— No exercício do poder de polícia e em razão da autonomia pela qual lhe compete regular matéria de seu peculiar interesse, é lícito ao município exigir alvará de localização para estabelecimento de empresa pública federal.

— Competência da Justiça Federal para conhecer de mandado de segurança impetrado por órgão federal contra ato de autoridade municipal ou estadual.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Município do Rio de Janeiro *versus* Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Recurso Extraordinário nº 97.273 — Relator: Sr. Ministro
ALDIR PASSARINHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por sua Segunda Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, 13 de maio de 1983. *Djaci Falcão,* Presidente. *Aldir Passarinho,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos impetrou mandado de segurança contra

ato do Diretor do 24º Distrito de Fiscalização da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, que lhe estava exigindo o pagamento da taxa de renovação de licença de localização e multa de 100%, por não ter renovado o alvará da Agência Postal localizada em Santa Cruz, sob pena de interdição desta.

O MM. Juiz Federal da 6ª Vara do Rio de Janeiro, Dr. Carlos Augusto Thibau Guimarães concedeu a segurança impetrada e o Tribunal Federal de Recursos confirmou a sua decisão, em acórdão exteriorizado nesta ementa (fls. 120):

"Taxa de renovação de alvará de licença.

As empresas públicas, como a dos Correios e Telégrafos, que exploram em caráter monopolístico determinados serviços, não estão sujeitas ao regime tributário das empresas particulares.

Confirmação da sentença."

Irresignado, recorreu extraordinariamente o município do Rio de Janeiro, com fundamento na letra *a* da permissão constitucional, argüindo, ainda, relevância da questão federal, afinal não conhecida.

Em suas razões, sustentou a municipalidade que o v. aresto impugnado negou vigência ao art. 5º, II, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, bem como ao Decreto-lei nº 509/69, além de, em se apoiando no art. 8º, XII, da Constituição da República, ofender aos §§ 1º e 2º do art. 19, inclusive ao art. 170, § 3º da Lei Maior, à consideração de que é vedado à União e aos estados instituir imposto e não taxa sobre o patrimônio, a renda e os serviços uns dos outros e isto é extensivo, apenas, às autarquias e a recorrida não é uma autarquia.

Inadmitido o recurso, agravou o recorrente. Provido o agravo, subiram os autos a esta Corte. Aqui, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República pelo conhecimento e provimento do apelo último.

É este o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): A matéria não me é estranha, eis que, como vice-presidente do eg. Tribunal Federal de Recursos já a examinei ao decidir sobre seguimento de recurso extraordinário interposto então — e tal como ora ocorre — pelo Município do Rio de Janeiro, tendo na ocasião entendido que não tinha razão a ECT, pela seguinte ordem de considerações:

"Do exame dos §§ 2º e 3º do art. 170 se tem que a diferença fixada na Constituição entre as empresas públicas que explorem atividade monopolizada das demais que, embora públicas, não exercem atividade de tal natureza, se restringe ao aspecto tributário, posto que para as últimas encontram-se elas em situação de igualdade em relação às empresas privadas em geral, sob tal ângulo, o que não acontece com as primeiras.

O art. 8º, inc. XII, da Constituição, confere à União Federal manter o serviço postal. Constituir-se tal serviço em monopólio não lhe tira o caráter de atividade econômica, até porque é da própria conceituação da empresa pública exercer atividade econômica, conforme dispõe o inc. II, do art. 5º, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Os alvarás de localização são expedidos pelos municípios, dentro do poder de polícia que lhes cabe exercer, a fim de que possam ser submetidos os estabelecimentos ao controle das autoridades locais sob aqueles aspectos que se situam na estrita esfera de sua competência.

A Constituição, pelo seu art. 15, prevê a autonomia municipal, a qual será assegurada 'pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse', sendo mesmo certo que se tal autonomia não for respeitada pelos estados, a União neles poderá intervir para assegurá-la, de acordo com o art. 10, VII, letra *e*, também da Lei Maior.

O v. acórdão endossou o entendimento da r. sentença de 1º grau, segundo o qual 'tudo o que se refere a poder de polícia, seja com relação a sua razão e ao seu fundamento, objeto ou finalidade, extensão ou limites, está dirigido ao controle de atividades privadas, individuais, para evitar que colidam com o interesse público', e que 'um dos meios pelos quais a Administração exerce o seu poder de polícia é através da con-

cessão do alvará'. E que, assim, sendo o serviço postal monopólio da União, 'não é de se admitir que a municipalidade venha exercer poder de polícia sobre a impetrante, impondo-lhe a obrigação de renovação do alvará de localização'.

Creio que não é assim. A localização de estabelecimentos, sejam ou não públicos, devem atender às disposições da legislação interna, pois os municípios — como se disse — têm sua autonomia, e não é possível contrariar as normas fixadas referentemente à matéria, sob pena de indébita intervenção em seus serviços. Se um órgão público federal — e, a meu ver, sequer precisaria que fosse uma empresa pública que, por lei, é entidade de direito privado (art. 5º, II, do Decreto-lei nº 200/67) — pretender instalar um serviço federal em determinado local da área metropolitana, não caberá fazê-lo livremente, mas sim atender às disposições da legislação interna, somente não o fazendo se a vedação for injustificável, cabendo, então, ao Judiciário decidir a respeito, exatamente, pelo respeito à autonomia do município no que diga com os assuntos de seu peculiar interesse.

A coexistência harmônica das entidades com autonomia política entre as quais foram partilhadas as atribuições, em descentralização territorial, em três níveis de governo (federal, estadual e municipal), exige que um não interfira no que disser com a estrita competência do outro. E se pode haver abuso ou desvio de poder em Executivo municipal proibindo a instalação de um serviço onde não se justificaria a vedação, igualmente tal pode ocorrer por parte de um órgão do Executivo federal ou estadual pretendendo arbitrariamente abrir estabelecimento ou instalar um serviço onde a legislação municipal adequadamente o proíba.

Ademais, e como se viu do transcrito § 3º do art. 170 da Constituição, se é certo que a Constituição admite possa deixar de ser cobrado tributo pela empresa pública que exerça atividade que seja monopólio da União, o § 2º do mesmo preceito equipara, quanto ao mais, todas as demais às empresas privadas em geral. E, assim, embora se possa ter como admissível a recusa do pagamento da taxa para a concessão do alvará de localização, ou de uma renovação, não se pode deixar de ter, por outro lado, como razoável a argüição pelo município recorrente de ofensa à Constituição, na decisão impugnada, o que se torna suscetível de exame, nesta oportunidade, em face do disposto no art. 326 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal."

Outrossim, é de assinalar-se que o Plenário desta Corte já igualmente examinou a matéria em lide, com a mesma conclusão contrária à ECT, no RE nº 90.470 (in *RTJ* 101/229).

Entretanto, apesar do entendimento que mantenho a respeito e que somente o externo aqui em face de já ser ele conhecido, não vejo como se possa conhecer do extraordinário.

É que a única lei federal mencionada no acórdão e que o recorrente dá como lhe tendo sido negada vigência — o Decreto-lei nº 509/69 — não foi sequer discutida no extraordinário, não se sabendo mesmo a razão da assertiva do recorrente, e no v. acórdão a referência àquele diploma legal foi feita para ser dito que a ECT tem a tarefa de executar e controlar os serviços postais em todo o território nacional por força daquele decreto-lei.

Quanto à alegação, posta no recurso, de que a Justiça Federal é incompetente, a par de não ter sido tal ponto objeto de prequestionamento (Súmula nº 356), é de observar que a ECT é uma empresa pública, e é farta a jurisprudência do STF no sentido de que sendo impetrante a União, autarquia federal ou empresa pública federal e apontada como coatora autoridade estadual ou municipal, a competência é da Justiça Federal. A respeito, aliás, ao votar no Conflito de Competência nº 3.439, ainda quando ministro do eg. TFR, declarei:

"Na verdade, os nossos processualistas e os que mais se dedicaram ao estudo do mandado de segurança o consideram uma *causa*. Castro Nunes (in *Do Mandado de segurança*, 7. ed., p. 57), ainda o examinando à luz da Constituição de 1946, anota: 'A primeira afirmação que se pode fazer é que ele é uma garantia constitucional, como

também o é o *habeas-corpus*, com o qual mantém ainda a identidade processual. Mas com este não se confunde, porque é uma *causa*, di-lo a Constituição (art. 76, 2, II, letra *a)* e *causa*, na linguagem forense, dá idéia de procedimento cível, *demanda* (Ribas, *Consolidação*, parte II, tit. 1º, nota), constituindo, assim, já o disse a Corte Suprema 'uma verdadeira ação para concluir...'. No mesmo sentido se manifestam José Carlos Barbosa Moreira e Hely Lopes Meirelles. Este último, após lembrar que a lei regulamentar o considera uma ação cível de rito sumário, acentua: 'Sendo ação cível, como é, o mandado de segurança enquadra-se no conceito de causa, enunciado pela Constituição da República para fins de fixação de foro e juízo competente para o seu julgamento, quando for interessada a União (arts. 119 e 125) e produz todos os efeitos próprios dos feitos contenciosos' (*Mandado de segurança e ação popular*, 4. ed. atualizada, p. 13).

O eg. Supremo Tribunal Federal tem mantido firme, mesmo após a Constituição de 1967 e as Emendas Constitucionais n.os 1 e 8, o princípio da Súmula nº 511. Já na oportunidade do julgamento do aludido CC nº 3.011-RJ, mencionei acórdão daquele alto Pretório, posterior à EC nº 1, em que foi considerada competente a Justiça Federal para processar e julgar mandado de segurança impetrado por autarquia federal contra autoridade estadual (RE nº 71.421-SP — *RTJ* nº 57, p. 77). A mencionar ainda: Rec. MS nº 18.884-BA, Mand. Seg. nº 13.792, in *RT* nº 422, p. 433/434. O Sr. Ministro Relator, nesse último julgamento, assinalou ao final de seu voto: 'Sujeitos da relação processual, aqui, são uma autarquia federal e alta autoridade do estado de Alagoas, não o estado, donde, a meu ver, ser competente para conhecimento do pedido o juiz federal de Alagoas, à vista do disposto no art. 119, nº I, da Constituição Federal.'

A Justiça Federal foi criada especificamente com o objetivo de processar e julgar as causas de interesse da União, autarquias federais e empresas públicas também federais. Assim, não teria sentido que havendo ato de autoridade estadual contrariando interesse da União, de autarquia e ou de empresa pública federal, fosse o *writ* decidido pela Justiça Estadual. Na fixação da competência, na verdade, há de considerar-se basicamente a ter-se ou não como sendo o ato impugnado contra tais bens, serviços ou interesses."

Aliás, posteriormente, ao voto acima referido e que não foi acolhido no C. Tribunal Federal de Recursos, o entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal voltou a ser reiterado em algumas oportunidades no mesmo sentido do meu ponto de vista, servindo de exemplos: RE nº 94.804-0-RJ, Relator o Sr. Ministro Decio Miranda (*DJ* de 14.5.82, p. 4.569) e RE nº 94.057-0, Relator o Sr. Ministro Oscar Corrêa (in *DJ* de 18.3.83, p. 2.977), sendo as respectivas ementas assim enunciadas:

"Constitucional. Competência. Mandado de segurança requerido por empresa pública federal contra autoridade municipal. Cabe seu julgamento, nas instâncias ordinárias, ao juiz federal e ao TFR, não significando o inc. VIII do art. 125 restrição ao que se compreende no inc. I do mesmo artigo da Constituição" (RE nº 94.804-0-RJ — Rel.: Ministro Decio Miranda — *DJ*, 14.5.82, p. 4.569).

"Competência. Mandado de segurança requerido por empresa pública federal contra autoridade municipal. A existência de real interesse da União (ou de entidade que a represente), declarado e efetivo, determina a competência da justiça federal, e disso não se excluem os mandados de segurança, que, assim, tanto lhe cabem quando o interesse é *federal* (CF, art. 125, I) como quando a autoridade coatora é *federal* (CF, art. 125, VIII).

Aplicação da Súmula nº 511.

Recurso extraordinário conhecido e provido" (RE nº 94.057-0-SP — Rel.: Ministro Oscar Corrêa, *DJ*, 18.3.83 — p. 2.977).

Apesar da explicação, sobre o ponto de vista que mantenho, e que me pareceu cabível externar pela significação da matéria, não é possível conhecer-se do extraordinário pela falta de atendimento, como assinalado, dos pressupostos que o possibilitem.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 97.273-1 — RJ — Rel.: Min. Aldir Passarinho. Recte.: Município do Rio de Janeiro (Adv.: Dirceu Henrique Silva). Recda.: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos — ECT (Advs.: Ginaldo de Vasconcellos e outros).

Decisão: não conhecido. Unânime. 2ª Turma, 13.5.83.

Presidência do Senhor Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Decio Miranda, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Subprocurador-Geral da República, Dr. Mauro Leite Soares.