Competência privativa da União para legislar. Trânsito e transporte. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município.

Na situação concreta, o debate não está centrado na extensão da

RE 661702 / DF

competência suplementar de Município relativamente à legislação federal, considerada a problemática da infração por transporte clandestino. Diz respeito ao alcance da atribuição versada no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, ou seja, se dela pode derivar previsão normativa, pelo Distrito Federal, de infração administrativa atinente à fraude contra o sistema de transporte coletivo.

Não se vislumbra inconstitucionalidade no artigo 28 em jogo. Atentem para o panorama normativo, os dispositivos relevantes ao desenlace da controvérsia. A arquitetura é engenhosa. Ao disciplinar as balizas da Federação brasileira, o Constituinte adotou sistema complexo. Presente o princípio da predominância do interesse, enumerou as competências da União nos artigos 21 e 22, deixando poderes remanescentes aos Estados – artigo 25, § 1º – e outros definidos de forma indicativa aos Municípios – artigo 30. Delimitou campos específicos de atuação, sob o enfoque exclusivo ou privativo – este passível de delegação mediante lei complementar –, bem assim áreas comuns, de ação paralela dos entes federados, e concorrentes, em relação às quais cabe à União o estabelecimento de normas gerais e aos Estados e Municípios, a competência suplementar.

A leitura da cabeça do artigo 28 sob exame revela que a infração administrativa nele descrita se faz voltada a impedir o cometimento de fraude contra o transporte público coletivo de passageiros. Em síntese, é a fraude o núcleo da previsão. Buscou o legislador distrital coibir, no âmbito do interesse estritamente local, a prática, de forma remunerada e sem prévia autorização dos órgãos governamentais, de transporte de pessoas, à margem da regulamentação para o desempenho da atividade. Chega, até mesmo, a trazer, no § 1º, o conceito normativo de fraude. Confirmam o teor do dispositivo:

Art. 28. Constitui fraude a prestação de serviço, público ou privado, de transporte coletivo de passageiros, de forma remunerada sem prévia concessão, permissão ou autorização do Governo do Distrito Federal, ou registro na Secretaria de Transportes, através do Departamento Metropolitano de

RE 661702 / DF

Transportes Urbanos-DMTU, observados os conceitos, diretrizes e normas específicas do Poder Público, nos termos da legislação federal ou distrital em especial nos termos dos Códigos de Transito, Tributário, de Proteção ao Consumidor e Trabalhista.

§ 1º Constitui fraude a operacionalização de transporte alternativo de passageiros por veículo não autorizado, excetuando-se aquele regulamentado pela Secretaria de Transportes.

[...]

O legislador federal, ao vedar, no artigo 231, inciso VIII, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro –, a conduta de “transitar com o veículo efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente” visa tutelar bem jurídico diverso. É dizer: pretende obstar, sem nenhuma relação com o sistema de transporte coletivo de pessoas, a utilização de veículo automotor para transporte remunerado de pessoas e, até mesmo, de bens, quando não licenciado para tal fim.

A despeito da proximidade das aludidas infrações administrativas, possuem campos distintos. Enquanto, no âmbito distrital, o objeto é a higidez do serviço público de transporte coletivo de passageiros, no federal, o móvel é a segurança no trânsito, no que vedada a prática desautorizada não apenas da condução de pessoas, mas também de coisas, estas não alcançadas pela previsão distrital. No primeiro, o foco é o transporte coletivo de pessoas a ser procedido a partir da concessão. No segundo, a circulação viária de pessoas e coisas. A casuística é rica e o enquadramento de cada situação, num ou noutro tipo infracional, respeitada a vedação da dupla punição pelo mesmo fato, é tarefa das instâncias ordinárias, consideradas as provas reunidas no processo.

O artigo 28 da Lei nº 239/1992 foi editado no exercício regular da competência atribuída ao Distrito Federal pelo Constituinte originário.

RE 661702 / DF

Acumula o Distrito Federal, observado o artigo 32, § 1º, da Lei Maior, as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, valendo notar caber a estes “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” – artigo 30, inciso V, da Constituição Federal. A organização pressupõe a edição das normas atinentes não apenas à prestação direta ou indireta do serviço, mas também à estipulação de infrações e penalidades a subordinar, sob o ângulo administrativo, os particulares. No campo da delegação, a concessionária vincula-se à Administração por meio de instrumento contratual próprio, mediante o qual o Poder Público exerce, quanto à contratada, o poder disciplinar, considerado o liame estabelecido. Inexistindo relação jurídica prévia, cabe à Administração zelar, presente o poder de polícia, pela observância das normas pertinentes.

