

**PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
INSTITUTO A VEZ DO MESTRE**

**A EFICÁCIA E OS EFEITOS DA FISCALIZAÇÃO DO
TRANSPORTE IRREGULAR DE PESSOAS**

Por: Clícia Aparecida Alves Lima

**Orientadora
Profª. Michelle Gergen**

**Belo Horizonte
2014**

**PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES**

**A EFICÁCIA E OS EFEITOS DA FISCALIZAÇÃO DO
TRANSPORTE IRREGULAR DE PESSOAS**

Apresentação de monografia ao IAVM – Instituto A
Vez do Mestre como requisito parcial para obtenção
do grau de especialista em Gestão, Educação e
Segurança no Trânsito.

Por: Clícia Aparecida Alves Lima

AGRADECIMENTO

A família, colegas de trabalho, professores da escola Pós-Graduar e principalmente a orientadora Michelle Gergen pela dedicação, paciência e competência.

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho aos meus pais Jadir e Cleomar, irmãs Gláucia e Luciana, sobrinhos Gustavo, Marina, Lucas, Laura e Miguel, minha filha Catarina, ao meu marido Thiago e a minha querida falecida avó Altina, sempre presente em minhas decisões de vida.

RESUMO

O transporte público, sendo um importante fator de impulsão na economia de uma localidade, acaba por potencializar o transporte irregular, exigindo-se do Estado uma fiscalização mais eficaz desse tipo nocivo de transporte de pessoas, que deve agir de forma a diminuir e conseqüentemente erradicar tal prática, evitando que se torne uma opção constante para a sociedade civil atual.

A existência do transporte clandestino nas rodovias é um fato incontestável, sempre abordado nos noticiários e amplamente disseminado na sociedade brasileira.

A facilidade e o preço são os grandes fatores que impulsionam o seguimento desse tipo de transporte, dificultando e muitas vezes inviabilizando uma efetiva fiscalização, uma vez que a própria sociedade visualiza tal prática como solução para a deficiência dos transportes públicos legalmente disponibilizados, sendo também uma forma de locomoção economicamente mais viável para grande parte da população, alheia quanto às conseqüências nocivas.

O presente trabalho científico objetiva demonstrar e esclarecer os fatores desencadeadores da prática clandestina no transporte de pessoas, bem como buscar soluções práticas e efetivas, para que a fiscalização do Estado possa amenizar e até mesmo erradicar o transporte ilegal, com o intuito de oferecer maior segurança para uma parcela considerável de usuários das vias públicas, que lançam mão deste arriscado meio de transporte.

Aborda-se primeiramente a história e curiosidades do transporte de pessoas ao longo do tempo, constatando a importância do deslocamento da sociedade civil, sendo um significativo vetor de transformação, crescimento e desenvolvimento social.

Versa-se ainda sobre o conceito do transporte irregular de pessoas, destacando as causas e consequências de sua proliferação.

Identifica-se o perfil dos usuários do transporte irregular, com base em trabalhos de campo realizado na fiscalização do DER/MG, abordando os efeitos da legislação contida no CTB e nas legislações estaduais, na prática das abordagens dos veículos irregulares pelos agentes fiscais, verificando sua real eficácia, além de demonstrar, através de jurisprudências, como os tribunais vêm decidindo sobre o tema.

Necessário partir do pressuposto de que uma fiscalização eficiente, respaldada em um apoio legal e financeiro do setor público, bem como com a oferta de um transporte público digno e ainda a conscientização social sobre os perigos da utilização do transporte irregular, aumentam as possibilidades de solucionar a questão objeto do presente estudo.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada para realização do presente trabalho acadêmico iniciou-se com a prática de serviços como fiscal de transporte e trânsito nos postos de fiscalização situados em estradas federais e estaduais do Estado de Minas Gerais, mais precisamente na região do Carmo do Paranaíba, possibilitando observar o comportamento dos proprietários, condutores, usuários do transporte clandestino e fiscais, quando da abordagem e constatação da irregularidade.

Pautou-se também em leituras doutrinárias, bem como na análise dos artigos 37 e 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Código de Trânsito Brasileiro em seus artigos 231, inciso VIII e 270, § 5º e também da Lei Estadual de Minas Gerais, nº 19.445/2011.

Enriquecendo o presente estudo científico, pesquisas jurisprudenciais e trabalhos metodológicos sobre o tema ilustrado, foram realizados em sítios eletrônicos.

DOMÍNIO DE ESTUDO

O presente estudo realizou-se com base na experiência como advogada e quando da realização de trabalho de fiscalização na região do Carmo do Paranaíba situada no Estado de Minas Gerais, através do DER-MG, com frequente abordagem de veículos realizando transporte irregular e constante análise das legislações de trânsito vigentes.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. Precariedade do Transporte Público Regular	26
FIGURA 2. Alerta Sobre os Perigos no Uso do Transporte Clandestino	31

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	
A História da Intervenção do Estado no Transporte Público do Brasil	15
CAPÍTULO II	
Princípios do Serviço Público e a Obrigatoriedade Legal na fiscalização do Transporte de Pessoas	18
CAPÍTULO III	
Conceito e Causas do Transporte Irregular de Pessoas	21
CAPÍTULO IV	
Consequências do Transporte Irregular de Pessoas	28
CAPÍTULO V	
Responsabilidade do Poder Público na Fiscalização do Transporte Irregular de Pessoas	32
CAPÍTULO VI	
A Real Eficácia da Fiscalização do Transporte Irregular	35
CAPÍTULO VII	
Conflito de Competências Legislativa em Matéria Transporte e Trânsito	38
CONCLUSÃO	43
ANEXO	45
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	47
BIBLIOGRAFIA CITADA	49

FOLHA DE AVALIAÇÃO

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, as pessoas necessitam locomover-se. De fácil constatação que a velocidade no deslocamento de pessoas é proporcional a urbanização de uma localidade. A opção de se buscar uma melhor condição de estudo, trabalho, conforto entre outros objetivos, tornou-se preponderante tendo em vista o modelo de vida em constante metamorfose. (Gomide, 2003, p. 8 e 10).

Com o crescimento da densidade demográfica, pólos regionais formaram-se no interior dos Estados, iniciando-se um desenvolvimento de atividades distintas como o comércio e a indústria, originando cidades mais urbanizadas. (Villar, 2011).

Tais mudanças exigiram do sistema de transporte intermunicipal, grandes e reiteradas transformações, como horários, itinerários, entre outras, na tentativa de adaptar o sistema às mudanças e oferecer aos usuários serviços apropriados. Segundo a ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos, mais de 75% da população brasileira reside hoje em áreas urbanas, sendo que a maioria depende do transporte público para deslocar-se. (Villar, 2011).

Assim, o Estado vislumbrou a necessidade de ofertar à sociedade um transporte público em larga escala, objetivando a concessão de um serviço social de caráter essencial de forma segura, organizada, eficiente e de qualidade, delegado à iniciativa privada e gerenciado pelo governo. (Prioridade para o Transporte Coletivo Urbano, Relatório Técnico ANTP, 2002).

Para tanto, muniu-se das prerrogativas inerentes ao poder estatal, promulgando leis destinadas ao assunto em pauta, as quais, entretanto, devido à precária infraestrutura do transporte, o atraso em pesquisas técnicas e jurídicas relacionados ao tema, entre outras causas, não alcançam o objetivo

almejado, abrindo espaço para a crescente invasão do Transporte Irregular. (Prioridade para o Transporte Coletivo Urbano, Relatório Técnico ANTP, 2002).

Sendo assim, admite-se, como agravante, ser o transporte público visualizado por grandes empresários como fonte de renda extra, transformando-se em vários fragmentos perniciosos, desprovidos da insofismável ética, dando causa ao surgimento dos transportes irregulares, ou seja, a oferta à sociedade de transporte urbano, intermunicipal ou interestadual, realizado por pessoas ou empresas não regulamentadas, porém, muitas vezes, disponibilizando um serviço mais “conveniente”, atraindo um grande número de usuários.

1.1 Justificativas

A ideia em abordar o tema “A Eficácia e os Efeitos da Fiscalização do Transporte Irregular de Pessoas”, surgiu após prestação de serviços na área de fiscalização de trânsito, onde foi possível vivenciar na prática, a realidade nociva desse tipo de transporte “alternativo”.

Acredita-se que a necessidade em detalhar o problema do transporte irregular, surge da tendência crescente do transporte irregular em dominar o serviço público de transporte coletivo, devido a inúmeros fatores, como a falta de fiscalização, inexistência de legislação prevendo penalidades realmente efetivas, oferta de transporte público regular cada vez mais incompatível com a realidade social atual, não acompanhando as exigências e o crescimento populacional.

É importante o estudo dessa questão dos transportadores clandestinos de passageiros, conhecidos como perueiros, que tendem a tomar conta do serviço público de transporte coletivo, nos principais centros urbanos. A inércia das autoridades e da sociedade ante esse fenômeno que se intensificou após o advento do Plano Real, mais precisamente, a partir de 1994, poderá conduzir a um caos total em futuro não muito remoto. (Harada, 2013)

Sendo assim, fundamental a busca de soluções práticas e efetivas para que a fiscalização, devidamente alicerçada por legislações inteligentes, possa amenizar e até mesmo erradicar o transporte ilegal, com o intuito de oferecer maior segurança para uma parcela considerável de usuários das vias públicas, que lançam mão deste arriscado meio de transporte.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Demonstrar e esclarecer os fatores desencadeadores da prática clandestina no transporte de pessoas.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Abordar as deficiências do transporte regular.
- Identificar as causas e consequências da utilização do transporte irregular, pela sociedade civil.
- Identificar o perfil dos usuários do transporte irregular, com base em trabalho de campo realizado como fiscal do DER/MG.
- Abordar os efeitos da legislação contida no CTB e nas legislações estaduais, na prática das abordagens dos veículos irregulares pelos agentes fiscais, verificando sua real eficácia.

CAPÍTULO I

A HISTÓRIA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL

Para que se possa adentrar ao assunto do transporte irregular de pessoas, importante demonstrar como se deu a intervenção do Estado na legalização e consequente fiscalização do transporte público no Brasil.

No início do século XIX, o Estado não oferecia serviços de transporte coletivo. Os grandes fazendeiros faziam uso das chamadas “Serpentinas”, que eram boleias extremamente pesadas, carregadas por dois escravos. O uso era exclusivo para o transporte urbano de pessoas mais abastadas e em pouquíssima escala. (Tereza Gago. Artigo contido no *site* AutoClassi, publicado em 06/01/2010).

Já no final do século XIX surgiram as “Seges”, um dos primeiros veículos sobre rodas utilizado no Brasil. Tipo de uma viatura de duas ou quatro rodas, com dois varais e de tração animal. Com a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, a circulação das “Seges” aumentou significativamente, compelindo o Estado a intervir na circulação rodoviária, através de uma série de medidas regulamentares. (Tereza Gago. Artigo contido no *site* AutoClassi, publicado em 06/01/2010).

Logo após surgiram as “Gôndolas Fluminenses”, semelhantes aos ônibus, porém de menor porte, pois transportava até 09 (nove) passageiros. Cidadãos franceses obtiveram autorização para exploração do serviço por dez anos, instalando duas linhas, obtendo grande sucesso comercial. (Tereza Gago. Artigo contido no *site* AutoClassi, publicado em 06/01/2010).

Em meados do século XIX a Companhia de Carris de Ferro da Cidade, inaugurou os serviços regulares do Bonde, substituindo-se a força animal pelo vapor. (Tereza Gago. Artigo contido no *site* AutoClassi, publicado em

06/01/2010). No final do século XIX surgiu o primeiro bonde elétrico do Brasil e de toda América do Sul, da Cia de Ferro-Carril do Jardim Botânico, transportando em sua viagem inaugural o então Presidente da República, Marechal Floriano Peixoto. (Tereza Gago. Artigo contido no *site* AutoClassi, publicado em 06/01/2010).

Já no início do século XX, no ano de 1908, citando artigo da repórter do *site* AutoClassi Tereza Gago, em artigo de 06 de janeiro de 2010, “foi introduzido o primeiro serviço regular de ônibus a gasolina do Brasil (...). O empresário Otávio da Rocha Miranda obteve então da prefeitura uma concessão para a implantação, em caráter provisório (...).”

O bonde “CaraDura”, também chamado de “Taioba”, surgiu após verificada a necessidade do transporte de pessoas de origem humilde, juntamente com suas bagagens de pequeno porte, permitindo aos passageiros viajarem descalços e sem colarinho, obtendo assim grande sucesso entre o povo, devido também ao preço da passagem ser mais em conta. (Tereza Gago. Artigo contido no *site* AutoClassi, publicado em 06/01/2010).

A partir daí, com o crescimento econômico dos grandes centros urbanos, os ônibus se modernizaram, tornando-se mais confortáveis e seguros, sendo sempre oferecidos através de concessão estatal (Tereza Gago. Artigo contido no *site* AutoClassi, publicado em 06/01/2010).

Atualmente, conforme determinação constitucional, União, Estados, Municípios e Distrito Federal – obrigam-se em assegurar a adequada prestação de serviços de transporte terrestre, fiscalizando o transporte rodoviário regular de passageiros. (Lei nº 12.587, de 03/01/2012, contida no [site www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), com acesso em 17/06/2014).

A atribuição relativa à fiscalização do transporte coletivo realizado no deslocamento entre os Estados do Brasil compete a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres. A fiscalização do transporte coletivo efetuado para locomoção dos usuários entre os municípios de um mesmo Estado, é realizado

através de Agências Reguladoras, Secretarias de Transportes e Departamentos de Estradas e Rodagem de cada Estado, com a responsabilidade de implementar e gerenciar políticas de transporte público rodoviário, bem como fiscalizar sua execução. Já os Municípios são responsáveis em organizar e prestar os serviços públicos de transporte coletivo, conforme o interesse local. (Artigos 21, inciso XII, alínea “e”, 25, § 1º, 30, inciso V, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *site* da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, acesso em 12 de março de 2014).

Constata-se assim a importância da análise da história da intervenção do estado no transporte de pessoas ao longo do tempo, pois possibilita um maior entendimento sobre o surgimento e proliferação do transporte irregular de pessoas e o indispensável controle estatal através de uma fiscalização eficaz.

CAPÍTULO II

PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO RELACIONADOS A OBRIGATORIEDADE LEGAL NA FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE DE PESSOAS

A Constituição Federal de 1988 tipifica a necessidade de intervenção do Estado em uma diversidade de serviços de caráter essencial para a sociedade, denominados serviços públicos, ou de utilidade pública. (Título VII – Da Ordem Econômica – Capítulo I – Dos princípios Gerais da Atividade Econômica – Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988).

Dentre os inúmeros conceitos de Serviço Público, encontra-se o do renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles, sendo:

[...] todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. (“Direito Administrativo Brasileiro”, 19ª Ed., pág. 294).

Celso Antônio Bandeira de Mello caracteriza o Serviço Público como:

[...] atividade consistente na oferta de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrados que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade e cujo desempenho entende que deva se efetuar sob regime jurídico de direito público, isto é, outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse residente no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos usuários do serviço em particular.” (Artigo “Serviço Público: Conceito e Características” contido no acervo de La Biblioteca Jurídica Virtual Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de La UNAM).

Inclui-se nos serviços públicos o transporte de pessoas, essencial e de grande importância para o desenvolvimento de uma região, considerado um serviço público impróprio, segundo Maria Sylvia:

Quando prestados por particulares, porque, neste caso, ficam sujeitos à autorização e controle do Estado, com base em seu poder de

polícia. São considerados serviços públicos porque atendem a necessidades coletivas (...). (Maria Sylvia Zanella Di Pietro – Direito Administrativo, 5ª edição)

Sendo englobado dentro do capítulo constitucional que trata dos Direitos Sociais – artigo 7º, inciso IV:

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim [...] (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *site* www.planalto.gov.br)

No Brasil, o serviço de transporte de pessoas é concedido pelo Estado ao particular, dentro dos moldes e sob as exigências presentes na Lei 8.987/95 que dispõe sob o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, sendo, portanto, regulamentado e controlado permanentemente pelo Poder Público, devendo obediência a importantes princípios do serviço público, como os da permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia.

A doutrina aponta quatro características norteadoras dessa atividade econômica: a) ser prestada ao público de forma igualitária, sem distinções ao cidadão e às pessoas; b) com solução de continuidade; c) com adaptabilidade às novas realidades que envolvam a referida prestação; e d) com eficiência econômica e de consumo. (Interpretação de Roberto Ferreira - Constituição Federal Interpretada 2010, organizada por Cota Machado e coordenada por Anna Candida da Cunha Ferraz).

Conforme explanação de Maria do Carmo Rizzi Silva, em seu trabalho “Avaliação do Sistema de Transporte Rodoviário de Minas Gerais Para Melhoria da Qualidade dos Serviços”, “o transporte rodoviário é referenciado como um bem público de caráter essencial, cuja competência de regular e regulamentar é do órgão gestor que deverá garantir uma prestação de serviço adequada.” (grifo nosso) (Maria do Carmo Rizzi Silva – Avaliação do Sistema de Transporte Rodoviário de Minas Gerais para Melhoria da Qualidade dos Serviços – Trabalho Acadêmico – *site* www.der.mg.gov.br)

/images/TrabalhosAcademicos/maria_do_carmo_rizzi_silva.pdf, acesso em 15/01/2014).

A Lei 8.666/93, regulamentadora do art. 37, XXI, da Constituição Federal, delimita a necessidade de licitação para contratação de empresas de transporte de pessoas, considerando o transporte uma atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse da administração. (Maria Sylvia Zanella Di Pietro – Direito Administrativo, 5ª edição)

Sendo assim, acredita-se que o transporte irregular, uma vez nocivo e prejudicial à população, pois não regido pelas leis constitucionais e infraconstitucionais, bem como pelos princípios norteadores do serviço público, deve sofrer incessante fiscalização dos órgãos públicos competentes, no sentido de erradicar sua prática.

Deve o Estado primar-se também na fiscalização das empresas de transporte regular, no sentido de exigir a prestação dos serviços de maneira regular, dentro dos princípios da igualdade, continuidade, modernidade e eficiência econômica, prevenindo assim a prática da clandestinidade, pois a oferta de bons serviços regulares, fatalmente anulará a ação das empresas de transporte de pessoas não reguladas.

CAPÍTULO III

CONCEITO E CAUSAS DO TRANSPORTE IRREGULAR DE PESSOAS

O Transporte irregular de pessoas, também conhecido como transporte clandestino, alternativo ou pirata, é a oferta à sociedade de transporte urbano, intermunicipal ou interestadual, realizado por pessoas ou empresas não regulamentadas e ao arripio da lei. (Manuel Zuanella, O Transporte Clandestino no Brasil e Seu Impacto. Artigo publicado na edição 63 da Revista da editora JC de 05/10/2005).

Qualquer serviço de transporte coletivo de passageiros, com cobrança de tarifas, sem nenhum vínculo jurídico, sem controle nem fiscalização do Poder Público, é ilegal, (...) (Marcelo Ferraz Goggi, Léo Carlos Cruz, Luiz Otávio, Fernando Alencar e Francisco de Assis Bertini. CETURB-GV – A Experiência do TRANSCOL no combate ao Transporte Irregular Como Fator de Segurança para o Usuário - http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/03C60B1D-31D2-4A56-A7FD-93C7ECBD6492.pdf, acesso em 04/06/2014)

A principal origem do transporte clandestino

remonta ao início do processo de globalização e abertura da economia, fato esse que trouxe grave reflexo nos principais setores produtivos do nosso país, gerando desemprego e conseqüente migração da mão de obra excluída para o setor informal da economia, inclusive, na área de transporte, aliás, com ênfase nesse setor de atividade pública. (FETRASUL - Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Sul e Centro-Oeste do Brasil e do SETPESP - Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.cidadesdobrasil.com.br>, acesso em: 22/12/2013)

Além disso, pode ocasionar um crescimento no empreendedorismo comercial, e o surgimento de obras, serviços e assentamentos populacionais afastados dos centros urbanos. (Manuel Zuanella, O Transporte Clandestino no Brasil e Seu Impacto. Artigo publicado na edição 63 da Revista da editora JC de 05/10/2005).

Uma análise focada no fator social da mobilidade urbana traz à baila as mudanças no comportamento logístico dos habitantes das metrópoles brasileiras.

Em geral, os habitantes dos municípios da periferia das metrópoles brasileiras possuem um índice de mobilidade médio menor do que o observado nas cidades-sede destas metrópoles. Isto está ligado ao fator renda, que reflete diretamente na quantidade de viagens realizadas por seus habitantes, e ao menor dinamismo econômico das cidades periféricas, induzindo a população a realizar um maior percentual de viagens intermunicipais, mais longas e caras, para satisfazerem algumas de suas necessidades, o que reflete negativamente no índice de mobilidade. (...) O problema é que a população dos municípios periféricos, como visto anteriormente, cresce a uma taxa muito superior do que as cidades-sede, o que traz fortes pressões sobre os sistemas de transporte público metropolitano e os principais corredores metropolitanos. Isso é um indicativo do que ocorre nas metrópoles brasileiras, que apresentam o mesmo contexto de crescimento, situação que demanda cada vez mais políticas efetivas de melhoria dos corredores de transporte metropolitanos, principalmente, os corredores de transporte público. (Brasil em Desenvolvimento 2011 Estado, Planejamento e Políticas Públicas – volume 1 – Financiamento do Desenvolvimento: Possibilidades, Limites e Desafios Para Esta Década–IPEA-<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11384a.pdf> – acesso em 22/12/2013)

Acredita-se que essa mudança econômica e social, refletiu-se na mobilidade urbana do país, não sendo objeto de estudo por parte do Estado, no sentido de atualizar e modernizar as formas de oferta do serviço de transporte público, como demonstra estudo realizado pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

No Brasil, no período de 1985 a 2005, a queda dos investimentos públicos levou a uma crescente deterioração da qualidade dos serviços de utilidade pública, especialmente o transporte rodoviário, exigindo vultosos recursos para recuperação, manutenção, operação e ampliação destes serviços. (...) (Brasil em Desenvolvimento 2011 Estado, Planejamento e Políticas Públicas – volume 1 – Financiamento do Desenvolvimento: Possibilidades, Limites e Desafios Para Esta Década – IPEA - <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11384a.pdf> - acesso em 14/05/2014).

Fator adicional ao surgimento do Transporte Clandestino é a precariedade do setor de Transporte Público Regular.

A mídia ao abordar o assunto, o faz de forma crítica, expondo a realidade do transporte regular no Brasil, conforme notícia publicada no *site* do O GLOBO:

A degradação, em escala nacional, é obra construída há tempos. O GLOBO trouxe, no domingo anterior, o resultado de um levantamento em todas as 26 capitais e em Brasília: em 13 capitais, metade, portanto, linha de ônibus não é licitada. Continuam a operar empresas que há muito tempo conseguiram autorizações, sabe-se lá como. Ou se sabe. O resultado só poderia ser o que se observa: veículos mal conservados, motoristas mal treinados, regiões mal servidas e, como decorrência da precariedade dos concessionários, a proliferação de vans e similares, convertidas num grande negócio informal explorado por criminosos – milicianos e outras classes de marginais. Também não por acaso, o segmento passou a ser considerado um dos mais fortes contribuintes para o caixa de vereadores e deputados estaduais. E nesta relação promíscua, sobrou para os milhões de usuários, os de renda mais baixa no extrato social, a maioria da população. (Editorial do Jornal O GLOBO – Razões da Precariedade do Transporte Urbano – 25/08/2013 – www.oglobo.globo.com/opiniaio, acesso em 15/01/2014).

Defende-se a ideia de que o sistema formal de transporte público, por ser um serviço público prestado pelo particular, através de uma concessão ou permissão, está sob a égide governamental, devendo as concessionárias do serviço, não apenas cobrar dos usuários as tarifas fixadas pelo Poder Público Concedente, mas também de, obrigatoriamente, recolher impostos, investirem em qualidade, segurança, limpeza, cumprir rigorosamente as pautas de horários estabelecidas. (Legislação Mineira - Lei 19.445 de 11/01/2011 – www.alemq.gov.br/consulte/legislacao - acesso em 20/03/2014).

Pertinente o entendimento do Professor Hely Lopes Meirelles, em análise sobre as ofertas dos serviços de utilidade pública (onde se enquadra o serviço de transporte público) como se observa:

Os requisitos do Serviço Público ou de utilidade pública são sintetizados modernamente, em cinco princípios que a Administração deve ter sempre presentes, para exigí-los de quem os preste: o princípio da permanência impõe a continuidade no serviço; o da generalidade impõe serviço igual para todos; o da eficiência exige a atualização do serviço; o da modicidade exige tarifas razoáveis; e o da cortesia traduz-se em bom tratamento para com o público. Faltando qualquer desses requisitos e um Serviço Público ou de utilidade pública, é dever da Administração intervir para restabelecer seu regular funcionamento ou retomar a sua prestação. (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 2002, p. 320).

