TRÂNSITO DE VEÍCULOS — LEGISLAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL

— A competência para o licenciamento, emplacamento e registro dos veículos pertence ao Município e não ao Estado.

— A cobrança de taxas sôbre serviços municipais, concernentes a veículos, não impede que o Estado estabeleça tributo sôbre conservação de estradas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrente: Prefeitura Municipal de Araçatuba
Mandado de segurança n.º 2.071 — Relator: Sr. Ministro
ROCHA LAGOA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 2.071, sendo recorrente a Prefeitura Municipal de Araçatuba e recorrido o Estado de São Paulo, acordam em sessão plenária e por unanimidade de votos os Ministros do Supremo Tribunal Federal dar provimento ao recurso para conceder a segurança impetrada, nos têrmos das notas taquigráficas antecedentes, integrado neste o relatório de fls. 97.

Rio de Janeiro, 4 de maio de 1953. (data do julgamento) — *José Linhares*, Presidente. — *Rocha Lagoa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Perante o ilustre Tribunal de Justiça de São Paulo assim foi exposta a espécie dos autos:

"A Prefeitura Municipal de Araçatuba requer mandado de segurança, em defesa de direito seu, que reputa certo e incontestável, e que afirma estar sendo violado por ato ilegal do Sr. Secretário da Segurança Pública. Alega que, tendo em vista os arts. 28 e 71, das Constituições federal e estadual, respectivamente, que tutelam a autonomia dos municípios no que tange à organização dos serviços públicos locais, para a competência dêstes passou, evidentemente, o serviço de trânsito, com todos os seus consectários.

Aliás, continua, ficou determinada na Constituição da República (art. 5.º, n.º XV, letra *j*) a competência da União para regulamentar o tráfego interestadual; a do Estado, para o intermunicipal; cabendo ao Município regulamentar o trânsito municipal.

Foi assim, no exercício dessas atribuições, que a Prefeitura de Araçatuba baixou a Lei n.º 71, de 10 de abril de 1950, instituindo o Serviço de Trânsito do Município, e dispondo sôbre a sua fiscalização e regulamentação, e conseqüentemente, criando o respectivo departamento e organizando a sua polícia de fiscalização.

E promulgada a lei, *ad cautellam*, a Prefeitura consultou, ainda, o Departamento Jurídico do Estado, que respondeu no sentido de que a aludida Lei n.º 71 "não fêz mais que dar cumprimento à legislação do Estado, não podendo acoimá-la de inconstitucional". Entretanto, procurando entrar em entendimento com a Delegacia de Polícia Regional de Araçatuba, a respeito da passagem dêsses serviços do Estado para o Município, negou-se o Dr. Delegado a atender a solicitação, afirmando que só o faria mediante ordem superior e que prosseguiria nos serviços de licenciamento de veículos, mesmo sem o pagamento do impôsto de licença pertencente ao Município.

Ora, tal situação não seria possível aceitá-la a Prefeitura, uma vez que, com ela concordando, estaria reconhecendo a competência do Estado para executá-los, sendo ainda certo que o Código Nacional de Trânsito, em seu art. 75, proibe, terminantemente, que os veículos sejam emplacados, sem que antes se efetue o pagamento da licença, taxas e emolumentos.

Assim, a Delegacia Regional estaria, realmente, violando êsse dispositivo do Código de Trânsito.

Mas não é só.

Pretende, ainda, o Estado, já agora pelo Departamento de Estradas de Rodagem, que a taxa de registro e fiscalização de veículos continue a ser por êle arrecadada, o que, também, não pode ser aceito pelo Município, uma vez que cabendo a êste o registro, o licenciamento e o emplacamento do veículo, conseqüentemente deve lhe caber a taxa correspondente a êsses serviços.

Revogado está pois, em face das Constituições federal e estadual, o Decreto n.º 9.149, de 6 de maio de 1938, na parte que atribui ao Estado essa competência, por qualquer de seus órgãos policiais ou administrativos.

Daí, a ilegalidade do ato praticado pelo Delegado Regional de Araçatuba, não só quanto aos pertinentes ao serviço de trânsito nas vias públicas municipais, licenciamento e emplacamento de veículos, como, também, quanto aos que se refiram à arrecadação das taxas de registro e fiscalização de veículos, que está sendo feita por intermédio daquela Delegacia e da Coletoria estadual.

E dessas ilegalidades resulta, em contraste, a legitimidade do direito da impetrante, que espera ver assegurado com o presente mandado.

Com a inicial ofereceu doze documentos.

Cumpridos os arts. 7.º e segs. da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, respondeu o Dr. Secretário da Segurança Pública, reportando-se aos têrmos de um parecer da respectiva Consultoria Jurídica, já exarado anteriormente (e cuja cópia juntou), salientando, ainda, que o assunto em causa é da competência do D.E.R. de conformidade com o disposto no Decreto n.º 19.640, de 16 de agôsto de 1950.

O departamento indicado também se manifestou a fls. 59 e segs., contestando a pretensão da impetrante, não só pela legitimidade da interferência prevalente do Estado, mas, ainda, porque, na melhor das hipóteses, é manifesta a iliquidez do direito da impetrante, que se insurge contra uma lei em tese, cujo cumprimento não pode ser havido como abusivo, injusto ou arbitrário.

A Procuradoria Geral da Justiça oficiou a fls. 64-65, no sentido de se negar a segurança.

São Paulo, 19 de agôsto de 1952. — *Vasconcelos Leme.*

Em tempo: Ressalva, a fls. 67, a entrelinha que diz "pertinente".

Na 14.ª linha dessa mesma fôlha risquei uma palavra.

Remetam-se as cópias do relatório aos Srs. Desembargadores.

Era *ut supra.* — *V. Leme.*

Foi denegado o *writ* nestes têrmos:

"Acordam em Sessão Plenária do Tribunal de Justiça, por maioria de votos, em denegar a segurança, sendo que os Srs. Desembargadores que se declararam vencidos, a concediam, em parte".

1) Como se viu do relatório de fls. 66 e segs. que fica fazendo parte integrante dêste, abriu-se entre a Prefeitura Municipal e a Delegacia Regional de Polícia, representando a Secretaria da Segurança Pública, um verdadeiro conflito de atribuições.

Entende aquela que, em face das Constituições da República e do Estado, e na constância da Lei municipal n.º 71, de 10 de abril de 1950, o serviço de trânsito de veículos, desde o licenciamento até a arrecadação das taxas correspondentes, passando pelo emplacamento e pela fiscalização, é da sua atribuição exclusiva; que essa ex-

clusividade decorre de sua autonomia, cânone constitucional que é, principalmente, quanto à organização dos serviços públicos locais, de que é expressão das mais palpitantes, o trânsito nas vias públicas, tanto urbanas como rurais, sua regulamentação e fiscalização.

De seu lado alega a Delegacia Regional (em obediência a ordens hierárquicas) que ao Município de Araçatuba não cabem, pelo menos em grande parte, as atribuições constantes da citada lei municipal, atribuições que, virtualmente, interferem na órbita das que foram ao Estado, fixadas de maneira particular, pelo Decreto n.º 9.149, de 6 de junho de 1938, e de modo geral pelo Decreto-lei n.º 2.651, de 25 de novembro de 1941, que é o Código Nacional de Trânsito; e ainda pelo Decreto n.º 19.640, de 16 de agôsto de 1950, que entregou ao D.E.R., órgão diretamente subordinado à Secretaria de Viação e Obras Públicas, a incumbência de praticar e realizar outras atribuições a que se arroga a mesma Municipalidade.

2.º) O exame da hipótese *sub judice* não convence da legitimidade do direito invocado pela impetrante, ou pelo menos, da liquidez dêsse direito.

E' ponto incontroverso que o serviço de trânsito, pela sua própria natureza, não se pode circunscrever aos lindes de um determinado município, como não se circunscreve, também, às divisas de um único Estado, e mesmo às fronteiras de um único país.

Expressão natural da circulação de riquezas, fator indispensável para a expansão econômica do Município, do Estado e da Nação, não se pode limitar aos âmbitos comunais.

Míster será, pois, uma legislação adequada, que dentro da estrutura política do país, desça da União para o Estado e do Estado para o Município.

Daí, a existência do Código Nacional de Trânsito, fixando os contornos gerais dos respectivos serviços para tôda União; e daí as leis e decretos dos Estados-membros estabelecendo as normas e regras para o mesmo fim, dentro da órbita estadual, leis e decretos, entretanto, que, dada a própria natureza dos serviços do trânsito, e sobretudo em face da sua expressão intermunicipal, devem se apresentar com características uniformes.

Não há dúvida que para o Município o trânsito em vias públicas municipais pode ter, realmente, o caráter de um serviço público eminentemente local.

Mas não perde, por isso, o seu caráter geral, uma vez que os serviços que lhe são inerentes não se circunscrevem tão-só ao uso das estradas do Município, mas sim, de todo o sistema rodoviário do Estado e mesmo da União.

E' evidente que pode o Município legislar nesse sentido, mas complementarmente, dentro do círculo limitado de atribuições, sem interferir nos serviços que, estruturalmente, cabem ao Estado.

3.º) Admite-se, como se vê da citada Lei n.º 71, que o Município exerça diversas atribuições quanto aos serviços de sinalização das vias públicas urbanas, de fixação de marcos ou sinais rodoviários, mesmo o licenciamento e o emplacamento de veículos, a expedição de matrículas especiais, a exploração ou concessão de serviços de transporte coletivo, a fixação de tabelas de preço, a determinação de estacionamentos, etc.

Êsses sim, poderiam ser considerados serviços peculiares à Administração municipal, no enquadramento local do trânsito.

Como, porém, se admitirem atribuições que vão desde o registro e fiscalização até a expedição de cartas de habilitação (como se vê da letra *g*, do art. 2.º daquela citada lei), registro e fiscalização cujas taxas incidem de maneira uniforme sôbre todos os veículos que transitam na rêde rodoviária estadual e jamais se consideraram como ultrapassado a competência tributária do Estado?

Serviços que evidentemente extravazam do âmbito local, para produzirem efeitos em circunscrições estranhas?

Assim, como bem salientou a informação de fls. 59, não pode o Estado, sem lei expressa, emanada do poder competente, abdicar dos direitos que lhe competem, deixar de fazer a cobrança de taxas de registro e fiscalização, incidentes sôbre veículos que podem, eventualmente, se utilizar das estradas que integram a rêde rodoviária do Estado.

Muito oportuna a citação que de Francisco Campos (*Direito Constitucional*, págs. 264), faz o parecer da Procuradoria Geral da Justiça: "desde que o interêsse, pelo seu caráter ou natureza, não seja local, ou pela sua extensão e pelas suas conexões não se possa circunscrever aos limites do território municipal, ou, em outras palavras, não seja possível ao município regulá-lo sem violar o limite de sua competência territorial, claro é que não se inclui na sua esfera de govêrno, nos seus poderes de administração, na agenda constitucional da sua competência".

Aliás, como também ensina Temístocles Cavalcânti (*A Constituição Federal Comentada*, vol. I, pág. 363), "de conceituação ampla e imprecisa são os serviços que se denominam "públicos locais".

E nem mesmo manifestamente ilegal se apresentaria o ato do Sr. Secretário da Segurança Pública, esmaecido, assim, o caráter de liquidez do direito pretendido pela impetrante.

Afinal, ela se insurge contra uma lei, em tese, lei que regula o caso para todo o Estado de São Paulo, e cuja aplicação passa, desde logo, a ser taxada de injusta ou arbitrária.

Só uma legislação pertinente avançada entre o Estado e os Municípios, poderia prevalecer, a fim de regular o serviço de trânsito, de maneira uniforme e obrigatória. Se cada município se arrogar à faculdade de legislar sôbre tais serviços, extravazando cada qual de seus poderes de administração, seria, evidentemente, propiciar confusões e dificuldades, que dificilmente se remediariam.

Não há, assim, direito certo e incontestável da impetrante.

4.º) Se em verdade uma das expressões da autonomia municipal é a organização dos serviços públicos locais (Constituição federal, art. 28, n.º II, letra *b*), e a organização dos serviços públicos (Constituição estadual, art. 71, n.º II, letra *b*), não é menos verdade que a essa autonomia se opõe a limitação que decorre do próprio sistema político nacional, que desce da União para o Estado, e do Estado para o Município.

5.º) Custas pela impetrante.

São Paulo, 27 de agôsto de 1952. — *Meireles dos Santos*, Presidente. — *Vasconcelos Leme*, Relator. — assinatura ilegível".

Opostos embargos de declaração, foram desprezados pela seguinte decisão:

"Acordam em Tribunal Pleno, por votação unânime, rejeitar os embargos.

O objetivo colimado pela impetrante foi, precìpuamente, no sentido de que a Delegacia Regional de Araçatuba suspendesse a execução dos serviços de licenciamento de veículos e a arrecadação das respectivas taxas.

Genèricamente, seria para que todos os serviços pertinentes ao trânsito de veículos lhe fôssem atribuídos.

Foi a isso que se negou o Delegado Regional, ordenando que se prosseguisse nos serviços de licenciamento, mesmo sem o pagamento do impôsto de licença pertencente ao Município.

Mas êste, para não reconhecer a competência do Estado em relação aos serviços de licenciamento, não quis, também, receber êsse impôsto, naturalmente porque entendia que uma atribuição seria conseqüência de outra.

E foi por êsse motivo que precìpuamente, impetrou a segurança.

Entendeu, porém o acórdão embargado que essa pretensão não se apresentava legítima, porque os serviços de trânsito, pela sua própria natureza e finalidade, não se circunscrevem aos lindes de um único município.

Sendo como é o trânsito expressão natural da circulação de riquezas, fator indispensável para a expansão econômica dos municípios, dos Estados e da Nação, não se poderia limitar aos âmbitos comunais pelo que se tornava indispensável uma legislação adequada que dentro da estrutura política do país, descesse da União para o Estado, e do Estado para o município.

Decorria, daí, a existência do Código Nacional de Trânsito, fixando os contornos gerais dos respectivos serviços para todo o território da União; e daí decorrerem leis e decretos estaduais, estabelecendo normas reguladoras do trânsito estadual, mas que pela própria natureza dos serviços e, sobretudo, em face da sua função intermunicipal, terá caráter uniforme.

Assim, desde que o Estado entendesse que determinados serviços lhe estão afetos, justamente em função dêsse caráter intermunicipal dos serviços de trânsito, não pode o município nêle intervir, senão complementarmente.

E' claro que o trânsito em vias públicas municipais tem o caráter de serviço público eminentemente local, mas não perde, por isso, o seu caráter geral, que é o prevalente, uma vez que não se limita ao uso das estradas do município, mas sim de todo sistema rodoviário do Estado e mesmo da União. Entretanto, dizem os embargos, o acórdão admitiu que o município exerça, no enquadramento local do trânsito, diversas atribuições, muitas das quais foram enumeradas. Mas é evidente que essa enumeração do acórdão é meramente exemplificativa.

Lá está até a locução adverbial, etc., para abranger outros serviços possíveis como sendo peculiares ao município. Mas tais serviços se acham tão entrosados entre si, tão dependentes uns dos outros, que não será possível, sem rigorosa discriminação, e sobretudo num processo sumário como é o mandado de segurança, se dizer precisamente, até onde irão as atribuições do município, onde começarão as atribuições do Estado.

Muitas vêzes de região para região, podem surgir peculiaridades que tornem admissível ou não o exercício de determinadas atribuições.

Não há, assim, contradição, nem mesmo aparente, entre a enumeração meramente exemplificativa feita no acórdão, de possíveis atribuições da impetrante, e a conclusão denegatória da segurança.

Quanto à complementação, em que seria omisso o acórdão, também não procede.

E' verdade que alguns eminentes desembargadores votaram concedendo, em parte, a segurança impetrada.

Portanto, a S. Excia. caberia dizer os motivos dessa concessão parcial, apontando entre as atribuições enumeradas no art. 2.º da citada Lei n.º 71, aquelas compatíveis com as do Estado, possíveis de coexistência no conjunto de interêsses de um e de outro.

De um modo geral poder-se-ia dizer que seriam concedidas à impetrante as atribuições que não lhe são contestadas pelo Estado.

Mas, para isso, não seria, então, necessário se recorrer ao mandado de segurança.

Não há, assim, fundamento algum para o recebimento dos embargos de declaração.

Custas pela embargante.

São Paulo, 19 de novembro de 1952. — *J. P. de Azevedo Marques*, Presidente. — *Vasconcelos Leme*, Relator.

Manifestou a impetrante recurso ordinário, alegando que a Constituição de 1946, reservando, privativamente, à União competência legislativa para estabelecer o plano nacional de viação, admitiu a competência supletiva ou complementar do Estado no que toca ao tráfego interestadual; que o Estado de São Paulo na sua Lei n.º 1, de 18 de setembro de 1947, chamada lei orgânica dos municípios, estabeleceu competir-lhes, privativamente, regulamentar o trânsito e a circulação nas vias públicas, bem como o serviço de transporte de passageiros e cargas, e que o Código Nacional de Trânsito

(Decreto-lei n.º 3.651, de 25 de dezembro de 1941), já consignava em seu art. 76 que nenhum veículo poderia trafegar nas vias públicas sem estar licenciado no município de domicílio de seu proprietário.

O ilustrado Dr. Procurador Geral da República opinou nestes têrmos:

"O recurso foi tempestivamente interposto com apoio no art. 101, n.º II, letra *a*, da Constituição federal, tendo em vista o disposto no art. 32 do Código de Processo Civil.

Não merece, porém, provimento, pois, em os venerandos acórdãos de fls. 67 e 71v. e 77-78v. e em as razões da recorrida, às fls. 87-89, ficou demonstrado não ter a recorrente direito líquido e certo ao que pede, o que basta para evidenciar o descabimento da segurança impetrada.

Distrito Federal, 13 de abril de 1953. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa (Relator) — No art. 5.º, n.º XV, letra *j*, a Constituição atribui à União competência para legislar sôbre tráfego interestadual. Estatuiu, porém, no artigo imediato que tal competência não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

Esclarece Carlos Maximiliano, em seus *Comentários à Constituição*, vol. I, pág. 199, que êsse texto surgiu vitorioso, após a rejeição, pela Constituinte, de emenda que à União dava a prerrogativa de legislar sôbre o *tráfego rodoviário*.

Deixou-se, assim, aos Estados a faculdade complementar de dispor sôbre o tráfego, nos limites de seu território.

Ora, usando dessa faculdade o Estado de São Paulo estabeleceu em sua Lei n.º 1, de 18 de setembro de 1947, competir, *privativamente*, ao município regulamentar o trânsito e a circulação nas vias públicas, bem como o serviço de transporte de passageiros e cargas.

No gôzo dessa atribuição, a Municipalidade de Araçatuba editou a Lei n.º 71, de 10 de abril de 1950, com vigência a partir de 1.º de janeiro de 1951, instituindo o serviço de trânsito no município e dispondo sôbre a sua regulamentação e fiscalização. Entre outros preceitos estabeleceu competir à Seção de Trânsito os serviços de policiamento e segurança do trânsito municipal, o registro, licenciamento e emplacamento de veículos, a cobrança das taxas de registro e fiscalização dêsses veículos, e a valorização de exames de habilitação de condutores de veículos e expedição das respectivas cartas inclusive a carteira nacional de habilitação, uma vez obtida autorização do Conselho Nacional de Trânsito.

A fim de que possa realizar, livremente, tais serviços, impetrou a edilidade mandado de segurança contra o Secretário de Estado dos Negócios da Segurança Pública, que vem dando determinações à autoridade policial local para exigir a cobrança de taxas de registro e fiscalização sôbre os veículos existentes no município. Foi denegado o *writ* por entender o Tribunal *a quo* não poder o Estado, sem lei expressa emanada do poder competente, abdicar dos direitos que lhe competem, deixar de fazer a cobrança de taxas de registro e fiscalização incidentes sôbre veículos que podem eventualmente, se utilizar das estradas que integram a rêde rodoviária do Estado.

Mas, está expresso no Código Nacional de Trânsito, em seus arts. 75 e 76, que os veículos serão registrados obrigatòriamente, na repartição de trânsito com jurisdição no município, e que nenhum dêles poderá trafegar, nas vias públicas, sem estar licenciado no município de domicílio do seu proprietário. Em tais condições, a competência para o licenciamento, o emplacamento e registro dos veículos pertence ao município e não ao Estado-membro.

Se existem taxas a cobrar pela utilização das estradas que integram a rêde rodoviária do Estado tal como a de conservação dessas mesmas estradas

tal cobrança não impede que o município, por sua vez, cobre taxa diversa relativa ao licenciamento, e emplacamento de veículos. Quanto à taxa de registro e fiscalização de veículos criada pela Lei estadual n.º 2.485, de 1935, e figurando como fonte de renda do Estado, em seu Código de Impostos e Taxas (Decreto n.º 8.255, de 23 de abril de 1937), não mais é possível a sua cobrança pelo fisco estadual, após a vigência da Lei n.º 1, de 18 de setembro de 1947, que outorgou ao município a competência para regulamentar o serviço de transporte de passageiros e cargas. Ocorre, aí, a aplicação da velha regra: *ubi est onus, ibi emolumentum*.

Por êstes fundamentos, dou provimento ao recurso para conhecer a impetrada segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento ao recurso para que seja concedida a segurança, unânimemente.

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Sr. Ministro Luís Gallotti.