

Mandado de segurança impetrado por usuário e por associação civil integrada por usuários de transporte coletivo intermunicipal. Interesse difuso dos usuários presente. Legitimação para mandado de segurança coletivo e individual

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Recurso Ordinário no Mandado de Segurança nº 1092/94

Recorrentes: João Baptista Timóteo Lyra e Associação dos Moradores do Morro da Dona Inez (AMDI)

Recorrido: Município do Rio de Janeiro

Recurso ordinário. Mandado de segurança impetrado por usuário e por associação civil integrada por usuários de transporte coletivo intermunicipal (ônibus), contra ato normativo municipal de efeitos concretos, Decreto nº 14499/94 do Município do Rio de Janeiro, que altera itinerário, entre outras, de linha entre Niterói e o Centro da cidade do Rio de Janeiro.

Acórdão recorrido que denega a ordem por declarar a ilegitimidade de usuários para insurgir-se contra alteração de itinerários de linhas de ônibus.

Art. 175, parág. ún., II e IV, da Constituição Federal.

Arts. 3º, § 2º, 22 e 59 e seus parágrafos de Lei nº 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor), c/c arts. 6º, VII, da referida lei.

Arts. 6º, e seu § 1º, e 7º, I, II e III, da Lei nº 8987/95.

Possibilidade jurídica do controle de legalidade de atos discricionários da Administração Pública pelo Poder Judiciário. Súmula nº 473 do STF.

Interesse difuso dos usuários presente. Legitimação para mandados de segurança coletivo e individual.

Parecer pelo provimento do recurso ordinário, para que o C. Tribunal *a quo* examine o mérito da pretensão deduzida no mandado de segurança.

PARECER

1. Interpõe-se, tempestivamente e com devido preparo, com doughtas razões de f. 248/258, fundado no art. 105, II, **b**, da Constituição Federal, recurso ordinário em face do v. acórdão de f. 236 que, decidindo em única instância neste Tribunal man-

dado de segurança, denegou a ordem, assim expressando, em ementa e no voto condutor, a lide e seu entendimento:

“Mandado de Segurança.

Ilegitimidade de usuários de linhas de ônibus para insurgir-se contra alteração de itinerários de linhas de ônibus.

(omissis)

.....
Decreto do Prefeito regulamentou o tráfego de ônibus intermunicipais pelo Centro da Cidade.

Um morador e uma associação de bairro de Niterói impetraram mandado de segurança, alegando que a alteração lhes causa prejuízo e é ilegal.

Os usuários de linhas não têm legitimidade para se insurgir contra alteração de itinerários de linhas de ônibus. Falta-lhes direito subjetivo de intervir em matéria dessa natureza, de competência exclusiva da municipalidade ou do Estado e que afetam as empresas de ônibus. Se essas empresas ou o Estado não impugnaram o ato, a impetração importa em querer obrigar as titulares das linhas a seguir itinerário que não lhes interessa.”

2. Houve douts votos vencidos, inclusive do eminente Desembargador Relator, a f. 237/245, deles se colhendo em ementa a f. 237/238, no pertinente ao dissídio a ser examinado neste recurso especial, seguinte convencimento:

“Constitucional-Administrativo.

Mandado de Segurança, individual e coletivo, somando objetivo comum, investindo contra decreto municipal, no patamar de ato administrativo passível de controle jurisdicional por produzir efeitos concretos, posto que ofensivo a direitos individuais dos usuários que se valem dos serviços de transporte coletivo, de seus domicílios, em cidades periféricas, ao centro do Município do Rio de Janeiro, com imposta alteração dos originários itinerários, sem a imprescindível participação do Estado, este delegante e controlador das linhas intermunicipais, cujos deslocamentos se convergem para esticadas longas e compulsórias baldeações, ensejando o fenômeno da duplicidade de tarifas, afetando o fator tempo e a economia da massa de obreiros, de reduzida capacidade econômica, assalariados que são, cuja fatia de gasto, qualquer que seja, lhes fere inconcusso direito subjetivo.

Ostensivo desacato ao art. 239 e seus parágrafos, da Carta Política do Estado, com desapareço à legislação estadual pertinente à disciplina das linhas intermunicipais de que trata a Lei nº 1221, de 6.11.87.

Possibilidade jurídica do pedido e sua medração face à evidenciada lesão ao nominado impetrante, o que estende aos representados

da entidade de classe, coletivamente, por eles autorizada a agir em decisão assemblear.

(omissis)

3. Quando do julgamento de cujo resultado ora se recorre, este Ministério Público, em parecer da lavra do eminente Procurador de Justiça Luiz Sérgio Wigderowitz, a f. 148/151, embora ali se manifestasse pela denegação da ordem, ressaltou, à f. 149, se afigurar correta a legitimação dos impetrantes para este *writ*.

4. Nas razões do recurso ordinário, em síntese, os impetrantes afirmam a própria legitimação ativa para o *writ*, com fulcro no art. 8º, parágrafo único, e 175, parágrafo único, IV da Constituição Federal, no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8987, de 13.02.95, e nos arts. 1º, 2º e 6º, X, da Lei nº 8078, de 11.09.90 (Código de Defesa do Consumidor), pelos motivos expostos a f. 250/255. Sustentam a manutenção dos efeitos da medida liminar concedida, fortes na lição do Prof. Hely Lopes Meirelles, que citam, e concluem por pedir provimento do recurso para ser cassada a decisão recorrida, e nova seja proferida, removendo-se a ilegitimidade decretada, ou, quando assim não se entenda, provimento do recurso para que seja a segurança, ela mesma, concedida.

5. O Município do Rio de Janeiro, a f. 261/264, ofereceu contra-razões, em defesa do douto aresto em tela, porque o referido decreto municipal não fere direito líquido e certo de quem quer que seja, porque o eventual interesse de alguns, como os impetrantes, não poderá prevalecer sobre o da coletividade maior que transita na cidade, enfrentando um tráfego desordenado e caótico. Ressalta que o próprio Estado do Rio de Janeiro, intimado, deixou de se insurgir contra o ato atacado, assim também as concessionárias atingidas não manifestaram qualquer resistência ao seu cumprimento. Conclui que, a se admitir que os impetrantes tenham legitimidade para atacar o indigitado decreto, ter-se-ia de também admitir que cada usuário tenha direito de manter ou alterar determinado ponto de parada de ônibus, segundo seus interesses pessoais.

6. Este, em resumo, o relatório.

7. O parecer é no sentido de se admitir seguimento do recurso ordinário, porque cabível, ainda que a decisão recorrida, como no caso, tenha deixado de examinar o mérito da pretensão do *writ* (cf. RSTJ 9/187, 9/212, 14/157 e RTJ 132/716), e atendidos os demais requisitos legais de admissibilidade do recurso.

8. Conhecido, opina-se pelo provimento do recurso, adotando-se, em síntese, nessa parte da legitimação ativa para o *writ*, o douto voto vencido de f. 237/245, como razões deste parecer.

9. A teor do art. 175, parágrafo único, II e IV, da Constituição Federal, há interesses difusos e coletivos dos usuários de serviços públicos, prestados diretamente pela Administração Pública, ou, delegadamente, por concessionários ou permissionários desta, mediante contrato administrativo.

10. Isso mesmo resulta do reconhecimento de que são consumidores, sujeitos de tais interesses, esses usuários, dado que os serviços públicos estão incluídos entre os serviços sobre os quais incidem o Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8078/90 -, como deduz-se da interpretação conjugada dos arts. 3º, § 2º, 22 e 59 dessa Lei, e dá acesso ao Poder Judiciário para sua proteção - dos interesses difusos e coletivos dos consumidores de serviços públicos -, que se garante no art. 6º, VII, daquele Código de Defesa do Consumidor, evidentemente por ação.

11. Nessa linha, com o advento da Lei nº 8987/95, que regulamentou o citado art. 175 da Constituição Federal, quanto às licitações e contratações administrativas das concessões e permissões de serviços públicos, por seus arts. 6º, § 1º, e 7º, I, II e III, também se propiciou aos usuários zelarem pela legalidade e adequação dos serviços públicos que lhes são prestados.

12. Entre os meios de acesso ao Poder Judiciário, para esse zelo, não se pode excluir o mandado de segurança, coletivo ou individual, como no caso presente, quando coletivo o interesse protegido pela atividade institucional da segunda impetrante, ou quando individual, como no caso do primeiro impetrante, desde que, evidentemente, atendidos os demais pressupostos processuais e condições da ação de mandado de segurança, máxime quando ato administrativo de efeitos nitidamente concretos, sobre vários itinerários de linhas de ônibus intermunicipais, como o Decreto municipal aqui atacado, possa, em tese, ferir direitos desses usuários.

13. O v. acórdão recorrido, como dele se transcreveu, *tout court*, entretanto, somente reconhece direito de ação quanto à legalidade daquele Decreto ao próprio Estado do Rio de Janeiro, dado o caráter intermunicipal das linhas de ônibus coletivos, e aos concessionários e permissionários de tais linhas, chegando a asseverar, com a devida vênia, erroneamente, que o interesse jurídico na existência e manutenção de determinados itinerários pertença exclusivamente às empresas "titulares das linhas", o que contraria, inteiramente, o devido reconhecimento de interesses difusos e coletivos dos consumidores usuários de serviços públicos, garantidos pelos citados dispositivos constitucionais e legais, e que o duto aresto em tela nega, ao negar direito de ação aos usuários, em tese, para sua proteção.

14. Averbe-se, aqui, que a simples omissão do Estado do Rio de Janeiro e das concessionárias e permissionárias das linhas de ônibus, que, concorrentemente, ostentam interesse jurídico na negativa de legalidade do Decreto municipal atacado neste *writ*, não exclui o interesse dos usuários, organizados em associação, como é o caso da segunda impetrante, ou de usuário, individualmente, de buscar tal controle, ainda pela via da ação de mandado de segurança, em tese.

15. Anote-se, ainda, como posto na exordial e anotado no duto voto vencido de f. 237/245, que o controle jurisdicional do ato administrativo municipal de efeitos concretos que se busca exercer, neste *writ*, é de legalidade de tal ato, ainda que seja este de natureza insitivamente discricionária, pois isso não exclui que se submeta a tal controle - quanto à legalidade dos elementos em que se constitui a competência, o motivo e o objeto (ou resultado) do ato -, aquele Decreto municipal.

Por tais motivos, é o parecer pelo seguimento e provimento do recurso, em parte, para se determinar que o E. Tribunal *a quo*, removida a ilegitimidade ativa para o writ que declarou, lhe examine o mérito da pretensão.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 1996.

Elio Fischberg
Procurador de Justiça

Aprovo.

Hamilton Carvalho
Procurador-Geral de Justiça