



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 15/09/2015 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

_____/_____/20____.

PARECER n. 695/2015 – PRCON/PGDF
PROCESSO n. 090.005.171/2015

INTERESSADO: Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal
ASSUNTO: aplicação do art. 60, §1º da Lei Distrital n. 5.323/2014

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE TÁXI. DÚVIDAS QUANTO À
MEDIDA DE “SUSPENSÃO DO VEÍCULO”, PREVISTA NO ART.
60, §1º, DA LEI DISTRITAL N. 5.323/2014.

A Lei Distrital n. 5.323/2014 não inseriu a “suspensão do veículo”,
prevista no seu art. 60, §1º, no contexto da disciplina por ela
atribuída às sanções por infração às normas que regulam o
serviço de táxi no Distrito Federal.

A “suspensão do veículo”, na verdade, trata-se de providência
administrativa acautelatória, de natureza imediata e, por isso
mesmo, revestida de auto-executoriedade, expediente bastante
comum na seara do Direito Administrativo sempre que o Poder
Público tem que afastar risco ou lesão ao interesse público.

Referida providência administrativa acautelatória, ademais,
apresenta-se num contexto em que há uma relação administrativa
prévia entre o Poder Público (autorizador do serviço de táxi) e o
prestador do serviço (autorizatório), cenário jurídico que legitima,
tanto mais, quer a fiscalização, quer a adoção de medidas
concretas imediatas vocacionadas a assegurar o regular
funcionamento do serviço de táxi, o qual, adjetiva a própria Lei
Distrital n. 5.323/2014, é “atividade de interesse público” (art. 1º,
parágrafo único).

Se, provocada pelo interessado, a autoridade administrativa
competente verificar, no caso concreto, que a “suspensão do
veículo” pelo prazo legalmente fixado de 15 dias é excessiva,
pode, em obséquio à proporcionalidade, fazê-la cessar antes.
Trata-se, porém, de faculdade a ser exercida com parcimônia.

A aplicação da providência administrativa acautelatória de
“suspensão do veículo” é atribuição do Auditor Fiscal de Atividades
Urbanas.

A “suspensão do veículo” pode ser atacada através de
impugnação (arts.69 a 71 da Lei Distrital n.5.323/2014), devendo
ser considerada competente para julgá-la a autoridade
imediatamente superior àquela que praticou o ato, convindo que,
no silêncio da lei, prazos e formas sejam objeto de
regulamentação compatível com o caráter imediato da medida.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

Folha nº: 15 - Mat: 36.997-7

Processo: 090.005.171/2015

Rubrica: 0



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Folha nº: 16 - Mat: 36.997-7

Processo: 090.005171/2015

Rubrica: [assinatura]

1 RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal consulta esta Procuradoria, mais uma vez, sobre a correta interpretação a ser dada à recente Lei Distrital n. 5.323/2014, que dispõe sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal¹.

Dessa vez, a dúvida está em saber qual a natureza da medida prevista no art. 60, §1º, daquele diploma, de seguinte teor:

Art. 60. As infrações passíveis de recolhimento do veículo, previstas no Anexo I, códigos 1.40, 1.42, 1.55, 1.66, 1.67, 1.68, têm como medida administrativa a retirada do selo de vistoria, do selo Brasília ou de outra identificação que esteja fixada no veículo.

§ 1º As infrações dos códigos 1.42, 1.55 e 1.67 acarretam a suspensão do veículo para prestar o serviço pelo período de quinze dias, a contar da data de lavratura do auto.

Especificamente, indaga se o dispositivo transcrito espelha uma simples medida administrativa ou, ao contrário, uma penalidade propriamente dita, eis que, da resposta, decorreriam, a ser ver, consequências diversas, por exemplo, quanto à autoridade competente para a aplicação e quanto à forma e prazo de impugnação.

Esclarece que, concretamente, quando um veículo é flagrado no cometimento das infrações previstas no §1º do art. 60 (códigos 1.42², 1.55³ e 1.67⁴), são abertos dois procedimentos administrativos: um, voltado para a aplicação das penalidades expressamente previstas no art. 51 da lei, outro, para tratar da “suspensão do veículo” referida no §1º do art. 60.

¹ No processo n. 090.001.920/2015 questionou-se a legalidade de aplicativos como o UBER e, no processo n. 00090.003.103/2015, explicitou-se dúvida relativa à proibição de o candidato a taxista possuir vínculo com o serviço público federal, distrital, estadual ou municipal.

² Recusar-se a apresentar documento à fiscalização ou não portar documento de identificação pessoal, documento do veículo e os relacionados ao serviço exigidos pela unidade gestora.

³ Permitir que motorista não cadastrado opere o veículo sem anuência da unidade gestora.

⁴ Estar em serviço em estado de embriaguez alcoólica ou sob efeito de substância estupefaciente.



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Diante de todas as incertezas vistas na norma, solicita orientação deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal.

É, em síntese, o cerne da consulta.

Folha nº: 17 - Mat: 36.997-7

Processo: 090.005 171/2015

Rubrica: 

2 FUNDAMENTAÇÃO

A Lei Distrital n. 5.323/2014, que dispôs sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal, no seu Capítulo VII elencou as penalidades aplicáveis à violação das suas disposições e das demais normas regentes do serviço. Eis o teor do seu art. 51:

Art. 51. A inobservância das disposições desta Lei e das demais normas aplicáveis ao serviço de táxi, observado o devido processo legal, sujeita os infratores às seguintes sanções:

I – advertência por escrito;

II – multa;

III – cancelamento do cadastro de motorista auxiliar e ou de motorista de pessoa jurídica;

IV – suspensão temporária, por até sessenta dias, do exercício da atividade de autorizatário, de motorista auxiliar ou de motorista de pessoa jurídica;

V – cassação da autorização.

Sublinha-se que o *caput* do artigo estabeleceu, como condição para aplicação de qualquer penalidade, a indispensabilidade do devido processo legal, imposição que, na verdade, sabe-se, decorre de comando constitucional expresso (art. 5º, LIV, CF-88⁵).

Imbuída desse propósito de assegurar o devido processo legal, a Lei Distrital n. 5.323/2014 instituiu a recorribilidade das decisões de imposição de sanção (Art. 51, §2º, “Da aplicação das sanções cabe recurso na forma desta Lei”), bem como a regra da proporcionalidade da sanção à gravidade da conduta (Art. 51, § 1º, “As sanções são aplicadas de acordo com sua gravidade, na forma

⁵ LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;



prevista nos Anexos desta Lei”), inclusive referindo-se expressamente à possibilidade de aplicação de pena mais ou menos grave à cominada em tese, a depender dos “antecedentes do infrator, das circunstâncias e das consequências da infração” (art. 72, parágrafo único).

Fez-se esse rápido apanhado para demonstrar que a Lei Distrital n. 5.323/2014, quando tratou das sanções que pretendia ver aplicadas para as infrações aos seus dispositivos e às demais normas reguladoras do serviço de táxi, não só delineou um rol penalidades como também assegurou que todo o procedimento respectivo seria informado por garantias constitucionais próprias do direito administrativo sancionador.

Tendo por base essa premissa, pois, percebe-se, desde logo, que a medida prevista no art. 60, §1º, da Lei Distrital para algumas infrações, (“suspensão do veículo para prestar o serviço pelo período de quinze dias, a contar da data de lavratura do auto”), não se insere no contexto do sistema de sanções desenhado pelo mencionado diploma legal.

A uma, porque tal medida não se encontra prevista no rol do art. 51 (que, viu-se, elenca as sanções aplicáveis ao descumprimento das normas relativas ao serviço de táxi), mas se encontra topograficamente situada em um artigo (o 60) cujo *caput* expressamente se reporta a “medidas administrativas”⁶.

A duas, porque, como bem percebeu a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle na sua Nota Técnica de fls. 02/10, a medida prevista no §1º do art. 60 tem textual previsão de aplicação imediata (“a contar da data da lavratura do auto”), condição que – avalia este Procurador – é juridicamente incompatível com a ideia de penalidade, para a qual seria indispensável a **prévia** observância do devido processo legal, com todos os seus corolários.

⁶ Art. 60. As infrações passíveis de recolhimento do veículo, previstas no Anexo I, códigos 1.40, 1.42, 1.55, 1.66, 1.67, 1.68, têm como **medida administrativa** a retirada do selo de vistoria, do selo Brasília ou de outra identificação que esteja fixada no veículo. (grifou-se)

§ 1º As infrações dos códigos 1.42, 1.55 e 1.67 acarretam a suspensão do veículo para prestar o serviço pelo período de quinze dias, a contar da data de lavratura do auto.



Então o que teria previsto o §1º do art. 60 da Lei Distrital n. 5323/2014? Tem-se, no caso, uma espécie de “providência administrativa acautelatória”, categoria diversa de sanção, segundo professora Celso Antônio Bandeira de Mello:

15. Cumpre discernir *sanções administrativas de providências administrativas acautelatórias*, que muitas vezes poderiam ser com elas facilmente confundidas. Importa – e muito – fazer tal dissecação porque, como não se submetem à integralidade dos aludidos princípios, se fossem confundidas com as sanções administrativas causariam a impressão de que não se poderia falar em um regime uniforme para estas últimas.

