MUNICÍPIO — AUTONOMIA — SERVIÇO DE TRÂNSITO

— A peculiaridade dos interêsses da competência do Município se define pelo seu caráter local.

— Se o tráfego interestadual é da alçada da União e, o intermunicipal, do Estado, resulta que dentro do Município se aplicarão leis federais e estaduais sôbre a matéria, sem vulneração dos interêsses locais.

— É da alçada do Município o que, em matéria de trânsito, tem caráter eminentemente local.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Estado de São Paulo *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo
Agravo de petição n.º 73.863 — Relator: Sr. Desembargador JUÁREZ BEZERRA

ACÓRDÃO

Acordam em sessão Plenária do Tribunal de Justiça de São Paulo, por maioria de votos, neste agravo de petição n.º 73.863, da comarca de São Paulo em que são recorrentes o Juízo *ex officio* e a Fazenda do Estado e é recorrida a Municipalidade de São Paulo, julgar inconstitucional *in totum* a Portaria n.º 18, de 31 de março de 1955, da Diretoria do Serviço de Trânsito e inconstitucional em parte a Lei n.º 2.753, de 14 de julho de 1954, pagas as custas em proporção.

Retornem os autos à egrégia Câmara julgadora.

1. Impetra a Municipalidade de São Paulo, mandado de segurança contra ato da Diretoria do Serviço de Trânsito do Estado de São Paulo, consubstanciado na Portaria n.º 18, de 31 de março de 1955, reputando inconstitucional assim o aludido ato, como a Lei estadual n.º 2.753, de 14 de julho de 1954, em que êle se funda.

O Dr. Juiz de Direito concedeu a medida. E a egrégia Quarta Câmara Civil, por confirmar a decisão da primeira instância, submeteu o conhecimento do feito ao Colendo Tribunal Pleno.

2. Os contornos da autonomia municipal no Brasil se definiram na Constituição federal de 24 de fevereiro de 1891, cujo art. 68 dispôs: "Os Estados organizar-se-ão, por forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse".

A Primeira Constituição Republicana não demarcou o conteúdo da autonomia municipal. Como anotam Rodrigo Otávio e Paulo D. Viana, em *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*, 2.ª edição revista do Rio de Janeiro, F. Briguiet e Cia., Editôres, 1919, n.º 230, pág. 206 "aos Estados compete declarar em que consiste a autonomia municipal e definir o que seja de seu peculiar interêsse".

Daí, a flutuação dos conceitos de "autonomia" e de "peculiar interêsse" do Município, dependentes do legislador estadual.

No art. 13, a Constituição federal de 16 de julho de 1934 estatuiu: "Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse e especialmente: I — a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquêle ser eleito por esta; II — A decretação dos seus impostos e taxas e a arrecadação e aplicação de suas rendas; III — a organização dos serviços de sua competência".

A Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 manteve o sistema de especificação das atribuições dos Municípios, suprimida a eletividade dos Prefeitos e alterada a redação do item III "a organização dos serviços de sua competência" para a organização dos serviços públicos de caráter local" (art. 26).

Essa alteração de forma, mais bem assinalou a atribuição municipal.

A vigente Constituição federal de 18 de setembro de 1946, no art. 28, acolhendo os mesmos princípios acêrca da autonomia dos Municípios, prescreveu, com maior ordem, que ela será assegurada: "I — Pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II — Pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interêsse e, especialmente: *a*) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; *b*) à organização dos serviços públicos locais".

Assim justifica o autorizado João Barbalho (*Constituição Federal Brasileira, Comentários*, 2.ª edição, Rio de Janeiro, F. Briguiet e Cia., Editôres, 1824, art. 68, pág. 381) a autonomia municipal; "O pleno exercício da liberdade municipal é não só um direito, mas uma condição *sine qua* de uma organização constitucional sôbre a base do *self government*. Há muito se sabe que a direção dos negócios de todos pertence a todos, isto é, aos representantes e delegados de todos; o que só interessa a uma fração, por esta deve ser decidido; o que, ùnicamente, diz respeito ao indivíduo só dêle deve depender. Em cada Município cada indivíduo tem interêsse que só a êle importa e, portanto, não estão sob a jurisdição municipal. Outros interêsses, porém, afetam aos outros munícipes, são-lhes comuns e, naturalmente, entram na competência municipal. Mas, como só a êles, à comunhão municipal que êles constituem, é que êsses interêsses são aferentes, num regime democrático nem uma autoridade que não seja constituída por delegação sua e na forma de ato orgânico seu, terá o poder de regulá-los, desde que não envolvam consigo interêsses estranhos e diferentes, e fique na órbita exclusiva do "poder municipal", sem haver interferência nem dependência de diversa autoridade. Desde que o assunto é puramente municipal, não cabe na gestão do Estado, como não cabe na da União o que fôr puramente estadual. E assim como o próprio Estado é o regulador dos negócios que são exclusivamente seus e estabelece sua "Constituição", seu código fundamental, para a gerência dêsses seus negócios, igualmente e com o mesmo direito, o Município faz sua lei orgânica, seu estatuto basilar e por êle institui e rege a administração de seus negócios particulares. E esta entrega dos negócios municipais, sem exceção, aos próprios municipais é não sòmente lógica, num regime federal representativo, como é benéfica e de salutares efeitos. Esta gestão independente e autonômica é própria a dar maior incremento à vida local. Sentindo os munícipes que realmente esta depende só dêles, que são assim senhores e árbitros dos negócios municipais, desprendem-se da inércia e indiferença, de que do contrário se deixariam possuir, e atiram-se com sério empenho à atividade e trabalho em prol dêsses interêsses, cuja satisfação aproveita tão ìntimamente à sua localidade e mourejam por mantê-la próspera, por melhorá-la".

Nos seus *Comentários à Constituição Brasileira de* 1891, (3.ª edição, 1929, Livraria do Globo, Barcelos, Bertaso & Cia., Pôrto Alegre, n.º 419, pág. 716), Carlos Maximiliano expõe: "As municipalidades gozam do direito de legislar sôbre assuntos de interêsse local e, por isso, melhor conhecidos em suas particularidades pelos habitantes da cidade ou vila. A restrição especial a semelhante respeito consiste em se não permitir antinomia com as leis básicas ou ordinárias superiores, isto é, da União e do Estado".

Doutrina Francisco Campos (*Direito Constitucional*, edição da *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 1942, *Esferas de*

competência dos Estados e dos Municípios para a concessão de serviços públicos, pág. 263): "E' óbvio que ao Município não pode competir qualquer intervenção em negócios que pelo seu caráter, natureza e extensão não se contenham nos limites da sua competência territorial. O seu poder de regular é coextensivo do seu poder de govêrno; o seu poder de govêrno tem por limite a peculiaridade dos interêsses ou negócios sôbre os quais se exerce a sua competência; a peculiaridade dos interêsses ou negócios de competência municipal se define pelo seu caráter local. Desde que um negócio ou interêsse se estenda a mais de um Município, deixa de ser local ou de peculiaridade municipal, sôbre êle não incidindo a autoridade do govêrno do Município, pois se a êste se atribuisse a competência de regulá-lo, a êle se estaria conferindo autoridade sôbre os demais Municípios interessados no negócio, autoridade, em suma, exorbitante da esfera que lhe é traçada pela regra de repartição das competências nas organizações políticas, como a nossa, em que sôbre um mesmo território se exercem jurisdições independentes ou distintas.

E logo adiante, à pág. 264: "Ora, a competência do Município, uma vez que a competência se define pela autonomia ou que autonomia não é senão a posse de uma competência própria, não pode ser maior do que a sua autonomia e como esta só se refere aos seus interêsses peculiares, a faculdade de organizar ou de regular os serviços da sua competência só pode envolver os serviços que lhe sejam próprios ou peculiares, isto é, separados e distintos ou de que não participam outros Municípios ou que não sejam comuns a êle e a outros Municípios. Esta, a esfera, precisamente definida pela Constituição federal, da competência dos Municípios. A êstes cabe o govêrno, dentro nos limites do seu espaço territorial dos negócios que lhes sejam próprios ou peculiares, a faculdade de regular êsses negócios, assim como a de "organizar os serviços da sua competência" ou sejam os serviços de caráter local, isto é, de interêsse puramente local e circunscritos às raias territoriais do Município. Desde que o interêsse, pelo seu caráter ou natureza, não seja local ou, pela sua extensão e pelas suas conexões, não se possa circunscrever aos limites do território municipal ou, em outras palavras, não seja possível ao Município regulá-lo sem violar o limite da sua competência territorial, claro é que não se inclui na sua esfera de govêrno, nos seus poderes de administração, na agenda constitucional da sua competência.

Temístocles Brandão Cavalcânti, em *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, 1948, José Kofino — Editor, Rio de Janeiro, comentário ao art. 28, pág. 363, sublinha: "Os interêsses locais são aquêles mais imediatamente necessários às exigências do povo, em sua vida cotidiana e no exercício de suas atividades elementares. O indivíduo deve encontrar, nas autoridades locais e nos serviços, a seu cargo, os meios necessários para satisfazer êsses interêsses".

Do exposto ressumbra o que seja autonomia municipal, assegurada pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interêsse quanto à organização dos serviços públicos locais.

A peculiaridade dos interêsses de competência do Município se define pelo seu caráter local. São interêsses nìmiamente próprios, presos aos meios de vida e desenvolvimento da localidade.

3. Sempre se entendeu entre nós constituir serviço público local o atinente ao trânsito dentro do Município (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*, 3.ª edição, 1929, Livraria do Globo, Barcelos, Bertaso & Cia., Pôrto Alegre, art. 68, n.º 416, pág. 711, e n.º 419, pág. 716; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946*, T. I. Editôra Guanabara, Waissman, Koogan, Ltda., Rio, art. 13, pág. 392, e *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, Henrique Cahen, Editor, Rio de Janeiro, 1947,

art. 28, 5, pág. 486; Temístocles Brandão Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, 1948, José Konfino — Editor, Rio de Janeiro, Comentário ao art. 28, pág. 363; Guimarães Menegale, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2.ª edição, Rio, 1950, pág. 245).

O trânsito, porém, pode não circunscrever-se a um só Município e estender-se a outros. Pode até abranger mais de um Estado ou ultrapassar as fronteiras do País. Atentas as hipóteses, será êle municipal, intermunicipal ou estadual, interestadual ou nacional e internacional.

Claro está que, se o trânsito transcende ao âmbito municipal, deixa de ser serviço público meramente local, havendo, quanto a êle atribuições do Município, do Estado ou da União, as quais serão concorrentes, mas extremadas pelos objetos em que se exercitam.

Segundo o art. 5.º, n.º X, da Constituição federal de 1946, compete à União "estabelecer o plano nacional de viação". Pelo n.º XV, *j*, igualmente a ela compete legislar sôbre "tráfego interestadual", declarando o art. 6.º que a competência federal para legislar sôbre a matéria do citado art. 5.º, n.º XV, *j*, "não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar". Em face dêsses mandamentos constitucionais é que vigorarão, em tudo quanto não contrariar o peculiar interêsse dos municípios, o Código Nacional de Trânsito e o Regulamento Geral do Trânsito para o Estado de São Paulo.

Aliás, é de notar que a regulamentação do tráfego é uma emanação do poder de polícia. E, se a polícia preventiva é comum ao Estado e ao Município sem dúvida alguma a repressiva compete ao Estado e não ao Município.

4. O art. 71 da Constituição estadual de 9 de julho de 1947 reproduz o mandamento do art. 28 da Constituição federal.

Na vigência da Constituição paulista, de 9 de julho de 1935, foi promulgada a Lei Orgânica dos Municípios n.º 2.484, de 16 de dezembro de 1935, que, no art. 14, n.º 19, estatuiu competir ao Município prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse e, especialmente, "à regulamentação do serviço de transporte de passageiros e cargas, do trânsito e estacionamento de veículos no Município, respeitados os preceitos estabelecidos na legislação estadual".

A nova Lei Orgânica dos Municípios, n.º 1, de 18 de setembro de 1947, no art. 16, § 1.º, n.º X, dispôs competir ao Município prover aos seus interêsses e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, "privativamente", "regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, em particular, o trânsito e a circulação nas vias públicas, bem como o serviço de transporte de passageiros e cargas".

Manifestamente êsse dispositivo outorga, aos Municípios do Estado, poderes que sobrepujam os traçados na Constituição federal e na estadual.

Com efeito, se cabe "privativamente ao Município regulamentar o trânsito e a circulação nas vias públicas, bem como o serviço de transportes de passageiros e cargas, eliminada ficou inteiramente a competência da União para estabelecer o plano nacional de viação (Constituição federal, art. 5.º, n.º X) e para legislar sôbre "tráfego interestadual" (citado artigo, n.º XV, *j*), certo como é que as "vias públicas" a que alude o dispositivo podem ser municipais, estaduais e federais.

Desapareceu, semelhantemente, por fôrça do mencionado art. 16, § 1.º, n.º X, da Lei n.º 1, a competência do Estado (Constituição federal, art. 6.º), para legislar supletiva ou complementarmente sôbre o mesmo assunto, disciplinando a sua ingerência no que lhe interessasse.

Houve, nocivamente, transferência completa de tudo o que era da competência do Estado para o Município.

Foi isso o que reconheceu o egrégio Supremo Tribunal Federal no mandado de segurança n.º 2.071, em recurso de

que foi recorrente a Prefeitura Municipal de Araçatuba e recorrido o Estado de São Paulo. Aí se decidiu, como se apura do voto do relator, Sr. Ministro Rocha Lagoa, que, pela referida Lei n.º 1, o Estado "outorgou ao Município a competência para regulamentar o serviço de transporte de passageiros e cargas", sendo êsse o principal fundamento da concessão da medida impetrada. De modo mais consentâneo com o princípio da autonomia municipal têm legislado outros Estados. Haja vista a Lei cearense n.º 227, de 14 de junho de 1948, por cujo art. 30, § 1.º, n.º XXI, cabe privativamente ao Município "regulamentar o serviço de transporte dentro do Município, inclusive o trânsito e o estacionamento de veículos nos têrmos da legislação competente, bem como organizar os serviços de transporte coletivo municipal, estabelecendo, se necessário, estações rodoviárias".

A fim de reparar as danosas conseqüências do inciso X do art. 16 da Lei n.º 1, foi promulgada a Lei n.º 2.753, de 14 de outubro de 1954, por cujo art. 1.º passou aquêle inciso a ter a seguinte redação: "regulamentar a utilização dos logradouros públicos, respeitados todos os dispositivos do Regulamento Geral do Trânsito para o Estado de São Paulo, aprovado pelo Decreto n.º 9.149, de 6 de maio de 1938, podendo, mediante convênio, receber delegação do Estado para o exercício das atribuições pertinentes ao trânsito e à circulação dos veículos nas vias públicas, bem como aos serviços de passageiros e cargas".

Com essa modificação, mirou o Estado recuperar a sua faculdade de legislar supletiva ou complementarmente acêrca de tráfego, mas foi além do permitido.

Excedeu-se a Lei n.º 2.753, subordinando o Município a todos os dispositivos do Regulamento Geral do Trânsito do Estado, pois alguns dêles invadem a esfera da legítima atividade comunal.

Por isso que tráfego interestadual é da alçada da União e o intermunicipal, da alçada do Estado, resulta que, dentro do Município, se aplicarão as leis federais e as estaduais sôbre trânsito que não vulnerem interêsses essencialmente locais.

Excedeu-se, ainda, a Lei n.º 2.753, quando estatuiu a delegação de atribuições, mediante convênio, ao Município, em matéria da competência dêste quanto a trânsito.

Sem dúvida, admissíveis serão convênios pelos quais entregue o Município ao Estado serviços que lhe couberem. No art. 24 da Constituição federal, que faculta a assistência técnica aos Municípios, encontrar-se-á justificativa para tal.

O que não é de se aprovar é que sòmente por delegação do Estado possa o Município exercer atribuições que constitucionalmente lhe pertencem.

Apenas nesses pontos, em que a Lei n.º 2.753 criou restrições à autonomia municipal, não terá ela eficácia.

O que, em matéria de trânsito, tem caráter eminentemente local é da alçada do Município.

5. Exorbitaria dêsse julgamento o discriminar tudo quanto é do Município e tudo quanto é do Estado.

Oportuno, no entanto, é registrar a recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, proferida no recurso extraordinário n.º 27.806, de São Paulo, em que se especificam algumas das atribuições em matéria de trânsito.

E' êste o voto do Sr. Ministro Mário Guimarães, aceito unânimemente: "O município pode, por fôrça de sua autonomia, regular, dentro de suas divisas, o trânsito público. Mas os exames profissionais, a concessão da Carteira de Motorista, o emplacamento, nos têrmos do Código de Trânsito, pertencem ao Estado. O trânsito de um veículo motorizado não se faz só dentro do município, senão pelas estradas de rodagem, construídas, conservadas e fiscalizadas pelo Estado. Não seria razoável que o Estado custeasse o serviço e os Municípios recolhessem as taxas. O Estado, porque tem sob si o aparelhamento policial, com a sua se-

ção de identificação, está em melhores condições de encarregar-se também da diplomação dos motoristas. Não se trata, portanto, de um serviço de peculiar interêsse do Município, mas do interêsse da coletividade. A função do Município, em matéria de trânsito, há-de limitar-se a regular a direção dentro das ruas da cidade, os pontos de estacionamento, condições de higiêne, etc.".

6. A Portaria da Diretoria do Serviço do Trânsito n.º 18, de 31 de março de 1955, disciplina a concessão de pontos de estacionamento para automóveis de aluguel na cidade de São Paulo.

Mas, a questão de estacionamento de veículos é tìpicamente municipal.

O plano geral de uma cidade, a disposição e aproveitamento das suas praças, a direção, largura e classificação das suas ruas, a construção dos seus túneis e viadutos, integram-se no sistema viatório local.

O estacionamento de carros nas ruas e logradouros públicos é parte do tráfego urbano, causando obstáculo à circulação urbana.

Constitui modalidade de utilização de bens públicos municipais, nos têrmos dos arts. 65 e 66 do Código Civil.

Como o uso dêsses bens públicos pode ser retribuído (Código Civil, art. 68), resulta que a competência impositiva da taxa é do Município, por isso que são municipais. E dessa competência impositiva decorre a de fixar o estacionamento, isto é, "o tempo que exceder o necessário para movimento de passageiros ou cargas" (Código Nacional de Trânsito, art. 8.º, § 2.º). Acresce que os carros de aluguel se destinam ao uso público local, podendo até o serviço ser explorado pelo Município.

Consoante o art. 8.º do Código Nacional de Trânsito (Decreto-lei n.º 3.651, de 25 de setembro de 1941), "o estacionamento e as paradas nas vias públicas, serão determinadas, em cada localidade, por edital da autoridade de trânsito, de acôrdo com a largura das mesmas, a intensidade do tráfego, a conveniência dos pedestres e o interêsse do comércio".

Incontestàvelmente, a autoridade de trânsito, a que se reporta o artigo, é a municipal.

Do exposto se conclui não ter validade a Portaria que motivou o mandado de segurança.

São Paulo, 23 de maio de 1956. — *Amorim Lima*, Presidente — *Juárez Bezerra*, Relator designado — *J. Augusto de Lima*, vencido — *Justino Pinheiro*, vencido — *Pedro Chaves*, vencido — *Cantidiano de Almeida* — *A. de Oliveira Lima* — *Euler Bueno* — *J. C. Ferreira de Oliveira* — *Otávio Lacôrte* — *Euclides C. da Silveira*, vencido — *Minhoto Júnior*, vencido — *Trasíbulo de Albuquerque*, vencido — *Alcides Faro*, vencido — *J. G. Rodrigues de Alckmin* — *Cardoso Rolim* — *Sílvio Barbosa* — *P. Carvalho Pinto* — *J. M. Gonzaga*, vencido em parte, de acôrdo com a seguinte declaração de voto:

Parece-me que o venerando acórdão da egrégia Quarta Câmara Civil (fls.) só deveria ser homologado na sua primeira parte, a saber, naquela que proclamou a insubsistência do ato administrativo consubstanciado na Portaria n.º 18, de 31 de março do ano passado, pela qual a Diretoria do Serviço de Trânsito estabeleceu normas reguladoras da concessão de pontos de estacionamento de carros de aluguel nesta Capital. Tal portaria, por certo, conforme bem demonstra o presente acórdão e já o figura a sentença de fls., infringe o preceito do art. 28, n.º II, *b*, da Constituição federal, por isso que a questão do estacionamento de veículos nas ruas e praças, de uma cidade é tìpicamente municipal. *Data venia*, pareceu-me isto bastante para atender ao interêsse da impetrante, nenhuma necessìdade havendo de entrar-se no exame da constitucionalidade parcial e, muito menos total, da Lei n.º 2.753. Obedeço, neste ponto, ao sábio ensinamento dos tribunais e executivos pátrios e norte-americanos, que recomendam ao juiz se abstenha de apreciar a argüição de inconstitucionalida-

de da lei, quando por outra forma menos grave e delicada possa ressalvar o litígio e atender ao interêsse da parte (Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário*, pág. 132; *Revista dos Tribunais*, vol. 119/358). — *Dimas de Almeida*, vencido. Julguei inconstitucional *in totum* a Lei n.º 2.753, de 1954. Êsse diploma, *data venia*, abrange todos os serviços do peculiar interêsse do município. — *Frederico Roberto*, vencido — *Davi Filho*, vencido — *Olavo Guimarães*, vencido, de acôrdo com o voto do Desembargador Marcelino Gonzaga. — *Eryx de Castro*, vencido, nos têrmos do voto do Desembargador Dimas de Almeida. — *Prado Fraga*, vencido, de acôrdo com o voto do Exmo. Sr. Desembargador Marcelino Gonzaga. — *Vasconcelos Leme*, vencido, nos têrmos do voto do Sr. Desembargador Marcelino Gonzaga. — *Joaquim de Silos Cintra*, vencido, nos têrmos do voto do Desembargador Marcelino Gonzaga. — *R. F. Ferraz de Sampaio*, vencido — *Bonfim Pontes*, vencido — *Teodomiro Dias*, vencido, em parte, pois julgava inconstitucional *in totum* a Lei n.º 2.753, nos têrmos do acórdão de fls. E' aliás a conclusão a que se chega através da leitura do brilhante acórdão ora subscrito. — *Paulo Barbosa*, vencido, nos têrmos dos votos dos Srs. Desembargadores Dimas de Almeida e Teodomiro Dias. — *O. Costa Manso*, vencido, nos têrmos dos votos dos Srs. Desembargadores Dimas de Almeida e Teodomiro Dias. — *Vieira Neto*, vencido, nos têrmos dos votos dos Srs. Desembargadores Teodomiro Dias e Dimas de Almeida.