O Pleno, ao apreciar a ação direta de inconstitucionalidade nº 2.751, relator ministro Carlos Velloso, em sessão ocorrida em 31 de agosto de 2005, admitiu, por maioria, a validade de lei do Estado do Rio de Janeiro na qual estipulada a sanção de apreensão e desemplacamento de veículos utilizados, em situação irregular, para transporte coletivo de passageiros. Concluiu que a providência está inserida no âmbito do poder de polícia do Estado, a quem cumpre o licenciamento de veículos, no que ausente invasão da competência federal para legislar sobre trânsito e transporte. Eis a ementa, publicada em 24 de fevereiro de 2006:

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.

RE 661702 / DF

O entendimento corrobora a visão segundo a qual a previsão de infrações está englobada no exercício da competência administrativa local. Há mais: sob o ângulo da política tarifária, é dever do Poder Público – e direito da concessionária – a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, de modo a viabilizar a exploração do serviço pela iniciativa privada. A equação mostra-se diretamente impactada pela ocorrência de fraudes consubstanciadas no transporte clandestino de passageiros, no que o cálculo do preço público leva em conta a quantidade de usuários do serviço. Incumbe, então, aos Municípios e, por cumulação, ao Distrito Federal a organização do transporte coletivo de passageiros. Nela está incluída a edição de normas visando a punição, no campo administrativo, de condutas configuradoras de fraude. Em última análise, a atuação ocorre visando a higidez do contrato público formalizado.

Descabe articular, no caso, considerado o artigo 22, parágrafo único, da Constituição de 1988, com a necessidade de lei complementar a respaldar a atuação do Distrito Federal quando em jogo a tutela do transporte coletivo urbano de passageiros. A competência distrital é própria e encontra respaldo no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal. Coexistem, no plano normativo, os artigos 28 da Lei distrital nº 239/1992 e 231, inciso VIII, do Código de Trânsito Brasileiro. Ao adotar óptica excludente, a resultar na declaração de inconstitucionalidade do preceito local, a Turma Recursal acabou por violar a norma constitucional.

Sob o ângulo das sanções, é irrelevante a comparação das previsões contidas nos artigos 28 da Lei distrital e 231, inciso VIII, do referido Código, uma vez editados no exercício de competências legislativas distintas.

Há, contudo, vício material de inconstitucionalidade no § 7º do dispositivo da lei local. Eis o texto:

Art. 28. [...]

[...]

§ 7º Os veículos apreendidos só poderão ser liberados

RE 661702 / DF

após o pagamento das multas, preços públicos e demais encargos devidos ao Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos - DMTU e Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF.

Configurada a infração atinente à fraude contra o serviço público de transporte coletivo urbano, o legislador condicionou a liberação ou restituição do veículo apreendido ao pagamento da multa, preços públicos e encargos devidos ao Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU e Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF. A controvérsia alusiva à validade da prática não é novidade presente a jurisprudência do Tribunal, que já se debruçou sobre o tema ao apreciar situações análogas, especialmente sob o ângulo tributário.

O Supremo possui entendimento antigo a revelar a inadequação das chamadas sanções políticas. Consistem em restrições desproporcionais à propriedade e ao exercício de atividade econômica ou profissional lícitas, por meio das quais o Fisco induz ou coage o particular ao pagamento de tributos e acessórios. Procedimentos dessa natureza têm sido glosados pelo Tribunal. Deve a Fazenda buscar o Judiciário para a cobrança, via execução, do que devido, considerados a liberdade fundamental de exercício de atividades profissionais e econômicas e o devido processo legal, versados nos artigos 5º, incisos XIII e LIV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal. Além dos verbetes nº 70, nº 323 e nº 547 da Súmula da Jurisprudência Predominante do Tribunal, há os seguintes precedentes: ação direta de inconstitucionalidade nº 173, relator ministro Joaquim Barbosa, Diário da Justiça eletrônico de 20 de março de 2009, e recurso extraordinário nº 565.048, de minha relatoria, Diário da Justiça eletrônico de 9 de outubro de 2014.

Embora não estejam em jogo, na situação concreta, créditos tributários e estes não ostentem natureza sancionatória, o raciocínio, ao menos sob o enfoque do devido processo legal, guarda pertinência com o caso. Presente o versado no § 7º do artigo 28 da Lei distrital nº 239/1922, é inadequado, constitucionalmente, condicionar a restituição de veículo

RE 661702 / DF

apreendido ao pagamento da multa aplicada ante a prática da infração administrativa, bem assim de quaisquer valores devidos aos entes públicos envolvidos.

Sob o prisma processual, o executivo fiscal, disciplinado na Lei nº 6.830/1980, além de representar meio próprio e legítimo para a cobrança de créditos pertencentes a entes públicos, sejam eles de natureza tributária ou não, constitui garantia do particular, no que lhe permite, em momento próprio, o exercício do direito de defesa em face da pretensão estatal. Ao vincular a restituição do veículo ao pagamento da multa e outros encargos, valendo-se de mecanismo indireto e opressivo de cobrança, o legislador distrital avançou a linha do arbítrio e aniquilou o exercício do direito de defesa e contraditório assegurado na Lei Maior. Tornou exigível, antes mesmo da conclusão do processo administrativo deflagrado com a lavratura do auto de infração, a sanção que dele pode resultar. É a inversão da ordem natural das coisas.

No tocante ao aspecto substantivo, a estipulação de meio indireto de cobrança, substituindo as vias processuais ordinárias, resulta na imposição de restrição desprovida de razoabilidade, excessiva e arbitrária. Constitui atalho inaceitável, direcionado a forçar, de forma mais gravosa e injustificável, o mesmo resultado almejado com a observância do rito da execução fiscal. Atenta, inclusive, contra o direito de propriedade, ao limitar o exercício pleno deste com base em exigência de prestação pecuniária – multa e preços públicos porventura devidos –, em caráter antecipado e na via imprópria, apesar de o bem apreendido não constituir garantia do pagamento desses valores.

O abuso dos meios, com a conseqüente contaminação dos fins, é a nota essencial e autoritária da previsão do § 7º do artigo 28 da Lei nº 239/1992, a revelar caráter ditatorial e arbitrário. Em síntese, ao privar o cidadão do mecanismo idôneo – o executivo fiscal – e utilizar-se de ferramentas indiretas e desarrazoadas de cobrança, o legislador desrespeitou o direito de propriedade e o devido processo legal tanto na dimensão processual quanto na substancial. Olvidou as regras adequadas e moderadas do jogo público.

RE 661702 / DF

Cumpre ao Supremo proceder à glosa.

Ante o quadro, provejo parcialmente o extraordinário para assentar a validade do artigo 28 da Lei distrital nº 239/1992, alterado pelas de nº 953/1995 e nº 3.229/2003, excetuado o § 7º, no tocante ao qual declaro a inconstitucionalidade da expressão “das multas, preços públicos e demais encargos”, julgando improcedente o pedido formulado na inicial desta ação anulatória.

Deixo de fixar honorários advocatícios presente o artigo 55 da Lei nº 9.099/1995.

Proponho a seguinte tese para fins de repercussão geral: “Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude considerado o serviço público de transporte coletivo e inconstitucional condicionar a liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração.”

É como voto.

04/05/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 661.702 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : DEPARTAMENTO METROPOLITANO DE
TRANSPORTES URBANOS DO DISTRITO FEDERAL E
OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
RECDO.(A/S) : MARCIA FRAGA CAVALCANTI E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : ANDERSON GOMES RODRIGUES DE SOUSA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Sr. Presidente, temos para exame o Tema 546 da repercussão geral, assim descrito:

Competência legislativa para dispor sobre o transporte irregular de passageiros e a aplicação da penalidade de apreensão de veículos.

Cuida-se de recurso extraordinário em que se discute a competência legislativa para dispor sobre o transporte irregular de passageiros e a aplicação da penalidade de apreensão de veículos, considerando o disposto no inciso XI do art. 22 e no inciso V do art. 30 da Constituição Federal.

Na origem, cuida-se de ação anulatória de ato administrativo com pedido de antecipação parcial dos efeitos da tutela proposta por MARCIA FRAGA CAVALCANTI e JOSÉ CACAU PEREIRA em face do DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL -DETRAN/DF e DEPARTAMENTO METROPOLITANO DE TRANSPORTES URBANOS DO DISTRITO FEDERAL -DFTRANS com vistas à anulação do Auto de Infração 058.423 lavrado pelo DFTRANS, com base no artigo 28 da Lei Distrital 239/1992, alterada pelas Leis 953/1995 e 3.229/2003, pela prática de suposta infração de transporte

RE 661702 / DF

remunerado não autorizado, bem como de todos os efeitos dele decorrentes, como a apreensão do veículo.

Sustenta que a competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União, inexistindo competência comum ou concorrente entre a União e os demais entes da federação para legislar sobre tais matérias. Alega, ainda, que o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Distrital 239/1992, no julgamento do processo 2009.00.2.006922-7.

Requeru a concessão de liminar *inaudita altera pars* para liberação imediata do veículo da requerente, bem como a suspensão da exigibilidade da multa pecuniária decorrente do Auto de Infração 058.423 lavrado pelo DFTRANS; e, ao final, requer a declaração da nulidade do referido auto de infração, bem como das demais penalidades acessórias.

Foi deferida a antecipação dos efeitos da tutela pelo Juízo de primeiro grau nos seguintes termos (fl. 28, Doc. 1):

“DEFIRO a tutela antecipada pretendida e determino a liberação do veículo indicado na inicial, a título provisório, independentemente do pagamento da multa a que se refere o art. 28 da Lei Distrital nº 239/92, relativa ao Auto de Infração nº 058.423 série AB, tipo B, sob pena de multa diária de R,\$ 200,00 (duzentos reais), limitada ao valor total de R\$2,000,00 (dois mil reais).”

Em face da referida decisão, o DFTANS e o DETRAN/DF apresentaram recurso de Agravo Retido, solicitando a anulação da liminar concedida (fls. 47/49, Doc. 1), o qual foi recebido como simples petição, tendo em vista a ausência de previsão legal do referido recurso no âmbito dos Juizados Especiais (fl. 51, Doc. 1).

A pedido da parte autora (fl. 53, Doc. 1), o Juízo de primeiro grau

RE 661702 / DF

complementou a decisão que concedeu a antecipação da tutela e determinou, também, a suspensão da exigibilidade da multa imposta com base na Lei Distrital 239/92, declarada inconstitucional pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (fl. 55, Doc. 1).

Foi proferida sentença reconhecendo a ilegitimidade passiva do DETRAN/DF, excluindo-o do polo passivo, tendo em vista que o ato impugnado fora praticado exclusivamente pelo DFTRANS.

No mérito, foi confirmada a antecipação de tutela concedida e julgado o pedido procedente, para declarar a nulidade do Auto de Infração 058.423, Série AB, Tipo B e de todos os efeitos deles decorrentes, mediante os seguintes argumentos (fls. 82/84, Doc. 1):

“O transporte não autorizado de passageiros, justamente por não ser autorizado, não se inclui nesta competência distrital, que é restrita à organização e prestação de serviço público de transporte local. De outro lado, no exercício de sua competência legislativa, a União tratou da mesma situação fática no Código de Trânsito Brasileiro, artigo 231, VIII, qual seja, o transporte de pessoas, mediante paga, em veículo não autorizado a realizar transporte coletivo.

Assim, o Distrito Federal não detém competência legislativa para tratar de transporte não autorizado, mas apenas do transporte coletivo por ele autorizado e, ainda, a norma local não pode se sobrepor à norma federal, se esta foi editada dentro dos limites da competência atribuída à União, pela Constituição.

Nesses fundamentos, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no julgamento da ARI n. 2009.00.2.006922-7, considerou inconstitucional o artigo 28 da Lei Distrital n. 239/92, alterada pela Lei Distrital n. 953/95:

[...]

Acrescente-se ainda não ter sido caracterizada a alegada fraude à operacionalização de transporte público coletivo de

RE 661702 / DF

passageiros, porquanto o automóvel objeto da autuação trata-se de veículo de passeio, e a jurisprudência desse e. TJDFT é firme no sentido de que tal espécie de automóvel não ostenta as características necessárias para dar ensejo à fraude nas operações de transporte coletivo, passando-se por permissionário do Serviço de Transporte Público Alternativo do DF.

Para que restasse configurada a suscitada fraude à operacionalização de transporte alternativo de passageiros, tratada no art. 28, caput, da Lei Distrital nº 239/1992, seria necessário que o veículo multado tivesse as características exigíveis para tal. Se não as possuir, caracteriza-se mera infração de trânsito (CTB, art. 231, VIII), e não fraude administrativa.”

O DFTRANS e o DETRAN/DF recorreram da sentença (fls. 91/96, Doc. 1) sustentando, em suma, que, ao transportar passageiros mediante remuneração e sem autorização do órgão competente, a parte autora violou dois bens jurídicos distintos, razão pela qual deve responder por ambas as violações. Alegam violação ao disposto no art. 231, VIII, do Código de Trânsito Brasileiro, estando sujeito à penalidade prevista na legislação de trânsito, bem como, violação ao art. 28 da Lei Distrital 239/1992, a qual comina penalidade administrativa àquele que realiza transporte irregular de passageiros, não dispondo de concessão, permissão ou autorização do Distrito Federal. Aduzem, ainda, que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios reconheceu a constitucionalidade da Lei Distrital 239/1992 em inúmeros casos, reconhecendo a legalidade da aplicação de multa ora impugnada.

Em contrarrazões, (fls. 101/110, Vol. 1), a parte autora sustentou, em suma, que (a) o Superior Tribunal de Justiça já decidiu, sob a ótica dos recursos repetitivos (REsp 1.144.810), a matéria objeto do presente recurso, no sentido de que em se tratando de infração de trânsito para a qual a lei não comina expressamente a penalidade de apreensão, mas simples medida administrativa de retenção, nos termos do art. 231, VIII,

RE 661702 / DF

do Código de Trânsito Brasileiro, é ilegal e arbitrária a apreensão do veículo, bem como o condicionamento da respectiva liberação ao pagamento de multas e demais despesas como remoção e estadia do bem; (b) o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios reconheceu a inconstitucionalidade do art. 28 da Lei Distrital 239/1992 no julgamento do Processo 20090020069227ARI; (c) o artigo 30, inciso V da CF/88 somente autoriza aos municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, de maneira que não concede poderes aos municípios, ou ao Distrito Federal, para legislar sobre transporte, conforme entendimento firmado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; (d) a conduta praticada pela parte autora está tipificada no art. 231, VIII do Código de Trânsito Brasileiro, bem assim, o veículo apreendido é de passeio, de modo que não há que se falar em fraude ao sistema de transporte coletivo do Distrito Federal; e (e) “os dispositivos legais do Código de Trânsito Brasileiro não autorizavam a apreensão do veículo (art. 231, inciso VIII) e os dispositivos legais contidos na Lei Distrital 239/92 regulamentada pelo Decreto Distrital nº 17.161/1996, que autorizam a apreensão e a multa pecuniária a veículos que realizam transporte irregular foram julgados ilegais uma vez que cabe à União legislar sobre trânsito e transporte e ainda, o referido decreto somente poderia regulamentar e jamais inovar a lei distrital, uma vez que a penalidade de apreensão somente está prevista no art. 5, I, do Decreto Distrital 17.161/96, sendo incontestes a ilegalidade da apreensão do veículo” (fl. 110, Doc. 1).

A Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Distrito Federal manteve a sentença por seus próprios fundamentos, em acórdão assim ementado (fl. 117, Doc. 1):

“JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA.
TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS. APREENSÃO
DE VEÍCULO. INVIABILIDADE.
INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 28, DA LEI

RE 661702 / DF

DISTRITAL 239/92. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DA MULTA PECUNIÁRIA. LIBERAÇÃO DO VEÍCULO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. O Conselho Especial do E. TJDF considerou inconstitucional o art. 28 da Lei Distrital nº 239/92, sendo nulo qualquer ato constrictivo (multa e apreensão o veículo) realizado por autoridade distrital que teve fundamento neste dispositivo.

2. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida por seus próprios fundamentos, com súmula de julgamento servindo de acórdão, na forma do art. 46 da Lei nº 9.099/95. Sem custas e sem honorários.”

Opostos embargos de declaração pela parte autora (fls. 120/121, Vol. 1), foram acolhidos para condenar a parte vencida ao pagamento de honorários advocatícios, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa (fls. 133, Doc.1).

No apelo extremo (fls. 123/128, Doc. 1), com fundamento no art. 102, III, ‘a’, da Constituição Federal, o DFTRANS e o DETRAN/DF alegam ter o acórdão recorrido violado o disposto no art. 30, V, da Lei Maior, ao argumento de que não se discute, nos autos, eventual violação à norma de trânsito, mas sim às normas de serviço público de transporte urbano de passageiros no âmbito do Distrito Federal. Aduz, para tanto, que o termo “transporte”, contido no art. 22, XI, da CF/88, não elide a competência dos Municípios, e conseqüentemente do Distrito Federal, para organizar e prestar o serviço público de transporte urbano de passageiros, conforme dispõe o art. 30, V da CF/88. Por fim, reitera os argumentos expostos no Recurso Inominado, o qual foi indevidamente intitulado de “Apelação”.

A parte recorrida apresentou contrarrazões ao recurso extraordinário (fls. 141/150, Doc. 1), em que reitera integralmente a argumentação da Resposta ao Recurso Inominado (fls. 101/110, Doc. 1).

RE 661702 / DF

O recurso extraordinário foi devidamente admitido na origem (fls. 152/153, Doc. 1).

Recebido nesta CORTE, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a existência de repercussão geral da matéria debatida nos presentes autos em julgamento datado de 24/5/2012, fixando o Tema 546, conforme manifestação do ilustre Ministro MARCO AURÉLIO, relator. A propósito, veja-se a ementa da referida decisão (fl. 1, Doc. 2):

COMPETÊNCIA – TRÂNSITO – INFRAÇÃO – APREENSÃO DE VEÍCULO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da competência para legislar sobre matéria relativa à lavratura de auto de infração, considerado o transporte irregular de passageiros, bem como à imposição de penalidade quanto ao recolhimento do veículo. (Tribunal Pleno - meio eletrônico, DJe de 29/06/2012).

A Procuradoria Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso extraordinário, em parecer que recebeu a seguinte ementa (fl. 52, Doc. 17):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. TRÂNSITO E TRANSPORTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA: REPARTIÇÃO. TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS. LEI DISTRITAL Nº 239/92, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI DISTRITAL Nº 953/95. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA NOS AUTOS.

1. O art. 22, XI, da Constituição Federal prevê que compete à União legislar, privativamente, sobre trânsito e transporte. O parágrafo único do art. 22 da mesma Carta prevê a possibilidade dos Estados legislarem sobre questões específicas

RE 661702 / DF

relacionadas dentre as matérias de competência privativa da União, desde que autorizados por lei complementar, inexistente na espécie.

2. Não se admite ao Distrito Federal - por acumular as competências legislativa municipal e estadual - invocar a incidência da norma prevista no art. 30, V, da Constituição Federal, que autoriza aos municípios "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". Esta competência é de natureza material, não se confundindo com a competência legislativa propriamente dita, atribuída de forma privativa à União (art. 22, XI, da CF).

3. A edição de normas sobre transporte coletivo em âmbito municipal deve restringir-se à regulação da referida atividade dentro de seus limites geográficos, seja ela exercida diretamente ou mediante concessão ou permissão, respeitadas as regras gerais previstas na legislação federal.

4. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário."

Consta dos autos (Doc. 9) pedido da parte recorrente pelo sobrestamento dos processos que versam sobre a matéria objeto do presente recurso em todo o território nacional, conforme previsto no § 5º do artigo 1.035 do Código de Processo Civil, o qual foi indeferido pelo ilustre Ministro Relator (Doc. 15).

Iniciada a votação, o ilustre Ministro MARCO AURÉLIO apresentou seu voto pelo parcial provimento do recurso extraordinário, propondo a seguinte tese para o tema em questão:

"Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude considerado o serviço público de transporte coletivo e inconstitucional condicionar a liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração."

RE 661702 / DF

É o que cumpria relatar.

Senhor Presidente, temos para análise o tema 546 da repercussão geral, em que se discute a competência legislativa para dispor sobre o transporte irregular de passageiros e a aplicação da penalidade de apreensão de veículos, se da União ou dos Municípios, considerando o disposto no inciso XI do art. 22 e no inciso V do art. 30 da Constituição Federal.

Eis o teor dos referidos dispositivos constitucionais:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XI - trânsito e transporte;

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;

Neste contexto, considero pertinente a afirmação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no sentido de que “A Constituição dá tratamento especial e complexo ao assunto transporte: especial porque determina a essencialidade do serviço público de transporte coletivo local; complexo porque estabelece uma rede concatenada de repartição de competências, que deve ser analisada valendo-se dos métodos e princípios interpretativos constitucionais, como o Federalismo de Equilíbrio, o Princípio da Predominância do Interesse Federativo e os elementos literal e sistemático do método jurídico interpretativo” (Fl. 95, Doc. 17)

A respeito da divisão de competências legislativas entre os entes da Federação, ressalto que o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da

RE 661702 / DF

fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos

RE 661702 / DF

artigos federalistas, publicados sob o codinome Publius, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da mais maravilhosa obra jamais concebida, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (The Federalist papers, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de

RE 661702 / DF

equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

RE 661702 / DF

Deste modo, já me manifestei no sentido de que, no campo específico do transporte coletivo municipal, o art. 30, V, faz referência expressa à competência municipal para 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. Esta norma garante ao município a competência para prestar serviços de transporte coletivo, que se limitem a transitar pelo próprio território municipal, reafirmando o princípio da predominância do interesse local, conforme o art. 30, I, da Constituição Federal (*Direito Constitucional*. 34^a Ed. São Paulo: Atlas, 2018.).

Feitas essas observações passo à análise do caso concreto.

Entendo que assiste razão aos recorrentes, mas tão somente quanto à constitucionalidade do art. 28 da Lei 239/1992 do Distrito Federal. Vejamos:

O Juízo de origem manteve, por seus próprios fundamentos, sentença que anulou Auto de Infração lavrado pelo DFTRANS com fundamento no artigo 28 da Lei Distrital 239/1992, alterado pelas Leis 953/1995 e 3.229/2003, tendo em vista ter sido o referido dispositivo declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. A propósito, veja-se a ementa do acórdão que reconheceu a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal (fl. 83, Doc. 1):

"ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS - APREENSÃO DE VEÍCULO - LEI DISTRITAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - APREENSÃO DE VEÍCULO - LIBERAÇÃO CONDICIONADA AO PAGAMENTO DE MULTAS E ENCARGOS - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - ARGUIÇÃO ACOLHIDA

1. A Constituição Federal fixa a competência da União

RE 661702 / DF

para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do artigo 22, inciso XI. O artigo 30, incisos I, II e V, e o artigo 175, ambos da C.F., devem ser interpretados em conjunto. A competência do município, estendida, no caso, ao DF, limita-se à regulamentação da atividade econômica desempenhada pelo ente estatal.

2. A liberação do veículo retido sem licença para transporte remunerado não pode estar condicionada ao pagamento de multas e encargos, porquanto esta medida administrativa não se confunde com a penalidade apreensão, sob pena de se violar o princípio constitucional do devido processo legal (CF, artigo 5º, inciso LIV; artigo 231, inciso VIII, da Lei 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro).

3. Arguição de inconstitucionalidade acolhida. Maioria.”

Veja-se, também, o dispositivo legal ora impugnado:

Art. 28. Constitui fraude a prestação de serviço, público ou privado, de transporte coletivo de passageiros, de forma remunerada sem prévia concessão, permissão ou autorização do Governo do Distrito Federal, ou registro na Secretaria de Transportes, através do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU, observados os conceitos, diretrizes e normas específicas do Poder Público, nos termos da legislação federal ou distrital, em especial nos termos dos Códigos de Trânsito, Tributário, de Proteção ao Consumidor e Trabalhista. [\(Artigo alterado\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

§ 1º Constitui fraude a operacionalização de transporte alternativo de passageiros por veículo não autorizado, excetuando-se aquele regulamentado pela Secretaria de Transportes. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

§ 2º Em caso de fraude serão aplicadas as seguintes penalidades de caráter cumulativo, sem prejuízo de outras cominações legais: [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

RE 661702 / DF

I – multas com valor mínimo de dois mil reais e máximo de cinco mil reais; [\(alterado\(a\) pelo\(a\) Lei 3229 de 21/11/2003\)](#)

II – reciclagem do infrator em curso especial de trânsito, indicado pelo Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU ou pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF; [\(acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

III – vistoria obrigatória do veículo realizada pelo Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU e Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

IV – interdição da atividade remunerada do transporte coletivo de passageiros, conforme regulamentação do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU; [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

V – cassação da permissão, concessão ou registro por infringência ao disposto no Regulamento do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU. [\(Inciso acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

§ 3º A acumulação de penalidades prevista no parágrafo anterior só aproveita aos incisos I, II e III. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

§ 4º O produto resultante da aplicação das penas pecuniárias previstas neste artigo constituem receita do Fundo de Transportes. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

§ 5º São competentes para lavrar o auto de infração a dispositivos desta Lei os fiscais do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU, os agentes do Departamento de Trânsito do Distrito Federal e os da Polícia Militar do Distrito Federal, sob a coordenação do DMTU. [\(Parágrafo acrescido\(a\) pelo\(a\) Lei 953 de 13/11/1995\)](#)

§ 6º Fica permitido o transporte de passageiros por veículos que conduzam funcionários sob contrato de prestação de serviço, desde que tenha autorização e siga as regulamentações expedidas pelo Poder Público. [\(Parágrafo](#)

RE 661702 / DF

(Parágrafo (Parágrafo (Parágrafo (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 953 de (Parágrafo (Parágrafo (Parágrafo (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 953 de 13/11/1995)

§ 7º Os veículos apreendidos só poderão ser liberados após o pagamento das multas, preços públicos e demais encargos devidos ao Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU e Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 953 de 13/11/1995)

§ 8º O Poder Público expedirá todos os atos necessários à fiel aplicação do disposto nesta Lei. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 953 de 13/11/1995)

Verifica-se, portanto, que o referido dispositivo legal cuida de fraude à prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros, de forma remunerada, sem prévia concessão, permissão ou autorização do Governo do Distrito Federal.

Assim, insere-se perfeitamente no contexto normativo estabelecido no artigo 30, V, da Constituição Federal, já citado alhures, extensivo ao Distrito Federal por força do disposto no art. 32, § 1º, da Carta Magna.

Não assiste razão ao Juízo de origem, no sentido de que a competência para tratar da matéria seria da União, conforme art. 22, XI, da Constituição Federal, tendo em vista que o referido dispositivo insere-se perfeitamente no contexto da competência municipal para tratar de assuntos locais - mais precisamente, organização do transporte coletivo no respectivo território.

Afasta-se, desse modo, o entendimento firmado no julgamento do ARE 639.496-RG, Rel. Min. CÉZAR PELUSO – Presidente, Tema 430 da Repercussão Geral, em que se fixou a tese no sentido de que “É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município”.

RE 661702 / DF

Referido precedente foi julgado tendo como escopo a competência supletiva dos Municípios prevista no artigo 30, II, da Constituição Federal, situação diversa da hipótese dos autos.

Veja-se que estão presentes na discussão dois bens jurídicos distintos aos quais a Constituição Federal atribuiu competência legislativa para entes federados diversos. De um lado, temos a questão da segurança no trânsito, matéria de interesse nacional cuja competência legislativa fora atribuída constitucionalmente à União, que no exercício desta competência, editou o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997), o qual veda o transporte de coisas e pessoas sem por condutor que não esteja devidamente licenciado para esse fim pela autoridade competente (art. 231, VIII).

Por outro lado, em defesa do interesse predominantemente local a respeito da essencialidade do serviço de transporte coletivo, a Carta Magna atribuiu competência aos Municípios, e por extensão ao Distrito Federal, para organizar a prestação do referido serviço, no que inclui a possibilidade de editar normas e condições de sua execução, bem como fiscalizar e aplicar sanções para condutas que possam violar a boa prestação do serviço.

Verifico, portanto, que coexistem perfeitamente as normas estabelecidas no artigo 231, VIII, do Código de Trânsito Brasileiro e no art. 28, da Lei Distrital 239/1992, tendo em vista que ambas as normas foram elaborados no exercício do poder de polícia do respectivo ente federado e protegem bens jurídicos distintos – respectivamente: segurança no trânsito x respeito às regras de transporte coletivo local -, podendo ser aplicadas cumulativamente, ou não, a depender do contexto fático verificado na origem.

Feitas essas observações, entendo que o recurso extraordinário merece provimento neste ponto, tendo em vista que inexistente usurpação da competência da União prevista no art. 22, XI, da Constituição Federal,

RE 661702 / DF

considerando que o ato normativo impugnado fora elaborado no exercício da competência concedida no art. 30, V, c/c art. 32, § 1º, da Lei Maior.

Por outro lado, quanto ao disposto no § 7º do art. 28 da Lei 239/1992, o qual estabelece que os veículos apreendidos somente poderão ser liberados após o pagamento das multas, preços públicos e demais encargos devidos ao DFTRANS e ao DETRAN/DF, entendo que são incompatíveis com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE bem como a Constituição Federal de 1.988.

Registre-se que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL há muito já se pacificou no sentido de serem ilegítimas as condutas que impliquem em meios indiretos de coerção ao pagamento de tributos, conforme consubstanciado nos enunciados das Súmulas abaixo:

Súmula 70: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula 547: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

Embora o caso dos autos não trate propriamente de tributo, mas de multa administrativa, preços e encargos públicos, entendo que o referido entendimento aplica-se perfeitamente à presente hipótese, por tratar igualmente de sanção política com vistas a obrigar o administrado ao pagamento de valores devidos à Administração Pública. Há violação direta ao direito de propriedade, ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, previstos no art. 5º, XXII, LIV e LV, da Constituição Federal.

RE 661702 / DF

Senhor Presidente, é certo que o Estado dispõe de meio apropriado à cobrança dos valores que lhe são devidos pelos administrados - a saber, a execução fiscal, a qual possibilita ao administrado o exercício dos direitos e garantias constitucionais quanto ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório.

Portanto, é inadmissível que o Estado, no uso de sua competência legislativa, venha estabelecer norma destinada a constranger o administrado ao pagamento imediato de valores devidos, suprimindo-lhe as garantias constitucionalmente estabelecidas.

No caso, o § 7º do art. 28 da Lei Distrital 239/1992 condiciona a liberação do veículo apreendido ao pagamento da multa e demais encargos existentes, o que constrange diretamente o direito de propriedade do administrado e retira por completo a garantia do devido processo legal quanto ao pagamento dos valores devidos, razão pela qual deve ser mantido o reconhecimento da inconstitucionalidade do referido dispositivo legal.

Deste modo, tendo o acórdão recorrido mantido a sentença por seus próprios fundamentos, dou parcial provimento ao recurso extraordinário, apenas para reconhecer a constitucionalidade do art. 28 da Lei Distrital 239/1992, alterado pelas Leis 953/1995 e 3.229/200, excetuado o disposto no respectivo § 7º.

Adiro, desse modo, à tese proposta pelo ilustre Ministro MARCO AURÉLIO para o Tema 546 da repercussão geral.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 661.702

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : DEPARTAMENTO METROPOLITANO DE TRANSPORTES URBANOS DO DISTRITO FEDERAL E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

RECDO.(A/S) : MARCIA FRAGA CAVALCANTI E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ANDERSON GOMES RODRIGUES DE SOUSA (24874/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 546 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário para assentar a validade do artigo 28 da Lei distrital nº 239/1992, alterado pelas de nº 953/1995 e nº 3.229/2003, excetuado o § 7º, no tocante ao qual declarou a inconstitucionalidade da expressão "das multas, preços públicos e demais encargos", julgando improcedente o pedido formulado na inicial desta ação anulatória e deixando de fixar honorários advocatícios presente o artigo 55 da Lei nº 9.099/1995, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude considerado o serviço público de transporte coletivo e inconstitucional condicionar a liberação de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração". Plenário, Sessão Virtual de 24.4.2020 a 30.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário