TRÂNSITO — COMPETÊNCIA DO ESTADO — DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE — EFEITO VINCULATIVO

— A declaração da constitucionalidade da lei estadual, pronunciada pelo Supremo Tribunal Federal, em representação do Procurador-Geral da República, tem efeito vinculativo, para os demais tribunais e juízes.

— Cabe ao Estado, e não ao Município, segundo lei paulista, a fixação de pontos livres de estacionamento de taxis, em certos locais.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Impetrante: Prefeitura Municipal de São Paulo
Mandado de segurança n.º 82.078 — Relator: Sr. Desembargador DIMAS DE ALMEIDA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 82.078, da comarca de São Paulo, em que é impetrante a Municipalidade de São Paulo, e impetrado o Exmo. Sr. Governador do Estado: Acordam, em sessão plenária do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria de votos, denegar a segurança, pagas as custas na forma da lei.

1. Com a presente segurança visa a Municipalidade impetrante ao reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto estadual n.º 27.120, de 27 de dezembro de 1956, que estabeleceu nesta Captal estacionamento de "pontos livres" para táxis, nas proximidades de hospitais, hotéis, estações ferroviárias, rodoviáras e aeroviárias. Entende que a competência para legislar e prover a respeito pertence exclusivamente ao Município, *ex vi* do disposto no art. 28 da Constituição federal, e no art. 16, § 1.º, n.º X, da Lei Orgânica dos Municípios (Lei n.º 1, de 18 de setembro de 1947); e que, na conformidade dêsses assentos legais, a Lei municipal n.º 4.439, de 30 de dezembro de 1953, dispôs a respeito da regulamentação dos pontos de estacionamento nas vias públicas, as quais são bens públicos pertencentes ao Município. Em abono da sua pretensão traz à colação julgados dêste Tribunal, inclusive dois proferidos em Tribunal Pleno, aquêle que se encontra na *Revista dos Tribunais*, vol. 221/282, e aquêle outro ainda não constante de repertório oficial, proferido no mandado de segurança n.º 73.863, os quais reconheceram ser do peculiar interêsse do Município a regulamentação do trânsito de veículos nas ruas da cidade. Aduz, ainda, que o decreto combatido viola o art. 112 da Lei Orgânica dos Municípios, afastando por completo os interêsses dêste na execução de tal serviço de trânsito.

2. Nas informações, o impetrado defende a constitucionalidade do decreto inquinado, reiterando o ponto de vista externado em mandado de segurança anterior, sôbre o mesmo assunto; e acrescenta que o art. 16 da Lei Orgânica dos Municípios foi alterado, em sua redação, pela Lei n.º 2.753, de 14 de outubro de 1954, que fixou a competência do Estado para, na conformidade do Código Nacional de Trânsito, regulamentar, dentro da esfera da sua competência, o serviço de trânsito de veículos nos municípios. Considera mais, que o Decreto n.º 27.120, de 1956, nada mais é que conseqüência da Lei n.º 2.753, de 1954; e que, julgada esta constitucional, pelo colendo Supremo Tribunal Federal, na representação n.º 263, feita pelo então Prefeito Municipal, Senador Lino de Matos, não há cogitar da inconstitucionalidade do

simples regulamento daquela Lei n.º 2.753. Exibiu certidão do venerando julgado proferido pelo colendo Supremo Tribunal Federal, à unânimidade, e relatado pelo Sr. Ministro Luís Gallotti.

3. A matéria em debate já tem sido, por várias vêzes, objeto de pronunciamentos dêste egrégio Tribunal, quer pelas Câmaras Civis singelas, quer em Tribunal Pleno. Neste, mesmo após o advento da Lei n.º 2.753, de 1954, por maioria de votos foi reconhecida a inconstitucionalidade dêsse diploma, considerado vulnerador ao art. 28 da Constituição federal.

Contudo, face à manifestação do colendo Supremo Tribunal Federal, na representação n.º 263, certificada a fls., e não obstante o ponto de vista da maioria dêste Tribunal no sentido da inconstitucionalidade da referida lei estadual, a questão assume novo aspecto. Necessário é resolver sôbre os efeitos da manifestação da mais alta Côrte do País, a respeito do alcance do pronunciamento que houve como constitucional a Lei estadual n.º 2.753, de 1954. E a conclusão da maioria, neste julgamento, é a de que a manifestação do Supremo Tribunal Federal tem efeitos vinculativos, impedindo a manutenção dos anteriores pronunciamentos dêste Tribunal, em reconhecendo a inconstitucionalidade, tal como vinha fazendo.

O citado aresto do colendo Supremo Tribunal Federal foi proferido em representação formulada nos têrmos da Lei n.º 2.271, de 22 de julho de 1954, de natureza constitucional, e cujo objetivo foi possibilitar a apreciação de qualquer lei, em face aos preceitos da Constituição federal. Pronunciamento feito nessas condições, não pode deixar de ser vinculativo, como manifestação última da mais alta Côrte da Nação, a respeito de vício de inconstitucionalidade. Reconhecida esta, o pronunciamento obriga, ensejando as providências do art. 7.º, n.º VII, da Constituição federal. Òbviamente, afirmada a constitucionalidade de determinada lei, por êsse meio, vedada fica a argüição da sua inconstitucionalidade pelos demais tribunais do País. A Lei n.º 2.271 tem o rito de mandado de segurança (art. 4.º); e constitui a manifestação última sôbre a constitucionalidade do diploma submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal. Tem efeitos vinculativos.

O venerando aresto certificado a fls. examinou a Lei estadual n.º 2.753 à luz do art. 28 da Constituição federal; e concluiu pela não existência de vício de inconstitucionalidade do diploma estadual. Não rende ensejo o venerando julgado, ao entendimento de que possível será, ainda, questionar sôbre a constitucionalidade de certos e determinados dispositivos da lei estadual. Tôda ela foi aprovada, como estreme de vício, pelo julgado da reprseentação n.º 263. Manifestou-se o colendo Supremo Tribunal Federal sôbre lei que, segundo o alegado, feria os denominados "princípios sensíveis" (o da autonomia municipal é um dêles) previstos no art. 7.º, n.º VII, da Constituição federal; e concluiu, à unanimidade, que a Lei estadual n.º 2.753 não fere o dispositivo constitucional do art. 28. Encerra-se, dessa forma, tôda e qualquer controvérsia a espeito.

Ora, o Decreto estadual n.º 27.120, de 1956, nada mais é que execução, ainda que parcial, dos serviços de trânsito nos Municípios, ante os preceitos do Código Nacional de Trânsito; e tem sua origem na lei reconhecida como limpa de vício de inconstitucionalidade, pelo colendo Supremo Tribunal Federal. Não pode, por isso, ser questionada como inconstitucional, novamente. O pronunciamento na representação n.º 263 é vinculativo.

4. Pelo exposto, denego a segurança.

São Paulo, 30 de outubro de 1957 — *J. M. Gonzaga*, Presidente. — *Dimas de Almeida*, Relator. — *Leme da Silva*, vencido. — *Frederico Roberto*, vencido. — *Pedro Chaves*, vencido. — *Justino Pinheiro*, vencido. — *Vasconcelos Leme*. — *Davi Filho*, vencido. — *Joaquim de Silos Cintra*. — *Trasíbulo de Albuquerque*. — *E. Custódio da Silveira*. — *Otávio Lacôrte*. — *Vasco Conceição*. —

Minhôto Júnior. — *Luís Morato.* — *Cantidiano de Almeida.* — *Paulo Barbosa*, vencido. — *Tomás Carvalhal*, vencido. — *Plínio de Carvalho Pinto.* — *R. F. Ferraz de Sampaio.* — *J. B. de Arruda Sampaio*, vencido. — *Érix de Castro.* — *J. D'Elboux Guimarães*, vencido. — *Cardoso Rolim.* — *Vieira Neto.* — *J. G. Rodrigues de Alckmin.* — *J. C. Ferreira de Oliveira.* — *Costa Leite.* — *Henrique Machado.* — *Coelho de Paula.* — *Murilo de Matos Faria.* — *O. Costa Manso*, vencido, de acôrdo com a seguinte declaração de voto: O egrégio Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da Lei n.º 2.753. O que a Prefeitura impugna é um decreto do Governador que o Estado alega estar conforme à lei. Tanto basta para que se conheça e julgue do mérito. E êste favorece ao Município: o verdadeiro alcance da Lei n.º 2.753. O egrégio Supremo Tribunal Federal não expeliu o Município do campo legislativo do trânsito. Nem poderia fazê-lo, em face do art. 28 da Constituição. O conceito de autonomia municipal, do Prof. Mário Masagão, não vingou no texto constitucional. Não é possível, por amor a uma tese, deixar de ler o que está escrito na Magna Carta. A competência genérica do Estado não anula a específica do Município. Não se trata de despojar o Estado de poderes constituintes e trasladá-los para o Município. O de que se trata é de afirmar que os poderes do Estado não são absolutos. Têm como limite a autonomia assegurada pela Constituição aos Municípios. O trânsito não cabe, exclusivamente, na esfera legislativa da União, do Estado ou do Município. Mas há "aspectos" do trânsito que são federais, estaduais ou municipais. A disciplina do trânsito se insere no exercício do poder de polícia da Administração. E' absurdo afirmar que o Município não compartilha, de modo algum, de poderes de polícia referentes ao trânsito. Os problemas do trânsito interferem intimamente com os do urbanismo. A Administração competente para abrir vias de comunicação citadinas, avenidas, radiais de escoamento de tráfego, viadutos; para rasgar praças, fixar tipos de passeios e de calçamentos; construir ilhas de segurança; instalar feiras e mercados; expedir licenças para o funcionamento de garagens, postos de serviço, etc.; estabelecer zoneamentos arquitetônicos; outorgar concessões a emprêsas de transportes coletivos locais, etc., há de ter, por igual, algo a dispor sôbre o trânsito em função dessas iniciativas.

A localização de pontos de estacionamento de automóvies na cidade não pode ser tomada ao Município. O problema é tìpicamente local. Subordina-se ao poder de polícia da Administração citadina. Verificada, em hipótese, a peculiaridade do interêsse, deve ser garantida a "administação própria" do Município, nos têrmos do art. 28 da Constituição federal.

O egrégio Supremo Tribunal Federal, julgando a representação n.º 263, da Prefeitura de São Paulo, declarou constitucional a Lei estadual n.º 2.753, que teria atribuído ao Estado, em detrimento do Município, certa competência em matéria de trânsito.

No presente mandado de segurança, entretanto, o que a Prefeitura impugna é o Decreto n.º 27.120, expedido pelo Governador, disciplinando, nos limites do Município da Capital, tôda a matéria relacionada com o estacionamento de carros de aluguel.

Não se decide, pois, a segurança, com a só enfática afirmação de que o venerando julgado do Pretório Excelso tem fôrça vinculativa.

Porque o egrégio Supremo Tribunal Federal julgou a constitucionalidade em tese, de uma lei. Enquanto que agora se trata de verificar se determinado decreto está conforme à lei.

É lícito, até, perquirir sôbre o exato alcance daquele respeitável pronunciamento, tendo-se em vista os têrmos e a índole da lei declarada constitucional.

Ora, que diz esta? Simplesmente isto:

"O n.º X do § 1.º do art. 16 da lei n.º 1, de 18 de setembro de 1947 (Lei Orgânica dos Municípios), passa a ter

a seguinte redação: "Regulamentar a utilização dos logradouros públicos, respeitados 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 delegações pertinentes ao trânsito e à circulação de veículos nas vias públicas, bem como aos serviços de passageiros e cargas".

Nada mais...

Julgando-a constitucional o egrégio Supremo Tribunal Federal apenas afirmou a competência genérica do Estado em matéria de trânsito. O eminente Relator Sr. Ministro Luís Gallotti, em seu brilhantíssimo voto, encarou o problema em têrmos amplos, mostrando que o Município não tem poder constituinte, não se pode transformar em "republiqueta", nem chamar a si poderes que lhe não toquem. Acresce que a Lei n.º 2.753, pela própria amplitude de seus têrmos, não se mostrava ao Pretório Excelso manifestamente inconstitucional. Daí o ser julgada improcedente a representação n.º 263 da Prefeitura, que, de seu lado, era excessiva nas reivindicações municipais.

Ora, é evidente que, com isso, o egrégio Supremo Tribunal Federal não quis expelir totalmente o Município do campo de atribuições relativas ao tráfego urbano. Não afirmou que à Administração local não cabe autonomia alguma em assunto que possa ser de seu peculiar e exclusivo interêsse.

O egrégio Supremo Tribunal Federal não decidiu assim. Nem poderia fazê-lo, em face da letra expressa do art. 28 da Constituição.

Pretende-se, com apoio na doutrina do ilustre Prof. Mário Masagão, eminente Desembargador que por tantos anos honrou, sobremodo, êste Tribunal, que o conceito de autonomia municipal é restrito à eleição do Govêrno local.

Sua Excia., com efeito, quando constituinte, sustentou que "... a questão da autonomia, cientìficamente, nada tem que ver com a regra do peculiar interêsse, que diz respeito ao problema de descentralização de funções" .... "segundo a qual determinados assuntos hão de ficar, necessàriamente, entregues pelos Estados aos Municípios"... "A autonomia consiste, única e exclusivamente, na provisão dos órgãos municipais pela eleição" (*in A Constituição Brasileira* de 1946, José Duarte, 1.º vol., art. 28).

Mas essa doutrina, não obstante exposta com todo o prestígio de tão ilustre Deputado, não vingou. E isto se vê do próprio texto Constitucional: "Art. 28. A autonomia dos municípios 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".

O art. 28, assim, veio a consubstanciar um mínimo constitucional a que estão subordinadas as legislações estaduais. A violação dêsses preceitos, em que se inclui, repita-se, "a administração própria no que concerne ao seu peculiar interêsse", fere a autonomia municipal e autoriza, porisso, a intervenção federal, nos têrmos do art. 7.º, n.º VII, *c*.

Expressamente quiseram os constituintes, ao rejeitar o restrito conceito de autonomia enunciado pelo Prof. Mário Masagão, que o princípio não se limitasse à elegibilidade dos órgãos administrativos, mas se completasse através de normas garantidoras de uns tantos interêsses peculiares indeclináveis, essenciais ao funcionamento daquela mesma autonomia (José Duarte, ob. cit.).

Não é possível, destarte, por amor a uma tese, deixar de ler o que está escrito na Magna Carta, como pretendem os nobres advogados do Estado de São Paulo.

O que seja do peculiar interêsse local, de outra parte, não pode, é claro, ser definível em lei. Cabe ao Poder Judiciário examinar, em cada hipótese, se o Estado violou ou não a auto-

nomia do Município, invadindo esfera de exclusivo interêsse local.

Não se trata, portanto, de despojar o Estado de poderes constituintes e trasladá-los para o Município.

O de que se trata é de afirmar que os poderes do Estado não são absolutos. Têm como limite último a autonomia assegurada pela Constituição aos Municípios, "pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse".

A violação dêsse limite autoriza, até, a intervenção federal.

Logo, o reconhecimento, por parte do Pretório Excelso, da competência genérica do Estado, em matéria de trânsito, não excluiu, totalmente, a possibilidade do Município, naquilo que tange ao seu peculiar interêsse, exercer, também, sua respectiva parcela de atribuições.

Inteiramente falso é o dilema que o Estado arma nestes autos: ou bem o trânsito se disciplina à Administração estadual, ou bem se instala a mais completa balbúrdia em assuntos essenciais ao bem-estar geral. O memorial da Fazenda, junto aos autos, assevera que reconhecer a competência dos municípios é permitir que os 400 existentes no Estado criem 400 barreiras, 400 pedágios, 400 departamentos de trânsito, 400 legislações sôbre vistorias, emplacamento, licenciamento, carteiras de habilitação, etc.

Ora, não há tal. O argumento é excessivo e insustentável. Pois o trânsito não cabe, sob tôdas as suas faces, na esfera do Município. Como também não cabe na do Estado, nem na da União.

Mas há "aspectos" do trânsito que são federais, estaduais ou municipais.

Mostra-o, com evidência solar, o ilustre Dr. Vitor Nunes Leal, em seu magnífico trabalho constante da *Revista de Direito Administrativo*, vol. 35, págs. 474 e segs.

Vê-se, de modo exaustivo, do próprio Código Nacional de Trânsito.

Decorre, inequìvocamente, da Constituição federal.

Como se pode duvidar de que a disciplina do trânsito se insere no exercício do poder de polícia?

E como excluir, totalmente, a Administração Municipal do exercício dêsse poder, que é inerente a qualquer esfera de govêrno?

Bem observa Bielsa que:

"Sob a denominação de poder de polícia compreende-se um poder genérico de regulamentação geral interna, destinado a velar pela segurança e bem-estar dos habitantes da Nação, Província "ou Município, segundo a esfera jurisdicional de que se trate" (*Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 421).

E Temístocles Cavalcânti anota que:

"Uma das manifestações de maior interêsse e oportunidade do exercício do poder de polícia é aquela que diz com o tráfego, em suas diferentes modalidades" (*Tratado*, vol. VI, pág. 7).

Mas, nesse terreno de regulamentação do tráfego, "muito amplo é o poder de polícia. O princípio da limitação legal dêsse poder e a exigência de uma expressão formal especial, de caráter legislativo, não se coaduna com as necessidades do público" (idem, pág. 9).

Considere-se, agora, que o problema do trânsito, em certos aspectos, está indissolùvelmente ligado aos do urbanismo.

E que Administração detém o exercício do poder de polícia, no tocante ao urbanismo local?

O Estado?

E' inegável que o Município, a quem compete abrir vias de comunicações citadinas, avenidas, radiais de escoamento de tráfego, viadutos e passagens de níveis; rasgar e urbanizar praças e jardins e fixar tipos de passeios e de calçamentos; construir ilhas de segurança; instalar feiras e mercados; expedir licenças para o funcionamento de garages, postos de serviço, etc.; estabelecer zoneamentos arquitetônicos; outorgar concessões a emprêsas de transportes coletivos locais, etc. Ao Município a quem cabe tão ampla política urbana, há-de tocar, por igual, algo a resolver sôbre o trânsito, em função dessas iniciativas.

Como chegar-se ao extremo de afirmar que urbanismo e trânsito são problemas totalmente estanques?!

Tão unidos estão êles, que o Estado, no memorial junto aos autos, no capítulo *A segurança do trânsito*, assinado pelo assessor jurídico do Departamento Estadual de Trânsito, exprobando severamente a Prefeitura, do mesmo passo proclama e reconhece a inevitável interferência desta...

Leia-se:

"E' uma Prefeitura que não considera o problema do congestionamento, da circulação, do escoamento de correntes de veículos e pedestres, quando concede alvarás e licenças, a êsmo, para a instalação, construção ou funcionamento de garages, postos de serviço, parques de diversões, casas de espetáculos, entradas de áreas para estacionamento, praças de esporte, centros de aglomerações e convergências, feiras livres, mercados, etc., tudo sem qualquer estudo prévio e de combinação com a repartição responsável pelo trânsito seguro e desimpedido... Veja-se a passagem em desnível da Av. São João com a Av. Anhangabaú. Vejam-se as ilhas de "segurança", de falsa segurança, construídas sem estudo e sem critério. Veja-se o absurdo da Av. Nove de Julho. O traçado dos bairros como os Jardins América e Europa, o Morumbi, o Jardim Leonor, de ruas curvas e caprichosas, mas de flagrante perigo para as correntes de trânsito"...

Eis aí. Nada escapou a essa crítica implacável. Nem a Nove de Julho ou o Jardim América. Mas dela se verifica, à evidência, o reconhecimento do quanto o Município interfere, necessàriamente, em questões de trânsito e tráfego...

Inegável, portanto, o direito da Prefeitura de chamar a si aquilo que concerne ao âmbito puramente local.

Ora, a localização de pontos de estacionamentos de automóveis, dentro da cidade, é de interêsse tìpicamente municipal. Subordina-se, como é bem de ver, ao poder de polícia da Administração citadina. Entrosa-se, de modo íntimo, com tôdas aquelas atividades urbanísticas mais acima expostas.

Logo, a solução dêsse problema não pode ser tomada ao govêrno local.

Verificada, em hipótese, a peculiaridade do interêsse, deve ser garantida a "administração própria" do Município, nos expressos têrmos do art. 28 da Constituição federal.

Em face do exposto, concedi a segurança. — *G. Carmo Pinto*, com a seguinte declaração de voto: 1. Com regular o tráfego e, mais particularmente, na espécie, com fixar pontos de estacionamento de veículos, não interfere o Estado na topografia urbana, não afetando a estrutura das vias públicas, da alçada municipal.

Recorde-se, em paralelo, as reuniões que se realizam em logradouros municipais, mas cuja disciplina, inclusive de designação de locais, cabe à Polícia (Constituição federal, art. 141, § 11, e Lei federal n.º 1.207, de 25 de outubro de 1950), fôrça organizada que transcende entre nós, da esfera comunal.

Trânsito e urbanismo são problemas, como se sabe, entrelaçados, mas isso não implica na sua subordinação necessária a unidade de direção e contrôle.

O tráfego, por outro lado, embora serviço local no que respeita ao transporte de pessoas e coisas no perímetro urbano, extravaza dessa órbita passando a interessar, e muito, ao Estado, não apenas por que os veículos, na sua maioria, se destinam, ao menos potencialmente, a comunicações intermunicipais, como, ainda, porque a sua circulação envolve problema de segurança pública, problema de polícia preventiva e repressiva.

No concurso dêsses dois círculos de interêsses, prevalece, absorvendo o menor, o da entidade política de hierarquia superior, como deflui da Constituição federal.

Nem seria possível uma rigorosa divisão de zonas de influência, com riscos de conflitos, entravando a boa administração dêsse importante serviço público.

O interêsse do Município, embora quantitativamente maior do que o do Estado, coincide, aliás, com o interêsse da coletividade maior em ver, numa época por excelência da velocidade e dos transportes, uniformidade e segurança

como princípios cardiais da circulação de veículos.

O trânsito, assim, não se contém na intimidade exclusiva do Município para que possa ser considerado, como pretende o impetrante, assunto de seu peculiar interêsse, dentro das fronteiras traçadas pela Lei Magna para resguardo da autonomia municipal.

O problema deixa de ser, *data venia*, de autonomia para tornar-se um problema de descentralização, cabendo ao Estado conferir aos Municípios competência particularizada no assunto, sem quebra da diretriz de cúpula de âmbito estadual.

E aos Municípios do Estado de São Paulo, é certo, foi outorgada em sua primitiva Lei Orgânica, competência para "regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, em particular, o trânito e a circulação nas vias públicas, bem como o serviço de transporte de passageiros e cargas" (Lei estadual n.º 1, de 18 de setembro de 1947, art. 16, § 1.º, item X). Daí a jurisprudência que então se formou nesse sentido.

Mas tal competência lhes foi retirada pela Lei estadual n.º 2.753, de 14 de outubro de 1954, que deu àquele dispositivo esta redação: "Regulamentar a utilização dos logradouros públicos respeitados 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 delegações do Estado para o exercício das atribuições pertinentes ao trânsito e à circulação de veículos nas vias pública, bem como ao serviços de passageiros e cargas".

Há, é verdade, quem veja nessa alteração eiva de inconstitucionalidade, mas a tentativa do Município impetrante para lograr do Judiciário êsse pronunciamento sucumbiu, sem o menor êxito, no colendo Supremo Tribunal Federal (autos de representação n.º 263, do Procurador-Geral da República, por provocação do Prefeito do Município de São Paulo).

2. Atribuir a êsse julgado caráter vinculativo é, sem dúvida, uma revolução na tradição do nosso Direito, que desconhece a doutrina dos precedentes judiciários do Direito Anglo-Americano. Justifica-se, no entanto, no caso, face à inovação introduzida pela Lei federal n.º 2.271, de 22 de julho de 1954, que possibilitou a manifestação em tese da Suprema Côrte sôbre matéria constitucional, mediante provocação do Procurador-Geral da República.

Para que não se reduza o mais alto Tribunal do país à condição de mero órgão de consulta — o que aberraria da índole do Poder Judiciário e seria intolerável — é mister conferir a tais decisões, tomadas em processo contencioso, nos moldes do mandado de segurança, o caráter de obrigatoriedade para os tribunais e juízes inferiores.

Fica-se a meio caminho entre a decisão incidente, no caso concreto, da prejudicial de constitucionalidade, com eficácia *in casu* e a suspensão da execução da lei, com eficácia geral, declarada inconstitucional pelo Supremo, por ato do Senado (Constituição federal, art. 64).

Aliás, Pontes de Miranda, em seus *Comentários à Constituição de* 1946, anteriores à mencionada lei, previu a criação, pelo legislador ordinário, da ação especial de decretação *in abstracto* da inconstitucionalidade de leis, em contraposição à decretação de inconstitucionalidade *incidente*, *in casu* (*Comentários à Constituição de* 1946, 2.ª ed., vol. V, págs. 280, 296 e 297 e vol. II, pág. 284).

O sentido em que se dê o pronunciamento, ou seja, se a lei vale ou não, não influi na sua eficácia, salvo para o efeito de sua suspenão pelo Senado Federal, que só terá lugar quando a lei ou decreto tiverem sido declarados inconstitucionais (Constituição federal, art. 64).

Se o exame *in abstracto* da constitucionalidade da lei pelo Supremo, por provocação do Procurador-Geral da República, não chega, se declarada inconstitucional, a riscá-la do estatuto ou sistema, função reservada ao Senado, não será demais que se lhe conceda, quer se declare a norma constitucional ou inconstitucional, fôrça conclusiva para os

tribunais e juízes inferiores, eficácia que alguns reconhecem existir mesmo em decisões de casos concretos (Lúcio Bittencourt, *O Contrôle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, págs. 143-144; Castro Nunes, *Do Poder Judiciário*, pág. 592).

3. De qualquer forma, afastada a obrigatoriedade do julgado em tela na espécie, inegável é o seu caráter persuasivo, sempre reconhecido nos casos análogos às manifestações das Côrtes Superiores.

E, de minha parte, não encontro elementos para dissentir dêsse venerando aresto. Muito ao contrário. Entendo, em consonância com a sua linha de pensamento, que o Estado de São Paulo, com a citada Lei n.º 2.753, retomou as rédeas da direção do tráfego e fê-lo constitucional e legalmente.

Deixou, por conseguinte, de subsistir, *data venia*, a orientação jurisprudencial antes aqui firmada na matéria em favor dos municípios — *Afonso André*, com a seguinte declaração de voto: 1. A Lei Orgânica dos Municípios dispunha que aos mesmos competia: "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". Mas a Lei estadual n.º 2.753, de 14 de outubro de 1954, mudou a redação do preceito, que diz agora caber aos municípios: "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 de veículos nas vias públicas, bem como aos serviços de passageiros e cargas". Resolveu, assim, o Estado, chamar a si a plenitude do serviço de trânsito, absorvendo aquilo que antes confiara às suas comunas. A essa altura o Município da Capital já dispunha da Lei municipal n.º 4.439, de 30 de dezembro de 1953, relacionada com a matéria em debate. Formou-se uma situação de conflito entre o Município da Capital e o Estado. Para sobrepujar a imposição dêste e, portanto, o diploma estadual n.º 2.753, a Prefeitura representou ao Sr. Procurador-Geral da República, para que S. Excia. provocasse o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sôbre a inconstitucionalidade da lei paulista; e sustentou que a absorção dos problemas municipais de trânsito, pelo Estado, violava a autonomia do Município, garantida pelo art. 28 da Constituição. Essa, em síntese, a matéria argüida.

Nos têrmos do art. 2.º da Lei federal n.º 2.271, de 22 de julho dle 1954, que regula o processo de argüição de inconstitucionalidade perante o Pretório Excelso, o Sr. Procurador da República chamou à fala a Assembléia Legislativa. Respondeu a Assembléia, que era direito do Estado dispor sôbre a organização municipal e legislar plenamente sôbre o trânsito de veículos, considerando êsse assunto da estrita competência regional e não local. Acrescentou, em justificativa da sua lei, que os fatos haviam demonstrado que a competência dada aos municípios, em matéria de trânsito de veículos, pelo preceito revogado, fôra contraproducente na prática. O interêsse geral reclamava que o Estado recuperasse plenas atribuições. Com isso, não ficava ferida a autonomia municipal, porque o problema transcendia ao peculiar interêsse dos municípios. "O trânsito de veículos — disse — assim como todos os fatôres que o condicionam, estão estreitamente ligados ao desenvolvimento da vida econômica do Estado". A competência dêste, decorre até mesmo do Código Nacional de Trânsito.

O Sr. Procurador da República submeteu então o caso ao Supremo Tribunal e achou procedentes as razões da Assembléia Legislativa. Ponderou que, também no Distrito Federal, a matéria de trânsito não era regulada pelo Município, constituindo, ao contrário, serviço da União. Concluiu, assim, pela constitucionalidade da Lei paulista n.º 2.753.

O Pretório Excelso, sem divergência, repeliu a pretensão da Municipalidade e acolheu a posição do Estado, de acôrdo com o parecer da Procuradoria da República. E, pela voz do Relator, Sr. Ministro Luís Gallotti, pôs o conceito de autonomia municipal e o do peculiar interêsse local dentro de estreitos limites: as comunas não têm poder constituinte, cabendo aos Estados estruturá-las e dar-lhes atribuições; peculiar interêsse é idéia que se contrapõe à de vida de relação com o Estado; os interêsses locais se entrosam com os regionais e na dúvida prevalece a competência do Estado; não é por circunscrever-se um problema na órbita municipal, que seja só do município, podendo interessar ao Estado regulá-lo; os serviços urbanos podem, quando correlatos com os interêsses econômicos e sociais comuns, exigir racionalização e coordenação através da atividade própria do Estado, etc. Concluindo, disse o ilustre Ministro: "Diante do exposto, rejeito a argüição de inconstitucionalidade da Lei paulista n.º 2.753".

2. O pronunciamento do Supremo, *data venia*, deve ser acatado, quer como bom precedente do maior Tribunal do país, no exercício de sua mais elevada função, quer como bem jurídico, passado em julgado, que não pode ser contraditado em pleito entre o Estado e o Município da Capital.

Deve ser acatado como precedente, porque é razoável admitir que o problema do trânsito de veículos, em São Paulo, está estreitamente ligado ao direto interêsse do próprio Estado, que tem na sua Capital o centro de sua vida, sob todos os prismas. Se o Govêrno baixa um decreto, como o que aqui se discute, criando faixas livres de trânsito, para assegurar o acesso de veículos junto às estações ferroviárias, rodoviárias e aeroviárias, junto aos hotéis e hospitais, e no trechos de maior aglomeração de passageiros, no perímero central da cidade, não se pode ver nisso interêsse puramente local. Ao contrário: aí se juntam o interêsse do Município e o do Estado: dos munícipes e dos que vêm do interior e de outras partes, para os mais variados fins; da economia daqui e de fora.

3. Por outro lado, a eficácia vinculativa da decisão do Supremo Tribunal parece irrecusável. A argüição de inconstitucionalidade, perante o Supremo, é coisa nova em nosso Direito. Foi a atual Constituição federal que a ensejou, ao preocupar-se com a violação de certos princípios básicos, entre os quais o da autonomia municipal: vejam-se os seus arts. 7.º, n.º VII, *e*, e 8.º, parágrafo único. Anteriormente, contrôle só era exercido de modo indireto, quando num pleito qualquer havia ensejo para confronto entre um ato ordinário e a regra da Constituição. Agora, como pondera o Prof. Alfredo Buzaid, em conferências que refundiu em livro, o Direito Brasileiro dispõe de dois caminhos (cf. *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*, nº. 63): "*a*) no processo comum, quando o interessado alega, como fundamento da ação ou da defesa, a ameaça ou violação de direito subjetivo individual; esta argüição é feita *incidenter tantum* e constitui sempre "questão prejudicial"; *b*) ou por meio de "ação direta", intentada pelo Procurador-Geral da República, visando à declaração de inconstitucionalidade de ato, que ofende um ou alguns dos princípios enunciados no art. 7.º, n.º VII, da Constituição de 1946; o objeto principal do processo é o litígio sôbre a inconstitucionalidade".

Em seu trabalho, o ilustre professor salienta, no n.º 46, o caráter contencioso da argüição de inconstitucionalidade, dizendo que o mero direito de representar se distingue do direito de argüir: "*a*) quanto a "titularidade", pois aquêle pode ser exercido indistintamente por quem quer que seja, ao passo que êste pressupõe a legitimidade *ad causam*, isto é, a idoneidade da parte devido à sua posição relativamente à lide; *b*) quanto à natureza do ato, pois o direito de representar visa a coibir abusos de autoridade e promover a responsabilidade dos infratores, ao passo que o "objeto da ação" versa sôbre a inconstitucio-

nalidade de ato que viola os princípios fundamentais enumerados no art. 7.º, n.º VII, da Constituição federal; *c*) quanto à "forma", porque a representação não está sujeita a regras preestabelecidas na lei, de cuja inobservância pode resultar a nulidade, enquanto que a ação está sujeia a requisitos próprios, sem os quais a petição inicial será havida por inepta; *d*) quanto ao "órgão" a quem é dirigida, porque a representação pode ser feita a qualquer autoridade hieràrquicamente superior àquela que cometeu o abuso, ao passo que só o Supremo Tribunal Federal é competente para conhecer da ação intentada pelo Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 1.º da Lei n.º 2.271; *e*) e, finalmente quanto ao "modo de resolver", porque, na representação, a autoridade pública reprime o abuso e aplica sanções ao infrator, ao passo que, na ação, há um "julgamento" pelo mais alto Tribunal do país; a decisão proferida na representação pode interessar a uma ou algumas autoridades, enquanto que a sentença emanada do Supremo Tribunal Federal tem eficácia *erga omnes*, valendo para todos".

E' verdade que, prevendo o art. 64 da Constituição federal incumbir ao Senado suspender a execução de lei ou decreto declarados inconstitucionais, por decisão definitiva do Supremo Tribunal, surge então o problema de saber se a eficácia *erga omnes* fica na dependência do ato do Senado. O Prof. Buzaid propende por essa dependência, dando certa liberdade ao Senado, ao contrário, por exemplo, do Prof. Sampaio Dória, para quem, quando a lei ofensiva de princípios básicos é declarada inconstitucional, o Senado tem, necessàriamente, ou de autorizar o Presidente da República a intervir no Estado, ou de apenas suspender a executoriedade da lei ou decreto do Estado. No presente caso, entretanto, a amplitude *erga omnes* da coisa julgada não vem a pêlo. O pronunciamento do Supremo foi dado para dirimir um conflito de interêsses entre o Estado e a Municipalidade. Se esta suscitou a prestação jurisdicional, não pode pretender que a Justiça reexamine matéria de que decaiu.

Prosseguindo em sua exposição, diz o Prof. Buzaid a respeito da argüição constitucional (n.º 47): "O processo tem caráter dialético e visa à composição de um conflito". Insiste em que: "A função do Supremo Tribunal Federal não é responder a uma consulta; é decidir um caso concreto". Pondera que: "A estrutura dialética do processo exige, portanto, que intervenha, como réu na ação, o órgão de onde emanou o ato argüido de inconstitucionalidade". E acrescenta (n.º 48): "... o art. 4.º da Lei n.º 2.271 ministra um valioso argumento em favor da tese que defendemos". Preceitua: "Aplica-se ao Supremo Tribunal Federal o rito do processo do mandado de segurança, de cuja decisão caberá embargos, caso não haja unanimidade"... o que o legislador quis dizer foi que a ação intentada pelo Procurador-Geral da República tem rito idêntico ao despachar a petição inicial, ordena a notificação da autoridade coatora para que, no prazo de cinco dias, preste as informações que julgar necessárias. Ré na ação, a autoridade coatora não se limita a informar; continua vinculada ao processo até final, podendo recorrer das decisões até exaurir as instâncias na ordem judiciária. O art. 12 da Lei n.º 1.533, se refere expressamente a "partes" para designar o caráter contencioso do processo: "Da decisão do juiz, negando ou concedendo o mandado, caberá o recurso de agravo de petição, assegurando-se "às partes" o direito de sustentação oral perante o Tribunal *ad quem*. Por sua vez, o art. 4.º da Lei n.º 2.271, que estamos comentando, confere o recurso de embargos contra a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal. A condição necessária e suficiente é que o julgado não seja "unânime". Ora, o pressuposto para a interposição de recurso é o estado de sucumbimento; e, portanto, a existência de uma "parte vencida". Logo, da sistemática da Lei n.º 2.271, decorre a necessidade de citar, como réu na ação intentada pelo Pro-

curador-Geral da República, o órgão de onde emana o ato argüido de inconstitucionalidade".

Lendo-se os arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 2.271, vê-se que ela é bem clara quanto à legitimação das partes e à instauração dum verdadeiro litígio. Assim, o Procurador da República, tanto pode proceder por iniciativa própria, se tiver conhecimento da existência de ato que infrinja algum dos preceitos assegurados no art. 7.º, n.º VII, da Constituição federal, como agir provocado por representação — diz a lei — "de parte interdessada", que na hipótese em debate foi a Municipalidade. Em caso de representação, a posição do Procurador-Geral é bastante semelhante à do órgão do Ministério Público, quando intenta ação penal provocado por representação da parte ofendida. Por outro lado, é ao próprio Procurador-Geral que a lei incumbe convocar a autoridade que representa o interêsse contrário. No caso, tratava-se da Assembléia Legislativa do Estado, autora da lei criadora do conflito de interêsses. E a Assembléia foi chamada e respondeu.

4. Dois problemas vieram à tona, podendo dêste modo formular-se o primeiro: Dado o caráter abstrato do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, haverá mesmo decisão vinculativa?

Data venia, a decisão superior não é abstrata, pois resolveu um conflito de interêsses entre o Estado e o Município, afastando a ingerência municipal em matéria de trânsito de veículos e, do mesmo passo, validando a conduta prática do Estado, nesse terreno. Além disso, abstrato é têrmo mais lógico do que jurídico; e comporta graus: as coisas são mais ou menos abstratas, mais ou menos concretas. Decisões mais concretas serão, então, as sentenças condenatórias; mais abstratas, serão com freqüência as declaratórias que visam apenas a desfazer a incerteza objetiva a respeito duma relação jurídica. Desde que surgiu o processo puramente declaratório como figura geral de tutela, a amplitude dos julgados judiciários se alargou sobremaneira. Exemplo de todos os dias é o mandado de segurança sôbre matéria fiscal, decorrente dos modos de calcular determinados impostos, questionando-se, apenas, quais os critérios certos, se os do Fisco, se aquêles dos contribuintes. E isto, sem que exista lei autorizando mandados tão amplos, mas resolvidos cotidianamente até no Supremo Tribunal Federal. O julgamento de que aqui se trata está autorizado pela Constituição e pela lei ordinária complementar. Logo, a decisão há-de ter eficácia. Se há um avanço, feito, às vêzes, até à margem da lei, não se pode repelir uma sentença do mais alto Tribunal, porque pareça abstrata, se é a lei mesma que criou semelhante espécie de julgamento, para fim também especial. Não teria sentido que a lei a criasse para não valer como as demais prestações jurisdicionais. O problema, aliás, seria de ordem prévia, no âmbito do Supremo Tribunal, a quem caberia ver se podia decidir em têrmos de absoluta extensão. O caso constitucional lhe foi proposto com tal amplitude e o Supremo disse que podia resolvê-lo. Resolveu-o! Agora há que respeitar a sua decisão, sem restrições!

O segundo problema pode ser assim formulado: Havendo a decisão superior concluído pela constitucionalidade da Lei n.º 2.753 e não pela sua inconstitucionalidade, deve a decisão considerar-se mesmo vinculativa?

Data venia, coisa julgada *secundum eventum litis* é idéia superada, ressalvando-se alguma exceção que a lei estabeleça. O que aqui não acontece! Sempre tivemos que a coisa julgada é feita não só para favorecer ao requerente, como para beneficiar ao requerido. A sentença para nós sempre foi feita para valer, qualquer que seja o seu sentido. Nunca adotamos, salvo engano, as tergiversações que alhures chegaram a medrar, mas que a doutrina já sepultou.

Um último tipo de dúvida pode ser lembrado: é o de que, dada a estreiteza do processo de argüição constitucional, poderia supor-se a viabilidade do reexame da matéria. Quando o respeito à

forma era relevante, dizia-se que a decisão em Juízo sumário não fazia julgado no ordinário. Hoje isso perdeu substância, mas, se alguma substância sobrasse, não aproveitaria à impetrante. A estreiteza dêste processo é igual à do que correu no Supremo e assim, a presente via também estaria fechada.