
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional	Belo Horizonte	ano 6	n. 26	p. 1-256	out./dez. 2006
--	----------------	-------	-------	----------	----------------

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alice Gonzáles Borges
Carlos Ari Sundfeld
Carlos Ayres Britto
Carlos Delpiazzi
Cármem Lúcia Antunes Rocha
Celso Antônio Bandeira de Mello
Clèmerson Merlin Clève
Clóvis Beznos
Enrique Silva Cimma
Eros Roberto Grau
Fabrício Motta
Guilherme Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Jorge Luis Salomoni

José Carlos Abraão
José Eduardo Martins Cardoso
José Luís Said
José Mario Serrate Paz
Juan Pablo Cajaville Peruffo
Juarez Freitas
Julio Rodolfo Comadira
Luís Enrique Chase Plate
Lúcia Valle Figueiredo
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
(*in memoriam*)
Marçal Justen Filho
Marcelo Figueiredo
Márcio Cammarosano
Mária Cristina Cesar de Oliveira

Nelson Figueiredo
Odilon Borges Junior
Pascual Caiella
Paulo Eduardo Garrido Modesto
Paulo Henrique Blasi
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Paulo Ricardo Schier
Pedro Paulo de Almeida Dutra
Regina Maria Macedo Nery Ferrari
Rogério Gesta Leal
Rolando Pantoja Bauzá
Sérgio Ferraz
Valmir Pontes Filho
Yara Stropa
Weida Zancaner

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba
ISSN: 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© Editora Fórum Ltda. 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Projeto gráfico e diagramação: Luis Alberto Pimenta
Revisora: Olga M. A. Sousa
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Bibliotecária: Alessandra Rodrigues da Silva - CRB 2778/
MG 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo Território Nacional

Contribuições sindicais e o serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná

Sérgio Roberto Maluf

Advogado e Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar

Sumário: 1 Introdução - 2 Serviço público e o transporte de passageiros no Estado do Paraná - 3 Serviços públicos concedidos, permitidos e autorizados - 4 Serviço público impróprio de transporte intermunicipal de passageiros – Atividade autorizada - 5 Da competência da autarquia - 6 Exigências legais possíveis – Contribuição Sindical - 7 Conclusões

Palavras-chave: Estado do Paraná. Serviço público. Serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Regimes contratuais da concessão e permissão. Contribuição sindical.

1 Introdução

O Estado deve, por força da Constituição vigente, ofertar determinadas atividades à população. São atividades que, consoante a melhor doutrina, denominam-se serviços públicos, necessárias ao bem-estar geral e executada pelo Estado, diretamente ou mediante delegação a particulares.

No Estado do Paraná, incumbe ao Departamento de Estradas de Rodagem, da Secretaria de Estados dos Transportes, a fiscalização e, em casos medidos, a definição técnico-normativa do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

Ao tempo em que *permite* o transporte regular, atua o DER/PR concedendo *autorizações* ou *licenças* para execução de “serviços especiais”, serviços não públicos em sua essência, mas de interesse público, forma de justificar a ingerência estatal na atividade privada com afastamento da principiologia do sistema econômico nacional prevista na Constituição Federal.

Discutem-se, neste estudo, além dos institutos e regimes administrativos que se inserem na atividade, os limites da competência do DER/PR para impor requisitos documentais que permitam levar a registro uma empresa (privada) interessada na execução do transporte rodoviário

intermunicipal de passageiros, fazendo-o sob a forma de um “serviço especial”.

A abordagem deságua na análise da exigência da Contribuição Sindical, como prova de regularidade trabalhista da empresa que busca uma *autorização* ou *licença* estatal, ainda que o mesmo conceito possa ser aplicado para quaisquer outras exigências que venha aquela autarquia estadual pretender.

2 Serviço público e o transporte de passageiros no Estado do Paraná

O art. 175 da Constituição da República de 1988¹ dispõe ser incumbência do Poder Público a prestação direta ou sob regime de *concessão* ou *permissão*, a prestação de serviços públicos.

A inserção do transporte de passageiros na categoria dos serviços públicos,² no Estado do Paraná, decorre, inicialmente, do que disposto no art. 146 da Carta Estadual.³ Em seu §2º, aquele art. 146 determina que “nas delegações de novas linhas de transporte coletivo de passageiros, a serem implantadas no Estado, bem como nas renovações e prorrogações das mesmas, é vedada cláusula de exclusividade”. O art. 146, por tratar da obrigatoriedade de prestação de serviços públicos pelo Poder Público, referencia, pois, de forma expressa, o transporte coletivo de passageiros, alçando-o à categoria daqueles serviços.

¹ “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.”

² Adotamos serviço público na acepção dada por Hely Lopes Meirelles: “*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”. (Grifos do autor). MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 319.

³ “Art. 146. 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.

§1º Lei complementar disporá sobre:

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

II – os direitos dos usuários;

III – a política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

§2º Nas delegações de novas linhas de transporte coletivo de passageiros, a serem implantadas no Estado, bem como nas renovações e prorrogações das mesmas, é vedada a cláusula de exclusividade.”

Na seara estadual, o precitado art. 146 da Carta Estadual obriga ao legislador infraconstitucional a edição de lei complementar para disciplinar o regime das empresas *concessionárias* e *permissionárias*, direitos dos usuários, política tarifária e obrigação de manutenção adequada daquele serviço. A Constituição do Estado do Paraná, nos mesmos moldes da Carta da República, faz, pois, idêntica opção pelos regimes da *concessão* e da *permissão* quando delegada a execução de serviços públicos a particulares (encarregados de executá-los mediante contrato de outorga feito pelo Poder Público competente).

De plano, cingida nossa abordagem ao âmbito estadual, temos a ausência na Carta paranaense do regime da *autorização* como forma possível de delegação da execução de serviço público. É oportunidade em que buscada deve ser solidificação de conceitos.

