

— *A regulamentação urbana de trânsito, inclusive na fixação de mão de direção, diz com o peculiar interesse do município, resguardado em sua autonomia pela norma constitucional.*

— *A faculdade conferida à União pelo art. 164 da Constituição, de estabelecer, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, constituídas por municípios, para a realização de serviços comuns, não interfere com a disciplina do trânsito local.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Auto Viação 1001 S.A. *versus* Estado do Rio de Janeiro  
Recurso Extraordinário nº 98.588 — Relator: Sr. Ministro

RAFAEL MAYER

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 17 de junho de 1983. Soares Muñoz, Presidente. Rafael Mayer, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Rafael Mayer:* O município de Niterói impetra mandado de segurança contra ato do diretor-geral do De-

partamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro, constante da Ordem de Serviço nº 126/80, que *inverte sentido de mão de direção de logradouro no centro do município de Niterói* (fls. 22), alegando ofensa à autonomia municipal garantida pela Constituição e violação das normas do CNT e de seu Regulamento que atribuem competência para aquela medida. Foi admitida como litisconsorte ativa a empresa de transportes coletivos, Auto Viação 1001 S.A. arguindo ofensa aos seus direitos de concessionária municipal e conseqüentes prejuízos.

A segurança foi concedida em primeiro grau.

Entretanto, por maioria de votos, o egrégio Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso para cassar a segurança, assim fundamentado o voto condutor do acórdão:

“O ponto de partida da argumentação do impetrante é o art. 15, II, *b*, da Constituição Federal, que estabelece a autonomia municipal quanto à organização dos serviços públicos locais. Em seguida, invoca o art. 14 do Código Nacional do Trânsito e os arts. 33 e 34 do Regulamento desse Código.

Em favor de sua argumentação poderia invocar-se, em doutrina, a opinião de Helly Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, 3. ed. p. 499: ‘Ao município cabe a ordenação do trânsito urbano que é de seu peculiar interesse.’

A argumentação, em si, seria convincente, parecendo até elementar reconhecer-se que a disciplina da circulação municipal é da competência do município.

Entretanto, no caso, como alegou o estado, há um aspecto peculiar que afasta esse raciocínio: o de se tratar de município integrado em região metropolitana.

A Lei Complementar nº 20, em seu art. 19, criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nela incluindo o município de Niterói. Por sua vez a Lei Complementar nº 1 ou lei Orgânica dos Municípios, em seu

art. 172 dispõe: ‘A competência do município a que se refere o art. 35 desta lei, será excluída quando se tratar de serviços refutados de interesse metropolitano nos termos das legislações federal e estadual aplicadas.’

O art. 35 citado é aquele que enumera toda a competência dos municípios, compreendendo, portanto, a da regulamentação do trânsito urbano, que, como sustenta o próprio impetrante, e o demonstra, normalmente é de sua competência exclusiva.

A controvérsia deve, por conseguinte, ser resolvida à luz do princípio do art. 172.

Verifica-se que, no caso, a medida tomada pelo Detran foi provocada pelo interesse do transporte intermunicipal (ver fls. 40 e segs.), que constitui, inegavelmente, interesse *metropolitano*.

A argumentação da douta sentença diferiu, radicalmente, da do impetrante; vinculando-se, toda ela, a uma questão de legitimidade.

A d. sentença apelada foi minuciosamente fundamentada no sentido de demonstrar que o Detran não era órgão competente para decidir o interesse metropolitano mas, sim, um dos órgãos específicos previstos na legislação mencionada pelo dr. juiz.

Essa argumentação, *data venia*, não procede no sentido da concessão da segurança pois, por uma eventual irregularidade *formal*, sacrificar-se-ia, em última análise, o interesse metropolitano ao interesse municipal, contrariando a finalidade expressa da lei. Af, sim, haveria ilegalidade.

Por tais razões, dá-se provimento ao recurso para denegar a segurança.”

O recurso extraordinário, interposto pela empresa litisconsorte, com as razões subscritas pela Prefeitura Municipal, busca viabilidade pela letra *a*, posto que violado o art. 15, II, *b*, da Constituição; pela letra *c*, uma vez reconhecida a validade de lei o ato de autoridade local contestados em face de dispositivo da Constituição; e pela letra *d*, pois o acórdão recorrido está em dissídio com

o julgado desta Corte, no RE 91.938-RJ, da egrégia Segunda Turma, publicado na *RTJ* 95/1.281.

O recurso foi admitido e regularmente processado.

É o relatório.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator):* Equacionada no venerável acórdão recorrido, o núcleo da controvérsia se situa no julgar-se válido lei e ato do governo local contestados em face do princípio da autonomia constitucional consignado no art. 15, II, *b* da Constituição Federal. Para efeito do cabimento do recurso, a ordem de serviço da autoridade de trânsito estadual consubstancia ato do governo local, e o reconhecimento de sua subsistência diante da arguição de sua inconstitucionalidade compõe o pressuposto para que se conheça do recurso pela letra *c*.

Outrossim, cabe conhecer do recurso também pela letra *d*. Enquanto o trecho, que se transcreve, do acórdão paradigma, ressalta que “compete ao município dispor sobre o itinerário dos transportes coletivos e fixar os pontos de parada de veículos, no perímetro urbano, sob sua jurisdição”, acrescentando que “não há que se distinguir transportes coletivos urbanos, suburbanos e intermunicipais, no que tange à disciplina do trânsito local, de peculiar interesse do município” (fls. 296), a petição de recurso extraordinário registra que o “aresto recorrido, sob o fundamento do que” a medida foi provocada pelo interesse do transporte intermunicipal “defere ao estado a competência para alterar o sentido de direção (mão e contramão) do tráfego, nas vias urbanas do município” à FGV. Com efeito, o acórdão recorrido equipara o interesse do tráfego intermunicipal ao interesse metropolitano para contrapô-lo ao interesse peculiar do município, enquanto o paradigma considera este prevalescente diante de quaisquer outros quando se trata de disciplina do trânsito local (fls. 277).

Conheço, portanto, do recurso por ambas as alíneas.

É de ver, ao exame da espécie, que a jurisprudência da Corte tem sido reiterada no sentido de que a disciplina do trânsito no perímetro urbano está sob o amparo do art. 15, II, *b* da Constituição, pois diz diretamente com o peculiar interesse do município, especialmente no que diz com a organização dos serviços públicos locais, resultando ferida a autonomia municipal pela intromissão de autoridade federal ou estadual nesse âmbito reservado à competência municipal.

Procedentemente ao acórdão paradigma, vale registrar o acórdão da Primeira Turma, no RE nº 70.958, relator o eminente Ministro Djaci Falcão, de cuja ementa se lê:

“Trânsito. Competência do município para estabelecer regras sobre o itinerário e pontos de parada dos transportes coletivos no perímetro urbano sob sua jurisdição. Autonomia municipal (art. 16, II, *b*, da Lei Magna). *In casu*, não ocorre ofensa à Lei Magna, negativa de vigência da legislação ordinária, nem tampouco dissenso de julgados. Recurso extraordinário conhecido em face da alínea *c*, do permissivo constitucional, mas não provido” (in *RTJ* 61/152).

Em voto proferido, como relator, no RE nº 71.939, da Primeira Turma, o insigne Ministro Rodrigues Alckmin assim se expressou:

“Segundo Hely Lopes Meirelles, a regulamentação do tráfico e do trânsito no perímetro urbano é tarefa privativa das prefeituras, porque só elas estão em condições de conhecer as peculiaridades locais de cada distrito, de cada bairro e até de cada rua de sua cidade (*Direito municipal brasileiro*, v. 1, p. 277).

Não ocorre distinção entre coletivos urbanos e intermunicipais. A distinção pretendida não encontra ressonância na lei, de modo a restringir a competência municipal a respeito da disciplina do trânsito, da autonomia para estabelecer nas vias ou logradouros públicos itinerários e pontos de parada de veículos de transportes coletivos,

seja esse transporte feito por ônibus ou automóveis.

Essa competência administrativa não interfere na permissão estadual obtida pelas impetrantes. Ao estado compete autorizar e permitir o transporte coletivo intermunicipal e regulamentar o percurso dos veículos nas rodovias sob sua jurisdição, mas a regulamentação dos itinerários no perímetro urbano de cada município é da competência privativa desta" (in *RTJ* 69/750).

Em acórdão da egrégia Segunda Turma, relator o eminente Ministro Thompson Flores (RE nº 77.903), se asseriu:

"Tal direito sempre se reconheceu às Comunas, com base na Constituição, art. 15, II, e, no que se refere aos transportes coletivos municipais, a ele, e só a ele, compete seu itinerário, pontos de parada e matéria com ele conexas.

Além do paradigma também indicado: RE nº 70.958 (*RTJ* 61/152-56), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é toda neste sentido."

Ainda recente, esta Turma se posicionou na mesma linha ao julgar o RE nº 94.088, relator o eminente Ministro Oscar Corrêa, onde se vê:

"Nem seria possível que, na vastidão do território nacional, fixadas as linhas gerais, fundamentais da matéria — que devem ser de obrigatoriedade nacional, e, aliás, atingem hoje todo o Universo — não ficassem às unidades estaduais certas áreas mais próprias à sua atuação. Tanto mais quanto seria impossível à União centralizar toda a complexa aplicação e fiscalização de suas normas, ainda que obedecendo no controle central e unitário da lei federal."

Assim, indiscrepante é o entendimento, inclusive da boa doutrina, no sentido que a regulamentação urbana do trânsito, inclusive na fixação da mão de direção, pertinente à vida da cidade, diz com a predominância do peculiar interesse do município, resguardado em sua autonomia pela norma constitucional.

Cuida o venerável acórdão recorrido que o princípio constitucional estaria excepcionado pela circunstância de se tratar de município integrado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Todavia, a faculdade conferida à União, pelo art. 164 da Constituição, de estabelecer, mediante lei complementar, regiões metropolitanas constituídas por municípios para a realização de serviços comuns, não autoriza se restrinja, por esse meio, a realização dos serviços próprios ou peculiares, como é o caso da disciplina do trânsito local.

Aliás, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, incluindo Niterói, foi estabelecida pela Lei Complementar nº 20, de 1974, aí se fazendo remissão à disciplina do art. 5º da Lei Complementar nº 14, de 1973. Pois bem, esse dispositivo os serviços comuns ao município que se reputam de interesse metropolitano, e compreendendo *transportes e sistema viário*, não abrange, todavia, o trânsito local, categoria bem distinta daquelas.

Resulta, portanto, que o ato impugnado está eivado de inconstitucionalidade, porquanto invasivo da competência municipal.

Assim, conheço do recurso pelas letras *c* e *d*, compreensivamente pelos pressupostos também da letra *a*, e dou provimento para conceder a segurança.

#### EXTRATO DA ATA

RE nº 98.588-3-RJ. Rel.: Min. Rafael Mayer. Recte.: Auto Viação 1001 S.A. (Adv. Waldemar Zveiter). Recdo.: Estado do Rio de Janeiro. (Adv. Sebastião Luiz de Andrade Figueira).

Decisão: conheceu-se do recurso extraordinário e se lhe deu provimento. Decisão unânime. 1.ª Turma, 17.6.83.

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.