MUNICÍPIO — COMPETÊNCIA PARA REGULAR O SERVIÇO DE TRÂNSITO — CONCESSÃO E AUTORIZAÇÃO

— Cabe ao Município regular o serviço de trânsito dentro de seu território.

— A simples permissionária do serviço de transporte coletivo não se pode insurgir contra a concorrência de outra emprêsa.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Prefeitura Municipal de Santo André *versus* Emprêsa de Transportes Coletivos "Viação Santa Terezinha Ltda."
Agravo de petição n.º 38.459 — Relator: Sr. Desembargador ADRIANO MARREY

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição nº 38.459, da comarca de Santo André, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, agravante o Prefeito Municipal de Santo André e agravada a Emprêsa de Transportes Coletivos "Viação Santa Terezinha Ltda.": Acordam, por unanimidade de votos, os Juízes da Primeira Câmara Civil do Tribunal de Alçada, dar provimento a ambos os recursos pendentes — de ofício e de agravo — a fim de,

reformando a veneranda decisão recorrida, declarar cassada e sem mais efeito a segurança concedida.

Custas, pela impetrante e ora agravada.

1. Segundo consta, a Emprêsa de Transportes Coletivos "Santa Terezinha Ltda.", com sede em Santo André, impetrou mandado de segurança, contra ato do Sr. Prefeito dêsse Município, pelo qual autorizava a "Viação Campestre Ltda." a estabelecer uma linha de ônibus com percurso da Estação de Utinga, via Bairro Santa Terezinha, Santo André, até Capuava, cobrindo itinerário que a impetrante já vinha percorrendo, na qualidade de permissionária, conforme autorização do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado.

Entende a impetrante que a concessão dada pelo impetrado, além de irregular, vinha estabelecer uma competição, que poderia tornar-se ruinosa aos seus interêsses, uma vez que se acha legìtimamente autorizada, por autoridade competente, a trafegar com seus veículos, naquele percurso, servindo aos usuários da zona.

Considerando-se, pois, titular de direito líquido e certo, a "não ser molestada nas suas lícitas atividades, através da concorrência desleal, autorizada por autoridade incompetente, no caso, o Sr. Prefeito Municipal, sendo, portanto, manifestamente ilegal o ato seu que autorizou a "Viação Campestre Ltda." a percorrer itinerário da impetrante" (textual) pediu esta a segurança de início referida.

2. Concedida a medida liminar, de suspensão do ato impugnado (fls.), prestou informações o Chefe do Executivo Municipal de Santo André, dizendo, preliminarmente, não se vislumbrar no alegado *ex adverso* seu propalado direito, visto que "não juntou comprovante algum de sua concessão, para exploração de transporte coletivo, não esclareceu o itinerário que explora, não provou sua existência legal, e nem sequer declarou o número de seu Certificado de Utilidade e Conveniência pública" (textual). A prova indispensável não viera aos autos. Sequer procuração havia a impetrante exibido... No entanto, o mandado de segurança não comporta vacilações ou controvérsia acêrca de questões de direito ou prova.

Ademais, acrescentou o impetrado — enganava-se a impetrante, ao negar competência à Municipalidade para autorizar a "Viação Campestre Ltda." a explorar o transporte coletivo, no itinerário suposto. O que realmente foi autorizado se acha exclusivamente no Município de Santo André. O restante dêsse itinerário, indo até a estação de Capuava, fôra autorizado pela Diretoria do Serviço de Trânsito do Estado, após os trâmites legais. Explica ainda nada haver de ilegal na autorização expedida, motivada pela deficiência do transporte coletivo daquela zona.

Por outro lado, o Decreto estadual nº 18.493, de 11 de fevereiro de 1949, invocado pela impetrante, é inaplicável, pois diz respeito às linhas intermunicipais, o que não se dá na espécie. O convênio que existira, com a Fazenda do Estado, estabelecendo critérios provisórios, delimitadores das competências estadual e municipal em tudo o que concernia aos serviços de trânsito, fôra denunciado pela Municipalidade. Em conseqüência ficou esta, como prescreve a Lei Orgânica dos Municípios (Lei nº 1, de 18 de setembro de 1947, e Lei nº 2.081, de 27 de dezembro de 1952, art. 22, § 1º, ns. V e X), com plena autonomia para a concessão de linhas de transporte coletivo, de acôrdo com as necessidades surgidas.

Além disso, não haveria concorrência ruinosa, pois o percurso da impetrante é de 18 km, enquanto o da "Viação Campestre Ltda.", na parte em que coincidem, é de 3 km (Estação de Utinga à de Santo André). A descrição da impetrante dá a impressão de que ela explora sòmente o itinerário entre a Estação de Utinga, via Bairro de Santa Terezinha, Santo André até Capuava,

quando, na verdade, seu itinerário é de Capuava à cidade de São Paulo, no Parque D. Pedro II, tanto que o valor da passagem é de Cr$ 15.00. A linha concedida vinha prestando ótimos serviços, atendendo aos protestos da população, obrigada a esperar longo tempo para a condução. A medida judicial liminar viera, entretanto, interrompê-la. Pediu, pois, o impetrado fôsse denegada a segurança (fls.).

3. Ouvido, opinou o Ministério Público no sentido de que se denegasse o *writ* (fls.). E assim resolveu o MM. Juiz, pela respeitável sentença de fls., denegando a segurança impetrada.

4. Agravando a "Viação Santa Terezinha Ltda." nos têrmos do art. 12 da Lei federal nº 1.533, de 1951 (fls.), houve por bem o Dr. Juiz de Direito de reformar sua própria decisão e agora conceder a segurança, asseverando que a "competência para disciplinar o tráfego de coletivos e permitir a exploração de suas linhas, é do Estado e não do Município", mesmo para as linhas municipais (fls.).

5. Recorreu o MM. Juiz, de ofício. E pediu à Prefeitura de Santo André a remessa dos autos a êste Tribunal, nos têrmos do art. 845, § 7º, do Código de Processo Civil. Esclarece-se que nas razões de seu agravo, na derradeira linha, havia a impetrante da segurança atribuido à causa o valor de Cr$ 100.000,00 (fls.) suprindo falha não percebida, desde a inicial.

6. Nesse interim, o Dr. Juiz de Direito mandou oficiar ao Sr. Delegado de Polícia, a fim de que se cumprisse desde logo a segurança deferida (fls.). Reclamou a Municipalidade (fls.) sem sucesso (despacho de fls.).

Em vista disso, pediu o Sr. Prefeito Municipal, ao Exmo Sr. Juiz Presidente dêste Tribunal, nos têrmos do art. 13 da Lei nº 1.533, de 1957, fôsse sustada a execução da respeitável decisão recorrida (fls.) Deferida a providência solicitada (fls.) agravou a "Emprêsa de Transportes Coletivos Santa Terezinha Ltda." para o egrégio Tribunal Pleno (fls.). Êste, porém, pelo respeitável acórdão a fls., negou, unânimemente, provimento ao recurso e manteve o respeitável despacho agravado, por seus fundamentos.

7. Foi a seguir aberta vista à douta Procuradoria-Geral da Justiça, a qual, em parecer da lavra do Dr. Marcelo Ribeiro dos Santos, opinou pelo provimento do recurso e reforma da decisão em aprêço (fls.).

8. Isto pôsto, conforme bem demonstrado nesse preclaro parecer, não pode subsistir a respeitável sentença agravada. O estabelecimento de linhas de transporte coletivo, de âmbito exclusivamente municipal, isto é, apenas dentro da área do respectivo município, é da competência dêste.

Assim fôra reconhecido na Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Lei estadual nº 1, de 18 de setembro de 1947), *in verbis*: "Artigo 16 — Compete ao Município prover aos seus interêsses e ao bem-estar de sua população.

§ 1º. Cabe-lhe privativamente:

X — 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."

Não obstante haja êsse dispositivo sido modificado pela Lei estadual nº 2.753, de 14 de outubro de 1954, não se excluiu da competência dos municípios a regulamentação do transporte de passageiros.

E não era realmente possível subtrair-lhes êsse poder, visto que a Constituição federal, assegurando aos municípios sua autonomia, estabeleceu que esta se manifestaria, não apenas mediante a eleição do Prefeito e dos Vereadores, como também pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse; e ainda, pela decre-

tação a arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas e pela organização dos serviços públicos locais (art. 28).

Ora, entre êstes se alinha, por ser próprio da vida urbana, tal qual o da água, da luz, do saneamento, da higiene e do abastecimento etc., também o relativo ao transporte, especialmente coletivo, porque todos afetam à população em geral, no interêsse imediato de seu confôrto, saúde, alimentação e locomoção.

Diz respeito, o problema do transporte, ao que é do mais peculiar interêsse municipal, pois são os municípios que recebem os benefícios dêle oriundos e que se destinam à sua pessoa.

Não poderia, destarte, a legislação estadual privar o município dessa atribuição, que há de ser exercida de modo a satisfazer as necessidades primárias de sua população.

Atendem tais serviços aos chamados "interêsses locais", quer dizer, aos que são "mais diretamente necessários às exigências do povo, em sua vida quotidiana 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 êsse interêsses" (v. Temístocles Brandão Cavalcânti, *A Constituição Brasileira Comentada,* 3ª ed., vol. I, pág. 364).

E isto tem sido reconhecido por juristas de notório saber, entre os quais cumpre destacar o atual Ministro Victor Nunes Leal, em parecer versando a competência dos Estados e Municípios para disciplinar o tráfego urbano, onde deixou bem claro que "o transporte coletivo no território do município constitui incontestàvelmente matéria da competência municipal, sendo objeto de concessões ou autorizações outorgadas pela comuna (v. *Rev. de Dir. Administrativo,* vol. 33/474, e segs., esp. página 480).

8. Pode haver, no tocante à regulamentação do trânsito, uma como que competência concorrente, dada a sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal.

Mostra, a propósito, o Dr. Hely Lopes Meireles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro,* que no tocante a essa matéria dispõe a União, mediante regras gerais, contidas no Código Nacional de Trânsito. Interferem os Estados membros, estabelecendo impostos e taxas rodoviárias e baixando a regulamentação geral do trânsito. Aos municípios cabe, finalmente, os "serviços locais, estacionamento, circulação, sinalização etc.". Explica o autor — "isso porque sôbre cada facêta do assunto há um interêsse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao município, a êle cabe regularmente a matéria, como assunto de seu peculiar interêsse" (vol. I, pág. 92).

É claro também que não exige a Constituição federal, que para pertencer à competência do município, deva a matéria ser de exclusivo interêsse municipal, com eliminação de qualquer interêsse imediato do Estado ou da União. Sublinha nesse ponto o ora Ministro do egrégio Supremo Tribunal, Victor Nunes Leal, que "se assim fôsse, teria o legislador constituinte incidido numa indisfarçável contradição, atribuindo aos municípios uma autonomia que na sua própria definição não poderia existir" (loc. cit., pág. 478).

Ora, não se pode negar que o serviço de transporte coletivo intramunicípio é do peculiar interêsse local. Constitui um serviço público, que se exerce mediante atos de permissão (e não concessão), feitos a pessoas ou emprêsas que se revelam idôneas e capacitadas, para que prestem ao público local o serviço que êste demanda.

10. A lei estadual nº 2.753, de 14 de outubro de 1954, dando nova redação ao inciso X do § 1º, do art. 16, da Lei estadual nº 1, quis deixar expresso que as atribuições relativas ao serviço geral de trânsito seriam do Estado, fi-

cando aos municípios o encargo de "regulamentar a utilização dos logradouros públicos, respeitados os dispositivos do Regulamento Geral do Trânsito para o Estado de São Paulo, aprovado pelo Decreto nº 9.149, de 5 de maio de 1938"...

Não se subtraiu, contudo, aos municípios a possibilidade, que lhes garante a Lei Magna Nacional, de organizar os serviços públicos de peculiar interêsse local, concernentes ao transporte no território municipal.

Vem a calhar a observação de Pontes de Miranda, ao art. 28 da Constituição federal, no sentido de que "os municípios não podem ser privados, ainda pela Constituição estadual, da competência para organizar os seus serviços. Seria reduzir a autonomia municipal a simples autonomia administrativa, executiva, só lhes deixar o cumprimento de normas que a Constituição estadual ou as leis estaduais ordinárias lhes ditassem" (v. *Comentários à Constituição de* 1946", 1ª ed. vol. I, pág. 486).

E o mesmo diz o Dr. Hely Lopes Meireles "na atribuição genérica da organização dos serviços públicos locais, a Constituição deferiu aos Municípios, não só os serviços públicos pròpriamente ditos, como também os serviços de utilidade pública, isto é, quer os que o município mantém com suas rendas públicas, quer os que mantêm através de concessionários ou permissionários de sua exploração" (op. cit., vol. I, pág. 55).

Em suma, a disposição da Lei nº 2 753 não é inconstitucional, porque se refere ao trânsito e não ao serviço público de transporte municipal, que aos municípios não se nega possam e devam organizar.

11. Mesmo, porém, assim não fôsse, e a referência que essa Lei nº 2.753 faz ao antigo Regulamento Geral do Trânsito para o Estado de São Paulo, aprovado pelo Decreto estadual nº 9.149, de 6 de maio de 1938, mostra que aos municípios continua a competir a faculdade de dar permissão para o estabelecimento de linhas de transporte municipal.

Dispõe o art. 180 dêsse diploma que o serviço de transporte de passageiros de ônibus, automóveis ou em automóveis-lotação, depende de licença da Prefeitura Municipal. E o art. 181 é expresso ao determinar que "para obter da Prefeitura Municipal licença ou concessão para explorar o serviço de transporte acima enunciado, exibirão os interessados prova de que já têm devidamente aprovados pela DST os itinerários respectivos".

Assim está reconhecido que aos municípios compete dar licença ou permissão para o estabelecimento do serviço de transporte de passageiros em ônibus, automóveis, ou autolotações, dentro naturalmente de seus lindes territoriais.

Por sua vez, a legislação posterior, a saber — Decreto estadual nº 18.943, de 11 de fevereiro de 1949 e Decreto estadual nº 36.780, de 17 de junho de 1960 — sòmente regulamentam o serviço de transporte coletivo intermunicipal. A permissão para o serviço apenas municipal continuou como atribuição das prefeituras locais. Aliás, assim dispõe a Lei estadual nº 1, de 18 de setembro de 1947, indicando como de competência privativa dos municípios, a "concessão de serviços públicos de caráter local, e dos demais concernentes ao município, respeitado o interêsse geral do Estado e dos outros Municípios" (art. 16, nº V).

12. Vê-se, por tudo o que ficou exposto, que a competência dos municípios, na matéria discutida, é certa, garantida na Constituição federal e consagrada nas leis do Estado.

E não vale o argumento da impetrante da segurança, de vir a linha permitida fazer-lhe concorrência. Seu trajeto — de Utinga a São Paulo, é de 18 km, enquanto que o da linha da

Emprêsa "Viação Campestre Ltda.", na parte em que se superpõe, não passa de 3 km.

De qualquer forma, sendo mera permissionária, e não concessionária, não pode a impetrante insurgir-se contra o que chama de concorrência da outra emprêsa de transportes.

Aliás, lembrou o Dr. Procurador da Justiça oficiante, que "a respeito, a primazia é da linha municipal na zona urbana, pois, segundo o Decreto nº .. 18.493, de 11 de fevereiro de 1949, artigo 10: "o preço das passagens, nos trechos em que a linha interferir com o percurso dos serviços urbanos, não poderá ser inferior nem igual ao cobrado por êstes". E é de se ter em vista ainda que as autoridades estaduais competentes, para a expedição do "certificado de conveniência e utilidade", não se opuseram ao estabelecimento da nova linha de ônibus" (textual).

Dado o que se expôs, bem de ver-se que a segurança concedida deve ser revogada, e assim fica julgado, fazendo-se oportunamente as devidas comunicações.

São Paulo, 24 de abril de 1961 — *J. G. R. de Alckmin,* Presidente com voto — *Adriano Marrey,* Relator — *Dimas R. de Almeida.*