

TRÂNSITO. COMPETÊNCIA SUPLETIVA MUNICIPAL
PARA LEGISLAR. CINTO DE SEGURANÇA.
MANDADO DE SEGURANÇA.
ORDEM DENEGADA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL nº 278.206-2/1, da Comarca de SÃO PAULO, em que é recorrente o JUÍZO "EX OFFICIO", sendo apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e apelado MÁRCIO KAYATT:

ACORDAM, em Oitava Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, dar provimento aos

recursos, de conformidade com o relatório e o voto do Relator, que ficam fazendo parte do acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RAPHAEL SALVADOR (Presidente) e TOLEDO SILVA, com votos vencedores.

São Paulo, 20 de Março de 1996.

WALTER THEODÓSIO
Relator

VOTO Nº 1.639

APELAÇÃO CÍVEL Nº 278.206.2/1 - SÃO PAULO

APELANTES: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E OUTRO

APELADO: MÁRCIO KAYATT

MUNICÍPIO - competência para legislar sobre trânsito decorre do comando direto da Constituição Federal, artigo 30, I, II, quando presente o "interesse local."

VEÍCULO - uso do cinto de segurança no trânsito - a exigência de seu uso se insere no conceito de "interesse local"- jurídica sua exigência.

VEÍCULO - uso do cinto de segurança - o motorista tem o dever de situar-se em termos de ciência das exigências de tráfego nas cidades em que dirige veículo - arguição de desconhecimento de morador de outra cidade não afasta a constitucionalidade da lei municipal.

INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 11.659/95 - uso de cinto de segurança - assunto de interesse local - despicienda a discussão sobre competência supletiva do Município, em legislar sobre trânsito - recursos providos.

MÁRCIO KAYATT impetrou mandado de segurança em face do Prefeito Municipal de São Paulo e do Diretor do Departamento de Operações do Sistema Viário - DSV, objetivando a sustação dos efeitos da Lei Municipal nº 11.659, de 04.11.95, com pedido de liminar.

Alegou o impetrante que, com o advento da Lei 11.659/95, que determinou o uso do cinto de segurança pelos passageiros de veículos automotores no banco dianteiro, houve violação de direitos individuais agasalhados constitucionalmente.

Por despacho de sua Excelência o Terceiro Vice Presidente do Tribunal de Justiça, foi excluído da lide o Prefeito do Município de São Paulo, com redistribuição dos autos, fls. 18.

A liminar pretendida foi indeferida, fls. 20.

Houve pedido de reconsideração da concessão de liminar, o que foi, novamente, negado, fls. 35, com interposição de agravo de instrumento pelo impetrante, 39.

A Municipalidade de São Paulo requereu sua intervenção como assistente litisconsorcial.

Arguiu as preliminares da incompetência do juízo por constar no polo passivo o Sr. Prefeito Municipal e a carência da ação por estar o "mandamus" a atacar lei em tese.

Informações de autoridade coatora a fls. 40/49; manifestação do Ministério Público local a fls. 71/76.

A r. sentença rejeitou as preliminares argüidas pela Municipalidade; concedeu a segurança para subtrair o autor da exigência expressa na Lei Municipal nº 11.659/94, reconhecendo sua inconstitucionalidade.

A Municipalidade de São Paulo interpôs apelo, argumentando que as questões relativas à circulação urbana e tráfego local são de interesse do Município, cabendo-lhe legislar, supletivamente, sobre estas matérias.

Invocou o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Processado o recurso, colhidas as contra-razões, remeteram-se os autos a este Egrégio Tribunal.

À subida dos autos a Procuradoria Geral de Justiça, em parecer da lavra do Dr. José Luiz Gavião de Almeida, manifestou-se pelo provimento dos recursos.

É o relatório.

A lide em discussão envolve, primacialmente, o tema da competência legislativa sobre matéria de trânsito.

A Federação Brasileira, diversamente daquela que lhe serviu de inspiração, não de modelo completo, a dos Estado Unidos da América do Norte, guarda natureza orgânica.

Lá, nos Estado Unidos da América do Norte, treze Estados independentes, conseqüência da independência das colônias inglesas, fizeram surgir a Federação, em movimento tipicamente centrípeto, com aglutinação de treze parcelas em uma unidade múltipla.

Originariamente, Estados soberanos, os Estados federados norte americanos, inscreveram amplo repertório na faixa dos poderes reservados.

Assim, como se sabe, legislam eles sobre direito comercial e direito processual, salvo as matérias de sentido federal, estas a cargo da União.

E os municípios, que nenhuma referência mereceram da Constituição norte-americana, receberam, pela via da tradição, "law of the land", poderes para gerir sua vida própria.

No Brasil, tudo se passou diferentemente.

O Estado unitário imperial transformou-se em República, com subdivisão em Estados-membros.

Assim, houve em plano lógico-temporal, dois movimentos sucessivos: o primeiro centrífugo (o Estado unitário imperial fragmenta-se), e o segundo centrípeto (os fragmentos reúnem-se na unidade múltipla da Federação).

Todavia, tais Estados-membros surgem, tão-somente, no segundo movimento, o centrípeto.

Antes, eram, apenas, pedaços de um Estado unitário, o imperial.

Não estavam, pois, esse Estados-membros, à sua chegada à Federação, adornados de poderes próprios da soberania, que nunca tiveram.

Assim, dentro da natureza das coisas, a União, típica sucessora do Estado unitário imperial, dispôs sobre seus poderes, no campo do ordenamento jurídico, fixando o que poderiam legislar os Estados-membros.

Na verdade, ao invés de reserva de poderes, os Estados-membros recebiam esses poderes através da Constituição que formalizava a Federação. Melhor se afigura, como acentuam os doutrinadores, falar-se em poderes remanescentes, isto é, o que escapa da competência da União.

Os municípios, rigorosamente não integrantes do pacto federal originário, hoje figuram como entes políticos na Constituição. E desta receberam poderes, pela via legislativo-formal, em substituição ao fenômeno da tradição.

Averbe-se que a autonomia municipal foi objeto de afirmação já na primeira constituição Republicana, 1891, sob a alteração do seu artigo 6º, II, "f" ditada pelas Emendas de 1926.

No Brasil, mercê de tais vicissitudes, apura-se que a síntese do ordenamento jurídico-positivo, está descrito na Constituição.

Revela-se truismo, verdadeiro axioma, a afirmativa da supremacia da Constituição, estribada na "Grundnorm" figurada por Kelsen.

A Constituição, no Brasil, enumera minudentemente, a competência legislativa.

O seu artigo 22, XI, que se refere a legislar sobre trânsito, está na esfera de competência privativa da União.

A própria Carta Magna Federal afugenta os dissabores da construção doutrinária em torno das figuras da competência privativa e da competência exclusiva.

O parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal diz expressamente:

"Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo".

Quanto ao Município, não há referência dessa perspectiva legislativa por obra da Constituição.

Vem, então, ao campo da discussão, o conceito de "interesse local", território jurídico submetido à competência do Município por comando direto da Constituição (artigo 30, I), bem como a suplementação da legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30,II).

Na Constituição Federal vigente, o Município brasileiro veio a ser dotado de poderes de organização própria, nos termos do seu artigo 29, através de lei orgânica, hoje denominada constituição municipal.

A expressão anterior que indicava o universo de sua competência legislativa, "peculiar interesse", ficou substituída por "interesse local".

O município brasileiro legisla, com energia jurídica recebida diretamente da Constituição Federal, sobre assunto de interesse local.

O conceito de interesse local é mais amplo do que o de peculiar interesse, como se apreende da literalidade de ambas as expressões.

Na história da jurisprudência em torno do antigo "peculiar interesse", está o reconhecimento de que esse conceito abrange as funções próprias do município, em relação ao "trânsito", envolvendo controle, fiscalização, regulamentação do uso de vias públicas, do sentido de circulação de veículos, limites de velocidade, peso, áreas de estacionamento ou sua proibição, etc.

O cinto de segurança diz respeito à segurança do motorista e dos passageiros, no complexo do território da saúde.

Trata-se de evidente providência salutar, com resultados benéficos à comunidade.

A exigência de seu uso, no trânsito, estaria inserida no conceito de

"interesse local", a tornar jurídica a sua imposição pelo Município?

A interrogação merece resposta afirmativa.

O interesse local, em seu sentido, pode ser extraído em face do interesse dos demais municípios.

Torna-se fácil apurar-se que a medida não se mostra necessária em municípios de pequeno porte, com tráfego reduzido.

Num município como São Paulo, com tráfego intensíssimo, próprio das grandes cidades, a medida pode inserir-se naquilo que é interesse local.

O tráfego da capital paulista, mercê da presença de milhares de veículos em movimento, com vias rápidas, exige providências que não são pertinentes a outros municípios.

É do interesse local, em São Paulo, em razão da realidade em que vive, tomar providências que minimizem os efeitos das freqüentes colisões, embates e acidentes de toda ordem que envolvem veículos automotores.

A população local sofre tais conseqüências, em termos de lesões corporais e mortes, a justificar a providência legislativa municipal.

Admitida a inclusão da lei municipal em tela, no que se entende por "interesse local", não há que se trazer a lume o artigo 22, XI, da Constituição Federal, para afirmar-se a competência privativa da União, nesse território jurídico.

O artigo 30, I, da mesma constituição Federal, dá suporte jurídico-constitucional ao Município, no caso, por traduzir-se o uso obrigatório de cinto de segurança, nos veículos automotores, assunto de interesse local.

E não se argumente, "data venia", com eventuais situações de motoristas de outros municípios que, ignorando a exigência em foco, possam sofrer a sanção correspondente à multa.

O motorista tem o dever de situar-se em termos de ciência das exigências de tráfego nas cidades em que dirige veículo, como mãos de direção, áreas de estacionamentos, etc., e assim cabe-lhe saber da exigência em tela.

Ademais, tal exigência é hoje notória, com avisos nas estradas que dão acesso à Capital de São Paulo.

Tal eventualidade, o desconhecimento de morador de outra cidade, não serve de escora para afastar-se a constitucionalidade da lei municipal.

Diante do quadro exposto, não se pode recusar ao Município o poder decorrente da Constituição de legislar sobre assunto de interesse local, em que se insere a exigência do uso de cinto de segurança, nos veículos automotores que circulam em suas vias públicas.

Em V. Acórdão relatado pelo eminente Desembargador REBOUÇAS DE CARVALHO, a Egrégia Plenária deste Tribunal, não examinou o mérito de pretensão de declaração de inconstitucionalidade da lei municipal em foco, por ter sido a impetração dirigida contra a lei em tese.

Mas, no texto do V. Acórdão, o ilustre relator faz constar que, no exame desse mérito, daria pela legalidade de a Municipalidade, supletivamente, legislar em questão de matéria de trânsito (JTJ, volume 174/255).

Conquanto se desemboque no mesmo resultado, averba-se que, reconhecido ser de interesse local a normatização do uso de cinto de segurança, a legislação municipal tem respaldo direto na Constituição (artigo 30, I), relevando-se despicienda a discussão da competência supletiva do município, para legislar sobre trânsito.

Isto posto, dá-se provimento aos recursos, para julgar improcedente o pedido, denegada a ordem, respondendo o impetrante pelas custas e despesas do processo, sem honorários advocatícios (Súmula 512 do STF).

WALTER THEODÓSIO
Relator