



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 678076/18
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA
FEDERAL NO PARANÁ
INTERESSADO: ADRIANO MARCOS FURTADO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 891/21 - Tribunal Pleno

O “interesse local” previsto no art. 30, V, da Constituição Federal, em relação aos serviços de iluminação pública em estradas federais dentro de perímetro urbano não afasta a responsabilidade da União por sua adequada e correta prestação, de forma que a assunção dessa obrigação pelo Município, mesmo que em regime de colaboração, exige, além da justificativa com relação a esse interesse, a satisfação dos requisitos do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, quanto à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido)

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, através do Superintendente Regional no Paraná, Sr. Adriano Marcos Furtado, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga este Tribunal de Contas a respeito da competência dos municípios quanto à iluminação pública em trechos de rodovias federais com grande movimentação de pedestres e veículos, como em perímetros urbanos ou trevos rodoviários, a fim de contribuir para o aumento da segurança e redução de ocorrências de trânsito.

¹ Peça 02 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Parecer Jurídico² apresentado pelo Consulente concluiu que “há respaldo jurídico do ponto de vista constitucional, doutrinário e jurisprudencial no sentido de ser obrigação do município o serviço de iluminação pública em sua área geográfica, mesmo em se tratando de áreas perpassadas por rodovias federais”³; e que, “para tanto, o município deverá tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pela fiscalização das rodovias, bem como pela implementação da infraestrutura do Sistema de Viação da União para que cada um exerça suas atribuições sem macular a do outro”⁴.

Através do Despacho nº 1066/18⁵, verificou-se que o Consulente não é parte legítima para formular Consulta, mas tal questionamento foi devidamente recebido, tendo em vista que a relevância da questão trazida enseja manifestação deste Tribunal de Contas.

A SJP – Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 122/18⁶, afirmou que encontrou sobre o tema a seguinte decisão: Acórdão nº 1791/15, que trata do “Custeio de serviço de iluminação pública. Forma de utilização dos recursos. Art. 149-A, da CF. Possibilidade de custeio dos vencimentos da equipe de manutenção da iluminação pública. Impossibilidade de custeio de faturas de energia elétrica, matérias e serviços referentes a bens de uso especial e em relação a itens diversos da iluminação pública”.

A CGM, através da Instrução nº 128/20⁷, concluiu pelo não recebimento da Consulta, tendo em vista a ilegitimidade do Consulente.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 51/20⁸, acompanhou o opinativo técnico.

² Peça 06 destes autos.

³ Pg. 05 da peça 06 destes autos.

⁴ Idem.

⁵ Peça 08 destes autos.

⁶ Peça 09 destes autos.

⁷ Peça 12 destes autos.

⁸ Peça 13 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Através do Despacho nº 261/20⁹, foi determinada a devolução dos autos à CGM e ao Ministério Público de Contas, para que se manifestassem sobre o mérito da demanda, tendo em vista a possibilidade de o Plenário deste Tribunal de Contas se posicionar de forma diversa à preliminar arguida e entender necessária a expedição de resposta de mérito.

A CGM, através da Informação nº 577/20¹⁰, concluiu que a resposta deve ser apresentada de forma negativa, *“pois não há obrigatoriedade do município para criar norma municipal que custeie iluminação em estrada federal. Outrossim, não há poder-dever constitucional de a União impor ao Município a instituição da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP para agasalhar-lhe despesas com a iluminação em estrada federal, pois este dever é essencialmente, da própria União, assim como a fiscalização, a sinalização da via e a responsabilidade por danos a terceiros por omissão da iluminação adequada na via”*¹¹.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 252/20 - PGC¹², reiterou sua manifestação anterior, *“no sentido da impossibilidade jurídica de conhecimento da consulta, nos estritos termos do art. 311, § 3º do Regimento Interno desta Corte”*¹³, não apresentando opinativo em relação ao mérito.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido)

Preliminarmente, deve ser analisada a questão relativa ao recebimento da presente Consulta, tendo em vista que o Superintendente Regional da Polícia Rodoviária Federal no Paraná não figura entre as autoridades legitimadas constantes no art. 312 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

⁹ Peça 14 destes autos.

¹⁰ Peça 15 destes autos.

¹¹ Pg. 08 da peça 15 destes autos.

¹² Peça 16 destes autos.

¹³ Pg. 02 da peça 16 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O art. 311 do Regimento Interno prevê que as Consultas formuladas a este Tribunal de Contas devem ser formuladas por autoridade legítima; conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; ser instruída com parecer jurídico ou técnico; e ser formulada em tese.

Dentre os requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno, a presente Consulta a todos preenche, com exceção da autoridade legitimada, pois o art. 312 do Regimento Interno não prevê qualquer autoridade federal, constando, somente, autoridades municipais e estaduais, além de conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais e o Presidente e os Conselheiros deste Tribunal de Contas.

Apesar disso, entendo que a Consulta deve ser recebida, por se tratar de assunto de relevante interesse público, principalmente para os municípios jurisdicionados por este Tribunal de Contas, além versar acerca de questão de grande controvérsia entre os municípios e os órgãos responsáveis pelas rodovias federais.

Diversas são as decisões deste Tribunal de Contas que admitem Consultas não formuladas em tese, apesar de se tratar de requisito para a sua admissão, em razão de tratarem de assunto de relevante interesse público, conforme já deixou expresso a Súmula nº 03 deste Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

Súmula nº 03: “As consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto.” (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, entendo que tal Súmula pode ser aplicada de modo análogo à presente questão, pois a relevância pública do assunto tratado justifica o seu recebimento, mesmo que proposta por autoridade não prevista no rol de legitimados.

Além disso, dada à natureza da matéria questionada, tal Consulta poderia ter sido formulada por autoridade municipal ou, até mesmo, estadual, tendo em vista que a questão da iluminação pública em rodovias federais também pode ser estendida às rodovias estaduais, as quais também transpassam áreas urbanas municipais e trevos rodoviários.

Frente ao exposto, deve ser ratificada a decisão exposta no Despacho nº 1066/18, para fins de receber a presente Consulta, em razão da relevância da questão trazida, ensejando a manifestação por este Tribunal de Contas.

Superada esta questão preliminar, passo à análise do mérito.

O questionamento visa verificar se os municípios são competentes e, com isso, responsáveis pela iluminação pública em trechos de rodovias federais com grande movimentação de pedestres e veículos, como em perímetros urbanos ou trevos rodoviários.

Após análise dos autos, bem como da legislação e da jurisprudência aplicável ao caso, verifico que a competência e responsabilidade pela implantação e manutenção da iluminação em rodovia federal nos trechos que atravessam o perímetro urbano e em trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais são dos municípios.

A Constituição Federal atribui aos municípios a competência para organizar e prestar, diretamente ou por concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nos seguintes termos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[...]

Sobre a prestação de serviços de interesse local, José dos Santos Carvalho Filho leciona que tal competência cabe exclusivamente aos municípios, tanto que lhes cabe, também, fixar a estrutura, projetar diretrizes e adequar a prestação dos referidos serviços, não se tratando de mero partícipe no regime federativo, mas possuindo competência que, até mesmo, se sobrepõe às competências dos demais entes políticos, nos seguintes termos:

“A Constituição não se limitou a garantir ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 39, I) e de suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II). Previu também algumas competências para a organização e prestação de serviços públicos de interesse local, reforçando a competência privativa contemplada no inciso I do art. 30.

A título de exemplo, lembre-se o inciso V do mesmo art. 30, que confere ao Município competência para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Outro exemplo significativo é o do inciso VIII, que dispõe: “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

Não há dúvida de que, no cenário da partilha de competências, a Constituição não relegou o Município à condição de simples partícipe do regime federativo, nem tampouco ao status de entidade menor subordinada à União e ao Estado. No sistema adotado, é possível verificar, numa interpretação global, que certas competências municipais são intangíveis e até mesmo se sobrepõem às das outras pessoas políticas, quando se trata de exclusividade da competência. Assim, ao referir-se aos serviços locais, a Constituição, como observa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ALEXANDRE DE MORAES, foi além da fórmula genérica do interesse local, prevista no art. 30, I.

A competência do Município para a organização dos serviços locais cabe exclusivamente a ele, tanto quanto lhe cabe, da mesma forma, fixar a estrutura, projetar as diretrizes e adequar a prestação dos referidos serviços. Na correta advertência de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “a liberdade na organização desses serviços está no cerne da autonomia municipal tal qual a garante a Constituição federal. Dessa forma, não parece lícito ao Estado federado reduzi-la”. 28 Tampouco à União, acrescentamos nós, porquanto a salvaguarda da autonomia não pode ser atingida por qualquer outra unidade federativa.”¹⁴ (grifo nosso)

Quanto à definição de “interesse local”, conforme leciona Alexandre de Moraes, “apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, ‘é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional”¹⁵

Nesse mesmo sentido são as lições de Hely Lopes Meirelles, pois “o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância”¹⁶.

¹⁴ Carvalho Filho, José dos Santos. O Município e o enigma da competência comum constitucional. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina. Florianópolis/SC. v. 20. n. 26. 2013.

¹⁵ Moraes, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 299.

¹⁶ Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 121.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme bem citado pela CGM, as rodovias do Paraná concentram o maior número de mortes de ciclistas no país, sendo que a maior parte dos atropelamentos também ocorre neste Estado, nos seguintes termos:

“A iluminação em estradas, sejam federais, estaduais ou municipais evita sinistros e prioriza a segurança na via.

Vejamos o que revela o ranking de acidentes no Brasil. Certamente a ausência de iluminação pública em estradas influencia este cenário de sinistros:

- O Brasil registra 14 mortes nas rodovias federais a cada dia;

- São 82 acidentes com vítimas a cada 100 km de rodovia federal no Brasil;

- As BRs 116 e 101 são as que mais matam no Brasil;

- Colisão é o tipo mais comum de acidentes com vítimas no Brasil;

- Sudeste e Sul concentram os maiores índices de acidentes com vítimas;

- As rodovias do Nordeste são as que mais matam no Brasil;

- Nordeste, Norte e Centro-Oeste registram acidentes mais graves;

- Minas Gerais é campeã em número de mortes e de acidentes nas rodovias federais;

- Minas Gerais também está à frente do ranking de custos com acidente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- *DF registra quatro vezes mais acidentes do que a média nacional;*
- *Maranhão, Amazonas, Alagoas, Tocantins, e Bahia registram os acidentes mais graves;*
- *As rodovias do Paraná concentram mais mortes de ciclistas;*
- *A maior parte das mortes por atropelamento também ocorre no Paraná;*
- *Nordeste é a região com maior número de mortes de motociclistas*
- *Goiás concentra 40% dos acidentes com motos nas rodovias federais do Centro-Oeste; (grifamos)*

O posicionamento de destaque do Paraná no ranking nacional demonstra que algo precisa ser realizado em matéria de segurança nas estradas, principalmente no âmbito federal, competência do consulente.¹⁷

Desse modo, apesar dos reflexos nos interesses federais, predominam as necessidades imediatas e o interesse dos municípios nos serviços de iluminação pública das rodovias federais em perímetros urbanos ou trevos rodoviários, tendo em vista que em tais locais é intenso o trânsito de munícipes, como pedestres, ciclistas, motoristas e, até mesmo, com máquinas rurais e veículos tracionados por semoventes, devendo lhes ser garantida a devida segurança através de serviços de iluminação adequados, caracterizando serviço público predominantemente de interesse local, para fins do art. 30 da Constituição Federal, competindo aos municípios organizar e prestar aludido serviço, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

¹⁷ Pg. 02 da peça 15 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal competência restou reforçada pela Emenda Constitucional nº 39, que autorizou os municípios a instituir Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP, nos seguintes termos:

“Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.”

Conforme se extrai de uma análise sistêmica dos dispositivos constitucionais acima citados, a prestação de serviços públicos de iluminação pública compete aos municípios, pois se trata de serviço público de preponderante interesse local, competência esta reforçada com a previsão de tributo específico para o seu financiamento, qual seja, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP.

A titularidade de uma rodovia federal no interior de zona urbana municipal não exime o município de sua competência constitucional, devendo prover a sua iluminação nos termos dos mandamentos constitucionais, conforme já decidiu a 1ª Vara Federal de Santana do Livramento – Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos:

“Assim, o fato de existir um bem ou obra de infraestrutura, seja da União, seja do Estado, no interior da zona urbana, não exime o município dessa obrigação constitucional. Desse modo, uma rodovia estadual ou federal, ou um bem da União, como praias e terrenos de marinha, ou mesmo uma ponte, caso da hipótese versada nos autos, por exemplo, porque reputados espaços públicos, devem necessariamente ter sua iluminação provida pelo ente local.”¹⁸

O próprio Código Nacional de Trânsito, Lei nº 9.503/97, atribui aos municípios a competência para o planejamento, projeto, operação e fiscalização do

¹⁸ PROCEDIMENTO COMUM Nº 5000715-63.2019.4.04.7106/RS. Juiz Federal Lademiro Dors Filho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trânsito, compreendida, por certo, a implantação e manutenção dos sistemas destinados à segurança, como a iluminação pública em cruzamentos, vias com intenso movimento ou que exijam iluminação para a segurança dos usuários, nos seguintes termos:

“Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

[...]

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

[...]”

Desse modo, o serviço de iluminação das vias e logradouros públicos situados nos limites municipais compete ao respectivo município. O simples fato de um bem ou uma obra de infraestrutura ser de titularidade da União ou de um Estado não exime o município de sua obrigação constitucional de lhe prover iluminação pública.

Uma rodovia federal que atravesse o perímetro urbano municipal ou, ainda, praias e terrenos da marinha situadas no município, tendo em vista a sua característica de espaços públicos, são utilizados predominantemente pela população municipal, devendo ter sua iluminação pública provida pelo município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O fato de a rodovia pertencer à União não afasta a presença do interesse local e respectiva competência municipal para prover os serviços de iluminação pública, pois, do contrário, a ausência de iluminação pública afetaria diretamente a segurança do trânsito e, conseqüentemente, da população municipal.

Tal entendimento é exposto por Carolina Marinho Boaventura Santos, em seu artigo intitulado “Da competência para prestação do serviço de iluminação pública em trechos de rodovias federais situadas no perímetro urbano do município”, onde sustenta que, até mesmo nos trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais, onde o trânsito de moradores é mais intenso, deve ser reconhecida a competência municipal para a prestação de serviços de iluminação pública, nos seguintes termos:

“Dúvidas inexistem, pois, de que, em se tratando de serviço de interesse local, o serviço de iluminação das vias e logradouros públicos situados nos limites municipais compete à municipalidade. Justamente por isso, o simples fato de se situar, no perímetro municipal, um bem ou obra de infraestrutura de titularidade da União ou de um Estado não tem o condão de eximir o Município de sua obrigação constitucionalmente posta de prestar, também no que se refere a esses bens, os serviços públicos de iluminação.

Destarte, uma rodovia estadual ou federal que perpassse o município, ou, ainda, praias e terrenos de marinha situados no município, por exemplo, porque reputados espaços públicos, utilizados predominantemente pelos munícipes, devem ter sua iluminação provida pelo ente local.

Em outras palavras, ainda que o trecho de rodovia que se localiza no perímetro urbano do Município seja de titularidade da União, essa circunstância, por si só, não afasta a presença do interesse local e a respectiva competência do Município para a prestação dos respectivos serviços de iluminação pública. Não se pode olvidar, inclusive, que há casos em que rodovias federais perpassam a zona urbana do Município de tal modo que terminam por constituir verdadeiras vias de tráfego municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Admitir que o Município não tem competência para prover esse tipo de vias de iluminação pública, pelo simples fato de se tratar de uma rodovia federal, afronta, isso sim, a própria segurança do trânsito e da população municipal.

É possível crer até mesmo que, em trevos rodoviários de acesso à zona urbana municipal, onde, normalmente, o trânsito de moradores da região é mais intenso, deve ser reconhecida, em regra, a competência do Município para prestação dos respectivos serviços de iluminação pública.”¹⁹

Por outro lado, não existe qualquer previsão constitucional ou legal atribuindo competência ou responsabilidade à União para a implantação e manutenção da iluminação em rodovia federal nos trechos que atravessam o perímetro urbano municipal e em trevos rodoviários. Nem mesmo são previstos tributos específicos para iluminação pública de competência da União, do modo como ocorre com os municípios.

A Lei nº 10.233/01 atribui ao DNIT – Departamento Nacional de Infraestruturas e Transporte somente a responsabilidade pela administração, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias federais, sem qualquer referência à iluminação pública, nos seguintes termos:

“Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

[...]

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis,clusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de

¹⁹ Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42332/da-competencia-para-prestacao-do-servico-de-iluminacao-publica-em-trechos-de-rodovias-federais-situadas-no-perimetro-urbano-do-municipio> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte;

[...]

Este entendimento também é acompanhado pelo TRF4 – Tribunal Regional da 4ª Região, que não identifica qualquer comando legal que atribua responsabilidade pela iluminação pública ao DNIT, nos seguintes termos:

“No mais, diferentemente do que sustenta o apelante, a Lei 10.233/2001 (arts. 81, II, e 82, IV e V) não atribui ao DNIT a competência de promover a iluminação pública em rodovias federais que cruzam o perímetro urbano, mas apenas estabelece sua responsabilidade sobre a administração da operação das rodovias e gerenciamento das obras de construção.

Entendimento contrário importaria em atribuir ao órgão a competência pela iluminação das rodovias federais em toda sua extensão e não apenas nas zonas urbanas.

Nesse aspecto, independentemente de tratar-se de bem federal ou estadual, em comparativo com os demais espaços públicos, como praias e terrenos de marinha, o fornecimento de energia elétrica deve ser promovido pela municipalidade, ante a prevalência do caráter de interesse local, principalmente para proteção da vida, saúde e segurança de pedestres e motoristas que utilizam-se do trajeto em questão.”²⁰

Tendo em vista a necessidade de fornecimento de iluminação pública em determinados trechos de rodovias federais, principalmente em perímetros urbanos municipais, a fim de atender a necessidade de segurança dos usuários, inclusive de pedestres, o DNIT formaliza convênios de delegação ou cooperação com municípios, uma vez que a presente questão não está pacificada junto às

²⁰ APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5013492-53.2014.404.7204/SC. Relator Des. Federal Fernando Quadros da Silva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

municipalidades, sendo necessário, em muitos casos, a intervenção do poder judiciários.

No descritivo da execução das obras de implantação do sistema de iluminação pública no segmento urbano da BR-364/RO, no Município de Pimenta Bueno – Rondônia, o DNIT expõe em suas justificativas a sua preocupação com o amplo movimento da população municipal para atravessar a rodovia, como pedestres, ciclistas, significativo número de veículos e, até mesmo, veículos de tração animal, além de muitos casos de violência nas vias marginais da rodovia, inclusive assaltos e homicídios, sendo necessária a realização de obras de iluminação pública adequada e suficiente, nos seguintes termos:

“O Município de Pimenta Bueno está localizado na microrregião 07-Vilhena- Sudeste do Estado de Rondônia, conforme divisão político administrativa do IBGE, no eixo da BR 364.

Sendo um Município que se desenvolveu às margens da BR 364, verifica-se, tanto à margem direita, quanto à esquerda da mesma, a ocupação por estacionamentos comerciais, industriais e de serviços. Além de residências.

Constata-se que a população desloca-se para ambos os lados da BR para trabalho, compras, busca de equipamentos públicos, serviços de saúde, escolas, entre outros, vivencia transtornos e acidentes ocasionados pelo fluxo contínuo de veículos que transitam pela BR 364 e pelos veículos que acessam as marginais. Destacando-se no trato urbano grande número de ciclistas, pedestres e também veículos de tração animal, além do significativo número de veículos na BR e nas suas marginais.

No aspecto social verifica -se, que a despeito dos programas sociais existentes, há um número considerável de casos de violência resultantes de degradação familiar, questões econômicas, uso drogas entre outras, sendo que as marginais tem sido palco de assaltos e até homicídios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora haja iluminação, a mesma configura-se inadequada e insuficiente, não oferecendo clareza adequada aos transeuntes. Há semiescuridão, de modo que isto contribui para a potencialização da criminalidade.

Há ocorrência de assaltos e furtos e uso de drogas, sobretudo nos trechos em que a iluminação não alcança. Forma-se desta maneira uma área de risco à população. Espera-se com esta ação revitalizar a área de intervenção, reduzindo a criminalidade e acidentes, otimizar as condições da segurança e estimular a melhoria do comércio do entorno, possibilitando inclusive a atração de novos negócios e dinamização da expansão imobiliária.²¹

Frente à controvérsia que envolve a questão, tendo em vista o conflito negativo de competência existente entre os municípios e a União, o DNIT se viu obrigado, por diversas vezes, a custear tais serviços de iluminação, ou realizar convênios de delegação ou cooperação com municípios, a fim de prover segurança aos usuários das rodovias federais existentes em trechos urbanos municipais, inclusive para os próprios munícipes, que utilizam essas rodovias para o deslocamento diário e corriqueiro para os mais diversos pontos do município.

Apesar da existência de convênios de delegação ou cooperação com municípios, tal fato não atrai a competência pela iluminação pública à União, uma vez que tal competência é estabelecida constitucionalmente, inclusive com possibilidade de instituição de contribuição própria para custeio de tal serviço pelos municípios, servindo, somente, para demonstrar a preocupação do ente federal e a necessidade de iluminação pública nos trechos rodoviários federais que atravessam perímetros urbanos municipais e trevos de acesso à zonas urbanas municipais.

A jurisprudência do TRF4 – Tribunal Regional da 4ª Região é uníssona em atribuir a competência pela iluminação pública em rodovias federais que atravessam o perímetro urbano aos municípios, nos seguintes termos:

²¹ Disponível em < http://www1.dnit.gov.br/anexo/Projetos/Projetos_edital0170_18-22_3.pdf >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. RODOVIA FEDERAL. LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. INEXISTÊNCIA. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES.

A prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia, dentro dos limites municipais, compete ao Município, inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais.” (TRF4 5002535-88.2013.4.04.7216, 4ª Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha) (grifo nosso)

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PONTE ANITA GARIBALDI. RODOVIA FEDERAL BR101. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO DNIT. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO MUNICÍPIO. PRECEDENTES.

Conforme disposto no inciso V do artigo 30 da Constituição Federal, o Município é responsável pela organização e prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, que é o caso da iluminação pública local.

A possibilidade de instituição de contribuição pelos municípios, na forma de suas respectivas leis, para custeio do serviço de iluminação pública, conforme disposto no artigo 149-A da Constituição Federal, afasta a alegação de que o Município autor não poderia arcar com as despesas relativas à manutenção e melhoria da rede de energia elétrica; . Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia dentro dos limites municipais competem ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(TRF4, AC 5002370-70.2015.4.04.7216, 4ª Turma, Relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior) (grifo nosso)

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM LIMITE TERRITORIAL DE MUNICÍPIO. PERÍMETRO URBANO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO.

1. O art. 30, inciso V, da Constituição Federal atribui aos Municípios a competência de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nos quais se insere a iluminação pública.

2. A possibilidade de instituição de contribuição pelos municípios, na forma de suas respectivas leis, para custeio do serviço de iluminação pública, conforme disposto no art. 149-A da Constituição Federal, afasta a alegação de que o Município não poderia arcar com as despesas relativas à ligação e manutenção da energia elétrica nos postes de iluminação pública instalados na BR-101.

3. A Lei 10.233/2001 (arts. 81, II, e 82, IV e V) não atribui ao DNIT a competência de promover a iluminação pública em rodovias federais que cruzam o perímetro urbano, mas apenas estabelece sua responsabilidade sobre a administração da operação das rodovias e gerenciamento das obras de construção. Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia, dentro dos limites municipais, compete ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado.

4. A invocação da cláusula da reserva do possível, atinente às questões orçamentárias, estando desprovida de provas sobre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impossibilidade de atendimento ao pedido formulado, não merece prosperar.

5. Apelação e remessa oficial improvidas.” (TRF4, APELREEX 5013497-75.2014.4.04.7204, 3ª Turma, Relator Fernando Quadros da Silva) (grifo nosso)

“ADMINISTRATIVO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM LIMITE TERRITORIAL DE MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.

1. Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia dentro dos limites municipais competem ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado. 2. Ausentes, no caso concreto, a verossimilhança do direito alegado e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, deve ser indeferido o pretendido efeito suspensivo.” (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5008861-47.2014.404.0000, 3ª Turma, Des. Federal Roger Raupp Rios, POR UNANIMIDADE) (grifo nosso)

“ADMINISTRATIVO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE ESTRADA FEDERAL QUE CORTA MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. INEXISTENCIA. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO.

1. A prestação do serviço de iluminação pública compete ao município, uma vez que se trata de serviço público de preponderante interesse local, na forma do art. 30, inc. V da Constituição Federal.

2. Havendo bem ou obra de infra-estrutura, da União ou do Estado, no interior da zona urbana, não exime o município dessa obrigação constitucional.” (TRF4, Agravo de Instrumento nº 5006067-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

53.2014.404.0000, 4ª Turma, Juiz Federal Luiz Carlos Cervi) (grifo nosso)

“ADMINISTRATIVO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM LIMITE TERRITORIAL DE MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.

Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia dentro dos limites municipais competem ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado.” (TRF4, Agravo de Instrumento nº 5028957-20.2013.404.0000, 4ª Turma, Des. Federal Luís Alberto D’azevedo Aurvalle) (grifo nosso)

Desse modo, apesar de a iluminação pública das rodovias federais ser, por vezes, provida pela União, através do DNIT, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação formalizados com municípios, tal fato não atrai a competência pela prestação de tais serviços à União, tendo em vista esta competência estar prevista em dispositivos constitucionais acima citados, além de estar sedimentada por ampla jurisprudência pátria, conforme acima exposto, restando clara a competência dos municípios pelo custeio e manutenção da iluminação pública das rodovias federais que estejam localizadas em áreas urbanas e trevos de movimentação de veículos.

Quanto à questão financeira, necessária para a prestação dos referidos serviços de iluminação pública, os municípios dispõem de amparo constitucional, conforme acima já citado, podendo instituir contribuição para o custeio da iluminação pública, nos termos de sua legislação de regência, tendo em vista que se trata de serviço de interesse local destinado a promover a segurança dos usuários da rodovia, inclusive pedestres, ciclistas, e motoristas oriundos do próprio município, a fim de evitar acidentes e permitir uma fiscalização mais efetiva por meio dos agentes públicos competentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme bem citado pela CGM, tramita perante o Congresso Nacional a PEC – Proposta de Emenda à Constituição nº 133/2015, que visa atribuir à União, explicitamente, a competência pela iluminação pública em rodovias federais. No entanto, tendo em vista que tal alteração ainda não foi incorporada à Constituição Federal, além de não haver quaisquer garantias de que o seja, tratando-se, ainda, de debate político, ainda não incorporado no ordenamento jurídico pátrio e, com isso, não possuindo validade e eficácia, tal eventual e possível alteração constitucional não pode ser considerada na presente análise, servindo, somente, como informação.

Também, devem os municípios ser alertados de que, no exercício de sua competência de prover iluminação pública, devem tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pelas rodovias e sua fiscalização, tais como o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal, para que tais entes federados exerçam suas atribuições sem macular a do outro, conforme bem ressaltado no Parecer Jurídico apresentado pelo Consulente, emitido pela Advocacia Geral da União.

Frente ao exposto, verifico que a presente Consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

“A competência quanto à iluminação pública em trechos de rodovias federais que transpassam perímetros urbanos e em trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais é dos municípios, tendo em vista que predominam seus interesses e necessidades imediatas, pois em tais locais é intenso o trânsito de munícipes, como pedestres, ciclistas, motoristas e, até mesmo, com máquinas rurais e veículos tracionados por semoventes, devendo lhes ser garantida a devida segurança através de serviços de iluminação adequados, caracterizando serviço público predominantemente de interesse local, para fins do art. 30 da Constituição Federal, competindo aos municípios organizar e prestar aludido serviço, diretamente ou sob regime de concessão ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permissão, podendo custear tais serviços com a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, prevista no art. 149-A da Constituição Federal.

Para tanto, devem os municípios ser alertados de que, no exercício de sua competência de prover iluminação pública, devem tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pelas rodovias e sua fiscalização, tais como o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal, para que tais entes federados exerçam suas atribuições sem macular a do outro.”

Por fim, tendo em vista que a resposta a esta Consulta inova o entendimento deste Tribunal de Contas sobre a matéria; e de que tal matéria estava envolta em controvérsia até a presente Consulta, existindo verdadeiro conflito negativo de competência entre municípios e União; deve ser dada ciência efetiva aos municípios paranaenses sobre a presente Consulta, inclusive aos órgãos fiscalizatórios deste Tribunal, através dos órgãos de publicidade e comunicação deste Tribunal, além de ser concedido prazo razoável para que os municípios se adequem à presente decisão, a fim de que promovam o devido planejamento e a sua conseqüente execução para devida prestação dos serviços de iluminação pública em rodovias federais, com a respectiva inclusão em suas leis orçamentárias.

Tais prazos devem ser fixados em momento oportuno por este Tribunal de Contas, após oitiva das unidades fiscalizatórias deste Tribunal, considerando a realidade dos municípios paranaenses.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

“A competência quanto à iluminação pública em trechos de rodovias federais que transpassam perímetros urbanos e em trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais é dos municípios, tendo em vista que predominam seus interesses e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidades imediatas, pois em tais locais é intenso o trânsito de munícipes, como pedestres, ciclistas, motoristas e, até mesmo, com máquinas rurais e veículos tracionados por semoventes, devendo lhes ser garantida a devida segurança através de serviços de iluminação adequados, caracterizando serviço público predominantemente de interesse local, para fins do art. 30 da Constituição Federal, competindo aos municípios organizar e prestar aludido serviço, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, podendo custear tais serviços com a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, prevista no art. 149-A da Constituição Federal.

Para tanto, devem os municípios ser alertados de que, no exercício de sua competência de prover iluminação pública, devem tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pelas rodovias e sua fiscalização, tais como o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal, para que tais entes federados exerçam suas atribuições sem macular a do outro.”

3.2. Encaminhar os presentes autos para a DP – Diretoria de Protocolo e para a DCS – Diretoria de Comunicação Social, para que tomem as providências necessárias para cientificar os municípios paranaenses da presente Consulta.

3.3. Encaminhar os presentes autos para a CGF - Coordenadoria Geral de Fiscalização e à CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, para que tomem ciência da presente Consulta.

3.4. Determinar à CGF que instaure procedimento específico para a discussão e averiguação do prazo necessário a ser concedido aos municípios para que se adequem à presente Consulta, com a emissão de opinativos pelas unidades fiscalizatórias deste Tribunal, além do Ministério Público de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.5. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

3 - VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

Dirirjo, em parte, do Douto Relator, quanto ao conteúdo da resposta e ao encaminhamento proposto.

Embora o voto condutor apresente uma vasta relação de decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que confirmam a competência dos serviços de iluminação de estradas federais em perímetros urbanos como sendo dos municípios, entendo que a responsabilidade pela correta prestação desse serviço comporta uma análise mais ampla da matéria.

Por se tratar de patrimônio da União, a manutenção e a conservação das estradas federais é de sua responsabilidade, o que é corroborado, inclusive, pela previsão expressa do art. 82, IV, da Lei nº 10.233/2001, que, ao dispor sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, dentre outras providências, criou o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes:

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte (grifamos).

A propósito, vale mencionar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento de acidentes ocorridos em estradas federais, em que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilização da União resta caracterizada quando constatada a deficiência de iluminação, inclusive, em perímetro urbano:

No caso concreto, considerando as circunstâncias fáticas em que ocorreu o acidente - choque de carro com animal solto na BR 020, KM 306, no Município de Canindé/CE, perímetro urbano, em localidade comercial, estando a rodovia pavimentada, com bom estado de conservação, sem desnível, possuía acostamento e apresentava sinalização vertical e horizontal, mas não apresentava sinalização luminosa, nem cerca - restou caracterizada a responsabilidade objetiva do Estado por omissão, principalmente quando se constata que o acidente ocorreu em trecho da rodovia federal que cruza a cidade, local em que deve a vigilância ser mais rigorosa (REsp 1918143, Relator(a) Ministro BENEDITO GONÇALVES Data da Publicação 03/03/2021, grifamos).

A pretensão não merece acolhida. Cinge-se a controvérsia, segundo se extrai do acórdão recorrido, de ação regressiva visando a condenação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT a ressarcir indenização paga pela Sul América Companhia Nacional de Seguros. O Tribunal de origem manteve a conclusão do juízo sentenciante pelo deferimento da pretensão, nos seguintes termos:

O DNIT é o órgão competente para administrar a infraestrutura do sistema rodoviário federal, nos termos do disposto nos arts. 80 e 82, I da Lei nº 10.233/2001 [...] Logo, afigura-se sua legitimidade passiva para responder aos termos desta ação, que objetiva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indenização por danos decorrentes de acidente de trânsito ocorrido em rodovia federal, com base em falha na prestação do serviço público. [...] (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.440.275 - SP (2019/0024171-6), MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES Relator, 21 de maio de 2019, grifamos).

(...) tratando-se de perímetro urbano plenamente povoado, patente a omissão do DNIT, consoante a fundamentação aqui exarada, pois não se tratam de ações impossíveis de serem implementadas, ao contrário, plenamente viáveis as sugestões lançadas, sendo que a presença de animais domésticos naquela área certamente é constante, em que pese as estatísticas não registrem acidentes, os quais não ocorreram por sorte do destino, competindo a referido órgão laborar justamente para evitar desastres, os quais previsíveis naquela área.

Em outro sentir, muito mais adequada a adoção de métodos preventivos do que providências repressivas, após os fatos estarem consolidados, afigurando-se extremamente sábia a máxima de que é melhor prevenir do que remediar, lição que o Poder Público, ao que se constata e recorrentemente se extrai, opta por ignorar, preferindo surjam os problemas para ao depois correr atrás e ver o que dá para fazer:

mais incompetente, impossível ...

Deste modo, sendo o DNIT o responsável pelo trecho da rodovia onde ocorreu o acidente (2010, fls. 53) que causou danos materiais à Seguradora e ocorrendo o ajuizamento (2013, fls. 02) dentro do quinquídio legal (REsp 1251993/PR, julgado sob o rito dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recursos Repetitivos, art. 543-C, CPC), merece reforma a r. sentença, com o fito de se reconhecer a responsabilidade da parte ré ao pagamento do montante vindicado, a título de regresso, assim a o vaticinar esta C. Corte. Precedentes. (AREsp 1144678, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data da Publicação 03/10/2017, grifamos).

Em corroboração, as seguintes decisões do TRF da 4ª Região, confirmando essa responsabilidade, mesmo diante do interesse local do Município:

DIREITO CONSTITUCIONAL,
ADMINISTRATIVO E CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL
DO ESTADO. PRESSUPOSTOS. CRUZAMENTO DE
RODOVIA FEDERAL COM VIA MUNICIPAL. PEDESTRE
ATROPELADO. FALTA DE SEGURANÇA NO LOCAL.
OMISSÃO DOS PODERES PÚBLICOS. FALHA DO
SERVIÇO. CULPA CONCORRENTE DO DNIT, DO
MUNICÍPIO E DA VÍTIMA. DANOS MORAIS. QUANTUM
INDENIZATÓRIO. ABATIMENTO DA FRAÇÃO
CORRESPONDENTE À PARCELA DE CULPA DA
VÍTIMA.

1. A atual Constituição Federal, seguindo a linha de sua antecessora, estabeleceu como baliza principiológica a responsabilidade objetiva do Estado, adotando a teoria do risco administrativo. Consequência da opção do constituinte é que de regra os pressupostos dar responsabilidade civil do Estado são: a) ação ou omissão humana; b) dano injusto ou antijurídico sofrido por terceiro; c) nexos de causalidade entre a ação ou omissão e o dano experimentado por terceiro. 2. Em se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tratando de comportamento omissivo, a jurisprudência vinha entendendo que a responsabilidade do Estado deveria ter enfoque diferenciado quando o dano fosse diretamente atribuído a agente público (responsabilidade objetiva) ou a terceiro ou mesmo decorrente de evento natural (responsabilidade subjetiva). Contudo, o tema foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal em regime de recurso repetitivo no Recurso Extraordinário nº 841.526, estabelecendo-se que "a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa (...)". 3. O DNIT e o município respondem pela falta de segurança em cruzamento de rodovia federal com via municipal, quando houver comprovação de que se omitiram em tomar medidas para tornar o local mais seguro. (TRF4 5000317-92.2015.4.04.7127, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 12/11/2019, grifamos).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE ILUMINAÇÃO EM TRECHO DE RODOVIA FEDERAL (BR-101) INSERIDO NOS LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. Enquanto pendente de cognição exauriente a extensão da rodovia e os trechos em que o interesse local evidenciase, o DNIT deve assumir, provisoriamente, o ônus de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestar o serviço de iluminação pública na rodovia federal (BR-101), com a ligação de energia elétrica nos postes já instalados, a manutenção das instalações e demais providências pertinentes, exceto nos trevos de acesso à zona urbana, de responsabilidade do ente municipal. (TRF4, AG 5023679-67.2015.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relatora para Acórdão VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 01/09/2015, grifamos).

Dentro desse contexto, verifica-se que, ainda que presente o “interesse local” nos serviços de iluminação pública de rodovias federais, de que trata o inciso V do art. 30 da Constituição Federal, que legitimaria a outorga de sua competência ao Município, não há como ignorar que coexiste a responsabilidade da União pela prestação desses mesmos serviços, estabelecendo-se, assim, como adequado o regime de cooperação, com assento constitucional no art. 241:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Dentro dessa linha de raciocínio, importante mencionar a seguinte decisão, do Tribunal de Contas de Minas Gerais, na resposta à Consulta 777.729, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, em que foram estabelecidos relevantes condicionantes a essa cooperação:

Consulta — Município — Realização e custeio de obra de iluminação pública por Município em rodovia estadual —



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Possibilidade — Demonstração de interesse público local — Autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual — Formalização de convênio — Reciprocidade de direitos e obrigações — Elaboração de plano de trabalho — Respeito às atribuições constitucionais de cada ente.

Desta feita, para que o Município assuma a obrigação de colaborar financeiramente para a realização de obra em imóvel pertencente a outro ente político, faz-se necessária a demonstração de que a execução de tal obra destina-se efetivamente à satisfação do interesse dos munícipes (grifamos).

No enfrentamento do mérito dessa consulta, foi destacado posicionamento do Ilustre Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, que ressalta a aplicação do art. 62, da Lei de Responsabilidade Fiscal a essa hipótese:

Inicialmente, insta observar que a CR/88, ao mesmo tempo em que definiu as competências de cada ente federativo — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, estabeleceu normas acerca da divisão de receitas entre tais entes.

Dessa feita, em regra, cabe a cada ente político, valendo-se da autonomia política, administrativa e financeira asseguradas constitucionalmente, nos termos do art. 18 da CR/88, tomar as medidas necessárias a fim de viabilizar o satisfatório exercício das atribuições a eles impostas.

Para o deslinde da questão ora examinada, faz-se necessária a análise do disposto no art. 62 da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I — autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II — convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.”

Trata-se de dispositivo que, fundamentado na preocupação com a responsabilidade na gestão fiscal, limita a possibilidade de os Municípios assumirem despesas de outros entes da Federação, visando a coibir eventual desequilíbrio nas contas de tais entes políticos.

Assim, para que eles possam contribuir para o custeio de despesas cuja competência não lhes pertence, exige-se a autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, bem como o estabelecimento de uma relação jurídica por meio de convênio, acordo, ajuste ou congênere.

A propósito, vale destacar a pertinente ponderação de Pedro Lino²² ao discorrer sobre o mencionado dispositivo, verbis:

“Tem sido muito comum os Municípios realizarem grande quantidade de despesas de atribuição constitucional de outros entes (...). Isso porque a qualidade — e, por vezes, a própria prestação — dos serviços depende dessa benesse, que, por outro lado, em muito compromete as finanças municipais.

A LC n° 101, portanto, vai diretamente enfrentar tal prática, dando inclusive instrumental para que os Prefeitos

²² LINO, Pedro. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar n. 101/2000. São Paulo: Atlas, 2001. p. 196.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possam reagir aos abusos oriundos de agentes pedintes, ao impor condições prévias para a realização de despesas que tais, a saber:

I — autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II — convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.’

Dessa forma, além da expressa autorização legislativa que há de ser dupla (tanto na LDO quanto na LOA, ou seja, somente após o prévio e integral controle político da sociedade), a despesa deve ter uma base obrigacional consubstanciada num convênio ou instrumento similar. Com isso, busca o legislador evitar a assunção, pelo erário municipal, de obrigação à qual, a rigor, não deveria estar obrigado, ao menos no curso do exercício”. (grifos nossos)

Essa mesma preocupação com o equilíbrio das contas públicas, especialmente dos Municípios, é retratada na Informação nº 577/20, da Coordenadoria de Gestão Municipal, quando, para concluir que “*a alegação da competência do município em estrada federal, apesar de trecho urbano, não retira ipso facto da União, a sua competência*” (peça 15, fls. 6), reproduz as discussões travadas na CCJ na Câmara dos Deputados, envolvendo uma Proposta de Emenda Constitucional sobre o tema (fls. 4):

No entanto, a matéria não é pacífica, pois junto à Câmara dos Deputados tramita proposta de emenda constitucional (PEC 133/2015) para prever expressamente a competência da União para trechos urbanos das rodovias federais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CCJ aprova obrigação para União iluminar rodovia federal em perímetro urbano 15/08/2019 - 19:51 Pablo Valadares/Câmara dos Deputados Deputado Alceu Moreira: "A questão da iluminação das rodovias federais transcende o interesse local" A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou a admissibilidade de proposta para prever a responsabilidade da União em iluminar rodovias federais, sempre que necessário (PEC 133/2015). A iluminação deve ser feita inclusive em trechos de perímetros urbanos. Segundo o autor, deputado Alceu Moreira (MDB-RS), a proposta soluciona polêmica sobre iluminação de rodovias federais em trechos urbanos. O argumento dos municípios é que o responsável pela manutenção da rodovia continua sendo a União, mesmo que exista algum trecho urbano. Interesse local. Já o Executivo federal argumenta, segundo Moreira, que não existe previsão legal para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) faça serviço de iluminação pública. De acordo com a Advocacia-Geral da União (AGU), essa competência é dos municípios, por ser um serviço público de interesse local. "Entendemos que a razão está com os municípios. A questão da iluminação das rodovias federais transcende o interesse local", disse Moreira. Para ele, a questão é sobre a manter um bem da União em condições apropriadas de uso. Moreira afirmou que é melhor explicitar a obrigação no trecho da Constituição sobre competências da União, para evitar questionamentos de constitucionalidade por eventual mudança apenas em lei. Uma comissão especial será criada para analisar o texto. Depois, o texto precisará ser aprovado por 308 deputados, 3/5 da Câmara, em dois turnos no Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Depois, seguirá para o Senado. Reportagem – Tiago Miranda Edição – Roberto Seabra Fonte: Agência Câmara de Notícias. (grifamos)

Dessa forma, independentemente da aprovação da referida proposta de emenda constitucional, entendendo que a competência não pode ser atribuída de forma exclusiva ao Município, dada a responsabilidade da União, por meio do DNIT, em relação à conservação, manutenção e segurança das estradas federais, o que inclui sua adequada iluminação, mesmo em perímetro urbano, de modo que a resposta deve trazer como condicionante a essa atuação conjunta, quando reconhecido, de fato o interesse dos munícipes, a satisfação dos requisitos do art. 62 da LRF, sem a indicação de protagonismo do Município que a premissa da definição da competência originária pode sugerir.

Há que se levar em conta, ainda, como fator de ponderação, as dificuldades financeiras enfrentadas pelos Municípios, agravadas, significativamente, pela queda de arrecadação na atual fase de pandemia e sobrecarga de despesas na área de saúde, bem como, a relevância e a urgência da prestação dos serviços de iluminação nas estradas, como forma de conferir maior segurança às estradas, com vistas à diminuição dos sinistros, notadamente nas áreas urbanas, como retratado na instrução da própria consulta.

A propósito, aliás, a observação da CGM, no sentido de que “*o gravame orçamentário e financeiro para os municípios paranaenses nesta consulta, sem a oitiva dos próprios Municípios torna-a altamente questionável sob o aspecto da ausência do contraditório e ampla defesa aos argumentos do consulente*” (fl. 6 da peça n° 15).

Nessas condições, ainda que reconhecendo o brilhantismo do voto condutor e da pertinência de seus fundamentos, entendo que a mudança de posicionamento desta Corte, para além das considerações constantes desta proposta divergente, acerca do compartilhamento de responsabilidades, não se mostraria oportuna.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Face ao exposto, divergindo parcialmente do voto do Ilustre Relator, voto pela resposta à consulta nos seguintes termos:

O “*interesse local*” previsto no art. 30, V, da Constituição Federal, em relação aos serviços de iluminação pública em estradas federais dentro de perímetro urbano não afasta a responsabilidade da União por sua adequada e correta prestação, de forma que a assunção dessa obrigação pelo Município, mesmo que em regime de colaboração, exige, além da justificativa com relação a esse interesse, a satisfação dos requisitos do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, quanto à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Responder a presente Consulta, divergindo parcialmente do voto do Ilustre Relator, nos seguintes termos:

O “*interesse local*” previsto no art. 30, V, da Constituição Federal, em relação aos serviços de iluminação pública em estradas federais dentro de perímetro urbano não afasta a responsabilidade da União por sua adequada e correta prestação, de forma que a assunção dessa obrigação pelo Município, mesmo que em regime de colaboração, exige, além da justificativa com relação a esse interesse, a satisfação dos requisitos do art. 62 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, quanto à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencido) votou por responder a presente consulta pela competência do Município quanto a responsabilidade de iluminação em rodovias federais.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de abril de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente