NOTAS E COMENTÁRIOS

TAXA DE ESTACIONAMENTO EM VIA PÚBLICA

GERALDO ATALIBA*

O uso de vias públicas municipais é regulado exclusivamente por lei municipal. O município é *dono* das ruas, praças etc. Como dono, dispõe privativamente a tal respeito.

A matéria "trânsito" é assunto de competência municipal, já que diz respeito ao peculiar interesse local, nos termos do art. 15 do texto constitucional.[1] Por isso, nenhuma lei federal ou estadual pode dispor a respeito, se, em o fazendo, violar o princípio da autonomia municipal.

Com efeito, estacionamento, paradas, mão de direção, fluência do tráfego etc., são questões exclusivamente locais, tal como se entende, em direito público, esta expressão, desde que pela primeira vez apareceu no nosso direito.

A causa de toda compreensão equivocada do problema está na desconsideração de que a autonomia municipal é princípio constitucional fundamental (art. 15, Constituição federal), postulando interpretação sistemática do contexto constitucional que sublinhe o cunho excepcional das competências da União, quando versando sobre matéria instrumental daquela autonomia. Daí por que as regras nacionais sobre trânsito devem ser interpretadas estritamente (*exceptiones sunt strictissimae interpretationis*), bem como a própria competência para emaná-las. E como a matéria é administrativa — e Cirne Lima ensina que "o direito administrativo é de aplicação exclusiva" — o preceito habilitador da União deve ser entendido como derrogador da regra da privatividade da legislação municipal (quanto às suas vias), para admitir também lei da União (sem cunho exclusivo, que o sistema não consente). É que tais normas gerais sobre trânsito são lei nacional e não lei federal[2], devendo cingir-se a definir e proteger o interesse nacional, que não exclui — mas, pelo contrário, se combina, se harmoniza e se

* Professor titular na USP e na PUC-SP.

1 Cf. Leal, Victor Nunes. *Problemas de direito público.* p. 394.

2 Ver Ataliba, Geraldo. Leis nacionais e leis federais. In: *Estudos e pareceres.* v. III.

soma aos estaduais e municipais — os interesses não-nacionais (Celso Antônio Bandeira de Mello).

Ora, quanto ao assunto "trânsito", o interesse nacional se cinge à necessidade de uniformidade de padrões, sinais, estilos e documentos, bem como a meia-dúzia de princípios de universalidade evidente: mão de direção, sanções penais de proteção à vida e integridade física de todos e condições mínimas de habilitação. Tudo o mais é matéria de competência estadual ou municipal, conforme o caso, competência essa que a Constituição não retirou aos estados e municípios. "Quem dá os fins dá os meios", insistia Ruy. A competência estadual e municipal é implícita. As regras constitucionais implícitas não são menos vigorosas, por isso, ensina Baleeiro, repetido por Souto Borges.

É certo que as regras gerais sobre tais matérias são do Congresso (Constituição federal, art. 8º, XVII, *n*). As regras de trânsito são consubstanciadas em leis nacionais que visam a fixar uma disciplina nacional e uniforme para o caso dos veículos em movimento. Quanto aos estacionados, não cabe seguir, em princípio, regras não-municipais. Isto porque em nenhuma hipótese o veículo estaticamente considerado incide sob a esfera de competência da União ou do Estado (salvo se estacionado em bem, inclusive via, dessas entidades).

Caio Tácito assinala que "a lei federal manda adotar o critério territorial de competência (...) segundo se trate de vias ou estradas sujeitas à jurisdição de cada uma das pessoas de direito público interno".[3] E nem poderia adotar orientação diversa. Isso mesmo já está dito, ainda que implicitamente, na Constituição federal. Aliás, o Código Nacional de Trânsito tem por limites os arts. 13 e 15 da Magna Carta, que fixa a autonomia dos estados e dos municípios como princípios, portanto mais do que simples regras. Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, as próprias regras constitucionais devem ser interpretadas em função dos princípios e em harmonia com eles. (Essa lição propedêutica é ignorada pelo Conselho Nacional de Trânsito, mussoliniano em sua mentalidade e estilo de funcionamento.)

A desobediência aos preceitos legais acarreta sanções, também previstas na lei. Tais sanções são castigos para garantir a observância de ditos preceitos. Tais sanções só podem ser dispostas pela lei da entidade a que a Constituição conferiu o bem ou a atribuição. Só regra explícita constitucional em contrário pode deslocar essa competência legislativa. Ela existe; é o Código Nacional de Trânsito. Mas este não pode excluir as implicações dos princípios dos arts. 13 e 15 da Constituição.

Os bens jurídicos tutelados por tais sanções são a paz, o sossego e a segurança dos cidadãos que formam o município. Daí por que a maioria da legislação sobre

[3] Tácito, Caio. Parecer. *Trânsito*, São Paulo, Departamento de Operações do Sistema Viário, *1*:66, 1976.

trânsito não pode deixar de ser municipal. Só quanto a critérios gerais, nacionais, pode caber aplicação de lei não-municipal. O Código Nacional de Trânsito é verdadeira norma geral, tal como entendida por Carvalho Pinto já na década de 40 e como exposta por Souto Borges, hoje.

Não retira, nem diminui a inequívoca prevalência do interesse municipal, no caso, a disposição constitucional que dá essa competência legislativa à União. Porque assim o induz o texto magno, como Caio Tácito salienta, "a competência administrativa (normativa ou executiva) que a lei federal atribui ao município compreende, por extensão, o exercício do poder disciplinar, que é essencial à eficácia do serviço".[4] Daí poder o município disciplinar o estacionamento e, se a lei municipal o dispuser, cobrar taxa. Esta terá por base a lei municipal, que, por sua vez, se funda no art. 18, I, da Carta Magna, que prevê a competência para exigência de taxas de polícia.

De fato, quando os bens tutelados se relacionam com vias e logradouros locais, o seu tutor, intérprete e responsável por sua promoção e cura é o município. Por isso a lei orgânica dos municípios do estado de São Paulo é incisiva ao dispor sobre a matéria (art. 3º), não constando que jamais se tenha impugnado sua validade, nem a autoridade de Hely Lopes Meirelles, autor do seu anteprojeto. (Daí o dilema: ou se proclame inconstitucional a lei orgânica dos municípios de São Paulo, ou toda norma não-municipal que pretenda dispor a respeito.)

A doutrina é unânime no ressaltar essa peculiaridade municipal. Reconhece-se até o poder de impor multas, pela transgressão de regras de trânsito. Com maior razão, o poder de exigir taxa. "Se o município dispõe, por força de lei federal, de atribuições de regulamentar, conceder, permitir, licenciar ou determinar, em assuntos específicos de trânsito, deverá obviamente aplicar sanções, quando violadas as ordens que emitir ou deveres que estabelecer, em sua esfera de competência, a serem cumpridas por condutores e proprietários de veículos, ou por pedestres."[5]

Hely Lopes Meirelles enfatiza que a "regulamentação do tráfego e do trânsito no perímetro urbano é tarefa privativa da prefeitura".[6] Ora, se, além disso, as vias são de propriedade do município, já se vê a legitimidade constitucional evidente da exigibilidade de taxas de estacionamento, como instrumento de disciplina do uso dos bens públicos municipais ou forma de resgate do custo com a manutenção do aparelho fiscalizador.

Essas lições estão na linha do pensamento antes expresso por Pontes de Miranda[7], Guimarães Menegale[8] e Victor Nunes Leal.[9]

[4] Tácito, Caio. op. cit. p. 67.
[5] Tácito, Caio. op. cit. p. 67.
[6] Meirelles, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro.* 3. ed. p. 564.
[7] Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1946.* v. I. p. 486.
[8] Guimarães Menegale. *Direito administrativo e ciência da administração.* 2. ed. p. 243.
[9] Leal, Victor Nunes, op. cit., p. 393 e segs.

A jurisprudência não discrepa dessa orientação. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro afirmou compreender-se na órbita dos serviços públicos locais "a disciplinação sobre o *tráfego* de veículos na zona urbana, principalmente quanto aos pontos de estacionamento".[10] Em conseqüência, serve de suporte assim para a tese de que ao muncípio cabe impor e cobrar multas pela transgressão dessas regras, bem como taxas fixadas em lei municipal. E nenhum poder ou entidade pode impedi-lo; muito menos um órgão federal que atrevidamente se irrogou competência legislativa que nem mesmo sua matriz (a União) tem.

O 1º Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo, julgando a Apelação Cível nº 226.444, afirmou o acerto de sentença "que demonstrou a legalidade das multas impostas ao impetrante", pela municipalidade de São José dos Campos, partindo dos mesmos pressupostos. Essa sentença do juiz da comarca de São José dos Campos (4ª Vara) afirma a competência municipal para impor multas e demonstra que o art. 11 do Código Nacional de Trânsito, dando aos Estados a faculdade de aplicar penas administrativas de trânsito, prevê concomitantemente, que "os Estados poderão adotar normas pertinentes às peculiaridades locais" (art. 2º). Em conseqüência, o Estado de São Paulo expediu o Decreto-lei complementar nº 9/69, dispondo que ao município cabe privativamente "fixar locais de estacionamento de táxis e *demais veículos*" e "sinalizar as vias urbanas e estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar a sua utilização" (art. 3º, XI, *b* e *d*). Assim, diz a sentença confimada pelo Tribunal de Alçada, as multas são "impostas e arrecadadas pela repartição competente, em cuja jurisdição haja ocorrido a infração" como o quer o art. 104, do Código Nacional de Trânsito.

Como visto, se até penalidades se reconhece ao município o poder de impor, com igual ou maior razão se reconhecerá a competência para exigir taxas, fundadas no seu inquestionável poder de polícia.

Na verdade, a entidade que pode impor multas é porque tem competência para tutelar o bem jurídico por tal sanção protegido. E só pode tutelar um bem público (no caso sossego, ordem, segurança, do tráfego) quem seja assim habilitado pela Constituição. Se, no caso, se trata de sossego urbano, ordem urbana, segurança urbana, não há como negar ao município a primordial competência para resolver a questão, como melhor lhe pareça.

Ora, não só isso se dá, no caso, relativamente aos municípios, como a circunstância de as *vias* serem suas o habilita a disciplinar seu uso, cobrando taxas de polícia e até pelo serviço de guarda de veículos (quando tal serviço existia).

Bem, por isso, as multas de trânsito devem ser aplicadas pela autoridade municipal, já que o guardião dos interesses públicos envolvidos — quando se trata de vias locais — é o município. Também as taxas por uso de bens públicos muni-

[10] Agravo de petição n.º 20.965. *RDP, 13*:233.

cipais, ou de serviços públicos municipais concernentes a trânsito e veículos, quando parados, estacionados ou em movimento.

Nem se diga que a competência legislativa federal acarreta *ipso facto* a privatividade da competência administrativa — coisas absolutamente inconfundíveis, à luz do sistema da Constituição, como resulta hialinamente claro das lições clássicas do direito público moderno, aqui expostas, magistralmente, por Seabra Fagundes, Ruy Cirne Lima e Celso Antônio Bandeira de Mello. Caio Tácito, a propósito, adverte contra esse equívoco, instando o dever de "não confundir a amplitude da atribuição legislativa da União (...) com a competência administrativa para executar os serviços públicos correspondentes à disciplina da circulação terrestre de veículos".[11] Nem parece lícito entender, agregamos nós, excluída a legislação estadual ou municipal sobre os próprios bens, seu uso e disposição, ou sobre regras de trânsito não-nacionais, por sua natureza.

Deve-se notar que — por força de convênios ou outros meios jurídicos, como a tradição ou o costume — o aplicador das sanções pode vir a ser agente estadual. Com ou sem convênio, não se pode ignorar, contudo, que o Estado vem aplicando e arrecadando costumeiramente as multas de trânsito nos municípios paulistas. Isso por absurda interpretação, que nega a lição de Ruy, quando diz que "quando a Constituição dá os fins, necessariamente dá os meios". Se deu ao município a cura do peculiar interesse local, deu-lhe as competências necessárias para promovê-lo: competências legislativas e administrativas.

Parece de toda evidência que o município pode exigir taxa de polícia para disciplinar o estacionamento em vias públicas suas. Isto porque: a) esses bens são municipais; b) é o município que deve gastar recursos públicos no arranjo de vias e logradouros, para circulação e estacionamento de veículos; c) é a segurança e paz dos munícipes que se protege, com essa legislação, bem como — à moda do que postula Cirne Lima — é o direito destes, garantido pelo poder de polícia municipal.[12]

Até mesmo a lei nacional Código Nacional de Trânsito, expressão aguda de mentalidade ditatorial e centralizadora, reconhece expressamente — aliás, não poderia deixar de fazê-lo — a "jurisdição" do município sobre as vias públicas locais (art. 122), bem como competências administrativas, nessa matéria (art. 3º, *c*; art. 14; art. 15; art. 17, parágrafo único; art. 34, § 2º; art. 42; art. 44, § 1º *c*; art. 113, § 1º, *b* etc.). E dentre as vias terrestres, a lei (§ 1º do art. 1º do Código Nacional de Trânsito) arrola *ruas, avenidas, logradouros, estradas, caminhos* e *passagens* de domínio público. Ora, ruas e avenidas são bens públicos municipais. São "bens de uso comum do povo" (art. 66, I, do Código Civil), "pertencentes" aos municípios (art. 65 do Código Civil, combinado com art. 68).

[11] Tácito, Caio. op. cit. p. 62.
[12] Ver Freitas do Amaral, Diogo. *Uso particular do domínio público.* São Paulo, Juriscred.

Não há nem pode haver rua federal ou avenida federal. Nem estadual. Há estradas, caminhos e passagens federais, como os há municipais. Ruas e avenidas serão sempre municipais.

Se o direito constitucional brasileiro (art. 18, I) não admite as taxas por uso de bem público, consente porém nas taxas por serviços de guarda de veículos, para os casos em que o município os organize. Quanto às zonas azuis, é lícita a taxa, cobrável, por exemplo, a cada duas horas de estacionamento em via pública, a título de taxa de polícia. É que, se todos são iguais perante a lei (art. 153, § 1º), todos têm direito de estacionar seus veículos nas vias públicas. Para que isso seja possível, é mister que, no uso do seu poder de polícia, o município regulamente tal estacionamento e o limite, de modo a permitir o exercício de igual direito, por todos os cidadãos. E, para assegurar a eficácia dessa disciplina, deverá fiscalizar sua observância. Essa atividade de fiscalização configura exercício de poder de polícia.