Atualmente, o que se observa quando da prestação de serviços junto ao Departamento de Estradas e Rodagens de Minas Gerais – DER/MG – autarquia que “tem por finalidade assegurar soluções adequadas de transporte rodoviário de pessoas e de bens, no âmbito do Estado (...)” (Decreto 45.785 de 29/11/2011 – art. 3º) - são concessionárias cumpridoras das condições legais de operacionalidade, mas que em imoderada afronta ao Estado concessor e principalmente aos usuários do transporte coletivo, recusam-se em investir na qualidade e melhoria dos serviços, disponibilizando um transporte caro, dispendioso e de má qualidade.

O professor Celso Antônio Bandeira de Melo ao tratar do instituto da concessão afirma que:

Para o concessionário, a prestação do serviço é um meio através do qual obtém o fim que almeja: o lucro. Reversamente, para o Estado, o lucro que propicia ao concessionário é meio por cuja via busca sua finalidade, que é a boa prestação do serviço. (Celson Antônio Bandeira de Melo - Serviço Público: Conceito e Características contido no acervo de La Biblioteca Jurídica Virtual Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de La UNAM).

Coadunando com tal entendimento, José Alberto da Costa Villar, aponta o seguinte

O setor privado, por sua vez, pouco teve a oferecer. Preocupou-se antes com o lucro fácil que com a parcela de responsabilidade pública que assumia com a delegação do serviço. Lucros fáceis e bons serviços são incompatíveis. Lucros justos, responsabilidade e bons serviços, estes sim se compatibilizam. Nos lugares em que estes conceitos foram implementados, o sucesso do sistema de transporte público foi a regra. Nos outros lugares, de acordo com as condições de mercado existentes, floresceu o transporte clandestino. (José Alberto da Costa Villar – Transporte Regular e Transporte Clandestino – Campinas – www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transporte_regular_e_clandestino. Postado em 16/03/2011. Acesso em 18/11/2013).

Na esteira das deficiências relacionadas ao transporte público regular, prolifera-se o transporte alternativo,

por não ser formalmente organizado e regulamentado, tem custos iniciais muito baixos (por exemplo: pagam a seus funcionários, geralmente não registrados, salários menores que os salários das empresas regulares; não recolhem tributos; não têm itinerários, horários e percursos rígidos para percorrer; não têm manutenção adequada e não têm planejamento para reposição futura da frota,

preocupação sempre constante no transporte coletivo porque o desgaste de peças e dos veículos é imenso), e, por este motivo, acabam por exercer um fascínio ilusório sobre aqueles que, em não compreendendo a complexidade com que se organiza este tipo de serviço, rendem-se aos encantos dos bons resultados imediatos. (José Alberto da Costa Villar – Transporte Regular e Transporte Clandestino – Campinas – www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transporte_regular_e_clandestino. Postado em 16/03/2011. Acesso em 18/11/2013).

São verdadeiras empresas prestadoras de serviços de transporte público de forma irregular, porém, em casos pontuais, oferecendo inúmeras vantagens aos usuários, como ônibus em ótimo estado de conservação, horários alternativos, lanches, água e, logicamente, a preços bem inferiores ao exigido pelas concessionárias devidamente cadastradas nos órgãos públicos reguladores, proporcionando aos passageiros rapidez, conforto e uma pseudo-segurança. São os chamados “Piratas de Luxo”, presentes principalmente nas estradas do Estado de Minas Gerais, mais pontualmente ligando a Capital ao Norte Mineiro, oferecendo serviços até R\$110,00 mais barato que os ônibus convencionais. (*site* eletrônico do Jornal Hoje em Dia do dia 05/11/2013).

Conforme reportagem contida no *site* eletrônico do Jornal Hoje Em Dia do dia 05/11/2013, são oferecidos aos usuários ônibus clandestinos em ótimo estado de conservação, com banheiros feminino e masculino, geladeira com água mineral, ar condicionado, TV, som ambiente, certificado de dedetização recente, dois andares e muito conforto, além da bagagem livre da balança. Trata-se de veículos pertencentes a várias empresas de turismo autorizadas a operar somente como atividade restrita à venda e realização de excursões, sendo “possível escolher uma dentre outras cinco empresas que lucram alto vendendo passagens mais baratas do que as cobradas pelos ônibus ‘legais’”.

Figura 1. Precariedade do Transporte Público Regular



Fonte: site www.hojeemdia.com.br, 16/09/2013, Marcos Santos/USP imagens.

Demonstrado o conceito e analisadas as causas do surgimento do Transporte Clandestino, pode-se conceber um estudo no sentido de trazer soluções para sua erradicação.

Sabe-se que o Brasil é um país em desenvolvimento, e esse desenvolvimento se reflete diretamente no ir e vir da sociedade, que, no afã da busca de novas oportunidades e qualidade de vida, tende a se locomover cada vez mais. Sendo assim, fundamental uma maior intervenção da União no setor de transporte público, investindo na atualização do Código de Trânsito Brasileiro no que tange a majoração das multas pelas infrações cometidas pelos operadores do transporte clandestino.

Outra intervenção necessária deve-se focar nas empresas de transporte público regulares, com uma maior fiscalização por parte do Estado, no sentido de exigir um maior investimento na modernização, e segurança da frota, bem como na oferta aos usuários de veículos confortáveis, com mais opções de linhas e horários.

Novas licitações no setor do transporte público regular seriam bem vindas, pois abriria o mercado para outras empresas especializadas no

transporte de pessoas, fomentando uma maior e justa competitividade, gerando benefícios imediatos aos usuários.

CAPÍTULO IV

CONSEQUÊNCIAS DO TRANSPORTE IRREGULAR DE PESSOAS

Na abordagem de veículos nos postos de fiscalização localizados na região do Carmo do Paranaíba, Minas Gerais, constata-se que o transporte clandestino é realizado, em sua grande maioria, por veículos não apropriados ao transporte de passageiros, sucateados, sem segurança e manutenção, não ostentando as características necessárias para a prática do serviço oferecido.

Existem os “atrativos” ofertados pelo transporte irregular, mas necessário pontuar uma série de desvantagens quando da opção por este meio de transporte, como o risco de ser conduzido em ônibus sem o seguro de responsabilidade civil (exclusivo para cobrir danos aos passageiros em caso de acidente), com uma manutenção da frota não adequada, falta de gratuidade legal, perigo em viajar com transportadores de drogas e demais mercadorias contrabandeadas, desvio ou roubo de bagagens, motoristas inabilitados, dentre outras ameaças.

Além da insegurança dos usuários dos serviços prestados irregularmente, constata-se, através da Resolução da CUT – Central Única dos Trabalhadores – e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes sobre o Transporte Informal e clandestino, datada de 23 de março de 1998, algumas das consequências sociais oriundas desse tipo de transporte alternativo:

Presença de trabalhadores assalariados, sem carteira assinada;

Desconhecimento da convenção coletiva da categoria;

Total flexibilização das condições de trabalho (como longas jornadas de trabalho);

Desrespeito ao caráter de prestação de serviço público. Por exemplo, não há compromisso de atender à população fora dos horários de pico não se respeitando as “gratuidades” da terceira idade, deficiência física, estudantes etc., esses setores funcionam sem nenhuma garantia para os passageiros contra acidentes.

Aumento do desemprego urbano no transporte público, pois para cada ônibus substituído cessam sete empregos diretos, sem contar que sob a fachada de uma grande parte dos ‘chamados transportes alternativos’, se escondem proprietários de vários veículos, que sem respeitar as condições legais exploram um grande contingente de desempregados.

Utilização e exploração da mão-de-obra infantil, onde crianças menores de 14 anos estão trabalhando como cobradores, em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social. (Clóvis Bezno, Transporte Coletivo de Passageiros e Tráfego: O caso dos Perueiros. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 11 – agosto/setembro/outubro – 2007 – Salvador. www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-CLOVIS%20BEZNOS.pdf, acesso em 04/06/2014).

O eminente desembargador Sérgio Cavalieri Filho, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e professor titular da Cátedra de Responsabilidade Civil da Universidade Estácio de Sá (RJ), em palestra sobre o tema “A Responsabilidade Civil do Estado pelo dano provocado no transporte alternativo”, proferida no “V Congresso Responsabilidade Civil no Transporte Terrestre de Passageiros”, entre 24 e 26 de março de 2000, na Estância de São Roque, promovido em parceria pelo CEPES – Centro de Estudos e Pesquisas do 1º Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo e o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo foi categórico ao condenar a inércia e o descaso dos poderes públicos competentes no trato do transporte ilegal:

Com relação ao tema em debate, eu faria uma primeira observação. Transporte alternativo, para mim, é um eufemismo. É um termo muito brando, pouco expressivo, para retratar o transporte de que estamos falando. Trata-se, na realidade, de um transporte clandestino, pirata, irregular e, por isso mesmo, ilegal, que jamais deveria ter sido permitido, sequer tolerado, pela autoridade administrativa, não só pela concorrência ruinosa que ele faz, como já destacado, mas também, e principalmente, pela absoluta insegurança do serviço que presta. (Sérgio Cavalieri Filho, A Responsabilidade Civil do Estado pelo Dano Provocado no Transporte Alternativo - V Congresso Responsabilidade Civil no Transporte de Passageiros. Março de 2000 - <http://www.editorajc.com.br/2005/10/o-transporte-clandestino-no-brasil-e-seu-impacto/> com acesso em 20/12/2013)

Além disso, o transporte clandestino não beneficia o Estado e a sociedade, conforme argumentação de Benedicto Dário Ferraz:

Os transportadores clandestinos, por atuarem na informalidade, não contribuem em nada com o governo, na medida em que: não recolhem impostos; utilizam trabalhadores sem registro na carteira profissional, explorando, inclusive, mão de obra de menor de idade, em frontal desobediência ao princípio constitucional que proíbe o trabalho de menores de 16 anos; operam somente as linhas de maior demanda e nos horários de pico, desenvolvendo, entre si, intensa disputa de mercado, inobservando regras básicas de trânsito, pondo em constante risco a segurança e a incolumidade física dos passageiros. (Benedicto Dário Ferraz - Justiça Federal na Paraíba, Comissão de Gestão Documental – Registros Históricos, p. 8, 2011).

Interessante análise frente aos efeitos sociais do transporte clandestino encontra-se em artigo publicado pela TRANSCOL – Transporte Coletivo integrando da Região Metropolitana de Vitória, explicitando de forma inteligente os problemas enfrentados:

Pela análise de experiências concretas, dentro e fora do Brasil, conclui-se que seus efeitos sociais, a médio e longo prazos, são amplamente negativos, embora, de imediato, ao reintroduzir obliquamente a competição no mercado, ative a oferta de serviços. Nesses “mercados” desregulamentados o “transportador” informal atua fortemente nos picos de demandas. O baixo investimento e o total descompromisso com obrigações, a não ser com eles próprios, fazem com que as taxas de rentabilidade do “negócio” sejam máximas e estimulem a entrada de um grande número de operadores no mercado. A oferta de transportes aumenta, mas no momento subsequente, a grande presença de ofertantes inflaciona o mercado, força as “tarifas” para baixo, o que reduz as margens de rentabilidade iniciais. Agravam-se os congestionamentos e a insegurança aumenta com a elevação dos índices de acidentes, que se elevam em função dos riscos de manobras na disputa por passageiros nos pontos de ônibus, pela alta velocidade imposta pela concorrência, pela inobservância de habilitação legal adequada para os condutores. Enfim, um verdadeiro vale-tudo pelo dinheiro, vale-transporte ou passe escolar do passageiro. Com a redução das receitas, os primeiros “custos” cortados são com a manutenção dos veículos, que rapidamente são sucateados. (Marcelo Ferraz Goggi, Léo Carlos Cruz, Luiz Otávio, Fernando Alencar e Francisco de Assis Bertini. CETURB-GV – A Experiência do TRANSCOL no combate ao Transporte Irregular Como Fator de Segurança para o Usuário, <http://www.antp.org.br/5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/03C60B1D-31D2-4A56-A7FD-93C7ECBD6492.pdf>, acesso em 04/06/2014).

Figura 2. Alerta sobre os perigos no uso do Transporte clandestino.



Fonte: <http://onibusmtca.blogspot.com.br/2012/07/goiania-campanha-de-combate-aos.html>

Os efeitos do transporte clandestino são nefastos para sociedade e sua proliferação deve ser evitada a todo custo, devendo o Estado conscientizar a população nos perigos oferecidos, bem como investir numa maior e mais rigorosa fiscalização.

CAPÍTULO V

RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE IRREGULAR DE PESSOAS

Por se tratar de uma atividade econômica suscetível de delegação, o transporte de pessoas é disciplinado e fiscalizado pelo Poder Público, cabendo a este o Poder de Polícia garantidor da segurança dos usuários do serviço nas vias públicas. Por esta razão, é vedado ao órgão público responsável, desprezar ou postergar seu dever legal de impedir a ocorrência da oferta de transporte público irregular, obrigando-se a manter permanentemente uma fiscalização concreta e funcional, inibindo assim tal prática nociva. (Lei nº 12.587 de 03/01/2012, artigo 11, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 175, disponíveis no *site* do www.planalto.gov.br).

O Prefácio contido no Manual de Trânsito Brasileiro do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, redigido pelo Diretor Alfredo Peres da Silva, constante no *site* do DENATRAN, explícita de forma ampla e escorreita, a importância da fiscalização, bem como a dos agentes fiscalizadores:

O Código de Trânsito Brasileiro – CTB estabelece que o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotarem as medidas destinadas a assegurar esse direito, dando prioridade em suas ações à defesa da vida, nelas incluídas a preservação da saúde e do meio-ambiente.

Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro.

Uma das ações adotadas para garantir a segurança no trânsito é a fiscalização, definida no Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro como o “ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades

executivos de trânsito e de acordo com as competências estabelecidas no Código”.

Essa fiscalização é exercida por agentes de trânsito dos órgãos e entidades executivos e rodoviários de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da Polícia Rodoviária Federal e, mediante convênio, da Polícia Militar.

O papel do agente é fundamental para o trânsito seguro, pois, além das atribuições referentes à sua operação e fiscalização, exerce, ainda, um papel muito importante na educação de todos que se utilizam do espaço público, uma vez que a ele cabe informar, orientar e sensibilizar as pessoas acerca dos procedimentos preventivos e seguros. (Flora Maria Pinto, coordenadora DENATRAN, equipe técnica, Câmara Temática do Esforço Legal/2010, http://www.denatran.gov.br/download/MANUAL_BRASILEIRO_DE_FISCALIZACAO_DE_TRANSITO.pdf, acesso em 08/01/2013).

Cabe, pois, ao Estado, impedir a atuação lesiva dos transportadores clandestinos, sob pena de ser responsabilizado por eventuais danos daí advindos.

A tolerância na realização de mencionada atividade clandestina atenta ainda contra o Estado de Direito, pois retira a participação, ainda que indireta, da sociedade em assunto de seu peculiar interesse, relegando a prestação do serviço ao arbítrio do particular, e, conseqüentemente, a seus anseios individuais, voltados à lucratividade. A ilegal permissão ao transporte clandestino constitui, deste modo, ato atentatório ao equilíbrio da vida social, de repercussões que, a longo prazo, tendem a ser desastrosas. Tolerar mencionada realidade significa admitir a incapacidade do Estado de reger questões básicas da vida social, bem como de propiciar aos cidadãos condições mínimas essenciais, tal como pretendia o legislador constituinte. É, sobretudo, permitir uma transformação desorientada do Estado de Direito, o que não se revela atitude consciente e comprometida por parte da Administração Pública. (Jair Eduardo Santana - mestre em Direito do Estado - “Poder de Polícia e Omissão do Poder Público na Fiscalização do Transporte Clandestino de Passageiros – Responsabilização Possível do Município”- [site www.jairsantana.com.br](http://www.jairsantana.com.br))

Nesse cenário, o Poder Público, se omissivo, ficaria exposto a questionamentos da sociedade, pois decorre da lei a sua obrigação de fiscalizar os direitos básicos do cidadão consumidor, dentre os quais a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas do fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos e nocivos e também perante as vítimas dos operadores irregulares, na dicção do art. 6º, I do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Haveria omissão também perante a ordem constitucional vigente e os operadores regulares, com os quais mantém um vínculo jurídico, fontes de obrigações legais, dentre as quais a da fixação das tarifas, com a universidade, a continuidade e regularidade na prestação de serviços adequados, para todos, todos os dias, com previsibilidade, eficácia e efetividade. (Marcelo Ferraz Goggi, Léo Carlos Cruz, Luiz Otávio, Fernando Alencar e Francisco de Assis Bertini. CETURB-GV – A Experiência do TRANSCOL no

combate ao Transporte Irregular Como Fator de Segurança para o Usuário, http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/03C60B1D-31D2-4A56-A7FD-93C7ECBD6492.pdf, acesso em 04/06/2014).

Uma das funções primordiais do Estado é manter ordenado e organizado o transporte público de pessoas, devendo atuar de forma efetiva contra irregularidades e abusos praticados pelos transportadores regulares e irregulares, através de uma fiscalização presente, forte e eficaz, com respaldo em uma legislação inteligente e consequentemente funcional, no sentido de punir concreta e permanentemente ações irregulares detectadas no setor, inibindo a atuação e o crescimento do transporte clandestino.

CAPÍTULO VI

A REAL EFICÁCIA DA FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE IRREGULAR

A laborar como fiscal no Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais – DER/MG, órgão responsável pelas vias públicas estaduais do Estado de Minas Gerais, foi possível presenciar a total impotência dos fiscais de trânsito em atuar e autuar aplicando as legislações pertinentes nos casos de transporte irregular de pessoas, por ser impraticável a realização das medidas administrativas atinentes ao caso em comento.

A exigência na realização do transbordo dos passageiros, bem como retenção do veículo vai de encontro à realidade da situação enfrentada nas estradas.

O Código de Trânsito Brasileiro – CTB em seu artigo 231, inciso VII, tipifica como infração o transporte irregular de pessoas em veículo “efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão de autoridade competente”, classificando-a como infração média, com penalidade de multa e medida administrativa de retenção do carro abordado.

Porém, na prática, ao abordar os veículos e constatar o transporte irregular de pessoas, os fiscais observam tratar-se muitas vezes de usuários de baixo poder aquisitivo, idosos e crianças de colo, sem qualquer possibilidade de obter abrigo, alimentação e muito menos um transporte regular para chegarem ao seu destino, ficando a mercê dos proprietários dos veículos irregulares, responsáveis em arcar com tais custos.

Da responsabilidade dos proprietários de veículos irregulares, providenciar e pagar pelos custos de um veículo regular para terminar o deslocamento dos usuários do veículo clandestino flagrado em fiscalização, esses não possuem condições em arcar com tais valores, e as empresas regulares não se arriscam em terminar a viagem sem a garantia de que irão receber pelo serviço prestado.

Em contrapartida, o Estado não oferece qualquer suporte aos fiscais, no sentido de oferecer um transporte alternativo seguro e viável para complementação da viagem, ou até mesmo, arcar com os custos cobrados pelas empresas de transporte regular, com o direito de acionar administrativamente e judicialmente o infrator para ressarcimento do valor despendido.

Respaldados no artigo 270, § 5º do Código de Trânsito Brasileiro, permitindo ao fiscal não reter de imediato o veículo, quando se tratar de transporte de passageiros, não resta aos agentes outro caminho, senão emitirem as multas verificadas e liberarem o veículo, rogando para que este chegue em segurança ao seu destino.

Em operações de fiscalização, observa-se amiúde que os condutores dos ônibus irregulares, orientados pelos proprietários, encontram-se cientes do valor irrisório da multa tipificada no artigo 231, inciso VIII do Código de Trânsito Brasileiro (R\$85,13 para infrações classificadas como média – tabela de infrações de trânsito do DETRAN) e da impraticabilidade da aplicação de medidas administrativas no caso concreto, como a retenção do veículo e saneamento da irregularidade no local, com o transbordo dos passageiros, o que estimula ainda mais a prática ilegal.

Em 2011, o governo de Minas Gerais, publicou a Lei nº 19.445, com o intuito de obter um suporte legal mais rígido no enfrentamento das práticas de transporte ilegal nas estradas mineiras, o que vem sendo amplamente combatido tanto nos Tribunais do Estado, quanto nos Tribunais Superiores,

devido a um conflito de competência constitucional, tema abordado no próximo capítulo do presente trabalho.

CAPÍTULO VII

CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO

O artigo 25, § 1º da Constituição Federal de 1988, descreve a competência legislativa residual dos Estados Federativos, reservando a esses, as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal.

O artigo 22 do mesmo instituto legal dispõe sobre as competências legislativas privativas da União, elencando no inciso XI, o trânsito e o transporte, esclarecendo em seu parágrafo único, que somente lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre todas as matérias relacionadas nos 29 (vinte e nove) incisos ali tipificados. (Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988, consulta no [site www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 13/01/2014).

Portanto, aos Estados é assegurado constitucionalmente, o poder de legislar sobre matéria privativa da União, quando permitido em lei complementar federal.

Perante a realidade do transporte clandestino, alguns Estados Federativos vêm legislando sobre o transporte clandestino, na tentativa de diminuir ou erradicar tal prática, escoimados em sua competência residual uma vez “Não sendo de competência da União, os transporte intermunicipais, nem do Município, pois não têm caráter de interesse local, aquela recai, inexoravelmente, no vale das competências residuais, ou seja, estaduais.” (Celso Bastos).

Diante disso, o Governo do Estado de Minas Gerais, vem publicando:

Instrumentos legais que possibilitem a fiscalização adaptar-se e agir de maneira eficaz no combate aos clandestinos, complementando também a Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (CTB).

Paralelamente, tem havido um investimento também no aparelhamento da fiscalização, seja no seu quadro de pessoal, uniformização de procedimentos e vestimenta, no aporte de veículos adaptados com computadores, etc.

Neste processo de aprimoramento legal, hoje temos o Decreto nº 44.035, editado em 01 junho de 2005 e, mais recentemente, a Lei Estadual nº 19.445, de 11 de janeiro de 2011, aplicados em todo o território mineiro. (Comunicação técnica 198 da ANTP – Associação Nacional do Transporte Público, sobre Transporte Clandestino em Minas Gerais - Luiz Carlos de Almeida Macedo; Ronaldo de Assis Carvalho).

Não desmerecendo a iniciativa governamental em legislar sobre a forma de fiscalizar e multar os clandestinos que trafegam nas estradas do Estado de Minas Gerais, forçoso destacar e interpretar alguns artigos que afrontam a legislação do Código de Trânsito Brasileiro, considerada hierarquicamente superior a uma legislação estadual.

A Lei Estadual Mineira de nº 19.445, publicada no dia 11 de janeiro de 2011, introduz normas destinadas a reprimir o transporte intermunicipal clandestino de passageiros no Estado, determinando sanções de multa e apreensão do veículo, condicionando sua restituição ao pagamento das multas vencidas, taxas, despesas com o transbordo de passageiros, remoção e estada, tudo ao arrepio das normas contidas no Código de Trânsito Brasileiro, conforme artigos transcritos abaixo.

Art. 6º Serão aplicadas à pessoa física ou jurídica que realizar transporte clandestino de passageiros as seguintes sanções:

I – multa de 500 Ufemgs (quinhentas Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais);

II – apreensão do veículo.

§ 1º O valor da multa prevista no inciso I deste artigo será duplicado a partir da primeira reincidência.

§ 2º A autoridade competente instaurará o devido processo administrativo, observadas as disposições legais aplicáveis, para processamento do auto de infração.

Art. 7º O veículo apreendido será recolhido ao depósito e nele permanecerá sob custódia e responsabilidade do órgão ou entidade competente, com ônus para seu proprietário.

§ 1º A restituição do veículo apreendido somente ocorrerá mediante o prévio pagamento das multas vencidas, taxas, despesas com o transbordo dos passageiros, remoção e estada.

§ 2º A despesa com a estada do veículo em depósito será de 25 (vinte e cinco) Ufemgs por dia, podendo ser cobrada somente até os trinta primeiros dias. (Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.502 de 23 de setembro de 1997).

O Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, especifica o que se segue:

Art. 231. Transitar com o veículo

(...)

VIII – 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:

Infração – média;

Penalidade – multa;

Medida administrativa – retenção do veículo; (Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.502 de 23 de setembro de 1997).

Sendo a medida administrativa a retenção do veículo, não há que se falar em apreensão e remoção, como exige a Lei Estadual. A retenção do veículo ocorre somente para saneamento da irregularidade no local da abordagem, devendo ser realizada a autuação e liberação do veículo. Não sendo possível sanar a irregularidade no local da abordagem, o veículo também é autuado e liberado, mas o Certificado de Licenciamento Anual é recolhido, para posterior vistoria do veículo no órgão de trânsito, mediante repasse ao condutor do recibo da documentação exigida. (DESTRAN – Despachante de Trânsito on-line, Apreensão–Remoção–Retenção–www.destran.com.br/links/transito/veiculos_apreensao.htm)

Desta feita, não cabe ao Estado publicar uma lei impondo a penalidade de apreensão do veículo que esteja realizando transporte irregular, uma vez que o próprio Código de Trânsito Brasileiro, só permite a retenção do veículo.

Não distinto o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS. ART. 231, VIII, DO CTB. RETENÇÃO DO VEÍCULO. LIBERAÇÃO CONDICIONADA AO PAGAMENTO DE MULTAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. É ilegítimo o ato de autoridade que condiciona a liberação de veículo retido por realizar transporte rodoviário interestadual de passageiros, no regime de afretamento, sem a devida autorização, ao pagamento da multa. Precedentes. 2. A infração tipificada no art. 230, V, do CTB, enseja aplicação da pena de multa e a apreensão do veículo, com a consequente remoção ao depósito. Para a infração do art. 231, VIII (caso dos autos), a lei comina somente pena de multa, fixando como medida administrativa a retenção do veículo até que seja sanada a irregularidade que deu azo à aplicação da penalidade pecuniária. 3. Na hipótese de veículos apreendidos, o art. 262, § 2º, do CTB autoriza o agente público a condicionar a restituição ao pagamento da multa e dos encargos, previsão legal que inexistente para os veículos somente retidos. 4. Recurso especial improvido. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 792555 / BA. Rel. Ministro CASTRO MEIRA. Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA. J. 04 mai2006. DJ 18/05/2006, p.208).

Ementa: ADMINISTRATIVO – MULTA – TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS – RETENÇÃO DO VEÍCULO – LIBERAÇÃO CONDICIONADA AO PAGAMENTO DE MULTA – IMPOSSIBILIDADE. O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento segundo o qual configura-se ilegítimo o ato de autoridade que condiciona a liberação de veículo retido por realizar transporte de passageiros, sem a devida autorização, ao pagamento da multa, por se tratar de infração prevista no art. 231, inciso VIII, do Código de Trânsito Brasileiro. Agravo regimental improvido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1027557 / RJ. Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS. Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA. j. 05 fev 2009. DJe 26/02/2009).

Diante da transparente ilegalidade, inúmeras são as ações de mandado de segurança perpetradas no âmbito jurisdicional, desviando o foco da solução do problema da clandestinidade.

Atualmente, o ministério público de Minas Gerais impetrou junto ao Governo do Estado de Minas Gerais, Procedimento cujo objeto é Inconstitucionalidade na Lei estadual nº 19.445/2011, concluindo em excelente recomendação, o que se segue:

O Ministério Público Estadual, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais apontados;

(...)

Considerando a existência de plural número de mandados de segurança acerca da questão nuclear examinada, importando em sobrecarga da atividade judicial no Estado de Minas Gerais, que

poderá ser minorada na hipótese da revogação do aludido texto legal estadual;

Considerando, por fim, que a recomendação é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA ao Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais a implementação das medidas tendentes à revogação do inciso II do art. 6º e, por decorrência lógica, do art. 7º, ambos da Lei estadual n.º 19.445/2011, por ofensa ao pacto federativo, às regras constitucionais de competência, ao artigo 9º, § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais e ao artigo 22, inciso XI e parágrafo único, da Constituição Federal.

Assim, cabe aos Estados buscar junto à União, uma mudança no Código de Trânsito Brasileiro, no sentido de majorar o valor das multas e imputar penalizações mais severas para o caso em debate, após estudo aprofundado do assunto, e principalmente, abrindo espaço para exposição de ideias formuladas pela sociedade civil.

É também papel da sociedade civil buscar junto aos órgãos regulamentadores de trânsito da União, como ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestres), DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito), DENIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), uma posição quanto aos problemas do transporte clandestino, sugerindo mudanças e inovações, através de propostas concretas e bem elaboradas.

CONCLUSÃO

O transporte clandestino é um problema complexo, real, atual e perigoso, envolvendo aspectos sociais, políticos, econômicos e jurídicos, cuja solução exige profunda compreensão jurídica, científica e social.

Claro o propósito de que para se erradicar o transporte clandestino, é primordial iniciar e investir numa melhoria nas condições do transporte legal. Em paralelo, investir na fiscalização das estradas, oferecendo aos Estados formas práticas para realizarem as medidas administrativas necessárias quanto ao transbordo dos passageiros e a finalização da viagem destes por empresas regulares, devidamente contratadas pelo Estado, que irá buscar o legal reembolso *a posteriori*.

As campanhas educativas de conscientização da população quanto ao risco desse tipo de transporte devem também agregar o trabalho.

E por último, necessária uma reforma legislativa, no sentido de se criar uma maior severidade quanto ao valor das multas e quanto às formas de penalização dos veículos realizadores do transporte irregular, bem como de seus condutores e proprietários.

Pressuposto básico para a vida em sociedade é a prevalência do interesse de muitos sobre os interesses individuais. Partindo dessa premissa, é possível afirmar que na elaboração de políticas públicas, o transporte coletivo deve ter prioridade sobre o transporte individual, assim como em uma grande cidade, o transporte público deve ter prioridade sobre o transporte particular. A prestação deste serviço deve abarcar com qualidade diversas questões, especialmente as relacionadas ao conforto, tempo e custo.

O transporte de pessoas tem forte impacto no comportamento social. Dessa forma, toda política pública e todo projeto de urbanização deve levar em consideração o que fazer para interferir - da melhor forma possível - nos meios

de locomoção e deslocamento da população, possibilitando assim uma minimização ou até mesmo erradicação do problema da ilegalidade no transporte de pessoas.

ANEXO

Reportagem

Piratas de luxo cruzam as estradas de Minas

Rosildo Mendes - Hoje em Dia

Ônibus limpo, com banheiros feminino e masculino, geladeira cheia de água mineral para os passageiros, ar-condicionado, TV, som ambiente, certificado de dedetização recente, dois andares e muito conforto. Assim são alguns dos veículos que fazem o transporte clandestino de Belo Horizonte ao Norte de Minas. As excursões “piratas” são oferecidas por empresas autorizadas a funcionar como estabelecimentos de turismo, ou seja, com atividade restrita à venda e à realização de excursões.

Pelas regras da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), quem atua no ramo turístico não pode negociar viagens intermunicipais avulsas. Mas a oferta clandestina de trechos – só ida ou volta – em vez de pacotes se tornou comum no Estado.

No último dia 28, a equipe do **Hoje em Dia** embarcou em um ônibus irregular na área central de BH. O destino: Porteirinha, no Norte de Minas, a 580 quilômetros.

Da capital até lá, a viagem de nove horas e meia foi tranquila: sem correria, em um ônibus confortável. Houve uma parada para lanche e nenhuma abordagem nos postos de fiscalização da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e do Departamento de Estradas de Rodagem (DER-MG). O ônibus passou pelas BRs 040 e 135.

Para fazer o caminho de volta, era possível escolher uma dentre outras cinco empresas que lucram alto vendendo passagens mais baratas do que as cobradas pelos ônibus “legais”.

Todo o Norte

Quem deixa a capital pode ir para Janaúba, Salinas, Grão Mogol, Montes Claros, Nova Porteirinha, Espinosa, Mato Verde, São Francisco ou Jaíba. Em qualquer caso, encontrará prestadores de serviço que oferecem, ilegalmente, comodidade e economia.

Na ida e volta para Janaúba, por exemplo, quem opta pelo serviço clandestino poupa R\$ 110. Preço do transporte ilegal: R\$ 80 cada trecho, contra R\$ 135 do convencional na empresa mais barata. A outra firma autorizada a fazer o mesmo itinerário cobra R\$ 143.

Olé

Uma das formas de driblar a fiscalização é manter pontos de partida em locais diferentes de BH: quatro no Centro e um em Venda Nova. Os ônibus saem lotados, mas só à noite. Outra estratégia das empresas piratas é vender as passagens somente por telefone. O pagamento é feito dentro dos ônibus.

Nos coletivos, usuários admitem saber que rodam em um veículo ilegal, mas ressaltam que a economia e a qualidade do serviço contribuem para a escolha. “Sempre que um amigo quer viajar, dou o telefone das empresas”, afirmou uma professora de história que seguia para Janaúba.

Bagagem livre da balança seduz passageiro

Moradora de Porteirinha, a comerciante Heloísa Andrade sempre recorre às viagens clandestinas para vir a Belo Horizonte. Ela afirma não levar em conta somente o preço das passagens, mas também a “conservação” dos veículos. “A empresa (legalizada) que faz o trajeto até Belo Horizonte é a Transnorte. Mas os ônibus dela são velhos e desconfortáveis”, diz.

Um homem que não se identificou retirava do bagageiro caixas com compras feitas na capital. “Se fosse pagar um ônibus convencional, gastaria um absurdo pelo excesso de peso. No clandestino, não. Nem balança há para saber quantos quilos você está levando”.

A precariedade dos veículos da Transnorte, que atende Porteirinha, foi confirmada por um funcionário da empresa, que pediu anonimato. Segundo ele, os veículos que cumprem esse itinerário partem de Espinosa, fazem conexão em Porteirinha e de lá seguem para Montes Claros. Na última cidade, pode acontecer de os passageiros serem transferidos para um veículo mais moderno, que irá até BH.

O advogado da Transnorte, Victor Marcondes de Albuquerque Lima, afirmou que os veículos da empresa atendem aos padrões de qualidade exigidos pelos órgãos competentes.

Ponto a ponto

Apesar dos “atrativos”, o diretor do DER-MG, João Afonso Baêta, lembra que o transporte clandestino tem uma série de desvantagens e perigos:

- Ônibus sem o seguro de responsabilidade civil (exclusivo para cobrir danos aos passageiros em caso de acidente)
- Manutenção da frota pode não ser adequada
- Falta de gratuidade
- Traficantes podem usar os veículos para transportar drogas
- Risco de desvio ou roubo de bagagens
- Transporte de mercadorias contrabandeadas
- Motorista inabilitado
- Problemas mecânicos nos ônibus podem deixar o passageiro no meio do caminho

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BEZNO, Clóvis, Transporte Coletivo de Passageiros e Tráfego: O caso dos Perueiros. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 11 – agosto/setembro/outubro – 2007 – Salvador www.direitodoestado.com/, acesso em 04/06/2014.

FERRAZ, Dário Benedicto, Justiça Federal na Paraíba, Comissão de Gestão Documental – Registros Históricos, p. 8, 2011.

FERREIRA, Roberto, Constituição Federal Interpretada 2010, organizada por Cota Machado e coordenada por Anna Cândida da Cunha Ferraz, Editora Manole, 2010.

FILHO, Sérgio Cavalieri. A Responsabilidade Civil do Estado pelo Dano Provocado no Transporte Alternativo, V Congresso Responsabilidade Civil no Transporte de Passageiros. Março de 2000 - <http://www.editorajc.com.br/2005/10/o-transporte-clandestino-no-brasil-e-seu-impacto/> acesso em 11/11/2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas. Texto para discussão publicado no *site* do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2893/1/TD_960.pdf, acesso em 12/11/2013.

GOGGI, Marcelo Ferraz, Léo Carlos Cruz, Luiz Otávio, Fernando Alencar e Francisco de Assis Bertini. CETURB-GV – A Experiência do TRANSCOL no combate ao Transporte Irregular Como Fator de Segurança para o Usuário, *site*, http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/03C60B1D-31D2-4A56-A7FD-93C7ECBD6492.pdf, acesso em 04/06/2014.

HARADA Kiyosh, Transporte Coletivo e Perueiros, texto publicado no *site* Jus Navigandi em 11/2000 - [HTTP://jus.com.br/artigos/498](http://jus.com.br/artigos/498), acesso em 26/03/2014.

MEIRELES, Helly Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 2002, p. 320.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Serviço Público: Conceito e Características, contido no acervo de La Biblioteca Jurídica Virtual Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de La UNAM.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 1994.

PINTO, Flora Maria, coordenadora DENATRAN, equipe técnica, Câmara Temática do Esforço Legal/2010, http://www.denatran.gov.br/download/MANUAL_BRASILEIRO_DE_FISCALIZACAO_DE_TRANSITO.pdf, acesso em 08/01/2013.

SANTANA, Jair Eduardo, Poder de Polícia e Omissão do Poder Público na Fiscalização do Transporte Clandestino de Passageiros – Responsabilização Possível do Município, site www.jairsantana.com.br, acesso em 10/10/2013.

SILVA, Maria do Carmo Rizzi Silva, Avaliação do Sistema de Transporte Rodoviário de Minas Gerais para Melhoria da Qualidade dos Serviços, trabalho acadêmico, site www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/maria_do_carmo_rizzi_silva.pdf, acesso em 15/01/2014.

VILLAR, José Alberto da Costa, Transporte Regular e Transporte Clandestino, Campinas, www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transporte_reglar_e_clandestino. Postado em 16/03/2011. Acesso em 18/11/2013.

BIBLIOGRAFIA CITADA

Site eletrônico do Jornal Hoje em Dia do dia 05/11/2013, www.hojeemdia.com.br/minas/piratas-de-luxo-cruzam-as-estradas-de-minas-1.189728. “Piratas de luxo cruzam as estradas de Minas” de Rosildo Mendes. Acesso em 22/12/2013.

Lei nº 12.587 de 03/01/2012, contida no site www.planalto.gov.br. Acesso em 17/06/2014.

LEGISLAÇÃO MINEIRA - Lei 19.445 de 11/01/2011 – www.alemgo.gov.br/consulte/legislacao, acesso em 20/03/2014.

DECRETO 45.785 de 29/11/2011, Regulamento do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG, art. 3º.

Comunicação técnica 198 da ANTP – Associação Nacional do Transporte Público, sobre Transporte Clandestino em Minas Gerais - Luiz Carlos de Almeida Macedo; Ronaldo de Assis Carvalho.

CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO, Lei nº 9.502 de 23 de setembro de 1997.

DESTRAN – Despachante de Trânsito on-line, Apreensão–Remoção–Retenção– www.destran.com.br/links/transito/veiculos_apreensao.htm.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 05/10/1988, consulta no site www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 13/01/2014.

BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2011 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas – volume 1 – Financiamento do Desenvolvimento: Possibilidades, Limites e Desafios Para Esta Década–IPEA- <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11384a.pdf> - acesso em 14/05/2014.

Editorial do Jornal O GLOBO – Razões da Precariedade do Transporte Urbano – 25/08/2013 – www.oglobo.globo.com/opiniao, acesso em 15/01/2014.

FETRASUL - Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do Sul e Centro-Oeste do Brasil e do SETPESP - Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.cidadesdobrasil.com.br>, acesso em: 22/12/2013.

CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 9503 de 1997, Código de Trânsito Brasileiro. Brasília-DF, 1997.

ÍNDICE

FOLHA DE ROSTO	02
AGRADECIMENTO	03
DEDICATÓRIA	04
RESUMO	05
METODOLOGIA	07
DOMÍNIO DE ESTUDO	08
LISTA DE FIGURAS	09
SUMÁRIO	10
INTRODUÇÃO	12
1.1 – Justificativa	13
1.2 – Objetivos	14
1.2.1 – Objetivo Geral	14
1.2.2 – Objetivos Específicos	14
CAPÍTULO I	
A História da Intervenção do Estado no Transporte Público do Brasil	15
CAPÍTULO II	
Princípios do Serviço Público e a Obrigatoriedade Legal na fiscalização do Transporte de Pessoas	18
CAPÍTULO III	
Conceito e Causas do Transporte Irregular de Pessoas	21
CAPÍTULO IV	
Consequências do Transporte Irregular de Pessoas	28
CAPÍTULO V	
Responsabilidade do Poder Público na Fiscalização do Transporte Irregular de Pessoas	32

CAPÍTULO VI	
A Real Eficácia da Fiscalização do Transporte Irregular	35
CAPÍTULO VII	
Conflito de Competências Legislativa em Matéria Transporte e Trânsito	38
CONCLUSÃO	43
ANEXO	45
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	47
BIBLIOGRAFIA CITADA	49
ÍNDICE	51

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Nome da Instituição:

Título da Monografia:

Autor:

Data da entrega:

Avaliado por:

Conceito: