TRANSPORTE SUBURBANO — COMPETÊNCIA ESTADUAL — PODER DE POLÍCIA

— Legalidade da exigência de cobrador em ônibus de transporte suburbano.

— Serviço intermunicipal de transporte coletivo suburbano, que atende a regiões densamente povoadas, tem características equiparadas às do transporte urbano, distinguindo-se do transporte intermunicipal de características rodoviárias.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ABC — Transportes Coletivos do Vale do Paraíba Ltda. *versus*
DER do Estado de São Paulo
Recurso Extraordinário nº 94.312 — Relator: Sr. Ministro
OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento.

Brasília, 28 de junho de 1983. *Soares Muñoz*, Presidente. *Oscar Corrêa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: O r. despacho que admitiu o recurso assim viu a espécie (fls. 188/189):

"ABC — Transportes Coletivos Vale do Paraíba Limitada impetrou mandado de segurança contra João Ramos, fiscal do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo, objetivando a anulação do ato dessa autoridade, segundo o qual, em cumprimento à Portaria Sup/DER-86, de 1.6.73, devia a empresa manter cobrador nos ônibus das linhas intermunicipais de características suburbanas, exigência essa somente feita no transporte coletivo urbano pelo art. 84 da Lei federal nº 5.108, de 21 de setembro de 1966 (Código Nacional de Trânsito), com a redação da Lei nº 5.820, de 10 de novembro de 1972.

Não obteve êxito, tanto em primeira como em segunda instâncias.

Inconformada, manifestou o recurso extraordinário de fls. 173/180, com fundamento nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional, alegando que o venerando acórdão de fls. 169/171, da colenda Quinta Câmara Civil deste eg. Tribunal de Justiça, contrariou o disposto no art. 153, § 2º, da Constituição Federal, pois julgou válido o ato da autoridade impetrada, que não tem a amparálo qualquer dispositivo de lei, e divergiu de julgado do egrégio Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 84.329-SP, trazido à colação às fls. 69/89, e cuja ementa é a seguinte: 'Exigência feita às empresas permissionárias de serviços de transporte intermunicipal de passageiros da presença de cobradores nos respectivos veículos, prevista em portaria do Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo. Inconstitucionalidade. Afronta ao princípio da legalidade (art. 153, § 2º, da Constituição Fedreal)'."

2. Admitido o extraordinário, devidamente arrazoado pelas partes (fls. 195/199 e 202/206), subiu à Corte. A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer do procurador Osvaldo Flávio Degrazia, aprovado pelo ilustre Subprocurador-Geral, Mau-

rc Leite Soares (fls. 214/217), opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): A discussão cinge-se à determinação, contida na Portaria nº DER 86/73, de manter a recorrente, em seus ônibus, em linhas suburbanas, o *cobrador.*

Alega que essa exigência só se aplica às linhas urbanas, pois os motoristas devem abster-se de cobrar passagens, como determinado pelo Código Nacional do Trânsito (art. 84, *a*). Esse dispositivo refere-se apenas ao condutor de *veículo de transporte coletivo urbano*, pelo que a proibição não pode estender-se aos veículos de transporte *suburbano.* Essa extensão, desta forma, atentaria contra o princípio da legalidade (art. 153, § 2º da CF).

2. Invocou o recorrente, nessa linha, o v. acórdão no RE nº 84.329, Relator o Exmo. Ministro Xavier de Albuquerque, acolhendo parecer da Procuradoria-Geral da República, que o sustentou (xerox fls. 69/72), preso à interpretação estrita daquele dispositivo, acentuando:

"(...) o preceito legal federal circunscreve-se ao transporte coletivo urbano. E tratando-se de disposição proibitiva, não me parece lícito estendê-la para além do seu preciso alcance" (fls. 84).

Além disso, em relação a outro argumento — de que estaria incluída na tarifa a despesa com o cobrador (constante da Portaria), salientou que isso "não pode conduzir à obrigatoriedade pretendida, mas à retificação dos cálculos que orientaram a fixação da tarifa" (fls. 84).

3. Em sentido contrário decidiram as instâncias ordinárias (sentença, fls. 119/125, e acórdão, fls. 169/171).

Vale, para bem examinar a espécie, transcrever o trecho expositivo do v. acórdão (fls. 169/171):

"Do ponto de vista do órgão estadual interessado na permissão de linhas de autoônibus, distinguem-se as linhas em interestaduais, intermunicipais e urbanas. As duas primeiras operam no trânsito chamado rodoviário, ao passo que as últimas, no trânsito urbano.

No estado de São Paulo, os serviços de características rodoviárias devem operar com: a) agências de venda de passagem; e b) com veículos que tenham poltronas numeradas e uma porta, fora a de emergência (art. 19, § 1º das normas e diretrizes aprovadas pelo Decreto nº 36.780, de 17 de junho de 1960).

Esse mesmo diploma prevê que os serviços intermunicipais considerar-se-ão de características suburbanas, desde que, realizando-se em regiões densamente povoadas, atendam a um índice elevado de renovação de passageiros, sendo de características rodoviárias nos outros casos. E os serviços de características suburbanas devem empregar veículos autoônibus de duas portas, fora a de emergência, possibilitando o transporte de passageiros em pé (art. 19, § 2º).

Assim sendo, o transporte intermunicipal de passageiros de característica rodoviária distingue-se essencialmente do transporte intermunicipal de passageiros de característica suburbana, este equiparado à característica do transporte urbano de passageiros, em que é exigida a presença do cobrador, sendo vedado ao motorista a cobrança de passagens, conforme preceitua o art. 84 do Código Nacional de Trânsito, e o parecer do Conselho Nacional de Trânsito nº 1/73, e no qual se baseou a Portaria Sup-DER, de 1º.6.1973, e nesta os autos do fiscal do DER, determinantes da impetração desta segurança (fls. 31/33).

Daí porque os certificados fornecidos pelo DER, à permissionária, ora apelante, o foram de conveniência e utilidade *suburbana,* um deles especificando que entre os municípios de Tremembé, Taubaté e Caçapava o transporte seria feito pela estrada velha São Paulo—Rio (fls. 28), e não pela Via Dutra.

E então essa região, mais do que intermunicipal, passou a ser considerada como suburbana, como se as três zonas urbanas, de tanto crescerem e se aproximarem, já estejam tomando a aparência de uma única zona urbana, à semelhança do que acon-

ceu com a chamada Grande São Paulo, onde não se percebem no terreno as divisas de diversas cidades, que formam um perfeito conglomerado urbano.

Daí porque o transporte de passageiros nessas regiões densamente povoadas perdeu a característica de rodoviário para adquirir a de urbana ou suburbana, ou interurbana.

E o antecedente a que a apelante tanto se apega versou uma espécie de tráfego intermunicipal (fls. 83/87), e não de tráfego intermunicipal suburbano, como aqui apreciado, em que não ficou afrontado o princípio da legalidade (art. 153, § 2º da Constituição Federal)."

4. No mesmo sentido, aliás, com segurança, esclarece o parecer da douta Procuradoria-Geral da República (fls. 215/217);

"(...)

5. Ao proibir que nas linhas urbanas o motorista de ônibus exerça também, a função de cobrador de passagem, o art. 84, *a*, do CNT, não vedou a presença do cobrador em ônibus e linhas intermunicipais ou naqueles de linhas intermunicipais de características suburbanas.

A proibição contém uma regra de ordem positiva, qual seja: a de que é obrigatória a presença de cobrador ou de outro método mecânico, que retire do motorista a função de cobrar passagem.

Tal dispositivo legal visou coibir que o motorista de ônibus urbano, já deveras atarefado com as agruras do trânsito, viesse a ter sua atenção constantemente desviada para o recebimento de dinheiro de passagem, feitura e devolução de troco. Assim dispondo, no entanto, a lei não vedou à administração o poder de exigir a obrigatoriedade da presença de cobrador nas demais linhas de ônibus, nem circunscreveu a obrigatoriedade da presença de cobradores somente em ônibus urbanos.

6. Parece-nos, portanto, que a Portaria nº 86/73, do DER, não ofende o disposto no § 2º, do art. 153, da C. Federal, ao exigir a presença de cobradores nos ônibus que cobrem as linhas intermunicipais com características suburbanas, isto porque, ao Estado cabe legislar supletivamente sosobre tráfego e trânsito nas vias terrestres, consoante dispõe o parágrafo único do art. 8º da CF, a ele competindo autorizar, permitir ou conceder serviços de transporte coletivo para as linhas intermunicipais, consoante dispõe o art. 44 do CNT.

Por outro lado, o art. 45, do CNT, prescreve:

'Art. 45. As exigências para a concessão de linha de transporte coletivo, assim como as garantias a serem oferecidas aos concessionários, deverão ser regulamentadas pela autoridade competente.'

Leia-se, no caso, a concessão de linhas intermunicipais e entenda-se autoridade competente o DER, segundo o disposto no art. 2º, *d*, do Dec. Estadual nº 16.546.

7. Além da inexistência de proibição legal que desautorize a exigência contida na Portaria DER 86/73, cremos que a recorrente está vinculada às normas contratuais a que se obrigou ao assinar os Termos de Compromissos de fls. 25, 26 e 27, tendo ali, na cláusula VI, concordado em se submeter: 'a todas as condições gerais e particulares constantes das leis e regulamentos relativos ao serviço de transportes coletivos que estiverem em vigor'. Todos os termos são datados de 1978 e sendo a Portaria DER nº 86, de 1973, era a recorrente conhecedora das obrigações que assumia ao firmar os contratos. Sendo assim, não pode ela fugir a compromissos que assumiu sem qualquer coação ilegal.

8. Some-se ao antes exposto o fato de que no preço da passagem já está incluído o percentual correspondente à despesa com cobrador, e somente a ganância e o lucro fácil fizeram com que a recorrente se insurgisse contra o que livremente pactuou e o que lhe é legalmente exigido.

A presença do cobrador nas linhas interurbanas com características suburbanas representa uma garantia de maior segurança para os usuários dessas linhas, geralmente lotadas de passageiros.

9. Entendemos que o estado, ao baixar a Portaria Sup-DER nº 86/73, nada mais fez do que, obedecendo as normas constitucionais e legais e dentro do seu poder de discrição, regulamentar um serviço que

lhe está afeto, visando a segurança do usuário deste serviço."

5. Esta parece-nos a exata e conveniente exegese dos textos, que não atenta contra o princípio da legalidade, preserva a competência supletiva dos estados e garante a segurança dos usuários, que, aliás, remuneram, incluído no preço fixado, a presença do cobrador.

Vale, demais disso, salientar que as condições de trânsito e tráfego se têm alterado, de tal maneira, nos últimos anos, exigindo, cada vez mais, a permanente atenção e firmeza dos condutores de veículos, principalmente os de transporte coletivo, que a exigência do DER paulista há de ser facilmente explicada e justificada pela própria necessidade de assegurar a normalidade e a garantia da execução do serviço.

Nestes termos, acolhendo a fundamentação do v. acórdão recorrido e do douto parecer da Procuradoria-Geral da República, e, em princípio, admitindo a divergência com o precedente indicado, mas considerando que as atuais condições justificam a exigência do recorrido, conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

É o voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 94.312-SP — Rel.: Min. Oscar Corrêa. Recte.: ABC — Transportes Coletivos Vale do Paraíba Ltda. (Advs. Francisco Antônio Fragata e outros). Recdo.: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo. (Advs. Gylda Zaiden Ferraz e outra).

Decisão: o julgamento foi adiado a pedido do Ministro Presidente, após o voto do Ministro Relator que conhecia do recurso extraordinário, mas lhe negava provimento. 1.ª Turma, 3.6.83.

Presidência do Sr. Ministro Soares Muñoz. Presentes à sessão os Srs. Ministros Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Soares Muñoz: No dia 9 de junho de 1981, fui relator, nesta Primeira Turma, do RE nº 94.372, originário do estado de São Paulo, idêntico ao presente recurso, e votei, sendo acompanhado pelos então membros da Turma, de conformidade com o precedente relatado pelo eminente Ministro Xavier de Albuquerque na Segunda Turma (RE nº 84.329). A questão versada, tanto naquele paradigma como no caso ora em julgamento, cifra-se na circunstância de o ato impugnado da administração pública arrimar-se em Portaria cujos considerandos não se ajustam à motivação do aludido ato impugnado. Na ementa do acórdão por mim relatado escrevi: "Acórdão que emprestou ao mencionado ato administrativo motivação não condizente com os dois considerandos que o fundamentam. Vulneração do princípio da legalidade (art. 153, § 2º, da CF)." Coerente com esse pronunciamento conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento para indeferir o mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

RE nº 94.312-9 — SP — Rel. Min. Oscar Corrêa. Recte.: ABC — Transportes Coletivos do Vale do Paraíba Ltda. (Advs. Francisco Antônio Fragata e outros). Recdo.: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo. (Advs. Gylda Zaiden Ferraz e outra).

Decisão: o julgamento foi adiado a pedido do Ministro Presidente, após o voto do Ministro Relator que conhecia do recurso extraordinário, mas lhe negava provimento. 1.ª Turma, 3.6.83.

Decisão: conheceu-se do recurso extraordinário e se lhe negou provimento, vencidos os Ministros Soares Muñoz e Rafael Mayer. 1.ª Turma, 28.6.83.

Presidência do Sr. Ministro Soares Muñoz. Presentes à sessão os Srs. Ministros Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.