3 Serviços públicos concedidos, permitidos e autorizados

Valendo-nos dos irretocáveis ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, temos o regime da *concessão* como aquele em que é celebrado contrato administrativo para prestação de serviço público por particular (restringida a definição ao assunto em tela), conferindo-lhe competência para execução remunerada, por prazo e condições regulamentares e contratuais postas.⁴ Já a *permissão* seria modalidade de contrato (já que referenciada pelo art. 175, CR/88 e assim tratada pela Lei nº 8.987/95) decorrente de ato unilateral, precário, apto a transferir a execução de serviço público a particular para que, por sua conta e risco, explore-o, remunerando-se através de tarifa paga pelo usuário.⁵

Temos, pois, ainda consoante os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, características próprias definidas para cada regime. Da *concessão* podem ser destacadas as seguintes peculiaridades:⁶

1. só pode haver concessão de serviço público quando o referido serviço é de titularidade do Estado;
2. é transferida a execução do serviço tão-somente, continuando o Poder Público com sua titularidade;
3. o concessionária executa o serviço em seu próprio nome e sujeita-se aos riscos normais do empreendimento, devendo receber justa remuneração que lhe garanta o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato;

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 294.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 303.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 299-301.

4. a remuneração se dá através de tarifa (com natureza de preço público), devendo ser fixada no contrato e capaz de fazer frente às despesas do concessionário na oferta da atividade (equilíbrio econômico-financeiro);
5. o usuário tem direito à prestação do serviço delegado;
6. o concessionário responde objetivamente por danos causados na execução do serviço;
7. a rescisão unilateral, antes do prazo estabelecido no contrato (encampação), dá ensejo ao ressarcimento do concessionário quantos aos prejuízos comprovados;
8. a rescisão unilateral por inadimplemento denomina-se caducidade, respondendo o concessionário pelo ato que motivou a rescisão;
9. os bens do concessionário podem ser incorporados (reversão) pelo Poder Concedente, mediante a necessária indenização;
10. pode ser decretada, pelo Poder Concedente, a intervenção no concessionário em agir fiscalizatório.

Destacam-se, entre as características do regime da *permissão* de serviço público, as seguintes:⁷

1. dá-se sob contrato de adesão, precário e revogável unilateralmente pelo Poder Concedente;
2. objetiva a execução de serviço público, preservada a titularidade estatal;
3. o permissionária executa o serviço em seu nome e sob sua conta e risco;
4. o permissionário sujeita-se às condições estabelecidas pela administração e a sua fiscalização (disposições regulamentares);
5. sendo ato precário, pode ser alterado ou revogado pela Administração a qualquer momento, motivado pelo interesse público;
6. tem, contrariando sua natureza, possibilidade de fixação de prazo da prestação, ao que, sua revogação precoce, por ato unilateral do Estado confere direito ao concessionário de ser indenizado.

Pacífica é a doutrina sobre as definições listadas. Colhe-se do entendimento de Odete Medauar idêntica trilha:⁸

[*Contrato de*] *Concessão de serviço público* – [*é aquele*] pelo qual o poder público (concedente) transfere a execução de um serviço público a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas, mediante concorrência, para realizá-lo por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelo usuário.

(...)

A Constituição de 1988, no seu art. 175, estabeleceu a exigência de licitação

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 303-304.

⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 209-211.

para a concessão e para a permissão de serviço público, o que levava a aproximar a permissão da natureza de contrato. (...) Assim, foi criado, para veicular a permissão de serviço público, o contrato administrativo de adesão. (...) O contrato (de adesão) administrativo assemelha-se ao contrato de adesão regido pelo direito privado; mas o regime jurídico do contrato de permissão de serviço é público, daí a precariedade e “revogabilidade” unilateral mencionadas no dispositivo indicado [Lei 8.987/95, art. 40].

Demonstrando a unicidade doutrinária, anotados estão os sábios ensinamentos de Marçal Justen Filho, quando abordados os regimes contratuais da concessão e permissão (de serviços públicos):

A concessão de serviço público é um contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do empreendimento, ainda que custeada parcialmente por recursos públicos.⁹

(...)

... permissão é o ato administrativo de delegação da prestação de serviço público a particular, sem a imposição de deveres de investimento amortizáveis em prazo mínimo de tempo.¹⁰

Destarte, a delegação de serviço público pode ser feita pelo Estado que lhe detém a titularidade, através de contratos administrativos submissos ao regime da *concessão* ou da *permissão*. São regimes aptos à delegação de *serviços públicos* notadamente aqueles de interesse da coletividade, tidos como *próprios* pela doutrina:

São as hipóteses mencionadas no artigo 21, incisos XI e XII. Não são atividades abertas à iniciativa privada, nem sujeitas aos princípios da ordem econômica previstos no artigo 170, tendo em vista que a Constituição os outorga à União.¹¹

Serviços públicos próprios, então, seriam aqueles que, consoante ensinamentos de Arnaldo de Valles, visando atendimento de necessidades coletivas, são prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente por concessionários e permissionários em delegação de execução feita pelo ente estatal que detenha sua titularidade.¹²

Patente a natureza do transporte rodoviário intermunicipal de

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 501.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 545.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 302-303

¹² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 120.

passageiros do Estado do Paraná como sendo serviço público, de titularidade do Estado (art. 146 da Constituição Estadual e art. 1º, III, da Lei Complementar nº 76/95),¹³ devendo ser prestado pelo Poder Público diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Com análise da Carta Estadual e da lei complementar paranaense, temos que o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, em sua integralidade, é *serviço público próprio*.

Cite-se, por bem, que a Lei Complementar nº 76/95 fala, exaustivamente, em contrato de *concessão* e *permissão*, demonstrando, de forma inequívoca, estar abordando o transporte (rodoviário intermunicipal de passageiros) como aquele (*próprio*) em que se possível será a delegação com prazo certo avençado, conforme ensinamentos já postos.

