SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO — LICENÇA — D.N.E.R.

— Não satisfeitos os pressupostos da concessão de licença para o serviço de transporte coletivo em estradas federais, cabe mandado de segurança contra o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem que a outorgou.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

D.N.E.R. *versus* Única Auto Omnibus S. A. e outra
Agravo de petição em mandado de segurança n.º 4.610 — Relator: Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravo de Petição em Mandado de Segurança n.º 4.610, do Distrito Federal:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plenária, por decisão unânime, em negar provimento a ambos os recursos, para confirmar a decisão recorrida, na conformidade das notas taquigráficas retro que êste integram. Custas *ex lege*.

Rio, 8 de agôsto de 1955 (data do julgamento). — *Vasco Henrique d'Avila*, Presidente. — *Alfredo Bernardes*, Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — A Única Auto-Ônibus S.A., e a União de Transportes Interestadual de Luxo S.A., "Util", organização de transportes coletivos de passageiros, sediada a primeira nesta Capital e a segunda, em Petrópolis, impetram segurança contra o ato do Senhor Diretor Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que outorgou à emprêsa G. Lobo Viação Rio Lux, concessão para explorar um serviço de micro-ônibus entre o Rio de Janeiro e Petrópolis, linha que as suplicantes são concessionárias e cuja exploração, com exclusividade, têm direito, de acôrdo com

as "Instruções para Licenciamento em caráter precário dos Veículos destinados ao Serviço de Transporte Coletivo de Passageiros nas Estradas de Rodagem Federais", a que se refere o Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945, aprovadas pelo despacho do Sr. Presidente da República, de 26 de maio de 1946. Alegam as suplicantes em resumo, o seguinte:

"Que há cêrca de dezoito (18) anos, as impetrantes, conhecidas pelas designações de ÚNICA e ÚTIL, exploram os serviços de transporte coletivo de passageiros, por meio de auto-ônibus, entre o Rio e Petrópolis; serviço perfeito, "o mais equilibrado sistema de transporte existente no país", cuja eficiência e pontualidade são tradicionalmente conhecidas, "organizações que deixaram de se pertencer, porque já se transferiram, há muito, para o patrimônio de tôdas, passando a constituir, na bôca do povo, *as nossas* emprêsas, os nossos ônibus";

b) que estão na triste perspectiva, sob a real ameaça de ver desmoronar-se tudo que foi construído numa vida de trabalho e de longa experiência, em virtude do ato impugnado: a pródiga outorga de concessão desnecessária à Viação Rio Lux para exploração de um serviço de micro-ônibus;

c) que a outorga da concessão foi feita de encontro à legislação especial que rege a matéria: desatendeu-se à existência de outros meios de transporte servindo à região, não foram consultadas as impetrantes; não se investigou sôbre a *insuficiência* de transporte existente, sôbre a real utilidade do nôvo serviço;

d) que, na realidade, os estudos procedidos pelo 7.º Distrito Rodoviário e, de modo especial, as estatísticas adrede levantadas, revelaram que a taxa média de ocupação dos ônibus da ÚNICA e da ÚTIL, não excedia a média de 65%, na linha Rio-Petropolis, equivalente dizer que, em média, ditos ônibus viajam com mais de 35% de lugares vagos;

e) que o Tribunal Federal de Recursos, no Mandado de Segurança n.º 2.936, decidiu sôbre caso idêntico, em favor da Emprêsa de Ônibus Pássaro Marron S.A.

Solicitadas informações, prestou-as a autoridade (fls. 34-38)

Oficiou o Dr. Procurador da República, manifestando-se contrário ao deferimento da segurança (fls. 40-42).

Requisitado o processo administrativo n.º 3.856-53, do mesmo foram extraídas peças que se acham a fls. 54-64.

II — Pelo Decreto n.º 20.146, de 7-12-45, foi atribuída ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem competência para "conceder licença para os serviços de transporte coletivo de passageiros nas estradas de jurisdição federal" (art 1.º V).

Entretanto, o Govêrno Federal, "considerando que a autonomia administrativa do Departamento *não pode ser absoluta*", ao reorganizar, pelo Decreto-lei n.º 8.463, de 27-12-1945, o D.N.E.R. limitou êsse poder de concessão, estabelecendo, art. 2.º:

"Ao Departamento Nacional compete:

e) conceder e fiscalizar os serviços de transporte coletivo de passageiros nas estradas federais, de *acôrdo com a legislação respectiva*".

As *instruções* baixadas para o licenciamento, em caráter precário, de veículos, destinadas para o licenciamento, em caráter precário de veículos destinados ao transporte coletivo de passageiros nas estradas federais — seguindo as determinações do Decreto-lei n.º 8.463-45 — subordinam a concessão de mais uma linha a normas, condições, que não foram seguidas pela autoridade impetrada.

III — Para conceder licença à emprêsa de micro-ônibus Viação Rio Lux, estava o D.N.E.R. sujeito às seguintes exigências legais:

a) verificação da insuficiência dos serviços das impetrantes;

b) comprovação da necessidade da nova linha pelas estatísticas de tráfego e estudo das *condições econômicas* da região;

c) consulta prévia e obrigatória às cessionárias — no caso de insuficiência — sôbre a possibilidade de melhorar os serviços respectivos.

Essas normas do art. 14 e § 1.º, não foram seguidas.

Tão importante é, no caso de pedido de nova linha, verificar a situação das já existentes, que as instruções exigem apresentar a requerente relatório contendo, entre outros dados, "informações sôbre os outros meios de transporte coletivo que servem à região, mencionando os respectivos itinerários, tarifas e *horários*" (artigo 4.º, inciso 5, letra *c*).

(Diga-se de passagem que a Viação Rio Lux não apresentou êsse relatório, como verifico no processo administrativo).

A nenhuma das condições (a), (b) e (c) obedeceu a autoridade.

Não se preocupou com a verificação da possível ineficiência do serviço das impetrantes. Abandonou os dados estatísticos apresentados pela Secção de Tráfego do 7.º Distrito Rodoviário. Deixou de consultar as concessionárias — consulta *prévia e obrigatória.*

Com farta dose de arbítrio — que o Decreto-lei n.º 8.463 procurou expungir — concedeu a licença sob color de servir ao interêsse público.

Bastaria a ausência da consulta prévia e obrigatória para caracterizar a ilegalidade do ato.

Cabe, porém, aqui, uma consideração para pôr em evidência o perigo da violação das normas de conduta: o ato impugnado veio criar uma concorrência cujos efeitos são difíceis de prever: duas emprêsas antigas vêem-se frente ao perigo de sucumbir: uma nova emprêsa concessionária lança-se em concorrência com outras veteranas experimentadas; e o público, êste, em cujo benefício se praticou a *ilegalidade*, não se sabe se está ameaçado de ficar sem transporte eficiente.

Isto, ainda, porque, não se verificou insuficiência dos serviços existentes e fêz-se *tabula rasa* do "estudo das *condições econômicas* da região".

Como quer que seja, a autoridade abandonou os ditames legais, seguindo a rota do discricionarismo. Abandonou as *Instruções* que, boas ou más, eram normas obrigatórias, limitativas do arbítrio.

Pelos motivos expostos, julgo procedente o pedido e concedo o mandado de segurança, declarando ilegal, o ato concessionário.

Custas pelo impetrado.

Desta decisão recorro *ex-officio.*

P.R.I.

Oficie-se.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1954 — a) — *Jônatas Milhomens*".

Solicitadas informações prestou-as a autoridade coatora as seguintes: (fls 34 e 38 ler). Oficiou o Dr. Procurador da República manifestando-se contrário ao deferimento da segurança. Por sentença de fls. 74 a 77, o *writ* foi concedido nestes têrmos: (ler). O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), informado, agravou de fls. 82 a 87 (ler) as emprêsas ÚNICA e ÚTIL — contraminutaram de fls. 93 a 98 (ler) e nesta instância a Subprocuradoria invocando os fundamentos da minuta de agravo opinou pela reforma da sentença agravada

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — As "Instruções" referidas (Decreto-lei n.º

8.463), elaboradas pelo Conselho Rodoviário Nacional e aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, por despacho de 26 de maio de 1946, admite a concessão de licença para mais de uma emprêsa em uma mesma linha de transporte "desde que o DNER verifique a insuficiência dos serviços existentes e se comprove a sua necessidade pelas estatísticas do tráfego e estudo das condições econômicas da região, não podendo, entretanto, haver coincidência de horários, mantidos os mesmos preços de passagem". Estabelece, ainda, o seu art. 14, § 1.º, que, sempre que fôr requerida licença para o estabelecimento da linha em percurso já servido por outra emprêsa, o concessionário da linha existente será consultado, prévia e obrigatòriamente, antes da autorização sôbre a possibilidade de melhorar o serviço, de modo a atender às necessidades da região. No caso dos autos o DNER não alegou, sequer insuficiência dos serviços existentes, prestados pela ÚNICA e pela ÚTIL, na qualidade de concessionárias da linha referida, nem as consultou "prévia e obrigatòriamente", sôbre a possibilidade de melhorar aquêle serviço antes de conceder autorização à Viação Rio Lux para transportar passageiros nos seus micro-ônibus, entre esta Capital e Petrópolis. Assim, se a Viação Rio Lux fôsse uma emprêsa de ônibus — seria de conceder-se a segurança, sem maiores indagações, por inobservância das Instruções aludidas, tal como sucedeu, por maioria de votos ao mandado de segurança n.º 2.936, requerido pela Emprêsa de Ônibus Pássaro Marron S.A., de que foi relator o eminente Ministro Aguiar Dias. Mas, a Rio Lux não é uma emprêsa de ônibus, e, sim, micro-ônibus concessionária de transporte de passageiros entre esta Capital e a Cidade mineira de Juiz de Fora. Altera essa circunstância os têrmos do problema? Parece-me que não. Pois, micro-ônibus são ônibus pequenos, com capacidade para 20 passageiros o que vale dizer que dois dêles, trafegando de meia em meia hora, transportaram mais passageiros que cada ônibus das agravadas, com capacidade de 35 passageiros, trafegando de hora em hora. A concessão de licença a Rio Lux para explorar o transporte de passageiros no itinerário Rio-Petrópolis redundará, a meu ver, em ruína econômica das agravadas, cujos ônibus, atualmente, trafegam com 65% de seus lugares ocupados. Além disso, as agravadas, a fim de se livrarem da aludida concorrência ruinosa, se prontificaram caso o DNER julgasse necessário, um serviço de micro-ônibus para o itinerário aludido, a realizar o aludido serviço, pelo que requereram a necessária autorização (fls. 56). Pelo exposto, nego provimento ao recurso do ofício e ao agravo, para confirmar a sentença agravada.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Também concedo a segurança. Nego provimento, mesmo porque a comprovação da necessidade de uma terceira linha é exigida pelo art. 14, das Instruções, bem como o seu parágrafo único, que exige a audiência obrigatória prévia. Ora, em nenhum dêsses dois dispositivos fundou-se o ato inquinado de violento e ilegal. O parecer, segundo percebi, do órgão competente, é no sentido de que ainda há uma falta de 36% no transporte para que êle seja total. De maneira que, não há necessidade de uma terceira linha. Quanto a não audiência, não obstante ser expressa a condição *sine qua*, por isso que pode a parte vir a fazer o que o Relator acabou de aludir, no final de seu voto, a querer melhorar suas próprias condições de tráfego, também foi violado. Portanto, quer por um motivo, quer por outro, a segurança se impõe. Mantenho a decisão. De acôrdo com o Relator.

DECISÃO

(Julgamento do T. Pleno, em 8-8-55)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

À unanimidade, negou-se provimento a ambos os recursos.

Não tomaram parte no julgmento os Srs. Ministros Artur Marinho e Aguiar Dias. Os Srs. Ministros Mourão Russell, João José de Queiroz, Elmano Cruz e Djalma da Cunha Mello votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique d'Ávila.