

COMPETÊNCIA TRÂNSITO E TRANSPORTE INTERMUNICIPAL

ALEXANDRE DE MORAES

Promotor de Justiça, 1.º Secretário da Associação Paulista do Ministério Público, é Prof. de Direito Constitucional e Penal do Curso preparatório para ingresso nas carreiras jurídicas coordenado pelo Prof. Damásio E. de Jesus.

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. Constituição anterior — 3. Constituição atual — 4. Constituição Estadual, regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas — 5. Conclusão.

1. Introdução

Em rápida análise sobre a divisão de competências prevista na Constituição Federal de 1988, podemos afirmar que a União não detém de outras competências senão daquelas que lhe são deferidas expressamente pelo texto constitucional. No tocante, porém, aos Estados-membros, apesar de possuírem algumas competências descritas explicitamente, encontram no art. 25, § 1.º, a grande fonte de sua competência:

“§ 1.º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

Por fim, em relação aos Municípios a Constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, através da cláusula “assuntos de interesse local”:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I — legislar sobre assuntos de interesse local;”

Neste contexto, necessário identificar a Pessoa Política competente para disciplinar regras sobre trânsito e transporte intermunicipal.

2. Constituição anterior

O art. 8.º, inc. XVII, *n*, da Constituição anterior disciplinava a competência para legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres, da seguinte forma:

“Art. 8.º Compete à União: (...)”

XVII — legislar sobre: (...)”

n — tráfego e trânsito nas vias terrestres:”

A referida competência situava-se no campo concorrente, conforme o parágrafo único do citado artigo:

“Parágrafo único. A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas *c, d, e, n, q* e *v* do item XVII, respeitada a lei federal.”

O Supremo Tribunal Federal, analisando a questão de transporte intermunicipal de passageiros, decidiu:

“Transporte intermunicipal de passageiros. Constituição Federal: art. 8.º, inc. XVII, letra *n* e seu parágrafo único. Competência da União para legislar sobre ‘tráfego e trânsito nas vias terrestres’. Competência supletiva dos Estados.

Tendo-se que o Estado não se excedeu ao legislar sobre transporte intermunicipal de passageiros, pois permaneceu dentro de sua competência, prevista no parágrafo único do art. 8.º da Constituição Federal, ao fazê-lo em caráter apenas supletivo, e tendo-se que outros pontos sequer foram objeto do pedido do mandado de segurança, é de manter-se o *v. acórdão* que o denegou” (Recurso Extraordinário 94.582-PR — 2.ª Turma, relator: Min. Aldir Passarinho — *RTJ* 108/234).

3. Constituição atual

O art. 22, incs. IX e XI, confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes: trânsito e transporte.

Além disto, a Constituição Federal, no art. 21, inc. XII, *e*, afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros.

Ainda, no campo específico do transporte coletivo municipal, o art. 30, inc. V, faz referência expressa à competência municipal:

“Art. 30. Compete ao Município: (...)

V — organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de Transporte Coletivo, que tem caráter essencial;”

Esta norma garante ao Município a competência para prestar os seus serviços de transporte coletivo, o que significa afirmar, os transportes que se limitam a transitar pelo território municipal, reafirmando o princípio da predominância do interesse, no caso o local, conforme o art. 30, inc. I, da Constituição Federal.

Se à União caberá a organização das diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte (trânsito e transporte) e ao Município as regras de interesse local, resta saber a abrangência da competência remanescente dos Estados-membros.

Ao analisar a questão, Celso Bastos afirma que a “partilha de competências desemboca num modelo de repartição que se incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte

Federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se, por este mesmo caminho à mesma conclusão: ao Município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local, ou municipal". (*Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* n. 5, Ed. RT, p. 169).

Igual posição demonstra Hely Lopes Meirelles, ao dissertar que "De um modo geral pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e tráfego, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e, ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano que é de seu peculiar interesse (...). O Sistema Nacional de transporte não retirou a competência do município para o transporte coletivo local, apenas o integrou no Plano Nacional de Viação, ao lado do intermunicipal, que é da jurisdição do Estado-membro, e do interestadual e internacional, sujeitos à competência da União" (*Direito Municipal Brasileiro*, Ed. Malheiros).

Concluímos, portanto, que não compete à União, nem tampouco aos Municípios, legislar sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão da esfera de atuação do Estado-membro.

Analisando a questão pelo prisma do transporte coletivo, Celso Bastos conclui que "Queremos deixar afirmado de maneira inequívoca, face aos argumentos até aqui tecidos, que não compete aos municípios gerirem, administrarem, serem responsáveis, autorizarem qualquer modalidade de transporte coletivo intermunicipal, uma vez que a sua competência é adstrita ao transporte que sirva ao município, conseqüentemente, que exaure sua abrangência no seu âmbito territorial. Qualquer extravasão destas fronteiras territoriais implica necessariamente num extravasamento da competência municipal e a conseqüente invasão da esfera de atuação do Estado-membro (...)."

E, genericamente, conclui: "Não sendo de competência da União, os transportes intermunicipais, nem do Município, pois não têm caráter de interesse local, aquela recai, inexoravelmente, no vale das competências residuais, ou seja, estaduais. Esta regra remonta à criação da primeira Federação do mundo, que foi a dos Estados Unidos, onde estas competências não deferidas à União pertencem aos Estados-membros."

Importante ressaltar, porém, que no exercício da competência de legislar sobre transporte intermunicipal, o Estado não poderá impor limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos intermunicipais, conforme salienta Arruda Alvim (*Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* n. 7, pp. 190-91):

"O Colendo Supremo Tribunal Federal já decidiu esta questão, anteriormente, e, em realidade, dado que restou mantida a competência exclusiva da União, pela atual Constituição, no que diz respeito a comércio, comércio interestadual e a transporte, esses precedentes, conquanto decididos em função do regime constitucional anterior, têm inteira aplicabilidade.

No primeiro deles, cujo v. Acórdão está publicado na *Revista Trimestral de Jurisprudência* (RTJ 94/496-550, Tribunal Pleno, rel. Min. Cordeiro Guerra, j. em 17.4.80, tratava-se de representação n. 1.029-PA), decidiu que, (...). Recordar-se aí, igualmente, que os Estados federados, tanto quanto aos Municípios e ao Distrito Federal, era vedado impor limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais (...)."

4. Constituição Estadual/Regiões Metropolitanas/Microrregiões e aglomerações urbanas

A Constituição Estadual do Estado de São Paulo prevê, no Capítulo II — Da Organização Regional, as regras e objetivos do planejamento regional.

Ligado a trânsito e transporte, deve ser citado o art. 152, inc. IV:

“Art. 152 — A organização regional do Estado tem por objetivo promover: (...)”

IV — a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região.”

A referida previsão, juntamente com o art. 153 da Constituição Estadual, vem reafirmar o art. 25, § 3.º, da Constituição Federal:

“§ 3.º — Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Torna-se importante analisar se o Estado-membro somente poderá disciplinar “trânsito e transporte” intermunicipal nos limites das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 158 da Constituição Estadual:

“Art. 158 — Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais.

Parágrafo único — Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão.”

Novamente a lição de Celso Bastos (ob. cit., p. 173): “(...) há que se notar que as regiões constituídas pelo Estado existiriam para melhorar a prestação de serviços de interesse comum; portanto, de interesses que falam de perto ao interesse individual de cada município, que desta forma poderia encontrar uma maneira de realização do bem comum mais perfeita”, e referindo-se a transporte coletivo intermunicipal, o autor afasta a necessidade da criação de regiões metropolitanas, ao afirmar que “O Estado é o senhor absoluto da competência para deferir ou indeferir concessões, ou permissões de linhas intermunicipais.”

E conclui: “O avanço dos Municípios na competência estadual não tem qualquer amparo e, jamais, eventual existência de Região Metropolitana serviria de respaldo para tal descalabro.”

5. Conclusão

Desta forma, podemos concluir que a competência para legislar sobre regras de trânsito e transporte intermunicipal será do Estado-membro, nos termos da CF/88.