Tido consolidado este conceito, passamos à análise do Anexo a que se refere o Decreto nº 1.821/2000, tratado como sendo o *Regulamento* do Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Paraná. É deste *regulamento* que extraímos, já do art. 1º, que “o serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros será executado pelo Estado ou outorgado na forma deste Regulamento, através de empresas aqui denominadas Transportadoras”. Do teor do preambular artigo, interessa-nos a denominação *serviço público*. Ainda mais. O parágrafo único do mesmo artigo vem assim redigido:

O serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros de que trata este artigo, será executado, quando por transportadoras, através dos seguintes modos operacionais:

- I – serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros;
- II – serviços especiais na forma do artigo 77 deste Regulamento.

É disposição que espelha interpretação assim: a) o transporte rodo-

¹³ “Art. 1º. As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão por esta Lei.

Parágrafo Único. Sujeitam-se ao regime de concessão ou permissão, ou, quando for o caso, de autorização, os seguintes serviços e obras públicas:

I – distribuição local de gás canalizado;

II – vias estaduais, precedidas ou não da execução obras públicas;

III – transporte rodoviário intermunicipal de passageiros;

IV – transporte ferroviário intermunicipal ou que transponha as fronteiras do Estado;

V – transporte aquaviário intermunicipal de passageiros;

VI – transporte aquaviário que procede a ligação de rodovia estadual;

VII – exploração de obras ou serviços estaduais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas.”

viário intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná é, em sua totalidade, serviço público (*próprio*), sendo operacionalmente executado na forma de transporte coletivo rodoviário intermunicipal (o que se pode desde já ter como transporte regular) e na forma de “serviços especiais”.

Citado de forma tão prematura, impende buscar, desde já, o que vazado no artigo 77 do *regulamento*,¹⁴ para que melhor entendimento se faça da matéria. O modo operacional “serviço especial”, daquele até agora considerado serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, subdivide-se em categorias: a) transporte intermunicipal sob regime de fretamento contínuo; b) transporte intermunicipal sob regime de fretamento eventual ou turístico; c) transporte intermunicipal de trabalhadores; e d) transporte intermunicipal de escolares. Causa espécie, porém, o parágrafo 2º, do precitado artigo 77: “a *autorização* para execução dos serviços especiais será expedida pelo DER/PR, observadas as disposições deste regulamento no que não colidirem com o presente capítulo”.

Necessária é parada neste transporte de idéias.

Em breve remissão do que já abordado, temos a Constituição Estadual determinando a execução dos serviços públicos, pelo Poder Público, de forma direta ou indireta, fazendo-o, neste último modo, através de *concessões e permissões* (art. 146, cabeça, CE/89), com a Lei Complementar nº 76/95 regrado estas formas de delegação.

Donde que: a) se os “serviços especiais” estão insertos na categoria

¹⁴ “Art. 77 – São considerados serviços especiais os executados nas seguintes modalidades:

- I – Transporte intermunicipal sob regime de fretamento contínuo;
- II – Transporte intermunicipal sob regime de fretamento eventual ou turístico;
- III – Transporte intermunicipal de trabalhadores;
- IV – Transporte intermunicipal de escolares.

§1º – Para os serviços especiais previstos neste artigo, não poderão ser praticadas cobranças de passagens individuais, nem o embarque e desembarque de passageiros no itinerário, vedadas igualmente o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizam a prática do comércio nesses serviços;

§2º – A autorização para execução dos serviços especiais será expedido pelo DER/PR, observadas as disposições deste regulamento no que não colidirem com o presente capítulo.

§3º – Sem prejuízo das multas cabíveis previsto neste Regulamento, a autorização do serviço especial será cassada quando:

- I) configurar-se concorrência com os serviços regulares outorgados pelo DER/PR;
- II) da execução de outra modalidade de transporte da que lhe foi autorizada;
- III) da ocorrência nos casos previstos nos incisos IV, V, VI, VII e VIII do artigo 68;
- IV) da inobservância dos parágrafos primeiros dos artigos 77, 79 e 80;
- V) da adulteração do certificado de vistoria e de autorização;
- VI) da inobservância ao parágrafo 2º do artigo 81;
- VII) da inobservância ao parágrafo 3º do artigo 83;
- VIII) execução de serviços com veículo portando o certificado de vistoria com prazo vencido;
- IX) inobservância do disposto no artigo 82.”

dos serviços públicos, sua delegação somente poderia ocorrer mediante *concessão* ou *permissão*; b) se os “serviços especiais” delegam-se através de *autorizações*, não são serviços públicos no sentido estrito do termo, ou, como cita a doutrina, não seriam *serviços públicos próprios*. De uma, ou de outra forma, o *regulamento* se nos apresenta oscilante: ora insere *todo* transporte rodoviário intermunicipal na qualificação de serviço público, ora confere *autorizações* para execução de “serviços especiais”, excluindo-os do rol dos *serviços públicos próprios*.

Preferimos entendimento de que o *regulamento* equivoca-se quando pretende dizer que os “serviços especiais” são igualmente serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Comungamos com os que qualificam o transporte regular de passageiros, delegado mediante *concessão* ou *permissão*, como sendo um serviço público (*próprio*), enquanto aqueles denominados “especiais” inseridos estariam em conceituação de serviço público diversa, denominando-os como *impróprios* (posto que *autorizados* e, em um caso, facultado mediante *licença*).

4 Serviço público impróprio de transporte intermunicipal de passageiros – Atividade autorizada

Resgatados devem ser, novamente, os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:¹⁵

[serviços públicos impróprios] são os que, embora atendendo também a necessidades coletivas, como os anteriores [serviços públicos próprios], não são assumidos nem executados pelo Estado, seja direta ou diretamente, mas apenas por ele **autorizados, regulamentados e fiscalizados**; eles correspondem a atividades privadas e recebem **impropriamente** o nome de **serviços públicos**, porque atendem a necessidade de interesse geral.

É, conforme a autora, atividade privada, regrada pelo art. 170 da CR/88 e sujeita a todos os princípios da ordem econômica nacional, que sofre ingerência estatal “por atender necessidade coletiva”,¹⁶ sujeitando-se ao regramento do Estado.

Marçal Justen Filho ensina, sobre este tipo de serviço público, tido até aqui por impróprio, que é categoria diversa daquela abordada em sentido estrito e descrita na CR/88 como integrante da ordem econômica nacional, e também não semelhante àqueles serviços públicos, vistos como

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 120-121.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 121.

próprios, e inseridos no artigo 175 da Carta Federal (ou seus correspondentes arts. 139 e 146 da Carta Estadual):

Trata-se de um conceito intermediário entre *serviço público* e *atividade econômica* em sentido estrito. Abrange atividades que apresentam características peculiares a ambos os conceitos e cujo regime jurídico não é integral ou exclusivamente de direito público nem de direito privado.

Essa terceira espécie seria integrada por atividades que, anteriormente, configuraram-se como *serviços públicos* e por outras que, originalmente privadas, acabaram adquirindo relevância para fins coletivos.¹⁷

Os “serviços especiais”, inseridos no *regulamento*, revestem-se destas características. São atividades que, apesar de perfeitamente moldadas à descrição das atividades econômicas em sentido estrito, apresentam-se como de notado interesse para a coletividade. Ou seja, ao tempo em que são atividades exploradas por particulares, sem determinação de titularidade estatal, ao usuário (cliente da atividade) apresenta-se a quase impossibilidade de vistoriar um veículo, de verificar suas condições de segurança e de tráfego. Compete, pois, ao Estado fiscalizar, regulamentar a exploração privada, ditando-lhe regras e, consoante critérios de oportunidade e conveniência, expedir-lhe *autorização* ou, quando exigido ato vinculado, conferindo-lhe a necessária *licença*.

A *autorização*, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello,¹⁸ é ato discricionário da administração, ou seja, é ato que pode ser oponível questão de oportunidade e conveniência, a critério do administrador. Já a *licença* traduz-se em ato vinculado, ou seja, aqueles em que atendidos os requisitos postos, não pode a administração opor-se à sua concessão.

Os “serviços especiais” previstos no *regulamento*, tidos como aquela atividade de interesse da coletividade, *serviço de interesse coletivo*, no dizer de Marçal Justen Filho, ou *serviço público impróprio*, no dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, podem ser facultados aos particulares na forma de *autorizações* (fretamento contínuo, fretamento escolar e fretamento eventual ou turístico) ou mediante *licenças* (transporte intermunicipal de trabalhadores). Destarte, àquele primeiro grupo pode ser imposto óbice na faculdade da exploração da atividade. Pode, por exemplo, o Poder Público não conceder uma *autorização* para transporte intermunicipal

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 459.

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 391.

de passageiros sob regime de fretamento contínuo, se expostos motivos de interesse da coletividade na manutenção de linha regular já existente no trecho e que sofrerá interferência em seu aproveitamento com a oferta do “serviço especial”. À atividade do segundo grupo, por sua vez, facultada mediante *licença*, impossível ao agente público impor óbice à sua execução se atendidos os requisitos necessários (já que a *licença* é ato vinculado).

Temos, então, que as *autorizações* e *licenças*, tratadas na doutrina alienígena por *autorizaciones regladas y discrecionales*,¹⁹ compõem o rol da atuação possível de ingerência estatal junto a atividades privadas que, em sua execução, afetam substancialmente ou despertam o interesse da coletividade.

No presente estudo, até mesmo em função da vinculação existente, afasta-se desde já o transporte facultado mediante *licença*. O foco, doravante, são as modalidades operacionais de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros que requerem *autorizações* para sua execução.

As atividades enumeradas como “serviços especiais”, por não se apresentarem como serviços públicos próprios, não contempla qualquer avença contratual com o Estado. Exerce o Poder Público apenas o seu poder de regulação (ou ainda regulamentação ou ainda “poder de polícia”) junto àquelas atividades, fiscalizando-as, regulamentando-as e, quando necessário, punindo-as. Tudo em nome de notável interesse público que as reveste.

Delegadas mediante *autorizações*, decorrem, destarte, de atos administrativos de conteúdos discricionários, unilaterais, precários, passíveis de revogação mediante manifestação (*fundamentada*)²⁰ única e exclusiva do órgão autorizador.²¹ Objetiva, primordialmente, a *autorização* o controle das atividades econômicas, prestadas no interesse do particular e que despertem interesse público. Dessemelhança primordial, porém, é que aqueles particulares, autorizatários, não podem pleitear, até mesmo

¹⁹ EZCURRA, José Luis Villar. *Derecho administrativo especial: administración pública y actividad de los particulares*. Madrid: Civitas, 1999. p. 84. “Las autorizaciones regladas no requieren más que un mero contraste con los requisitos establecidos en la norma debiendo ser expedida si el particular acredita su cumplimiento. (...) Las autorizaciones de tipo discrecional, por el contrario, permiten a la Administración un margen de decisión no previsto por la norma que puede afectar a diversos aspectos”.

²⁰ A fundamentação é imprescindível para caracterização de ato unilateral e não de ato arbitrário. Assim, o Recurso em Mandado de Segurança do STJ: “ADMINISTRATIVO – AUTORIZAÇÃO – BANCA DE JORNAIS – REVOGAÇÃO – INEXISTÊNCIA DE MOTIVO – IMPOSSIBILIDADE – ANULAÇÃO. A autorização conferida para exploração de banca de jornais e revistas só pode ser cancelada se houver motivo superveniente que justifique tal ato. Existindo mais de uma banca no mesmo local, a revogação operada a apenas uma delas fere o princípio da igualdade. Tratando-se de ato arbitrário, é cabível sua anulação pelo Poder Judiciário. Recurso provido.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 9437/RJ. Órgão julgador: 1ª turma. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Garcia Vieira. Brasília-DF, 20 maio 1999).

por ausência de qualquer avença com a Administração Pública, interesse que se ancore em equilíbrio econômico-financeiro.²² Assim, já se posicionou o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Mandado de Segurança. Serviço autorizado de táxi. Outorga de autorizações em violação ao critério legal. Controle judicial do ato administrativo em sede mandamental. Violação do critério legal. Impossibilidade. Ilegitimidade. Ausência de direito.

1. o controle dos atos administrativos via mandado de segurança tem como pressuposto a ameaça ou lesão a direito por ato de autoridade. Mero interesse econômico não enseja o manejo do remédio heróico.

2. titular de autorização para exploração de serviço de táxi não tem legitimidade para pedir a desconstituição de novas autorizações que teriam sido outorgadas em desacordo com os critérios legais, e que, não se tratando de prestação remunerada de serviço público pelo particular, mas de atividade privada subordinada ao consentimento e fiscalização pelo poder público, não há direito a manutenção de equilíbrio econômico-financeiro. Hipótese em que sempre há prova da redução de remuneração. Processo extinto. (Reexame Necessário nº 598016798, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 23/09/1998)

Sedimentado o conceito de *autorização* e seu cabimento para exploração dos “serviços especiais” de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná, voltamos ao *regulamento* para apreciação de parte de seu teor e a adequação com que já fartamente exposto.

Afastada a definição amplíssima de serviço público, trataremos o “serviço especial” como serviço público *impróprio*, subespécie de serviço público e atividade econômica prestada no interesse do particular, tendo a coletividade como co-interessada na sua execução, de forma a legitimar a atuação fiscalizatória estatal.

Tratados os “serviços especiais” em capítulo apartado do *regulamento* (Capítulo XII, arts. 77 e ss), temos como ponto de partida, para prestação de um serviço especial, o registro da *empresa* interessada junto ao DER/PR, donde permite-se dedução inicial de que é vedada a exploração da atividade por pessoas físicas. Somente pessoas jurídicas serão levadas a registro junto àquela autarquia da Secretaria de Estado dos Transportes.

O art. 79 do *regulamento*, assim dispõe:

²¹ MOOR, Fernanda Stracke. *O regime de delegação da prestação de serviços públicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogados, 2002. p. 115.

²² MOOR, Fernanda Stracke. *O regime de delegação da prestação de serviços públicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogados, 2002. p. 117.

Art. 79 – Para o requerimento do registro da empresa, deverá ser apresentada a seguinte documentação:

I – instrumento constitutivo arquivado na Junta Comercial do Paraná, no qual conste como um dos objetivos, a execução do transporte intermunicipal de fretamento;

II – prova de propriedade do veículo ou de arrendamento mercantil, desde que o arrendatário esteja em nome da requerente;

III – título de identidade e prova de regularidade eleitoral e militar dos titulares, diretores ou sócios gerentes, quando tratar-se de sociedade;

IV – prova de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária;

V – certidões que comprovem que os titulares não foram definitivamente condenados pela prática de crime que vede o acesso a função ou cargo público, por crime de prevaricação, falência culposa ou fraudulenta, suborno, concussão ou peculato, crime contra a economia popular e a fé pública;

VI – apólice do seguro em atendimento ao artigo 33 deste Regulamento, com validade equivalente aos certificados de vistorias dos veículos;

VII – outras provas exigidas por decreto, lei ou pelo DER/PR.

5 Da competência da autarquia

É de se notar, neste ponto, o inciso VII do precitado art. 79, permitindo ao DER/PR instituir ou implantar novas “exigências” para efetivação do registro de uma empresa interessada na prestação do serviço público impróprio de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná. Assim, aliás, já se procedeu. Exibimos abaixo informação extraída do sítio do Governo do Estado do Paraná, listando documentação necessária ao registro:²³

01-Documentos exigidos para requerer Registro de Empresa e Certificado de Registro de Frota:

a) Requerimento dirigido ao Coordenador de Concessão e Pedagiamento²⁴ da Diretoria de Operações/DER/PR, conforme modelo (*Anexo I*) – (Todos os requerimentos dirigidos ao coordenador, devem conter firma reconhecida: registro da empresa, fretamento contínuo, título precário, inclusão, exclusão e renovação de veículo);

b) Cópia autenticada do CNPJ, constando nome fantasia, quando houver;

c) Cópia autenticada do Instrumento constitutivo, arquivado na Junta Comercial de Estado do Paraná, no qual conste, como um dos objetivos, a execução de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros;

²³ Documentos e formulários para solicitação de serviços: transporte intermunicipal de passageiros. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/stc/documentos.shtml>>. Acesso em: 17 out. 2006.

²⁴ Atualmente Coordenadoria de Transporte Rodoviário Comercial – CTRC, cujo agente encarregado denomina-se Coordenador da Coordenadoria de Transporte Rodoviário Comercial.

- d) Comprovação de que se acha integralizado no mínimo 50% (cinquenta por cento) do capital registrado (exclusivamente para empresas que executam linhas regulares);
- e) Cópia autenticada do Título de identidade e prova de regularidade eleitoral e militar dos titulares, diretores ou sócios gerentes, quando tratar-se de sociedade;
- f) Certidões que comprovem que os titulares (diretores ou sócios gerentes) não foram definitivamente condenados pela prática de crime que vede, ainda que de modo temporário, o acesso a função ou cargo público, por crime de prevaricação, falência culposa ou fraudulenta, suborno, conclusão ou peculato, crimes contra a economia popular e a fé pública (*Anexo II*);
- g) Prova de propriedade dos veículos a serem utilizados para os serviços outorgados, ou de arrendamento mercantil, desde que o arrendatário esteja em nome da requerente (uma cópia autenticada do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo);
- h) Cópia das Apólices de seguro de responsabilidade civil e respectivos comprovantes de pagamentos, com validade equivalente aos certificados de registro da frota, atendendo a *Portaria 140/2002*, na qual conste obrigatoriamente que o seguro cobrirá danos corporais e materiais causados aos passageiros, com garantia única de R\$ 2.084.222,93 para veículos com capacidade igual ou superior a 18 passageiros e R\$ 521.055,73 para veículos com capacidade inferior a 18 passageiros.
- i) Declaração que os veículos foram motivo de inspeção veicular e encontram-se em condições adequadas para execução do serviço, emitida por empresa concessionária ou oficina mecânica contratada devidamente identificada com nome completo, CNPJ e nome completo e RG do mecânico (*Anexo IV*);
- j) Declaração que os veículos estão de acordo com o Regulamento do Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado do Paraná, vigente (*Anexo V*);
- k) Relação descritiva dos veículos contendo o número de ordem, da placa, do Renavan, marca do chassi e carroceria, modelos e ano, categoria e lotação, indicando situação do veículo, qual esta sendo renovado, incluído, excluído e alterado (*Anexo VI*);
- l) Recolhimento de taxa , através de *GRU*, conforme o código 2.12. A *GRU* será exigida quando da entrega do documento resultante do pedido.
- m) Decalque chassi;
- n) Vistoria DER;
- * Para as empresa de fretamento, além dos itens anteriores exige-se também:**
- o) Prova de regularidade fiscal – CND da Prefeitura (ISS) e do Estado (ICMS);
- p) Prova de regularidade trabalhista – CND do F.G.T.S;
- q) Prova de regularidade previdenciária – CND do INSS;
- r) Prova de regularidade junto ao DER/PR – CND – Receita própria do DER.

Implementado o rol da documentação necessária, agiu o DER/PR

exercendo competência que lhe é dada pelo decreto (*regulamento*). Importante ressaltar que a competência conferida ao DER/PR não é ilimitada, devendo estar adstrita ao limites legais. Assim ensina Marçal Justen Filho:

Um dos limites impostos à competência regulamentar dos serviços reside na natureza da função administrativa. Não é possível a criação de deveres ou a supressão de liberdades, com cunho de inovação na ordem jurídica, sem a intervenção do Poder Legislativo.

(...)

Examinando a mesma questão sob outro enfoque, o contrato de concessão não é meio de *ampliação* da competência administrativa, tal como se houvesse cabimento de alteração da separação de poderes imposta constitucionalmente por meio de avença entre a Administração e seus jurisdicionados.²⁵

Limitada a competência da Administração Pública, sempre pelo que descrito na lei (ato legislativo), há de se ter como também restrita a competência daquela autarquia. Sua competência para exigência de provas para registro de empresa, documentos para renovação de frota operante ou mesmo para estabelecimento de “normas e especificações complementares”, há de ser vista sempre como cerceada pela moldura legal. Enquadrada naqueles limites o ato da Administração terá respaldo legal, atendendo o princípio constitucional da legalidade. Extrapolada a moldura da lei, avança o agente por caminhos que lhe são estranhos, passando a tocar o lamaçal da ilegalidade.

Resta perquirir, entretanto, se a própria lei pode ser tida como correta em sua elaboração, em seu conteúdo. O administrativista paranaense ainda leciona:

Quando se afirma que as competências de regulamentação do serviço não abrangem poderes de natureza legislativa, isso exclui não apenas a atribuição de poderes dessa ordem por meio contratual, mas também a tentativa de produzir esse resultado por meio de lei.

(...)

Por isso, tem de reputar-se inválidas as disposições legislativas que pretendam reconhecer ao poder concedente (em especial, a agências) competências amplas e ilimitadas para pôr e dispor sobre a regulamentação do serviço. A regulamentação do serviço apresenta natureza infralegislativa, o que significa a necessária vinculação a uma lei, a qual deverá conter o germe da disciplina normativa.²⁶

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 427-428.

Colhidos tão brilhantes ensinamentos, resta entendimento único de que a previsão do art. 94 do *regulamento*²⁷ deve ser vista de forma restritiva, pena de ser lançada à esteira da ilicitude. A imposição de deveres e respectivas penalizações tem de ter clara e inequívoca previsão legal, ditando-lhe, entre outros, os limites para tal. Assim, se desejada a penalização de particulares, executores de atividades regulamentadas, deve a lei prever os limites das penas (mínimos e máximos, que sejam). A não previsão pode resultar em definição que será feita por aquele mesmo poder encarregado de fiscalizar. Para as *concessões*, *permissões* ou atividades que requeiram *autorizações* ou *licenças*, a regulamentação decorre do Poder Executivo, atendendo chamado de lei. Conceder àquele poder plena liberdade para fixação de multas, por exemplo, é permitir e tolerar arbitrariedades de toda sorte, apresentando-se na contra-mão de um Estado de Direito.

Com pena de ouro, Marçal Justen Filho arremata em linha de pensamento que compartilhamos:

Um dos limites impostos à competência regulamentar dos serviços reside na natureza da função administrativa. Não é possível a criação de deveres ou a supressão de liberdades, com cunho de inovação na ordem jurídica, sem a intervenção do Poder Legislativo.²⁸

Da Lei Complementar nº 76/95, norma que deve dar amparo ao *regulamento*, tem-se que “incumbe ao poder concedente (...) aplicar as penalidades regulamentares e contratuais” (art. 29, II), sem que referência outra seja feita de forma a fixar os contornos daquelas penalidades.

Adotada a teoria da essencialidade, onde ao parlamento é dado definir aspectos centrais, nucleares do tema, restando a normas outras (não legislativas) a função de tratar aspectos secundários relacionados ao tema, teríamos, no dizer de Clarissa Sampaio Silva, uma dupla vertente:

(...) a valorização do papel do legislador em questões fundamentais e a sua liberação naquelas que não o sejam, com a conseqüente abertura de outras instâncias normativas.²⁹

A dúvida, porém, desponta no conceito do que é fundamental em

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 428.

²⁷ “Art. 94 – Fica o DER/PR, com a competência de baixar normas e especificações complementares a esta regulamentação, que terá efeito após publicação em Diário Oficial do Estado.”

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 427.

determinado tema. O que seria matéria fundamental e o que seria, em seu teor, matéria acessória, passível de tratamento por instâncias normativas diversas. Em síntese, o que, na Administração Pública, deveria pautar-se pela reserva de lei e o que poderia ser afastado deste conceito. E mais. O quanto é afetado o princípio da legalidade com a inserção, cada vez maior, de conceitos jurídicos indeterminados (fixados, pós-processo legislativo, em normas diversas).

Há, de certa forma, um limite a ser obedecido pelo legislador. Um limite à introdução de conceitos jurídicos indeterminados ou de definição da parte fundamental da norma:

(...). não pode o legislador, indiscriminadamente, despedir-se de sua obrigação constitucional de regular com intensidade suficiente certas matérias e aleatoriamente entregar todas as decisões mais importantes sobre certo assunto para a Administração.³⁰

Figura, dentro daquele limite, toda e qualquer matéria que busque correção de ilicitude, como aplicação das multas e os tipos que as dão sustentação. Assim diz a doutrina:

(...) no caso brasileiro, a tipificação de ilícitos, tantos penais quanto administrativos, não pode ficar a cargo da entidade reguladora.³¹

(...)

Da mesma forma, a cominação das penas deve ser feita por lei, ainda que sua aplicação envolva discricionariedade administrativa na sua gradação(...).³²

Tem-se, por fim, que a competência delegada à Administração, pela lei, não pode exceder os limites nela traçado e, mais, não pode ter contato com tipificações ou penas. O que, por certo, afasta a amplitude do art. 94 do *regulamento*, ficando o DER/PR apto a determinar especificações complementares ao diploma do Poder Executivo ou expedir normas que não ultrapassem a lei (das concessões) e que não contenham definições de tipos sancionatórios ou multas em si.

É, de toda forma, *dever* da Administração Pública a observância do princípio da legalidade. É competente, pois, pela disposição do *regulamento* o DER/PR para exigir documentação (não prevista) que seja extraída de

²⁹ SILVA, Clarissa Sampaio. *Legalidade e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 55.

³⁰ SILVA, Clarissa Sampaio. *Legalidade e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 76.

³¹ SILVA, Clarissa Sampaio. *Legalidade e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 85.

³² SILVA, Clarissa Sampaio. *Legalidade e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 87.

lei vigente ou de lei que venha a ser instituída.

Despontam, pois, já exigidos pelo DER/PR e acrescidos ao rol original do *regulamento*: a) requerimento dirigido ao Coordenador, b) cópia do CNPJ, c) comprovação da integralização de, no mínimo, 50% do capital social, d) declaração de inspeção veicular, e) declaração de conformidade dos veículos, f) relação descritiva dos veículos, g) comprovação de pagamento de taxa, h) decalque do chassi e i) vistoria do DER/PR. Exigências que, longe de impedir o acesso à atividade ou penalizar execução desvirtuada, definem metodologia de registro e documentos mínimos necessários, nitidamente ligados à atividade pretendida.

Para as empresas de fretamento, especificamente aquelas que pretendem prestar o que já qualificamos como serviço público impróprio, exigem-se ainda, no sítio do Governo, provas de regularidade fiscal (Certidões Negativas de Débito do Município e do Estado), prova de regularidade trabalhista (Certidão Negativa de Débito junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), prova de regularidade previdenciária (Certidão Negativa de Débito junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social) e, por fim, nova prova de regularidade junto ao DER/PR, com Certidão Negativa de Débitos expedida por aquela autarquia.

Notada é a especificidade pretendida pelas instruções anotadas na página eletrônica do sítio do Governo do Estado. O *regulamento*, em seu art. 79, IV, fala em “prova de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária”. São provas que contemplam não só aquelas listadas como determinantes para aceitação do registro da empresa de “fretamento” junto ao DER/PR.

Se não, vejamos.

6 Exigências legais possíveis – Contribuição Sindical

A adoção de somente algumas certidões afronta, em certos casos, o que ditado pela lei. Pela interpretação regulamentar, por exemplo, a prova de regularidade trabalhista despassaria a simples apresentação de Certidão Negativa de Débitos junto ao FGTS. Pode e *deve* figurar como prova de regularidade trabalhista, além da certidão já exigida, a prova de quitação da Contribuição Sindical.

O art. 607 da CLT diz ser documento essencial ao comparecimento às concorrências públicas ou administrativas e para o fornecimento às *repartições autárquicas* a prova de quitação da Contribuição Sindical. O art. 608, daquela mesma Consolidação das Leis do Trabalho, assim dispõe:

Art. 608. As repartições federais, estaduais ou municipais não concederão registro ou licenças para funcionamento ou renovação de atividades aos estabelecimentos de empregadores e aos escritórios ou congêneres dos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais, nem concederão alvarás de licença ou localização, sem que sejam exibidas as provas de quitação da contribuição sindical, na forma do artigo anterior.

Parágrafo único. A não observância do disposto neste artigo acarretará, de pleno direito, a nulidade dos atos nele referidos, bem como dos mencionados no art. 607.

Claro, pois, que deve ser exigida, por repartições públicas federais, estaduais ou municipais, a prova de quitação daquela Contribuição Sindical. No ensinamento já visto, temos que a exigência, pelo teor do art. 608, aplica-se não somente aos serviços públicos impróprios (“especiais”) *autorizados*, mas também àquele objeto de *licença* pelo Poder Público. Ou, em outras palavras, ainda que a *autorização* para exploração da atividade seja considerada ato discricionário, vincula-se o agente quando exigíveis devem ser as provas de inexistência de débitos fiscais, previdenciários e trabalhistas (contempladas, nesta última categoria, a prova de quitação da Contribuição Sindical).

Sobre o tema, Juarez Freitas, ensina que, nas *autorizações* (ainda que para serviços públicos impróprios), a precariedade deve ser notada em menor grau possível, aproximando-se dos atos vinculados:

Trata-se mais propriamente de licença, isto é, de ato vinculado de “polícia administrativa”, sujeito a determinadas condições. Aqui, não se cogita mais da conhecida figura de ato administrativo discricionário e altamente precário. Sublinhe-se: mesmo que se cuidasse de atos discricionários somente o seriam nos limites estatuídos pelo sistema, sendo esta razão pela qual mostra-se preferível ao controlador lidar com as noções de discricionariedade vinculada e atos vinculados propriamente ditos.³³

Entendemos, percorrendo carreador idêntico ao do festejado autor, que há nas *autorizações* para execução de serviço público impróprio de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros (“serviços especiais”), tanto quanto na *licença* prevista, parcela de vinculação do agente público com as normas legais. Os critérios legais definidos para bem agir da Administração Pública vinculam o condutor do ato discricionário, impondo limites fortes e delimitando campo em que não é dado à Administração pautar-se por critérios de oportunidade e conveniência.

Duas são as espécies de contribuições sindicais hoje definidas pela

³³ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 330-331.

norma: uma patronal, que recai sobre o empregador (e sua empresa) e outra que recai sobre o empregado. Ambas as prestações são compulsórias, de natureza tributária, tendo, porém, fatos geradores diferentes, previstos na própria CLT:

Art. 578. As contribuições sindicais devidas aos sindicatos *pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais* representadas pelas referidas entidades, serão, sob a denominação de “Contribuição Sindical”, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo. (grifo nosso)

Art. 579. A contribuição sindical é devida por todos aqueles que *participem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal*, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591. (grifo nosso)

O fato gerador da contribuição patronal é, conforme a Norma Técnica nº 90/2003, da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, “a participação em determinada categoria econômica, conforme definido no art. 578 da CLT e a condição de empregador, nos termos do art. 580, III, da CLT”. Por via análoga, o fato gerador da contribuição devida também pelo empregado é a participação em determinada categoria profissional e a condição de empregado, nos termos do art. 580, I.

Ao empregador impõe-se, sempre no mês de janeiro de cada ano, contribuição proporcional ao seu capital social, revertendo em prol da entidade representativa da categoria econômica (sindicato) ou, na ausência desta, à Federação correspondente e, também inexistindo esta, à confederação respectiva.

Ao empregado impõe-se, sempre na folha de pagamento do mês de março (com recolhimento no mês de abril), o desconto de um dia de trabalho, convertido em valor que reverterá ao sindicato representativo da categoria ou à federação ou confederação, na forma como descrita anteriormente.

Sendo tributo previsto em lei, com obrigatoriedade de recolhimento sob pena de execução pela entidade beneficiária (prevista, inclusive, a extensão dos privilégios da Fazenda Pública às entidades autoras de demandas de cobrança judicial), afigura-se como imprescindível a prova dos recolhimentos (referentes aos empregados e ao empregador) para que possa o Poder Público determinar regularidade trabalhista. É, resgatando os ensinamentos de Juarez de Freitas, a parte “vinculada” do ato

de autorização, onde não há campo qualquer de discricionariedade ofertado ao agente público.

7 Conclusões

O *regulamento*, pelo que já demonstrado, prevê a exigência de provas de regularidade fiscais, trabalhistas e previdenciárias, ficando ao encargo do DER/PR a instituição de *todos* os documentos que possam comprovar tal. Neste rol, além das certidões lá exigidas, há de ser inserida a prova de recolhimento das contribuições sindicais empregatícias e patronais.

Assim deve o DER fazê-lo com mais precisão, exigindo a prova de quitação daquelas contribuições. É prova que, considerado o art. 80, §3º, V, deve também figurar no ato da renovação da frota da empresa. Uma certidão de regularidade fiscal, trabalhista ou previdenciária, deve ser exigida sempre que necessitar a empresa de *autorização* ou *licença*, quer seja para sua atividade, quer seja para utilização de seus veículos, devendo ser objeto de novo questionamento no mesmo interregno renovatório imposto à atividade e seus meios (registro da empresa ou registro da frota de veículos).

Prende-se o agente àquela parte vinculada da *autorização*. Prende-se o agente público à caracterização de *documento essencial* conferido à prova de quitação das contribuições sindicais (art. 607, CLT). É prova que não integra a parte discricionária do ato.

Exigida também esta prova de regularidade trabalhista, em atendimento ao que disposto na CLT, age a Administração em atendimento aos anseios da população, fiscalizando as contribuições que a todos são impostas. Age em benefício da coletividade quando impede concorrência desleal entre empresas que exercem atividade sob manto da ilegalidade e aquelas que atendem a todos os chamados públicos através das normas postas.

Seria, ao mínimo, forma de alçar todas as empresas interessadas na exploração da atividade de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná ao mesmo degrau da legalidade, impondo-lhes os mesmos ônus para que, a partir daí, aproximem-se do mercado em igualdade de condições. Restará, à sociedade, atendidos os pleitos públicos, optar por melhor serviço, por maior qualidade, ultrapassando os conceitos objetivos postos pelo *regulamento*.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MALUF, Sérgio Roberto. Contribuições sindicais e o serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Paraná. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 26, p. 199-219, out./dez. 2006.