

Ora, não se confunda entre a competência do DTC/RJ, como órgão estadual, responsável pela promoção do atendimento das necessidades do transporte no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a quem está determinado que deva planejar, supervisionar e controlar técnica e economicamente os serviços em questão, com poderes expressos para indicar itinerários, com a competência do município para exercer atividade semelhante, porém, *em linhas que percorram apenas e exclusivamente os limites de seu território*. E assim mesmo, referida competência é altamente discutível porquanto o art. 172 da Lei Complementar n.º 01/75 nos conduz ao entendimento que a competência municipal esteja prejudicada quando se trate de serviços reputados de interesse metropolitano.

Se não vejamos o que dispõe o citado artigo:

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

E o art. 171 da referida Lei Complementar, ao dispor acerca das Regiões Metropolitanas, estatui:

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

E 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.

Depreende-se, portanto, que a competência dos municípios definida pelo art. 35 da Lei Complementar n.º 01/75 encontra-se restringida por força do disposto no artigo 172 da mesma Lei, com vistas a possibilitar a institucionalização de um planejamento metropolitano, econômico e social que não interessa, evidentemente, a um único município mas a toda região como uma comunidade sócio-econômica.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1978

Vale, finalmente, lembrar o disposto na Lei Complementar n.º 03/76, que instituiu a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que no art. 8.º vem de estabelecer:

“Art. 8.º — Observada a legislação federal e estadual pertinentes, compete ao Município a administração própria no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente para:

IX — conceder, autorizar ou permitir a exploração de serviços de transporte coletivo para linhas municipais, ouvido, previamente, o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN/RJ) no concernente a *itinerário, localização dos pontos iniciais, paradas intermediárias e terminais dos veículos*” (grifamos).

E o art. 98 da citada Lei vem de reputar, também, transportes e sistema viário, como assunto de interesse metropolitano, tudo em perfeita consonância com a legislação já referida.

Assim, não temos dúvidas em afirmar que agiu corretamente o Diretor Geral do DTC/RJ, na resposta que remeteu à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo da Prefeitura de Niterói, arguindo a favor do Departamento a competência para fixação de terminais e itinerários das linhas de ônibus intermunicipais nos limites do Estado do Rio de Janeiro, mediante a audiência do DETRAN/RJ.

Nestas condições, ante o exposto, com o pronunciamento desta Assessoria Jurídica e considerando a alta relevância de que está revestida a matéria, rogaríamos a Vossa Excelência que determine a remessa do processo à douta Procuradoria Geral do Estado, para pronunciamento, já que o assunto vem de envolver interesses ligados intimamente ao Estado do Rio de Janeiro e ao Município de Niterói.

É o nosso parecer, sub censura.

Em 23 de fevereiro de 1978.

JOSÉ AFONSO BARENCO DE GUEDES VAZ
Assessor Chefe da Assessoria Jurídica

PROC. E-10/130.034/78

Competência para fixação de terminais e itinerários das linhas de ônibus intermunicipais.

Sr. Procurador Geral.

Trata o processo de matéria que diz respeito a fixação de competência para a fixação de terminais e itinerários de linhas de ônibus intermunicipais nos limites do território do Rio de Janeiro.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1978

Há manifestações de órgãos municipais de Niterói, no sentido de que a competência seria do Município (fls. 7/10/15) e do Estado sustentando, ser a mesma dos órgãos estaduais (fls. 17), terminando, por trazer a opinião do Sr. Assessor Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Transportes, Dr. José Afonso Barenco de Guedes Vaz.

Em seu exaustivo parecer, o Sr. Assessor Chefe (fls. 21/42) com apoio em farta doutrina e com citação da legislação aplicável à espécie, quer na esfera constitucional, quer na ordinária, situa bem o problema e conclui:

“Assim, não temos dúvidas em afirmar que agiu corretamente o Diretor Geral do DTC/RJ, na resposta que remeteu à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo da Prefeitura de Niterói, arguindo a favor do Departamento a competência para fixação de terminais e itinerários das linhas de ônibus intermunicipais nos limites do Estado do Rio de Janeiro, mediante a audiência do DETRAN/RJ.”

A resposta a que se refere o parecerista é a que se encontra às fls. 3, na qual o Sr. Diretor Geral do DTC/RJ, esclarece que a competência para estes atos, nas linhas mencionadas, é do seu Departamento Estadual.

2. A manifestação está conforme entendimento desta Procuradoria e tem o apoio dos Juízes de 1.^a Instância e do Tribunal de Justiça.

3. Em parecer inserto na *Revista de Direito da Procuradoria* (vol. 30, pág. 406), procurando situar a conceituação da expressão constante do inciso constitucional do “peculiar interesse”, sustentamos com apoio em juristas de nomeada, que “os serviços e obras que ultrapassam as divisas de um Município ou que AFETEM INTERESSES REGIONAIS SÃO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL”.

A nossa manifestação teve o apoio do eminente Assessor, Procurador Newton Barroca, que trouxe outros argumentos, inclusive os que informaram a edição da Lei Complementar n.º 1, de 17 de dezembro de 1975 (dispõe sobre a Lei Orgânica dos Municípios), invocada agora em várias passagens no parecer de fls. 21.

Os dois pareceres foram aprovados por V. Excia., em “visto” que realçou o estudo feito, inclusive trazendo à colação o ensino de CASTRO NUNES (*Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, pág. 144).

Para não tornar este estudo mais longo, juntamos, com a devida venia, cópias xerox dos mencionados pareceres e visto.

No mesmo sentido do que sustentamos, o Proc. HÉLIO CAMPISTA GOMES também assim se pronunciou (rev. cit., vol. 30, pág. 370).

4. Na esfera judicial também a matéria tem sido objeto de decisões, pois alguns concessionários têm ingressado com mandados de segurança sustentando que não poderia o Departamento Estadual alterar os terminais e itinerários, sem o consenso da Municipalidade.

A tese não tem sido acolhida pela Justiça.

No mandado de segurança impetrado por Expresso Pégaso Ltda. o Dr. MAURICIO GONÇALVES DE OLIVEIRA, da 3.^a Vara da Fazenda Pública, não acolheu a arguição do impetrante de inconstitucionalidade do ato porque baixado sem a prévia audiência dos Municípios interessados, porque —

“Com fulcro no mesmo dispositivo supra sublinhado (Decreto n.º 53, de 22.4.75), a linha percorrida pela EVAL é intermunicipal e, no caso, não existe qualquer audiência dos Municípios interessados.”

A douda sentença foi confirmada pela Eg. 2.^a Câmara Cível, ao apreciar a apelação cível n.º 5.312, pelo Des. FELISBERTO RIBEIRO (Relator), ROQUE BATISTA (Revisor) e EUCLYDES FELIX DE SOUZA (Vogal), em sessão de 20 de dezembro último.

Idêntico ponto de vista foi manifestado pelo Dr. JOSÉ ALOYSIO DE SOUZA, Juiz da 5.^a Vara da Fazenda Pública, no mandado de segurança impetrado por Auto Viação Tijuca S.A., em sentença publicada em 12-1-78:

“Com efeito, ao autorizar mudança de itinerário de linha intermunicipal, a autoridade agiu dentro dos limites legais de sua competência, sem ofensa à autonomia municipal. Em verdade a Constituição Federal atribui competência aos Municípios para organizar os serviços públicos locais, no que seja concernente ao seu peculiar interesse, incluindo-se entre tais serviços públicos a regulamentação do trânsito nos limites físicos de comuna.

Entretanto, a excessiva aglomeração populacional em certos sítios do País deu ensejo ao surgimento das regiões metropolitanas, que requerem solução uniforme dos problemas além dos limites municipais.

O legítimo interesse municipal, deve ceder lugar ao legítimo interesse da região metropolitana, que é uma realidade entre nós. Conhecidas, nesse sentido, são as lições de Hely Lopes Melrelles, em sua festejada obra *Direito Municipal Brasileiro*.

A própria Lei Orgânica dos Municípios (Lei Complementar n.º 1, de 17.12.75) sobrepõe o interesse metropolitano ao eminentemente municipal, fato que reforça a linha de raciocínio ora expendida.

Sob o ângulo da ofensa à autonomia municipal, a impetração impede, evidentemente."

No mandado de segurança impetrado por CAPRICHOSA AUTO ÔNIBUS LTDA., o Juiz MAURÍLIO RODRIGUES PEREIRA, denegando a segurança, expediu as seguintes considerações, que se aplicam *in totum* à espécie:

"A Constituição Federal (art. 15, II, b), assegura a autonomia municipal, atribuindo-lhe a competência para organizar os serviços públicos locais, no que respeite ao seu peculiar interesse, princípio que, como não podia deixar de ser, foi adotado pela Constituição Estadual (art. 160, III).

Entre esses serviços públicos locais se inclui o de trânsito, nos limites físicos do território do Município, que cabe dispor sobre o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos.

Entretanto, quando o Município integra uma região metropolitana, como é o caso do Município do Rio de Janeiro (art. 19 da Lei Complementar n.º 20, de 1-7-74), esse "peculiar interesse" deve conciliar-se com os interesses e os serviços públicos dos vários municípios da mesma comunidade sócio-econômica, dando lugar ao "peculiar interesse metropolitano", que, no concernente ao transporte coletivo em linhas intermunicipais tem predominância sobre o particular interesse de cada município.

HELIO LOPES MEIRELLES, em seu *Direito Municipal Brasileiro* dá a noção exata do que seja "peculiar interesse", afirmando o sentido da "predominância" que legitima, também, de forma correta e jurídica, a atividade da região metropolitana, ante aos termos constitucionais (art. 164 da C.F.). Diz o consagrado publicista:

"Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que fez praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira, através dos Estados a que per-

tencem. O que define e caracteriza o "peculiar interesse", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

A Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar n.º 1, de 17.12.1975) atribuiu competência àqueles para "regulamentar a utilização, pelos veículos, dos logradouros públicos, especialmente nas áreas urbanas, cabendo-lhes sobretudo, determinar o itinerário, os pontos iniciais, paradas e terminais dos transportes coletivos municipais" (art. 35, IX, a).

Todavia, o art. 172 da mesma Lei excluiu a competência do Município, a que se refere o art. 35, "quando se tratar de serviços reputados de interesse metropolitano, nos termos das legislações Federal e Estadual aplicáveis". E entre os serviços comuns aos Municípios da região, foram reputados de "interesse metropolitano", o "uso e ocupação do solo" e "os transportes e sistemas viários" (art. 171, § 1.º, c e d), em consonância, aliás, com o disposto na Constituição Estadual (art. 216, § 1.º, c e d) e na Lei Complementar à Constituição Federal n.º 14, de 8-6-73 (art. 5.º, III e IV), preceito mandado aplicar à Região Metropolitana do Rio de Janeiro pela Lei Complementar (Federal) n.º 20, de 1-7-74 (art. 20).

Conseqüentemente, em se tratando de transporte intermunicipal, entre comunas integrantes de uma determinada área, que forma uma unidade sócio-econômica, o "peculiar interesse" do Município, visto isoladamente cada, e se minimize diante do "peculiar interesse metropolitano", que ao Estado cabe regular, tendo em vista a preservação da unidade de objetivos, a harmonia da ação pública e a prevenção de possíveis conflitos, sem que a sua intervenção constitua violação da autonomia municipal consagrada na Constituição.

As Resoluções do CETRAN-RJ e do Secretário de Transportes do Estado (fls. 21/27), não foram desrespeitadas pelo ato impugnado, que não alterou itinerário, fixou terminal ou ponto de parada, mas apenas concedeu um "reforço de horário", numa seção de linha explorada pela Viação Vera Cruz S/A, muitos anos antes da que foi outorgada à impetrante, que não se importou em causar interferência ruínosa à sua concorrente e que agora reclama, sem qualquer adinículo de prova."

5. Por estas razões, entendemos com o Dr. José Afonso Barenco de Guedes Vaz, que o Sr. Diretor Geral do DTC-RJ está com a razão quando, com apoio na Constituição, nas leis, na doutrina e nas decisões da Justiça sustenta que a competência para a fixação de terminais e itinerários das linhas de ônibus intermunicipais nos limites do território do Estado do Rio de Janeiro é do DTC-RJ, ouvido o DETRAN-RJ.

6. É o que nos parece, salvo melhor juízo.

OSWALDO ASTOLPHO REZENDE
Procurador Chefe da Procuradoria de
Urbanismo e Serviços Públicos

De acordo.
À Secretaria de Estado de Transportes
Em, 7-3-78

ROBERTO G. SALGADO
Subprocurador-Geral do Estado

PROCESSO N.º E-04/001435/77

*PROTOCOLO DE INTENÇÃO ENTRE O ESTADO E O
BANERJ. Legislação aplicável. Norma constitucional, De-
creto-lei Complementar n.º 3 e Lei das sociedades Anôni-
mas. Interpretação das normas vigentes no caso.*

Senhor Procurador-Geral,

1. O Exmo. Sr. Secretário de Estado de Fazenda encaminhou à Procuradoria Geral uma minuta de Protocolo de Intenção a ser assinada entre o Estado e o BANERJ com vistas à utilização conjunta de instalações físicas dos órgãos fazendários e das agências bancárias.

2. A minuta que se encontra a fls. 4/8 com o anexo de fls. 9, tem como finalidade racionalizar a utilização de locais pelo Estado e pelo BANERJ para aumentar a eficiência do aparelho arrecador e diminuir os respectivos custos.

3. O Protocolo se coaduna, em linhas gerais, com as normas legais vigentes e atende ao Plano de Ação do Governo.

4. A Comissão criada na cláusula 4.^a permitirá que as decisões sejam tomadas com rapidez e eficiência, no interesse de ambas as partes.

5. É preciso ponderar, todavia, que as cláusulas sexta e oitava merecem alguns reparos para que sejam atendidas as normas

legais vigentes na matéria. De fato, se do ponto de vista econômico é possível considerar como irrelevantes as eventuais vantagens financeiras decorrentes das operações previstas pelo Protocolo que possam ser obtidas, seja pelo Estado, seja pelo BANERJ, por representarem aparentemente uma espécie de caixa única na qual se confundem a pessoa jurídica de direito público (Estado) e o seu agente financeiro (BANERJ), na realidade jurídica ambas as personalidades jurídicas não se confundem e suas relações devem ser tratadas de modo equitativo, sem qualquer favorecimento de qualquer uma das partes.

6. Tratando-se de negócios jurídicos a serem realizados pelo Estado com uma sociedade de economia mista, cujas ações são cotadas na Bolsa de Valores e pertencem a numerosos acionistas minoritários, é preciso aplicar não só as normas de direito constitucional e administrativo que regem a atuação da pessoa jurídica de direito público como também as regras de direito comercial aplicáveis às sociedades anônimas.

7. Assim sendo, de acordo com o art. 5.º da Constituição Estadual

“Os bens imóveis do Estado não poderão ser objeto de doação ou cessão gratuita, cabendo a lei autorizar-lhes a alienação, PRECEDIDA DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA, salvo se o adquirente for PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO, ENTIDADE AUTARQUICA OU EMPRESA PÚBLICA FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL.”

8. Ora, sendo o BANERJ uma sociedade de economia mista (e não uma empresa pública), com personalidade jurídica de direito privado, evidencia-se que a venda de bens públicos estaduais só poderá ser feita mediante concorrência pública, nos precisos termos da norma constitucional. A exceção à referida regra não admite interpretação extensiva ou analógica de acordo com o princípio de hermenêutica resumida na fórmula latina “inclusionem unius fit exclusio alterius”.

9. O Decreto-lei Complementar n.º 3, de 24-10-1969, admite a alienação dos bens públicos estaduais, mediante prévia autorização do Exmo. Sr. Governador do Estado (art. 9.º) sob a forma de venda, permuta, incorporação e dação em pagamento (art. 11). É verdade que o inciso I do art. 11 admite a dispensa de concorrência, no caso de venda a órgão da administração indireta estadual, mas entendemos que o referido texto foi revogado pela norma constitucional acima referida, passando pois a venda à sociedade de economia mista a exigir a concorrência pública.