Providências administrativas acautelatórias são medidas que a Administração muitas vezes necessita adotar *de imediato* para prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa e cuja finalidade não é – como a das sanções – intimidar eventuais infratores para que não incorram em conduta ou omissão indesejada, mas, diversamente, é a de *paralisar* comportamentos de efeitos danosos ou de *abortar* a possibilidade de que se desencadeiem. Suzana Lorenzo aparta as duas figuras com suma brevidade e clareza.

Quase sempre tais providências *precedem sanções administrativas*, mas com elas não se confundem. Assim, e.g., a provisória apreensão de medicamentos ou alimentos presumivelmente impróprios para o consumo da população, a expulsão de um aluno que esteja a se comportar inconvenientemente em sala de aula, a interdição de um estabelecimento perigosamente poluidor, quando a medida tenha que ser tomada sem delonga alguma, são medidas acautelatórias e só se converterão em sanções *depois de oferecida a oportunidade de defesa* para os presumidos infratores. Como se vê, em certos casos a compostura da providência acautelatória é prestante também para cumprir a função de sanção administrativa, mas só assumirá tal caráter, quando for o caso, após a conclusão de um processo regular, conforme dito⁷.

Consoante bem pontuado pelo renomado autor, o fato de uma medida administrativa acautelatória, por assim dizer, “parecer”, em alguma medida, com uma espécie de penalidade, não a transforma nela. Acrescenta este Procurador que uma e outra têm propósitos distintos e, por isso, não se confundem: a primeira objetiva acautelar, imediatamente, um determinado interesse público, paralisando uma atividade; a segunda, após o devido processo legal, reprimir o autor de uma infração.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 852-853.

Folha nº: 19 - Mat.: 36.997-7

Processo: 090005171/2015

Rubrica: (assinatura)



Note-se, ainda, a propósito da medida prevista no §1º do art. 60, que ela se reveste daquele atributo, presente em alguns atos administrativos, que assegura à Administração dispensar a intermediação do Poder Judiciário para executar materialmente o ato⁸: a auto-executoriedade. Como adendo, registra-se que a doutrina aponta que a auto-executoriedade somente seria possível ou se prevista em lei ou se urgentemente necessária⁹, sendo evidente, acerca da medida em discussão neste parecer, o atendimento da primeira condição.

Agrega-se ainda a toda essa ordem de ideias que, além do mais, a medida legalmente prevista de “suspensão do veículo” insere-se num contexto em que há uma relação administrativa prévia entre o Poder Público (autorizador do serviço de táxi) e o prestador do serviço (autorizatário), cenário jurídico que legitima, tanto mais, quer a fiscalização, quer a adoção de medidas concretas vocacionadas a assegurar o regular funcionamento do serviço de táxi, o qual, adjetiva a própria Lei Distrital n. 5.323/2014, é “atividade de interesse público” (art. 1º, parágrafo único).

Talvez a maior perplexidade causada pelo §1º do art. 60 da Lei Distrital n. 5.323/2014, e que provavelmente é a origem de todas as dúvidas que inquietam a Pasta Consulente, seja ter estabelecido um prazo fixo (de 15 dias, contados do auto de infração) para a duração da medida de “suspensão do veículo”, uma vez que, com isso, ao tempo em que a aproxima de uma sanção, pode, eventualmente, em um determinado caso concreto, revelar-se desnecessária e excessiva para o fim a que se propõe.

Sendo a “suspensão do veículo”, como visto, uma providência administrativa acautelatória, parece legítimo concluir que, ao fixar um prazo para a medida, reduzindo, com isso, a margem de discricionariedade do aplicador da lei, a pretensão do legislador foi emprestar um patamar mínimo de rigor à providência diante da flagrância de determinadas infrações que considerou especialmente graves e indicativas de risco ao interesse público e, em particular, ao regular funcionamento do serviço de táxi.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 200.

⁹ _____ op. cit., p. 200-201.

Folha nº: 20 - Mat: 36.997-7

Processo: 090 005171/2015

Rubrica: [assinatura]



Se, com a fixação de prazo, a providência administrativa acautelatória assumiu algum colorido um tanto quanto próximo a uma espécie de sanção, isso não a transforma em penalidade, pelos motivos antes aduzidos, valendo aqui apenas insistir que esse fenômeno é relativamente comum na seara do Direito Administrativo, em que, por vezes, o Poder Público tem mesmo que adotar imediatamente medidas administrativas de cunho restritivo para afastar risco ou lesão ao interesse público.

E, a bem da verdade, esse fenômeno é observado também em outras searas, como no Direito Penal e Processual Penal, em que é dado ao Poder Público (e até mesmo ao cidadão, nas hipóteses de flagrante delito) prender alguém antes de uma condenação penal transitada em julgado (assim, por exemplo, as prisões em flagrante, temporária e preventiva), sempre no propósito de acautelar o interesse público.

A questão do caráter excessivo que a “suspensão do veículo” pode se revestir em uma determinada situação fática, quando, diante das circunstâncias do caso concreto, o risco ao interesse público, inicialmente verificado, reste comprovadamente afastado antes de expirado o prazo de 15 dias, pode ser resolvida facilmente sem que se tenha que atribuir à lei qualquer pecha de inconstitucionalidade.

Na hipótese ventilada, basta que a autoridade administrativa competente, uma vez provocada pelo interessado, reconheça, em procedimento administrativo, o excesso da providência acautelatória para aquele caso concreto. Ora, se até mesmo diante de uma penalidade administrativa prevista para determinada infração, a Lei Distrital n. 5.323/2014, no parágrafo único do art. 72, facultou, acertadamente, que possa ser aplicada uma sanção mais ou menos grave, em obséquio à proporcionalidade, tanto mais essa faculdade pode ser exercida diante de uma providência administrativa acautelatória. Vale, aqui, o conhecido brocardo de que “quem pode o mais pode o menos”. Tudo porque se, concretamente, não houver mais o que se acautelar, a providência não mais se justificativa e deve ser revogada.

Folha nº: 01 - Mat: 36.997-7

Processo: 090.005 171/2015

Rubrica: [assinatura]



Portanto, diante das circunstâncias do caso concreto, a valoração empírica do administrador deve prevalecer sobre a valoração em abstrata do legislador, em respeito a princípio do devido processo legal **substantivo**. Adverte-se, porém, desde logo: **a faculdade deve ser exercida com parcimônia, afastando-se o prazo mínimo previsto apenas quando, comprovadamente, não subsistir mais o risco que a lei quis afastar.**

Por se tratar de uma providência administrativa acautelatória, calha, a esta altura, mencionar duas consequências daí advindas, o que, acredita-se, termina por dirimir a série de dúvidas externadas pela Secretaria de Mobilidade em sua consulta.

Nesse sentido, a primeira consequência a ser reportada é que a autoridade competente para a aplicação da medida é o Auditor Fiscal de Atividades Urbanas, este que, menciona a própria Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle, é legalmente o responsável pela lavratura de autos de infração por descumprimento dos preceitos que regem o Sistema de Transporte Público do Distrito Federal. Pondera-se que, tratando-se de ato administrativo de aplicação imediata, é mesmo natural que seja de atribuição daquele que fiscaliza o serviço e que, portanto, flagra situações de infração ao serviço de táxi.

A segunda consequência é que, não sendo, a “suspensão do veículo”, penalidade, não se aplica a ela a sistemática dos “Recursos Administrativos” da Lei Distrital n. 5.323/2014 (Seção V, Capítulo VIII, arts. 74 a 77¹⁰), por se referir, expressamente, à aplicação de sanções. Em se tratando de

¹⁰ Art. 74. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I – recurso, no prazo de quinze dias úteis, contados da data em que o infrator tenha tomado ciência da sanção, nos casos de:

a) advertência por escrito;

b) multa;

c) cassação do cadastro de motorista auxiliar e de motorista de pessoa jurídica;

II – pedido de reconsideração de decisão do Secretário de Estado de Transportes ou do titular da unidade gestora, no prazo de trinta dias da intimação do ato, nos casos de:

a) suspensão temporária do exercício da atividade de autoritário e do cadastro de motorista auxiliar e de motorista de pessoa jurídica;

b) cassação da autorização.

Parágrafo único. (VETADO).

Folha nº: 02 - Mat.: 36.907-7

Processo: 090.005/71/2015

Rubrica: [assinatura]



providência administrativa acautelatória, o contraditório e a ampla defesa – necessariamente diferidos, porque a medida administrativa tem incidência imediata – são assegurados através das “Impugnações” descritas na lei (Seção III, Capítulo VIII, arts. 69 a 71¹¹).

No entanto, a propósito da impugnação contra a providência acautelatória de suspensão de veículo, são feitas, por oportuno, duas observações, considerando o fato de que a lei não estabeleceu nem o prazo nem a competência para julgamento das impugnações, diferentemente do tratamento conferido aos recursos.

Primeira: a fim de que a impugnação não tenha esvaziado seu objeto, convém que o Poder Público lhe confira prioridade, a fim de julgá-la em tempo hábil. Para tanto, no silêncio da lei, convém seja expedida regulamentação, estipulando prazos compatíveis com a medida restritiva, bem como hipóteses de concessão de efeito suspensivo à impugnação.

Segunda: por analogia, deve ser aplicado o art. 75 da Lei Distrital n. 5.323/2014, que estipula a competência para julgamento do recurso à autoridade imediatamente superior àquela que praticou o ato. Convém, também aqui, ante o silêncio da lei, ser expedida regulamentação.

Art. 75. O recurso é dirigido à autoridade superior àquela que praticou o ato recorrido, que pode reconsiderar sua decisão no prazo de quarenta e cinco dias ou, nesse mesmo prazo, remetê-lo ao superior, caso em que a decisão deve ser proferida em sessenta dias, contados do recebimento do recurso.

Parágrafo único. O recurso previsto no art. 74, I, é julgado pela Junta Administrativa de Recursos de Infrações da Secretaria de Estado de Transportes – JARI/ST, no prazo de trinta dias, contados do recebimento do recurso.

Art. 76. O pedido de reconsideração tem efeito suspensivo.

Art. 77. Não cabe recurso administrativo de decisão do Secretário de Estado de Transportes.

¹¹ Art. 69. Dos atos praticados pela Administração cabe impugnação, na qual devem ser indicados, sob pena de não ser conhecida:

I – a autoridade que praticou o ato;

II – a qualificação completa do impugnante, número da autorização, bem como o seu endereço para correspondência;

III – os motivos de fato e de direito em que se fundamenta a impugnação;

IV – as provas que demonstram a verdade dos fatos alegados;

V – as diligências administrativas necessárias à elucidação dos fatos.

Art. 70. Compete ao impugnante instruir a impugnação com todos os elementos e documentos necessários à sustentação de suas alegações, podendo ainda indicar até três testemunhas.

Art. 71. Devem ser indeferidas pela Administração, em decisão fundamentada, as diligências consideradas impossíveis, impraticáveis ou meramente protelatórias.

Folha nº: 03 - Mat: 38.997-7

Processo: 092005171/2015

Rubrica: [assinatura]



3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, e sem prejuízo da obrigatória leitura do inteiro teor do opinativo, são estas as conclusões alcançadas em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal:

- i) A "suspensão de veículo" prevista no art. 60, §1º, da Lei Distrital n. 5.323/2014 não é sanção, mas providência administrativa acautelatória, de aplicabilidade imediata e, por isso mesmo, revestida de auto-executoriedade.
- ii) Se, provocada pelo interessado, a autoridade administrativa competente verificar, concretamente, que a providência acautelatória é excessiva, pode, em obséquio à proporcionalidade, fazê-la cessar antes de findo o prazo de 15 dias, mas essa faculdade deve ser exercida com parcimônia.
- iii) A aplicação da "suspensão do veículo" é atribuição do Auditor Fiscal de Atividades Urbanas.
- iv) A "suspensão do veículo" pode ser atacada através de impugnação (Seção III, Capítulo VIII, arts. 69 a 71 da Lei Distrital n. 5.323/2014), devendo ser considerada competente para julgá-la a autoridade imediatamente superior àquela que praticou o ato, convindo que, no silêncio da lei, prazos e formas sejam objeto de regulamentação compatível com o caráter imediato da medida administrativa.

É o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

Folha nº: 04 - Mat: 36.997-7

Processo: 090.005.171/2015

Rubrica: [assinatura]

Brasília, DF, 10 de agosto 2015.

Luciano Araújo de Castro
LUCIANO ARAÚJO DE CASTRO
Procurador do Distrito Federal
Matrícula n. 174.849-1



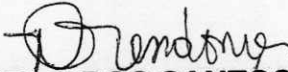
PROCESSO Nº: 090.005.171/2015
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal
ASSUNTO: Parecer jurídico. Aplicação do art. 60, § 1º, da Lei distrital nº 5.323/2014.

MATÉRIA: Administrativa

Folha:	25
Processo:	090005171/2015
Rubrica:	R
Mat.:	39.651-9

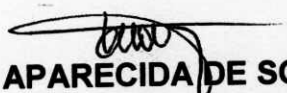
APROVO O PARECER Nº 0695/2015 – PRCON/PGDF, exarado pelo
ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro.

Em 04 / 09 / 2015.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 15 / 09 / 2015.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo