MUNICÍPIO — SERVIÇOS LOCAIS — TRÂNSITO URBANO

— Um dos serviços locais, de peculiar interêsse do município, é o de distribuição do tráfego e de estacionamento de veículos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrentes: Manuel Pereira e outros
Recurso de mandado de segurança n.º 5.785 — Relator: Sr. Ministro AFRÂNIO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, etc., acordam os Juízes do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, em dar provimento ao recurso para conceder a segurança, conforme o relatório e notas taquigrafadas. Custas pelo recorrido.

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 1958. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. *Afrânio A. da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa* — O acórdão recorrido, em 19 fôlhas de papel dactilogafadas, tem esta longa ementa dactilografada, em espaço 1, por duas fôlhas e meia:

"Continua em pleno vigor, com todos os dispositivos que o integram, o Código Nacional de Trânsito, baixado com o Decreto-lei n.º 3.651, de 5 de setembro de 1941, notadamente o que preceituam os seus arts. 1.º e 2.º acêrca da competência outorgada de modo geral à União para legislar sôbre regulamentação, organização e regularização do Serviço de Trânsito em todo o território nacional, de conformidade aliás com o que prescreve a Constituição federal, em seu art. 5.º, n.º X e n.º XV, letra *j*, a respeito do estabelecimento do plano nacional de viação a quem compete e de normas sôbre o tráfego interestadual; e de forma supletiva ou complementar ao Estado, a quem por sua vez compete o estabelecimento do plano estadual de viação e de normas sôbre o tráfego intermunicipal, de acôrdo com o disposto no art. 18 em combinação com o art. 6.º da mesma Constituição. É o que vem de proclamar de modo claro, firme e peremptório o Supremo Tribunal Federal, através do venerando acórdão datado de 17 de maio de 1957, proferido por unanimidade, ao pronunciar-se pela perfeita constitucionalidade da Lei paulista n.º 2.753, de 14-10-1954, que alterou a antiga Lei Orgânica dos Municípios daquela Unidade Federativa, restabelecendo a respeito, e conseqüentemente pela competência dêste para legislar sôbre trânsito urbano, bem como para executar as medidas ou providências atinentes à fiscalização, policiamento, contrôle e regularização completa e perfeita de seu respectivo serviço, ao mesmo tempo que as conducentes a evitar ou prevenir e punir ou reprimir as infrações ligadas a tal serviço, dado o fato de interessar o mesmo não sòmente ao município, mas concomitantemente ao Estado que é, face ao sistema político administrativo de Govêrno sob o regime de República Federativa em que vivemos quem dita àquele, através do seu órgão legislativo competente, a norma jurídica de sua própria vida pública ou dispõe sôbre a sua própria organização como unidade autônoma simplesmente administrativa, o que vale dizer, sem poder de auto-organização, ou poder constituinte.

Proclama ainda o venerando acórdão acima citado, em certa passagem expressiva do parecer emitido pelo eminente Sr. Procurador-Geral da República e que foi adotado ou endossado pela

unanimidade dos conspícuos Srs. Ministros que o proferiram: "A autonomia municipal, ficou limitada pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse" (art. 28, inciso II, da Constituição federal). Êsse "peculiar interêsse", cumpre explicar-se, conforme esclarece mencionado acórdão no desenrolar de seus doutos e lúcidos fundamentos, é aquêle que é privativo, particular, inteira e totalmente da alçada do município, que é exclusivamente do âmbito de seu poder administrativo, que diz respeito restritamente à sua competência ou jurisdição administrativa. Assim sendo, o serviço de trânsito foge da sua alçada, poder ou jurisdição administrativa, por se tratar de um serviço que irradia um interêsse que exige a ação auto-suficiente do Estado, como unidade federativa detentora do poder de auto-organização ou de poder constituinte, e com possibilidade portanto de munir-se dos elementos necessários para dar conta cabal dos encargos múltiplos, complexos e variados atinentes a tal serviço. — A emprestar-se ao texto do art. 16 alínea 16, da Lei paraense n.º 158 (Lei Orgânica dos Municípios), de 31 de dezembro de 1948, expresso nestes têrmos: — "Compete ao Município prover tudo quanto diz respeito ao seu peculiar interêsse e, especialmente: veículos, transportes e trânsito público em geral" — a interpretação que lhe quiseram atribuir os impetrantes, qual seja a consistente no fato de se dever deduzir da redação de tal texto "ser o trânsito público em geral", ou todo o serviço de trânsito, notadamente no que se refere ao estabelecimento das normas para a sua regulamentação ou regularização, contrôle, policiamento, fiscalização e punição das respectivas infrações, de competência exclusiva do município, mesmo que se admita tratar-se do enquadrado dentro dos limites territoriais dêste ou do urbano, como querem os impetrantes, porque êsse serviço, como alegam êles, está compreendido dentro da expressão prover ao "peculiar interêsse municipal", usada no art. 28 da Constituição federal, era de tomar-se êsse dispositivo de lei como absolutamente inexeqüível, por contrário ao que taxativamente prescrevem os já citados dispositivos do art. 5.º e seus ns. X e XV, letra *j*, da Constituição federal, ao firmarem a competência da União para o estabelecimento do plano nacional de viação, bem como para legislar sôbre tráfego interestadual, e ainda os já também citados dispositivos dos artigos 18 e 6.º, da mesma Constituição, no que concerne à competência outorgada ao Estado para legislar de forma supletiva ou complementar sôbre matéria de trânsito e conseqüentemente para o estabelecimento do plano estadual de viação, concomitantemente com o de normas sôbre o tráfego intermunicipal; e assim de ter tido como visceralmente inconstitucional, como na verdade o é, e por conseguinte sem condições jurídicas para poder ter eficácia na sua exeqüilidade. Todavia, é de compreender-se que o sentido que o legislar constituinte quis dar ao texto de tal artigo da Lei Básica do País é diferente do que lhe quiseram emprestar os impetrantes, de vez que a expressão — "prover" — usada na redação dêsse artigo, parece estar empregada na acepção de "munir", "dotar", "dar", "fornecer", ou mesmo de "providenciar" ou "tomar providências acêrca de" (*Dicionário da Língua Portuguêsa*, de Cândido de Figueiredo, vol. II, pág. 378; *Enciclopédia e Dicionário Internacional*, vol. XVI, pág. 9.369), o que importa em concluir-se que ao município ou ao seu respectivo Prefeito compete sim, na realidade, como obrigação que lhes é imposta por lei, pôr a serviço do povo, da coletividade ou dos seus respectivos municípios, veículos, transportes, ruas, estradas, pontes e tudo finalmente necessário a permitir, facilitar e prodigalizar àqueles o trânsito público em geral, ou mais claramente explicando, os meios próprios de transporte ou de conclusão, digo, de condução,

quer de pessoas, quer de cargas, com que deve contar uma cidade ou um município, a par dos prodigalizados por particulares e mesmo pela União ou pelo Estado de cujo respectivo território tal município seja parte integrante, todos entretanto sujeitos ao regime de fiscalização, policiamento, regulamentação ou regularização, contrôle, prevenção e punição das respectivas infrações por parte do Estado, por intermédio de sua competente Delegacia de Polícia do Trânsito, com base nas leis federais reguladoras da espécie e nas supletivas ou complementarmente baixadas pelo Estado, como já foi epplicado acima.

O Código de Posturas Municipais não pode conter dispositivos que contrariem normas, regras ou princípios básicos acêrca da competência em matéria de serviço de trânsito, atribuída pela Lei Básica do País à União e ao Estado".

Recorreram o Sindicato dos Condutores de Veículos de Belém e a Prefeitura Municipal.

O Dr. Procurador-Geral é pelo não provimento, nestes têrmos (ler o parecer).

VOTO

O *Sr. Ministro Afrânio da Costa* (Relator) — Reformo o acórdão para conceder o mandado à Prefeitura Municipal de Belém que alega intervenção do Govêrno estadual, em assunto que é privativamente de seu interêsse, garantido pelo art. 28 n.º II da Constituição.

O objeto do mandado está fixado nas fôlhas 8 a 10 da inicial:

"Recentemente, como se não bastassem os atos anteriores, praticados às vésperas da eleição para Prefeito de Belém, ou seja, em setembro dêste ano e que são ainda bem lembrados por todos, soldados da Polícia Militar do Estado, pessoal da Guarda-Civil e outros policiais devidamente armados, a mando das autoridades referidas, ocuparam e ainda estão ocupando, há cêrca de dez dias, grande parte do ponto do estacionamento de automóveis de aluguel da Praça da República, às proximidades do Teatro da Paz, no qual estão localizados pela impetrante muitos automóveis, agora proibidos de estacionamento no referido logradouro, com manifesta e indiscutível ofensa ao poder constitucionalmente outorgado à impetrante, muito embora o Estado, como já vimos, nada tenha com o trânsito urbano e muito particularmente com os problemas de estacionamento de veículos nos limites da cidade.

Há, portanto, e como é público e notório em Belém, absoluta falta de garantia, para que a impetrante possa exercer livremente o poder e a competência que lhe foi outorgada pelas Constituições federal e estadual, justamente porque as autoridades estaduais, que deveriam ser as primeiras a fazer respeitar os princípios constitucionais, são as que iniciam o desrespeito e a desobediência aos dogmas máximos do país.

Impõe-se, por isso, a concessão da medida constitucional do mandado de segurança, para o efeito de cessarem as determinações ilegais e inconstitucionais das autoridades citadas com referência ao assunto de trabalho urbano e estacionamento de veículos, inclusive o recente ato que afeta o tradicional ponto da Praça da República, assegurado à impetrante o direito de exercer livremente sua atribuição constitucional, mediante a retirada das fôrças militar e policial do Estado, que se encontram intervindo nos assuntos citados à ordem das ditas autoridades coatoras.

E, tendo em vista a relevância do fundamento do pedido e que a impetrante está de fato impedida *manu militari*, de exercer os podêres constitucionais de sua competência no assunto em foco, o que constitui alarmante ofensa jurídico-político-administrativa, autorizante da intervenção federal, com visível prejuízo moral e material, requer mais a impetrante a concessão da medida liminar, de acôrdo com o

art. 7.º, inciso II, da citada Lei n.º 1.533, oficiando-se às autoridades coatoras apontadas no sentido de serem suspensos todos os atos das mesmas com respeito ao trânsito urbano e estacionamento de veículos, até solução final do pedido no julgamento do mérito".

Portanto, o mandado foi requerido para que cessasse a intervenção do Govêrno estadual do Pará, com utilização de sua fôrça policial e civil para obrigar a requerente a modificar o trânsito urbano e o estacionamento de veículos na cidade.

O Governador Magalhães Barata, em suas informações salienta:

"Realmente, o art. 28 da Constituição federal caracteriza a autonomia dos Municípios brasileiros, por dois pontos incisivos:

1.º — pela eleição de seu Perfeito e de seus Vereadores.

2.º — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse".

Caracteriza-se, pois, nesse tópico, a autonomia meramente administrativa: a eletividade dos prefeitos e dos vereadores, completando a sua autonomia, apenas, na administração própria em tudo o que concerne ao seu peculiar interêsse, com a faculdade de ação direta, ou ação normativa do Estado, pela intervenção nos Municípios, de acôrdo com o disposto no art. 23 da mesma Constituição federal; além do que, "é direito dos Estados dispor sôbre a organização municipal e legislar a respeito das questões que firam interêsses da coletividade constituída em Unidades da Federação".

Se o Município de Belém, por sua Prefeitura, não tem lei reguladora dos Serviços de Trânsito, devidamente organizada, não é possível o Estado admitir, e nem o Poder Judiciário consentir, que a Comuna chame a si êsses Serviços, de tão grande e inconfundível responsabilidade, sem organização nem orientação preestabelecidas, nas, sòmente, por injustificado capricho, para ferir de frente os interêsses do Povo, que representa a coletividade prevista no entendimento legal".

Esqueceram-se o Governador e o Tribunal *a quo* que o art. 28, n.º II, da Constituição tem uma letra *b*.

A autonomia dos municípios será assegurada: n.º II pela administração própria, no que concerne a assuntos de seu peculiar interêsse e especialmente (*b*) *pela organização dos serviços públicos locais.*

Um dos serviços públicos locais, que mais interessa ao município, é sem dúvida alguma a distribuição do tráfego e o estacionamento de veículos.

São serviços que devem obedecer aos característicos peculiares de cada município. Orientação do tráfego, sua distribuição no perímetro urbano, estacionamento de veículos há-de ser evidentemente do maior interêsse para o município.

Deixei propositadamente para o fim o acórdão do Supremo Tribunal, na representação n.º 263 de São Paulo, de que foi relator o Senhor Ministro Luís Gallotti, cujo voto foi acolhido unânimemente, participando eu do julgamento.

O acórdão anexado por certidão pelo Governador do Estado, não tem a aplicação que se lhe pretende dar.

Tratava-se de uma argüição de inconstitucionalidade da Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo. Vou ler na íntegra o voto do Sr. Ministro Luís Gallotti:

"VOTO — De acôrdo com a Douta Procuradoria-Geral, inclino-me pelo não reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei paulista n.º 2.753, de 1954.

Em voto, citado na resposta da Assembléia (fls. 30) e que êste Tribunal acolheu (recurso extraordinário n.º 15.425), tive ocasião de dizer: "Nada autoriza a suposição de que passou a competir a cada Município elaborar a sua própria lei orgânica, o que importaria atribuir aos municípios poder de auto-organização ou poder constituinte, que jamais tiveram e jamais pretenderam. Seria, aliás, uma subversão com-

pleta do regime, porque, dotadas de autonomia constituinte, as municipalidades seriam republiquetas em cada um dos Estados, êstes seriam federações de municípios, em contrário à noção de que Estado Federal é a União, federados são os Estados, cada um dos quais é do tipo simples ou unitário, ainda que descentralizado, como se descentralizam os Estados unitários, sob a forma comunal ou municipal (veja-se Castro Nunes, *Do Estado Federado e Sua Organização Municipal*, pág. 118 e seguintes). Posteriormente, na representação n.º 199, em voto que o Tribunal também acolheu, acentuei que a Constituição não declara expressamente que a Organização dos Municípios, asseguradas as suas instituições representativas e resguardada a sua esfera administrativa, seja da competência do Estado; mas tal competência está claramente subentendida, com as limitações expressas no art. 28 e outras que possam ser encontradas no texto constitucional. E ponderei: "A organização de suas municipalidades diz com a descentralização administrativa do Estado-membro. A êste assegura a Constituição, art. 18, parágrafos primeiro e segundo, o direito de reger-se pela Constituição e leis que adotar com os podêres explícitos e implícitos (que são os remanescentes, na teoria do Estado Federal) e a obrigação correlata de prover, êle mesmo às necessidades do seu govêrno e administração. Ora, as restrições a essa competência hão-de ser encontradas ou concludentemente inferidas no texto federal o que não me parece ocorrer no caso em discussão. Castro Nunes, no livro citado, observa (pág. 133) que a autonomia municipal se reduz, em última análise, à vantagem, demonstrada por uma experiência multissecular, de deixar às localidades um certo poder de tomar deliberações e executá-las, sôbre os assuntos da sua intimidade, que escapem à sua vida de relação com a província ou o Estado.

Esclarece, citando Dillon, que, na prática, as duas esferas se penetram, e é difícil, senão impossível, muitas vêzes, dizer onde acaba o interêsse do Município e começa o do Estado, o que empresta à diferenciação dos podêres um caráter mais teórico do que prático (pág. 149).

Traça a regra fundamental de que uma corporação municipal não tem outros podêres além dos enumerados na lei, notando que tôda dúvida razoável sôbre a existência do poder é resolvida pelos Tribunais contra o município" (pág. 49).

Após examinar o problema com relação aos Estados Unidos, pondera (pág. 150): "É de salientar que no Brasil qualquer dificuldade, nesse particular, está afastada, porque só por expressa delegação do Estado exercem as municipalidades certas atribuições derivadas do poder de polícia, que os Estados brasileiros, proibidos de legislar sôbre direito substantivo, possuem em muito menor porção do que as repúblicas da União americana.

Volta a acentuar (págs. 205-206) "que as duas atividades, do Estado e do Município, se penetram, confundem-se os interêsses de ambos muitas vêzes, raros são os assuntos dos quais, pelo só fato de estarem confinados na área territorial do município, se pode desinteressar o Estado, muitos dêsses assuntos, peculiares ao município antigo, são hoje atendidos concorrentemente pelo Estado e pelas Municipalidades, quando não absorvidos totalmente por aquêle".

Depois de citar Hauriou (pág. 206), observa (pág. 207), "que a distinção parte da possibilidade pressuposta de serem demarcados os dois campos de ação, as duas ordens de interêsses; e daí a conceituação da chamada esfera própria; mas nessa conceituação é que reside tôda a dificuldade, porque, se era fácil no Estado antigo isolar certos problemas locais, é dificílimo, senão impossível, consegui-lo, em grande número de serviços, no Estado mo-

derno penetrado das idéias socialistas e influenciado na sua vida administrativa pelo intenso desenvolvimento industrial e pelas condições da vida contemporânea, que estabelecem uma rêde de interêsses comuns entre o Estado e as suas cidades".

Pontes de Miranda, comentando o art. 28 da Constituição (Segunda Edição, vol. 2.º, pág. 124) escreve: "A administração dos Municípios é própria, daí caber-lhes a organização dos serviços públicos locais (*Constituição de 1946*, art. 28, § 2.º, *b*); porém, isso só se entende dentro dos limites que a lei orgânica traçou aos podêres locais".

"E, após fazer uma enumeração de funções municipais (págs. 131-132), entre as quais a referente ao transporte de mercadorias e de pessoas, acrescenta, no tocante à competência do Município: — "Em muitos dêstes assuntos a competência fica sujeita ao branco que lhe deixou a legislação federal, ou lhe deixaram as legislações federal e estadual". Ivair Nogueira Itagiba, por sua vez, no seu livro sôbre a Constituição de 1946, volume 2.º, pág. 261, doutrina que é o Estado quem declara em que consiste a autonomia dos Municípios, inclusive indicando-lhes as coisas de seu peculiar interêsse; a autonomia, as atividades, as atribuições dos Municípios, se alargam ou se estreitam consoante a organização estrutural do país; o interêsse local, em muitos assuntos, é regulado por leis substantivas federais".

E observa (pág. 262): — "A autonomia não pode ter uma conceituação exata, uma delimitação precisa, porque em se achando como se acha, no campo das matérias de peculiar interêsse, a sua fixação depende da maior ou menor compreensão destas. O peculiar interêsse é variável".

Depois de ponderar que não raro se entrechocam as múltiplas atividades e funções municipais com as convencionadas estaduais (pág. 264), e que não é fácil a demarcação de fronteiras, diz (pág. 265), que se há funções puramente municipais e outras irrecusàvelmente estaduais, a mor parte depende da cooperação entre os executivos dos Municípios e dos Estados-membros; cumpre considerar, primeiro, que as cidades verificaram a inexeqüibilidade de certos serviços públicos urbanos, dado o seu caráter interurbano, e, por conseqüência, estaduais; e, em segundo lugar, a necessidade de racionalizar e coordenar as atividades do Estado-membro, da região e da cidade, para se atender aos altos interêsses econômicos e sociais comuns.

Os acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, citados na representação da Prefeitura, são anteriores à lei em questão, tendo a Assembléia Legislativa, em sua resposta, invocado aresto posterior à mesma lei que lhe deu aplicação.

Diante do exposto, rejeito a argüição de inconstitucionalidade da Lei paulista n.º 2.753, de 14 de outubro de 1954".

Vê-se por aí que o Supremo Tribunal não afirmou, que aos municípios não coubesse orientar o tráfego ordinário de veículos e seu estacionamento nem retirou dos municípios o poder de policiar tais situações, ordinàriamente.

Entendeu que em casos extraordinários por via de um entendimento recíproco, há-de existir uma colaboração, dado o interêsse conjunto do Estado e do Município. Por exemplo, paradas militares, perturbações de ordem pública, tráfego intermunicipal, ninguém pode negar a necessidade de uma orientação do Estado.

Mas, permitir que sirva de pretexto para abolir completamente a organização do serviço municipal, entregando ao Estado, é que não me parece enquadrar-se no sentido do art. 28 n.º II letra *b* da Constituição.

ACRÉSCIMO AO VOTO

O *Sr. Ministro Afrânio da Costa* — Sr. Presidente, peço perdão pela extensão do meu voto, mas se trata de um caso em que o govêrno do Pará quer

dar aplicação exorbitante, a meu ver, a um acórdão do Supremo Tribunal Federal. Eu quis fazer um confronto, a fim de verificar se o acórdão do Supremo Tribunal Federal podia aplicar-se com a extensão que lhe quer dar o govêrno do Pará, acho que não é possível. Reformo o acórdão para conceder a segurança, a fim de que a Municipalidade de Belém possa regular o estacionamento dos seus veículos e o trânsito dentro da cidade, desde que não haja colisão com os interêsses do Estado.

PEDIDO DE VISTA

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista o Sr. Ministro Luís Gallotti, depois de votar o Sr. Ministro-Relator pelo provimento dos recursos.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato da Silva.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Senhores Ministros Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada.

VOTO

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* — O presente caso é diferente dos que temos julgado, vindos de São Paulo, pois, quanto a êstes, o Estado invoca a sua Lei n.º 2.753, de 14-10-954, cuja constitucionalidade o Supremo Tribunal reconheceu na representação n.º 263, de que fui relator.

E, mesmo de referência a São Paulo, distinguimos entre trânsito e estacionamento de veículos, para, quanto ao último, admitir a competência do Município.

Ora, no caso em julgamento, do Pará, a Prefeitura impetrante invoca até dispositivo da Lei Orgânica dos Municípios paraenses (fls. 7), que é bem diverso daquele contido na lei paulista.

Assim, concluo com o eminente Ministro-Relator, dando provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, sem divergência de votos.

Deixaram de votar, por não assistir ao Relatório, os Ministros Lafayette de Andrada e Ribeiro da Costa.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato da Silva.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Afrânio da Costa, Relator, Henrique D'Ávila (substitutos, respectivamente, dos Exmos. Srs. Ministro Rocha Lagoa e Nélson Hungria que se encontram em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães e Barros Barreto.