



MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

ESTADO DO PARANÁ

Procuradoria Geral do Município

Processo Administrativo nº 14567/2023 e n. 12830/2022

PARECER JURÍDICO

PARECER CONSULTIVO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE ALVARÁ PARA TRANSPORTE ESCOLAR PRIVADO. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO.

Trata-se de pedido de Parecer pelo Chefe da Divisão Municipal de Segurança Pública e Trânsito, acerca da legalidade da emissão de alvará para transporte escolar privado solicitados na referida divisão por interessados em explorar tal atividade, bem como, solicita em face do Parecer Jurídico exarado em 25/11/2013 desta PGM no Protocolo administrativo n. 17841/2013, juntado às fls. 04/06, se o entendimento se mantém.

No citado Parecer, em suma, foi questionado acerca da possibilidade de transferência do alvará de uma pessoa para outra, tendo sido na época apresentados os documentos exigidos pelo Decreto n. 7242/97, pelo CTB e o veículo devidamente aprovado em vistoria técnica pelo TBTran. Por sua vez, tratando-se de transporte escolar de natureza privada, regida pelo citado Decreto, a orientação jurídica dada na ocasião foi de que:

“Compulsando detidamente os autos, verifica-se a existência de documentação satisfatória para deferimento da pretensão do requerente. No entanto, fazemos uma ressalva, que em virtude de não haver interferência pelo ente público quanto ao número de prestadores de serviços de transporte escolar de caráter provado, entendemos trata-se de emissão de novo Alvará de Licença, em nome de Rodrigo Santos, e não de transferência. Devendo portanto, serem tomadas todas as providências pertinentes também ao que se refere ao cancelamento do Alvará em nome de Ivete Felix Haymour”.

Pois bem. Então os pontos a serem elucidados no presente residem na concessão de novos alvarás para exploração do serviço de transporte escolar privado e na possibilidade da transferência dos alvarás já emitidos em favor de um prestador de serviço à outro.

Entretanto, o Parecer acima mencionado não observou o que havia de vigente na época na legislação municipal sobre o tema.

Prefacialmente, resta salientar que a Carta Magna de 1988 prevê os limites da atuação municipal relativos a transporte público em seu artigo 30:

“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;”.

Importante, no entanto trazer desde logo, algumas considerações acerca do que seja considerado **serviço público**, e, dentre esses, o de transporte coletivo de passageiros, os quais estão sujeitos, portanto, ao regime de concessão ou permissão.

De acordo com a Jurisconsulto Maria Sylvia Zanella Di Pietro, conceitua-se o **serviço público** como: “[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio



MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

ESTADO DO PARANÁ

Procuradoria Geral do Município

de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.”¹¹

Segundo o renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua consagrada obra *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª edição, páginas 349/350, Ed. Malheiros, ao discorrer sobre o tema, diz que “O **serviço Público**, é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Faz ainda, o renomado autor, a seguinte classificação: Serviços Públicos propriamente ditos e Serviços Públicos considerados de utilidade pública. Os primeiros são definidos “como sendo os que a Administração presta diretamente a comunidade e, por conhecer sua especialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado, tais serviços são considerados privativos do poder público, no sentido de que só a Administração deverá prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados, a exemplo dos serviços de defesa nacional, os de polícia, os de justiça e os de preservação a saúde pública em geral”.

Já os **serviços públicos considerados de Utilidade Pública**, segundo o renomado autor, “são os que o Poder Público, reconhecendo a sua conveniência para os indivíduos componentes da sociedade, presta-os diretamente ou delega sua prestação a terceiros mediante condições regulamentadas e sob o seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, a serem remunerados pelos próprios usuários, a exemplo dos serviços de transporte coletivo, os de fornecimento de energia elétrica, água, gás, telefone entre outros”.

Em se tratando de que o serviço público delegado, como é o caso dos serviços prestados pelos permissionários de transporte escolar, tais serviços estão submetidos, conforme dito alhures, a regulamentações e controle do Ente Público, devendo, para tanto, obedecer a regras, tanto para sua aquisição, como para sua execução.

Isto posto, e reconhecendo o **serviço de transporte de passageiros um serviço de utilidade pública delegado**, cuja a exploração pelo particular depende de delegação do poder público, no caso da Administração Municipal, seja na modalidade concessão, seja na modalidade permissão.

Da mesma forma o **transporte escolar não-individual ou coletivo** caracterizado enquanto **serviço público de interesse local e caráter essencial, tem natureza pública ou privada**, tal distinção é melhor desenvolvida pela **Lei nº 12.587, de 2012**, responsável por instituir as diretrizes da **Política Nacional de Mobilidade Urbana**, que os define em seu artigo 4º, inc. VI, VII:

“VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda; - (grifos nosso)”.

Ainda de acordo com a **Lei Federal nº 12.587, de 2012**, esclarece no art. 11 que:

“Art. 11. Os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei”.

¹¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. ed. 35. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.328



MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

ESTADO DO PARANÁ

Procuradoria Geral do Município

Portanto, se extrai dos citados textos legais que, enquanto **serviço público de utilidade pública e interesse local**, os Municípios devem explorar de forma DIRETA ou, se assim não o fizer, devem “conceder” ou “permitir” que terceiros o façam.

A Constituição Federal/88, no seu art. 175, fala sobre o regime de permissão de serviços públicos: “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.”

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado”.

A Nova Lei de Licitações – NLL n. 14.133/2021 deverá ser aplicada apenas de forma subsidiária às permissões de serviços públicos conforme abaixo:

“Art. 186. Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010”.

A Lei n. 8987/1995 regulamentou os regimes de concessão e permissão de serviços públicos mencionados no art. 175 da CF/88, e sobre estes últimos diz que:

“Art. 1º. As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 5º. O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.”

Porém, paralelo às legislações de âmbito federal mencionadas, o Município de Telêmaco Borba, usando da prerrogativa que lhe assiste, foi disciplinando o assunto por meio de leis e decretos locais, os quais sofreram algumas mudanças ao longo dos anos. Então, por primeiro, faz-se necessário tecer um breve histórico da evolução legislativa municipal:

- Em 09 de abril de 1997, foi publicada a Lei nº 1106, que disciplinou por primeiro o transporte urbano escolar no âmbito municipal – e tratava como serviço que seria prestado mediante permissão, por empresas ou profissionais autônomos mediante expedição de Alvará de Licença que seria fornecido em caráter precário, pessoal e intransferível, conforme as seguintes redações:

“Art. 1º. O serviço público de transporte urbano de escolares será prestado, no Município, mediante permissão por empresas ou profissionais, autônomos proprietários de veículos apropriados, nos termos desta Lei.



MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

ESTADO DO PARANÁ

Procuradoria Geral do Município

102

Art. 2º A permissão será outorgada mediante requerimento dirigido ao Chefe do Poder Executivo, depois do interessado satisfazer as seguintes exigências:

(...)

Art. 5º O Alvará de licença é fornecido em caráter precário, pessoal e intransferível.

Parágrafo único. O número de veículos empregados no transporte escolar não é limitado, observado sempre, no aumento da frota ou na substituição de veículo, o integral cumprimento das normas que regem o transporte de escolares no que respeite, particularmente a sua capacidade, segurança e especialidade.

- Em 26 de junho de 1997 foi publicado o Decreto nº 7242 que regulamentou a lei acima citada; Em 22 de junho de 1999 foi publicada a **Lei nº 1210** que trouxe uma alteração no art. 5º que tratava de o alvará de licença ser fornecido em caráter precário, pessoal e intransferível. E limita o número de concessão de licença a 30 (trinta):

"Art. 5º. (...)

Parágrafo único. Será de até 30 (trinta) o número de concessão de licença para os veículos empregados no transporte escolar, observando sempre no aumento da frota ou na substituição de veículos, o integral cumprimento das normas que regem o transporte de escolares, no que respeite particularmente a sua capacidade, segurança e especialidade".

- Em 14 de dezembro de 2005 veio a **Lei nº 1521** que autorizou a transferência da permissão. A nova lei incluiu parágrafos no Art. 5º do texto original que ficou assim redigido:

"Art. 5º. O Alvará de Licença é fornecido em caráter precário, pessoal e intransferível.

§ 1º. será de até 30 (trinta) o número de concessão de licença para os veículos empregados no transporte escolar, observando sempre no aumento da frota ou na substituição de veículos, o integral cumprimento das normas que regem o transporte de escolares, no que respeite particularmente a sua capacidade, segurança e especialidade.

§ 2º. Fica assegurado aos permissionários dos serviços de que trata esta lei o direito de transferir o seu Termo de Permissão para terceiros, desde que venha mantendo, ininterruptamente, atividade nos serviços de transporte escolar há 2 (dois) anos;

§ 3º. No caso de falecimento de permissionário, a viúva e/ou herdeiros do "de cujus" terão o direito à obtenção de novo Termo de Permissão e Alvará de Licença, salvo se já possuir, a viúva e/ou herdeiros, em seu nome Termo de Permissão para os serviços de que trata a presente lei, com outro veículo".

- Em 05 de julho de 2017 veio o **Decreto nº 24226** que trouxe nova regulamentação para a Lei n. 1106/97, cita-se os artigos relevantes para o tema:

"Art. 5º A permissão será outorgada mediante requerimento dirigido pelo interessado ao Chefe do Poder Executivo, satisfeitas as seguintes exigências:

(...)

Art. 6º Concedida a permissão, o Poder Executivo fornecerá o respectivo alvará de licença e fará seu cadastro fiscal no órgão fazendário municipal.

Parágrafo único. A permissão tem caráter precário, pessoal e transferível".

- Em 01 de setembro de 2021 surge o **Decreto nº 27646**, que altera artigo 6º e revoga o artigo 12 do **Decreto nº 24226/17**, passando o Alvará de permissão a ser fornecido:

"Art. 6. (...)

Parágrafo único. A permissão tem caráter precário, pessoal e intransferível."

- Em 2023, através da **Lei complementar nº 131**, o ordenamento municipal, em consonância ao texto Federal, instituiu o **Plano de mobilidade urbana no município de Telêmaco Borba**, no qual, aborda o transporte público escolar nos termos:



MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

ESTADO DO PARANÁ

Procuradoria Geral do Município

“O transporte escolar é o serviço público ou privado, fretado a passageiro ou grupo, em número limitado à capacidade do veículo transportador, voltado à locomoção de estudantes entre suas residências e os estabelecimentos de ensino, sendo sujeito às exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos através de normatização municipal específica. – (Grifo nosso)”.

Assim, apesar das importantes alterações legislativas que o assunto sofreu ao longo dos anos, constata-se que hoje, a Lei Municipal n. 1106/97, no seu artigo 5º e parágrafos, determina que: o serviço de transporte escolar privado coletivo é explorado indiretamente, mediante permissão do Município a terceiros por expedição de alvarás/licenças, **limitadas a quantidade de trinta, autorizando, em alguns casos, a transferência da licença/alvará obtida de um usuário para outro.**

Porém, tal dispositivo legal afronta tanto a Constituição Federal, quanto a Nova Lei de licitações e as Leis Federais que regulamentam as Permissões de serviços Públicos e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que já foram oportunamente citadas anteriormente, vez que não é realizada licitação para a distribuição das permissões que a lei municipal estabeleceu, tendo em vista que restringiu a quantidade de permissões em 30 (trinta), com vistas a garantia da paridade de participação, seria indispensável a realização do procedimento licitatório.

Reforçando a imprescindibilidade do processo licitatório frente a permissão, segundo Alexandre Mazza, a doutrina compreende que a permissão representa: “[...] ato administrativo unilateral, discricionário, *intuitu personae* e precário que realiza, mediante prévia licitação, a delegação temporária da prestação do serviço público.”².

Além disso, em que pese o Decreto municipal nº 24.226, de 2017, que regulamenta a Lei Municipal nº 1106, de 1997, estabelecendo condições para a exploração do serviço de transporte escolar na cidade, não estabelece critérios objetivos para distribuição das vagas entre aqueles que prestam nem quanto aos novos prestadores.

Neste contexto, a transferência das licenças obtidas também é algo que afronta a Lei de Licitações e também já foi declarado como inconstitucional pelo STF na Adin n. 5337, que tratou dos serviços de táxi, que apesar da natureza diversa, também deve obedecer ao regime das concessões e/ou permissões e quanto a estas podem ser aplicadas por analogia ao caso do transporte escolar. O voto da mencionada ação ficou assim ementado e redigido:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 12-A, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 12.587/2012. POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TÁXI. POSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DA OUTORGA A TERCEIROS E AOS SUCESSORES DO AUTORIZATÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA LIVRE INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A União ostenta competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de trânsito e transporte e sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, IX, XI e XVI, da CF). Precedente: ADI 3.136, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 1º/8/2006, DJ de 10/11/2006. 2. A isonomia e a impessoalidade recomendam que a hereditarietà, numa República, deva ser a franca exceção, sob pena de se abrirem indevidos espaços de patrimonialismo. 3. In casu, a transferência do

² MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. ed. 12. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p.993



MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

ESTADO DO PARANÁ

Procuradoria Geral do Município

422

direito à exploração do serviço de táxi aos sucessores do titular da outorga implica tratamento preferencial, não extensível a outros setores econômicos e sociais, que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade, porquanto: (i) não é adequada ao fim almejado, pois não gera diminuição dos custos sociais gerados pelo controle de entrada do mercado de táxis, contribuindo para a concentração de outorgas de táxi nas mãos de poucas famílias; (ii) tampouco é necessária, na medida em que ao Estado é possível a tutela dos taxistas e das respectivas famílias sem a restrição ainda mais intensa da liberdade de iniciativa de terceiros (e.g. a concessão de benefícios fiscais, regulação das condições de trabalho, etc.); e (iii) não passa, em especial, pelo filtro da proporcionalidade em sentido estrito, por impor restrição séria sobre a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros sem qualquer indicação de que existiria, in concreto, uma especial vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado, comparativamente a outros segmentos econômicos e sociais. 4. A livre alienabilidade das outorgas de serviço de táxi, por sua vez, oportuniza aos seus detentores auferir proveitos desproporcionais na venda da outorga a terceiros, contribuindo para a concentração naquele mercado e gerando incentivos perversos para a obtenção de outorgas – não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica. 5. O sobrepreço na comercialização da outorga dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder aquisitivo, o que contribui para que motoristas não autorizados sejam submetidos a condições mais precárias de trabalho, alugando veículos e operando como auxiliares dos detentores das outorgas. 6. A possibilidade de alienação da outorga a terceiros é fator incentivador de comportamento oportunista (rent-seeking), tanto pelo taxista individualmente, que busca auferir o maior preço possível na revenda da outorga, quanto para a própria categoria profissional, que passa a se mobilizar em prol da manutenção da escassez na oferta de transporte individual, como forma de preservar os lucros extraordinários auferidos com a transferência da outorga. 7. In casu, são inconstitucionais os dispositivos impugnados, que permitem a transferência inter vivos ou causa mortis da outorga do serviço de táxi, na medida em que não passam pelo crivo da proporcionalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência administrativa, gerando, adicionalmente, potenciais efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício. 8. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 12-A da Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com a redação dada pela Lei 12.865/2013.” (ADI 5337, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 24-03-2021 PUBLIC 25-03-2021).(grifo nosso)

Entretanto, superado a necessidade de que a permissão requer a realização de licitação, a limitação ao fornecimento de 30 licenças, prevista na lei municipal nº 1106, no artigo 5º, fere o princípio da livre concorrência, consagrado no art. 170, inc. IV da Constituição Federal e art.139, da Constituição do Estado do Paraná, sendo, portanto, inconstitucional uma norma municipal de 1999 que restrinja a atividade econômica a um quantitativo que carece de critérios para sua atualização frente possíveis aumentos da demanda municipal, sendo que caberia a esta norma disponibilizar as permissões a todos que cumpram com os requisitos previstos no decreto municipal nº 24.226, de 2017.

Portanto, em resposta à questão levantada pelo Senhor Chefe da Divisão Municipal de Segurança Pública e Trânsito, acerca da possibilidade da continuidade do entendimento do Parecer jurídico (fls.04-06), entendemos pela impossibilidade, bem como, consigna-se neste o posicionamento de que deve ser interrompido o fornecimento de permissões para a exploração do citado serviço sem a devida realização de licitação, conforme preceitua o texto constitucional. Ainda, a delimitação a 30 vagas para o exercício de do transporte escolar atinge o exercício da livre iniciativa previsto tanto na constituição federal, quanto estadual, não atendendo as necessidades locais de um município em

4



MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

ESTADO DO PARANÁ

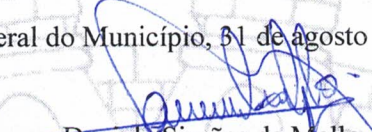
Procuradoria Geral do Município


desenvolvimento, razão pela qual o eventual procedimento licitatório deverá ser precedido de estudo do setor para levantamento da quantidade ideal para atender às necessidades dos usuários do serviço.

Atenciosamente, é o parecer.

Desta feita, encaminhe-se para deliberação do Sr. Prefeito Municipal, e para que se manifeste acerca das inconstitucionalidades da lei municipal nº 1106, de 1997 apontadas neste Parecer.

Procuradoria Geral do Município, 31 de agosto de 2023.


Daniela Simões de Mello
Procuradora do Município


Douglas Boñin Pinheiro
Estagiário de Direito

De acordo com o acima exposto.


LUIS FABIANO DE MATOS
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

