

**MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR - AUSÊNCIA DE REQUISITOS - TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS - VEÍCULO DE ALUGUEL - FRETAMENTO A TÍTULO PRECÁRIO - AUTORIZAÇÃO - DECRETO ESTADUAL 44.035/2005 - PODER REGULAMENTAR - PODER DE POLÍCIA**

**Ementa:** Administrativo, constitucional e processual civil. Agravo de instrumento. Mandado de segurança. Liminar deferida em parte. Questão envolvendo transporte intermunicipal de passageiros em veículo de aluguel. Regime de fretamento a título precário. Viagem eventual e especial.

- Inexistência de *fumus boni iuris*. Exploração de serviço público delegado ao particular mediante autorização. Atividade sujeita ao poder de polícia da Administração. Necessidade de regramento e fiscalização pelo Estado. Exigências impugnadas previstas em decreto.

- Ausência de *periculum in mora*. Existência de risco de dano reverso para a coletividade.

**Recurso desprovido. Decisão interlocutória mantida.**

AGRAVO Nº 1.0024.05.698243-2/001 - Comarca de Belo Horizonte - Agravantes: Walter Costa de Souza e outros - Agravados: DER/MG - Depto. de Estradas de Rodagem de Minas Gerais, Estado de Minas Gerais - Autoridade coatora: Diretor-Geral do DER/MG - Depto. de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - Relator: Des. BRANDÃO TEIXEIRA

**Acórdão**

Vistos etc., acorda, em Turma, a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 16 de maio de 2006. -  
*Brandão Teixeira* - Relator.

**Notas taquigráficas**

*O Sr. Des. Brandão Teixeira* - Os presentes autos versam recurso de agravo de instrumento interposto por Walter Costa de Souza e outros em razão da decisão interlocutória trasladada às f. 76/82-TJMG, que consistiu em deferir parcialmente medida liminar requerida em mandado de segurança impetrado pelos agravantes contra ato acoimado de ilegal de lavra do Diretor-Geral do DER/MG, consistente no exercício de fiscalização

de trânsito e aplicação de multas com base no Decreto Estadual nº 44.035/05, e contra o Estado de Minas Gerais, por ter editado decreto inconstitucional, por usurpação de competência exclusiva da União.

Os impetrantes, ora agravantes, pleitearam o deferimento de liminar mandamental para que fosse determinado às autoridades coatoras que se abstivessem de aplicar as disposições do Decreto Estadual nº 44.035/05, quais sejam:

1) permissão de circulação apenas de veículos com menos de quinze anos de uso, contados a partir da data de fabricação do veículo constante no CRLV (art. 2º, IV);

2) existência de corredor interno para circulação das pessoas transportadas (art. 2º, IV);

3) porte, pelo autorizatário, de certidão negativa de débito para com a Previdência Social (art. 4º, I, d);

4) comprovante de regularidade para com o FGTS (art. 4º, I, e);

5) porte de certidão negativa de débito para com a Fazenda Pública estadual (art. 4º, I, f);

6) apresentação, pelo condutor, de certidão negativa do registro de distribuição criminal (art. 4º, III, e);

7) fornecimento do número do documento fiscal correspondente à viagem (art. 8º, II);

8) relação nominal das pessoas que serão transportadas com antecedência de até doze horas do horário previsto para o início da viagem (art. 8º, § 2º);

9) expedição de autorização para cada viagem (art. 8º, § 3º);

10) porte obrigatório, no veículo de freteamento contínuo e eventual, durante a viagem, de documento fiscal apropriado (art. 13, III).

11) não-aplicação dos arts. 14 a 19, que tratam das infrações de trânsito, penalidades e medidas administrativas.

O ilustre Magistrado singular deferiu em parte a liminar mandamental, nos exatos e precisos termos:

Ante o exposto e por tudo mais que dos autos consta, defere-se em parte a medida liminar apenas para 'determinar' que o impetrado expeça a autorização de que trata o Decreto Estadual nº 44.035/2005, em favor dos impetrantes, obedecidas 'todas as disposições administrativas', exceto as atinentes:

- 1) à necessidade de ser pessoa jurídica o autorizatário, pois pode ser pessoa física também;
- 2) à necessidade de apresentar certidão negativa do distribuidor criminal;
- 3) à necessidade de que os veículos a serem cadastrados tenham menos de 15 anos de fabricação (f. 81-TJMG).

Irresignados, em minuta de agravo de f. 04/10-TJMG, os impetrantes alegam, em síntese, que os Decretos Estaduais nº 44.035 e 44.081 se encontram eivados de inconstitucionalidade formal, porque os Estados não podem legislar sobre transporte e trânsito, por expressa vedação constitucional, pois ainda não se editou a lei complementar prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal. Pedem a concessão de liminar recursal, sustentando que as exigências contidas no aludido decreto inviabilizam o exercício de atividade remunerada por "autênticos arrimos de família" (f. 09-TJMG). No mérito, pretendem a reforma da decisão agravada, "de maneira que sejam atendidos todos os pedidos da peça inaugural" (f. 09-TJMG).

Juízo de admissibilidade.

Conhece-se do recurso, diante da presença dos requisitos de admissibilidade.

Mérito.

Indeferimento de liminar mandamental.

Ausência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*.

Questão envolvendo transporte intermunicipal de passageiros em veículo de aluguel.

Regime de fretamento a título precário.

Viagem eventual e especial.

*Permissa venia*, não merece acolhida o pleito recursal. Para a concessão de medida liminar em ação mandamental, devem concorrer os dois pressupostos legais previstos no inciso II do artigo 7º da Lei nº 1.533/51: a relevância do fundamento - *fumus boni iuris* - e a possibilidade de advir do ato impugnado a ineficácia da medida, caso seja deferida somente a final - o *periculum in mora*. Contudo, não se vislumbra a presença da fumaça do bom direito e nem do perigo na demora, conforme será demonstrado adiante.

Trata-se de questão extremamente delicada e de maior interesse da coletividade, envolvendo exploração de serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, delegado ao particular mediante autorização, disciplinada por decreto editado pelo Governador do Estado de Minas Gerais, com base no inciso VII do art. 90 da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 3º da Lei nº 11.403, de 21 de janeiro de 1994, na Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), na Lei Federal nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e no art. 2º da Lei Delegada nº 100, de 29 de janeiro de 2003.

De fato, a *quaestio* é muito mais abrangente do que a mera possibilidade de um motorista exercer sua atividade profissional. Esse direito é inconteste; porém o seu exercício por meio de veículo de aluguel, em rodovias, fora dos limites territoriais do Município em que se encontra licenciado, torna-se atividade consistente em prestação de serviço público de transporte intermunicipal de passageiros, condicionada ao atendimento de certas exigências, instituídas em prol da coletividade, objetivando proporcionar maior segurança e preservar a integridade física dos usuários. O transporte de pessoas não é atividade liberada a qualquer interessado, simplesmente em nome do princípio da livre iniciativa, que é abstrato, e não absoluto.

Inexistência de *fumus boni iuris*.

Exigências impugnadas previstas em decreto.

Exploração de serviço público delegado ao particular mediante autorização.

Atividade sujeita ao poder de polícia da Administração.

Necessidade de regramento e fiscalização pelo Estado.

O *fumus boni iuris* não se verifica no caso concreto, porque os fundamentos da ação de mandado de segurança para fins de deferimento de liminar se revelam pertinentes quando eles patenteiam que o ato atacado é flagrantemente contrário às normas legais ou aberrantemente abusivo. No entanto, na espécie, não se deve, em exame preliminar, atribuir os qualificativos de abusivo ou ilegal ao ato impugnado, obviamente com a ressalva de que, a final, a sentença dirá de sua conformidade com a Constituição e com as leis.

Além do mais, se o Estado será responsabilizado objetivamente por eventual sinistro decorrente da prestação de serviço público por ele autorizado (CR, art. 37, § 6º), nada mais justo que ele mesmo possa disciplinar a execução da autorização do serviço público, estabelecendo os requisitos pertinentes à obtenção de AAVI, de acordo com as peculiaridades locais. Se não cabe ao Poder Judiciário substituir o Executivo no exercício de seu poder regulamentar, a toda evidência não cabe ao Judiciário impedir o Executivo de exercer poder regulamentar e de polícia decorrentes de sua competência constitucional.

Com efeito, entende-se ser poder-dever do Estado autorizar e fiscalizar o transporte intermunicipal de passageiros, em veículo de aluguel, de modo contínuo ou eventual, proporcionando segurança para os próprios usuários. Se a atividade de transporte intermunicipal, no âmbito do território do Estado, só pode ser exercida mediante concessão, permissão ou autorização do Poder Público estadual, não

pode o indivíduo valer-se de argumento de que restrições e limitações erigidas como requisitos da outorga da execução indireta dele violam seu direito à livre iniciativa. A disponibilidade do serviço de transporte coletivo, que possui caráter essencial - a todos interessa -, submetese às regras concernentes à Administração Pública, não se tratando de atividade empresarial ou individual de livre iniciativa, aberta a qualquer interessado, sem qualquer restrição a ser imposta pelo Poder ou Ente que tem competência para autorizar e fiscalizar. A iniciativa empresarial, embora livre, submetese a poder regulamentar e de polícia do Poder que expede a autorização, quando necessária.

Retira-se do art. 21 e incisos do Código de Trânsito Brasileiro que compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito, executando a fiscalização e aplicando as penalidades e medidas administrativas cabíveis. E a Lei Estadual nº 11.403, de 21.01.1994, por meio de seu art. 2º, determinou que o DER deve “assegurar soluções adequadas de transporte rodoviário de pessoas e bens, no âmbito do Estado de Minas Gerais”. Seu art. 3º, VII, dispõe que cabe ao DER “conceder ou explorar diretamente os serviços de transportes coletivos rodoviários intermunicipal”.

Para possibilitar a atuação fiscalizatória do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais e evitar que o transporte de passageiros seja exercido à margem de regulamentação e da organização do trânsito, de forma clandestina, ludibriando-se a fiscalização, sem qualquer responsabilidade, de modo a causar insegurança para os passageiros e para toda coletividade e se instalar o caos nesse ramo de atividade, o Governador do Estado, no uso de suas atribuições, expediu o Decreto Estadual nº 44.035, de 1º de junho de 2005, alterando o Decreto nº 32.656, de 14 de março de 1991. Por meio deste instrumento normativo, que contém o Regulamento de Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal do Estado de Minas Gerais - RSTC, revogaram-se os Decretos nº 44.007, de 13 de abril de 2005, e nº 43.092, de 19

de dezembro de 2002, disciplinando-se, então, a autorização para prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas, estabelecendo os requisitos necessários à execução do serviço, sujeitando todos aqueles que exercessem tal atividade de forma clandestina às sanções advindas do poder de polícia da Administração Pública, a exemplo da penalidade e medida administrativa previstas no artigo 231 do CTB, que veda o transporte remunerado de pessoas ou bens, sem licença ou permissão para esse fim. Acresce mencionar que o Decreto Estadual nº 44.081, de 2 de agosto de 2005, no seu art. 1º, acrescentou os §§ 3º e 4º ao art. 2º do Decreto nº 44.035/05.

Outrossim, com vista aos argumentos elencados na inicial e nas razões recursais, as exigências em questão não são impeditivas, mas regulamentares da atividade que os impetrantes dizem praticar, com vista ao atendimento do interesse público. Elas apenas impõem condições como cadastramento e autorização, prevêm fiscalização, além de proibições, obrigações e sanções. Denotam uma necessidade real do legislador que não poderia acompanhar minuciosamente todos os setores em que existe atuação do Estado, caracterizados por constantes alterações conjunturais, em um mundo de mutações econômicas e tecnológicas velozes e constantes.

Genericamente, deve prevalecer o interesse coletivo sobre o individual; a ordem sobre o caos. Com esse pensamento, não se pode admitir que se coloque veículo à disposição do público, cobrando-se contraprestação dos usuários por serviço de transporte de passageiros, sem que sejam atendidos os requisitos essenciais que derivam de normas gerais. Nesse sentido, o interesse público dita as regras regulamentares da atividade de transporte, em conformidade com a Constituição da República e as normas infraconstitucionais.

Assim, a exigência de listagem dos passageiros que serão transportados (art. 8º, § 2º) é plenamente recomendada por razões de segurança pública, até porque facilita uma eventual indenização em caso de acidentes. Também se

justifica para evitar a ocorrência das precaríssimas “lotações”. O prazo exigido para a apresentação da lista de passageiros, de até doze horas do horário previsto para o início da viagem, embora possa ser considerado exíguo em uma ou outra oportunidade fática, em verdade não impede o exercício da atividade de fretamento de veículos e justifica-se diante das dificuldades das autoridades em reprimir o transporte clandestino, inclusive por meio de regulamentação mais estrita.

A exigência de que o veículo contenha corredor interno para circulação das pessoas transportadas (art. 2º, IV) tem por escopo fornecer maiores condições de conforto, higiene, bem-estar e segurança ao usuário dessa espécie de transporte.

De igual forma, as exigências de porte, pelo autorizatário, de certidão negativa de débito para com a Previdência Social (art. 4º, I, d) e Fazenda Pública estadual (art. 4º, I, f), bem como do comprovante de regularidade para com o FGTS (art. 4º, I, e) e de fornecimento do número do documento fiscal correspondente à viagem (art. 8º, II), são comuns a qualquer atividade empresarial e visam dar legalidade à atividade econômica exercida pelo particular (CR, art. 170), consubstanciada na prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas.

A exigência de que o condutor do veículo de fretamento contínuo e eventual porte, durante a viagem, o documento fiscal apropriado (art. 13, III) e a limitação de que a autorização expedida tenha validade apenas para a respectiva viagem (art. 8º, §3º) estão ancoradas no poder discricionário da Administração Pública, que, em princípio, tem poderes para estabelecer a melhor forma de fiscalização e dizer quais documentos devem ser de porte obrigatório.

Por derradeiro, quanto ao pedido de que não sejam aplicados os arts. 14 a 19, que tratam das infrações de trânsito, penalidades e medidas administrativas, com a vênia máxima devida, entendo que não deve ser acolhido o pleito liminar no sentido de proibir o DER/MG de fiscalizar e exercer seu poder de polícia. A Constituição da República garante ao particular o desempenho de

atividade econômica, mas sujeita-a ao poder de polícia exercido pelo Estado. E as infrações, penalidades e medidas administrativas previstas no decreto não usurpam competência legislativa da União. Dessa forma, válidas são e serão as multas aplicadas em relação a essas exigências contidas no Decreto nº 44.035/2005. De fato, o que se vislumbra no presente processo, sem sombra de dúvida, é que os impetrantes pretendem obter, pela via judiciária, “autorização” para trafegar pelas estradas intermunicipais do Estado de Minas Gerais da forma que bem entenderem, sem ser importunados pelas autoridades fiscalizadoras, afastando ou tornando inoperante o poder fiscalizatório estadual. Contudo, esse pedido encontra óbice na Lei Federal nº 9.503/97 e na Lei Estadual nº 11.403/94. O que se visa, na verdade, é o afastamento da atuação de autoridades estaduais do poder de polícia e fiscalização, por meio de mandado de segurança que, expressamente, insurgese contra a competência regulamentar do Estado de Minas Gerais, em matéria relativa a autorizações que expede. Ataca-se o poder regulamentar estadual porque os impetrantes nem sequer mencionam ato concreto que os ameaça, senão o exercício dos poderes de fiscalização e as normas regulamentares, não declinando nem mesmo qual a espécie de transporte a que se dedicam.

Enfim, não se pode negar que restrições e limitações devem ser expedidas para, por exemplo, evitar-se a clandestinidade de transporte de passageiros, isento de fiscalização e capaz de provocar a insegurança do transportado que contrata o serviço em detrimento do transportador legalmente habilitado, que acata as normas da regulamentação. Regras de segurança devem ser atendidas, para se apurarem a viabilidade do negócio pretendido e a possibilidade de autorização.

Nesse diapasão, urge não olvidar que a pretendida reforma da decisão não pode prosperar, porque está em total desacordo com as normas jurídicas preexistentes, disciplinadoras do tema, notadamente, o Decreto Estadual nº 44.035, de 1º de junho de 2005, que baliza o poder de polícia no que tange ao serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros no âmbito do Estado de Minas Gerais.



Ausência de *periculum in mora*.

Existência de risco de dano reverso para a coletividade.

Quanto ao *periculum in mora*, este requisito também não se verifica no caso dos autos, porque é evidente o risco de dano reverso para a coletividade, notadamente para os usuários dessa espécie de serviço de transporte, que ficariam a mercê de prestação de serviço público sem ampla fiscalização dos poderes competentes e desfalcado de algumas garantias que lhes foram outorgadas por meio de decreto, objetivando proporcionar maior segurança e preservar a integridade física deles.

Trata-se, pois, de questão extremamente delicada e de maior interesse da coletividade, sendo que o exercício indiscriminado da atividade de transporte remunerado de pessoas ou bens, sem o atendimento de requisitos instituídos com base no poder de polícia, objetivando disciplinar a prestação do serviço intermunicipal de transporte coletivo de passageiros no âmbito do Estado de Minas Gerais, e sem se sujeitar à fiscalização do DER/MG, poderia causar insegurança para os passageiros e para toda coletividade, além de se instalar o caos nesse ramo de atividade.

Nessa esteira, a prevalecer o entendimento esposado pelos agravantes, no sentido de se permitir que eles exerçam transporte intermunicipal de passageiros à margem das exigências instituídas com o objetivo de evitar o transporte clandestino efetuado sem qualquer controle e sem se submeter às sanções do poder de polícia do Estado, culminaria em expedição de autorização judicial para exploração irregular de atividade consistente em serviço público. No entanto, o Judiciário não pode placitar condutas desta natureza.

Posto isso e com a necessária vênia, resta plenamente justificada, neste momento, a manutenção da decisão interlocutória.

Sendo assim, se a Administração Pública exige o preenchimento de requisitos para a prática de determinada atividade, por razões de segurança e de adequação de seu exercício no interesse público, e os impetrantes, ainda assim, pretendem realizar o transporte intermunicipal de passageiros, devem obter autorização expressa do órgão estatal responsável, no caso, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG), em razão das atribuições que lhe foram conferidas pela legislação estadual vigente, atualmente, o Decreto Estadual nº 44.035, de 1º de junho de 2005.

Caso contrário, se o transporte de passageiros for exercido à margem da regulamentação e da organização do trânsito, ludibriando-se a fiscalização, tornar-se-á clandestino e estará sujeito às sanções advindas do poder de polícia da Administração Pública, a exemplo da penalidade e medida administrativa previstas no artigo 231 do CTB, que veda o transporte remunerado de pessoas ou bens, sem licença ou permissão para esse fim.

Conclusão:

*Ex positis*, nega-se provimento ao agravo de instrumento, mantendo-se a decisão interlocutória copiada às f. 76/82-TJMG, colacionando-se à mesma os fundamentos exarados neste voto.

Custas, conforme disposição de sentença.

O Sr. Des. Caetano Levi Lopes - Com o Relator.

O Sr. Des. Nilson Reis - Com a ressalva do meu entendimento quanto ao cabimento de agravo de instrumento de decisão concessiva da negatória de liminar em mandado de segurança, acompanho o eminente Relator, negando provimento ao recurso.

**Súmula - NEGARAM PROVIMENTO.**

-:-:-