

LEI COMPLEMENTAR N.º 1, DE 17-12-1975. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 172 DA LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS. PREJUDICADA A COMPETÊNCIA MUNICIPAL QUANDO SE TRATA DE SERVIÇO REPUTADO DE INTERESSE METROPOLITANO

MANDADO DE SEGURANÇA

PROCESSO N.º 360

MM. Juiz:

"A norma do artigo 35 da Lei Complementar n.º 1, de 17-12-75, que instituiu a Lei Orgânica dos Municípios e que trata da competência destes, encontra-se restringida pelo preceito do artigo 172, da mesma lei, sendo certo que os serviços de transporte coletivo e sistema viário interessam a toda Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que tem legítimo interesse. O interesse da Municipalidade deve conciliar-se com o interesse metropolitano, pois este tem predominância sobre o local em nome da preservação da unidade e de objetivos comuns da região, sem que a intervenção do órgão estadual constitua violação da autonomia municipal. A interpretação do artigo 172, da Lei Orgânica dos Municípios, conduz a se considerar prejudicada a competência municipal quando se trata de serviço reputado de interesse metropolitano. Deve ser declarado nulo o ato normativo editado pela autoridade coatora que é incompetente, portanto inválido e ilegal ao ferir normas das Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica do Estado do Rio de Janeiro. Impõe-se conceder a segurança requerida pelos impetrantes.

1. Auto Viação Vera Cruz e Turismo Oriental Limitada, permissionárias de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, por ônibus, impetraram Mandado de Segurança contra ato do Sr. Prefeito do Município de São João de Meriti, autoridade coatora, que, através o Decreto n.º 1.118, de 03-08-84, modificou o itinerário de todas as linhas mencionadas na inicial pelos impetrantes;

2. Afirmam os impetrantes que a expedição do referido decreto é fruto de divergências entre órgãos públicos, ou seja, o DTC/RJ e Prefeitura Municipal, esclarecendo que o anterior itinerário vinha sendo executado há mais de 5 (cinco) anos;

3. Esclarecem, ainda, que o Departamento Geral de Transportes Concedidos do Estado, que estabelece o itinerário dos serviços, não foi consultado e nem autorizou qualquer modificação;

4. Sustenta que a competência para alterar itinerário é do DTC/RJ, com fundamento no artigo 172 da Lei Complementar n.º 1, de 17-12-75, pois se trata de serviço reputado de interesse metropolitano;

5. A final requerem a liminar, já deferida por esse juízo, para cessar os efeitos do Decreto n.º 1.118, de 03-08-84;

6. Juntaram os impetrantes os documentos necessários, às fls. 8/31. As fls. 32, despacho desse juízo concedendo a liminar;

7. Às fls. 44 vieram as informações solicitadas em nome da Prefeitura Municipal de São João de Meriti, através seu representante legal, equivocadamente, pois a Prefeitura não é parte passiva e nunca poderia ser, em qualquer ação, participante do pólo ativo ou passivo de uma relação jurídica processual, que se fosse o caso seria o Município, representado pelo Prefeito ou pelo procurador, na forma do inciso II, do artigo 12 do CPC. No presente, a autoridade coatora apontada corretamente pelos impetrantes é o Prefeito Municipal, sujeito passivo da presente ação;

8. Nas informações prestadas é defendido o ato administrativo, entendendo que o foi praticado em nome do peculiar interesse do Município, com fundamento no inciso II, do artigo 15, da Constituição Federal e, ainda, nos limites traçados na norma do inciso IX, do artigo 35, da Lei Complementar n.º 1, de 17 de dezembro de 1975, que trata da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

9. Entende que não há divergência entre a impetrada e o DTC, pois cada órgão tem suas atribuições deferidas na Lei, desempenhando um e outro, harmonicamente, suas respectivas funções;

10. Sustenta que a finalidade do ato é devolver a pujança do comércio localizado no centro da cidade, através o incremento da receita do Município, sacrificada pela evasão de tributos, que é imposta ao Município, face o atual itinerário percorrido pelas permissionárias, impetrantes do mandado;

11. Requerem, finalmente, a revogação da liminar e a final negada a própria segurança;

Da irregularidade da representação da 1.ª impetrante — Auto Viação Vera Cruz Limitada.

12. Deve a 1.ª impetrante regularizar a sua representação, pois a procuração de fls. 8 e 8 verso foi outorgada apenas pelo sócio Manuel Ferreira Gonçalves, descumprindo a Cláusula Quarta do Contrato Social (fls. 10), que exige o uso do nome da sociedade, sempre em número de dois. Assim, deve esse Juízo marcar prazo razoável para ser sanado o defeito, na forma do artigo 13 do CPC;

Fundamento para a conclusão

13. Versa o presente Mandado de Segurança sobre assunto relacionado com a autonomia municipal no que diz respeito com os serviços de transportes coletivos, sistema viário e uso do solo por parte do Município de São João de Meriti, que integra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, considerando especialmente a Lei Complementar n.ºs 14 e 20 da União e Lei Orgânica dos Municípios do Rio de Janeiro — Lei Complementar n.º 1, de 17-12-75 — e a Constituição do Estado;

14. A competência municipal, como regra geral, está definida na Constituição Federal, no inciso II, letra b, do artigo 15:

“A autonomia municipal será assegurada:

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

b — à organização dos serviços públicos locais.”

Portanto, a autonomia municipal e a sua administração estão consagradas na Constituição Federal através poderes expressos e implícitos. A definição dos serviços públicos locais ficou na competência dos Estados, pois a organização municipal foi deferida a eles que o fazem através Lei Orgânica;

15. O conceito de peculiar interesse municipal está envolvido, no tempo, pelas exigências do desenvolvimento social e econômico de um país, por ser dinâmico e estar atrelado ao federalismo cooperativo, caracterizado pela cooperação das três esferas de governo, engajadas na execução, em última análise, do desenvolvimento nacional;

16. A autonomia municipal não pode ser examinada unicamente à luz do artigo 15 da Constituição Federal e do artigo 35 da Lei Complementar n.º 1 do Estado do Rio de Janeiro. Hoje, o fenômeno metropolitano mereceu disciplina própria no artigo 164 da Constituição Federal:

“A União, mediante lei complementar, poderá, para realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.”

17. Houve e há preocupação, pelo legislador, no desenvolvimento harmônico e integrado de determinadas regiões do País, visando evitar distorções entre comunidades que compõem um mesmo conglomerado e que devem ser tratadas com normas uniformes. O planejamento regional não poderia ser abandonado pelas modernas administrações dos municípios que gravitam em torno de uma grande cidade, como o é a Cidade do Rio de Janeiro, com implicações nos serviços urbanos e interurbanos;

18. Tais serviços deixam de ser de interesse exclusivamente local para vincular-se a toda uma comunidade metropolitana, deven-

do ser planejado e executado em conjunto, por um órgão mais abrangente em que há participação dos próprios municípios em sua política e administração, sem que haja ofensa às respectivas autonomias municipais e que visam atender a execução de planos comuns de desenvolvimento regional, em especial, no caso presente, dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros;

19. A regra do artigo 164 da Constituição Federal deve ser interpretada em consonância com o inciso XIV, do artigo 8.º que estabelece competência da União para estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento e com o § 1.º, do artigo 13 que dá competência remanescente e concorrente aos Estados; com os incisos I e II, do artigo 13 que define a competência municipal e, ainda, o artigo 13-I c/c o artigo 10-VII, letra e, obrigando os Estados a respeitar o princípio da autonomia municipal;

20. Portanto, o objetivo do artigo 164 da CF foi permitir a realização de serviços de interesse comum, isto é, de serviços que não se enquadram no conceito de peculiar interesse municipal ou daqueles que sejam de seu preponderante interesse, não os considerando de forma isolada, mas em atendimento à comunidade sócio-econômica por eles integradas;

21. O serviço metropolitano, nas palavras do Professor Sérgio Ferraz, pronunciadas no VIII Congresso Nacional de Procuradores do Estado, "assume interesse regional não comportável, exclusivamente, na esfera de afetação de qualquer dos municípios componentes";

22. A Lei Complementar n.º 14/73 estabeleceu diversas regiões metropolitanas e reputou de interesse metropolitano, entre outros, os de transporte e sistema viário, no inciso IV, do seu artigo 5.º;

23. A Lei Complementar n.º 20, que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, colocou entre seus integrantes o Município de São João de Meriti e o do Rio de Janeiro. Estabeleceu no seu artigo 20 que se estenderia a ela os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da Lei Complementar n.º 14. Assim, não resta dúvida de que o serviço público de transporte e sistema viário são reputados serviços comuns e de interesse metropolitano;

24. Deflui claro que o Prefeito de São João de Meriti deve forçosamente submeter a Municipalidade ao planejamento econômico e social traçado pelo ente metropolitano, sem que haja mácula ao interesse preponderante local;

25. A Constituição Estadual em seu artigo 117 regula a competência do Estado, estabelecendo em seu parágrafo único:

"Para atingir os fins previstos neste artigo, o Estado:

a) — programará o planejamento da administração pública, coordenando-a com a dos municípios;

m) — planejará e desenvolverá efetiva política de metropolização, realizando obras essenciais à vida e ao desenvolvimento integrado da Região Metropolitana; e"

26. Em consonância com as normas da Constituição Federal, dispõe o artigo 218 da Constituição Estadual:

"Os municípios da mesma comunidade sócio-econômica, integrantes da Região Metropolitana instituída pela União, não perdem a autonomia política, financeira e administrativa;

§ 1.º — Reputam-se de interesse metropolitano, além de outros enumerados em lei federal, os seguintes serviços comuns aos municípios da região:

D) — transportes e sistema viário";

27. O Estado editou o DL 276/75 dispondo sobre o sistema de trânsito e que visou dar perfeita integração às diversas modalidades de transportes e que fossem prestados em consonância com uma política global, em seus artigos 6.º e 7.º;

28. Da mesma forma fez editar o Decreto-Lei n.º 2.256, de 29-11-78, dando ao DTC/RJ plenos poderes para autorizar o serviço intermunicipal, determinar seus itinerários e terminais e, ainda, fiscalizar os serviços prestados, com observância das normas da Carta Magna Federal e da Constituição Estadual;

29. O Regulamento do CNT, no seu artigo 45, dispõe:

"Na realização de qualquer ato público, que interfira no trânsito, dependerá de prévia autorização da autoridade de trânsito."

E os §§ 1.º e 3.º dispõem, respectivamente:

§ 1.º — Quando se tratar de ato promovido pelo poder público, sua realização será precedida de comunicação à autoridade de trânsito, cabendo-lhe adotar as medidas de sua competência."

§ 3.º — Incluem-se entre as providências a cargo da autoridade de trânsito as seguintes, conforme o caso:

III — alteração dos itinerários das linhas de transporte coletivo.

30. Inegável que a Municipalidade terá de respeitar a competência do DTC/RJ para na condição de órgão permitente estabelecer os itinerários das linhas intermunicipais que operam em seu território, bem como as normas do DETRAN/RJ, no que diz respeito à

circulação viária, para fixação dos pontos de parada, para embarque e desembarque de passageiros;

31. Da análise da Lei Complementar n.º 1, de 17 de dezembro de 1975, verifica-se que o artigo 35 determina a competência dos municípios:

"VIII — conceder, permitir ou autorizar serviços coletivos nas linhas municipais e de táxis, fixando as respectivas tarifas após consulta aos órgãos competentes, quando for o caso;

IX — regulamentar a utilização, pelos veículos, dos logradouros públicos, especialmente nas áreas urbanas, cabendo-lhes sobretudo:

a) — determinar o itinerário, os pontos iniciais, paradas e terminais dos transportes coletivos municipais."

No entanto ao DTC/RJ cabe o planejamento, supervisão e controle técnico e econômico dos serviços em questão, com poderes expressos para indicar itinerários, com competência do município para exercer atividade semelhante, porém, em linhas que percorram exclusivamente os limites do seu território. No entanto, o artigo 172 da Lei Complementar n.º 1, conduz o intérprete ao entendimento de que a competência municipal está prejudicada quando se trata de serviço reputado de interesse metropolitano;

32. O artigo 172 da Lei Complementar dispõe:

"A competência do Município a que se refere o artigo 35 desta lei será excluída quando se tratar de serviços reputados de interesse metropolitano, nos termos das legislações Federal e Estadual, aplicáveis."

O artigo 171 da mesma Lei diz:

"Os municípios da mesma comunidade sócio-econômica, integrantes da Região Metropolitana instituída pela União, não perdem a autonomia política, financeira e administrativa."

Em seu § 1.º estabelece:

"Reputam-se de interesse metropolitano além de outros enumerados em lei federal, os seguintes serviços comuns ao Município da região:

d) — transportes e sistemas viários."

33. Depreende-se que a competência para os serviços de transporte coletivo e sistema viário no Município de São João de Meriti, estabelecida no artigo 35 da Lei Complementar n.º 1, encontra-se restringida por força da norma do artigo 172 da mesma lei,

visando a institucionalização de um planejamento metropolitano, econômico e social, porque os serviços de transporte coletivo de passageiros não interessam apenas à comunidade local, mas a toda Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que tem legítimo interesse, devendo o interesse da Municipalidade sempre conciliar-se com o interesse metropolitano, pois este interesse tem predominância sobre o do local, em nome da preservação da unidade e de objetivos públicos maiores, sem que a intervenção do órgão estadual constitua violação da autonomia municipal;

Do exposto:

I — O ato administrativo normativo editado pelo Prefeito Municipal de São João de Meriti de número 1.118, de 23 de agosto de 1984, fere um dos requisitos do ato administrativo, ou seja, a competência. Ora, não sendo o Prefeito competente, o ato é inválido, não tendo poder legal para praticá-lo;

II — Portanto, infringiu o Prefeito Municipal, apontado corretamente como autoridade coatora, normas de direito público, sendo nulo o ato praticado, por ser, como dito, incompetente para realizá-lo, sendo assim, ocorre *ipso facto* a ilegitimidade, não produzindo qualquer efeito válido;

III — Competente, pois, a esse Juízo declarar a nulidade do ato praticado pelo Prefeito Municipal, por ser incompetente para regulamentar a matéria inserida no Decreto Municipal n.º 1.118, de 03-08-84, incorrendo em excesso de poder.

Conclusão

a) — Mandar regularizar a representação do primeiro impetrante, na forma exposta no item 12 acima;

b) — Determinar que as informações de fls. 44/46 sejam prestadas pela autoridade coatora apontada corretamente pelos impetrantes, para tanto devem ser corrigidas as informações, como apontado no item 7 acima;

c) — Conceder a segurança requerida, declarando nulo o Decreto Municipal n.º 1.118, de 03-08-84, por ter sido praticado por autoridade incompetente, decorrendo, daí, a sua ilegitimidade.

São essas as opiniões que manifesta este representante do Ministério Público, agindo como *custos legis*, e no cumprimento do seu dever legal.

São João de Meriti, 18 de agosto de 1984.

LUIS CARLOS DE ARAUJO
Promotor de Justiça