

Desenvolvimento Nacional e o lugar dos estados Brasileiros nas políticas de transportes

National Development and the place of Brazilian states in transport policies

Fernanda Gurgel Raposo¹

RESUMO: O presente artigo se propõe a tratar da competência estadual para instituir políticas de transportes e os limites que lhes foram impostos pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ADIs, considerando a repartição de competências da Constituição Federal de 1988 e a relação entre o papel dos estados na instituição dessas políticas e o cumprimento do objetivo da República Federativa do Brasil de garantia do desenvolvimento nacional. Dessa forma, o trabalho apresenta uma proposta de evidenciar o papel que a Constituição de 1988 atribuiu aos Estados-membros em matéria de transportes, nos dispositivos que tratam das repartições de competências para, a partir desse ponto, analisar os tratamentos que as Constituições Estaduais outorgaram à matéria e os limites que lhes foram impostos pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, desde 1988. Para tanto, fez-se necessária a realização de uma pesquisa bibliográfica em matéria de repartição de competências do Estado Federal brasileiro, uma pesquisa legislativa em dispositivos das Constituições Estaduais, e uma pesquisa jurisprudencial, em especial de decisões do STF em ADIs, que permitiram à análise desvelar a extensão e os limites do papel dos Estados-Membros em matéria política de transportes.

Palavras-chave: Transportes. Estado Federal. Autonomia. Estados-membros. Competência.

ABSTRACT: The article that follows proposes to deal with the state competence to institute transport policies and the limits imposed on them by the Federal Supreme Court in ADIs, considering the division of powers of the Federal Constitution of 1988 and the relationship between the role of the states the implementation of these policies and the fulfillment of the objective of the Federative Republic of Brazil to guarantee national development. In this way, this paper presents a proposal to highlight the role that the Constitution of 1988 assigned to the Member States in the field of transport, in the provisions that deals with the division of competences, to analyze the treatments that the State Constitutions granted to the subject and the limits imposed on them by the Federal Supreme Court, in judgments of Direct Actions of Unconstitutionality, since 1988. For this purpose, a bibliographical research on the division of

¹ Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Letras pela Universidade Federal de Sergipe, graduada em Direito e em Letras Inglês.

competences of the Brazilian Federal State was necessary, as well as legislative research in provisions of the State Constitutions, and jurisprudential research, in particular decisions of the STF in ADIs, which allowed the analysis to reveal the extent and limits of the role of the Member States in transport policy.

Keywords: Transport. Federal State. Autonomy. Member states. Competence.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 é considerada a primeira Constituição brasileira que outorga ao Estado um papel desenvolvimentista, e isso se comprova pela leitura da Carta na sua integralidade mas, em especial, quando da leitura do artigo 3º que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre os quais destacamos do inciso II, que institui o desenvolvimento nacional como uma dessas finalidades a serem perseguidas pelo Estado. Havemos de destacar que figura entre os pilares do desenvolvimento de um país com dimensões continentais, como é o caso do Brasil, a instituição de políticas de infraestrutura que corroborem para a efetivação dos objetivos instituídos pela Constituição de 1988. As políticas de transporte são, pois, parte desse rol de ações fundamentais infraestruturais.

Já mencionamos as dimensões territoriais do Brasil como de proporções continentais, e essas dimensões implicam num compromisso do Estado com o planejamento de ações que consideram as particularidades regionais, especialmente porque a própria Constituição de 1988 reconhece a existência de desigualdades regionais no mesmo artigo supramencionado, em seu inciso III, quando inclui no rol de objetivos da República Federativa do Brasil a redução dessas e das desigualdades sociais. Entretanto, a organização federativa brasileira traz como princípio em si a autonomia dos entes federativos, o que pode colaborar para uma pulverização dos papéis de planejamento e execução

de ações capazes de considerar as peculiaridades das regiões brasileiras. Some-se a isso a repartição de competências adotada na Carta de 88 que, entre tantas outras características relevantes, encontramos a competência concorrente para legislar em Direito Econômico e Urbanístico.

Sobre essa relação entre a Constituição Federal e o próprio Federalismo é possível afirmar que se trata de vínculo tão imbricado que Raul Machado Horta, ao tratar da Organização Constitucional do Federalismo, considera sabiamente que a Constituição é pressuposto originário da Federação, entendida essa como sendo uma criação jurídico-política instituída por aquela. Para o autor, o que existe entre ambos é uma relação de causalidade de modo que é sempre uma constituição inaugural que estabelece as diretrizes basilares de cada Estado Federal (HORTA, 1985). E é exatamente entre essas diretrizes basilares que se encontra a garantia do desenvolvimento nacional e a efetivação da autonomia dos entes federativos nos dispositivos que tratam da repartição de competências.

Considerada então a finalidade desenvolvimentista proposta pela Constituição de 1988, a outorga aos Estados-membros da competência concorrente para legislar em Direito Econômico, e o papel das políticas de infraestrutura - entre as quais destacamos as políticas de transportes, para o bom funcionamento de um federalismo cooperativo, capaz de consolidar os objetivos instituídos por sua Lei Maior -, o presente trabalho se propõe a tratar do papel outorgado aos Estados-membros em matéria de instituição de políticas de transportes com destaque para a importância dessas no planejamento e execução de políticas de superação do subdesenvolvimento.

Para tanto, as análises partirão, inicialmente, das interpretações referentes à repartição de competências dos Constituintes Decorrentes, e

dos resultados dessas interpretações no quesito políticas de transportes nas Constituições Estaduais para, num segundo momento, tratarmos dos limites desses entes nessa matéria, consideradas as interpretações sobre a sua competência feitas pelo Supremo Tribunal Federal, quando da ocasião do exercício do controle de constitucionalidade abstrato de políticas de transportes instituídas pelos Estados-membros. A temática constitui matéria que demanda uma pesquisa específica porque, em matéria de competência para instituir políticas urbanas e de infraestrutura, a atual outorga constitucional de responsabilidade pelas políticas de transportes apareceu em mais de um dispositivo da Carta de 1988, de forma expressa - e às vezes implícita -, como competência comum e/ou concorrente de entes federativos, ou mesmo como competência exclusiva ou privativa da União.

Todavia, isso não implica afirmar que todos os dispositivos da Constituição de 1988 trataram do compromisso com o tema da mesma forma, outorgando o mesmo papel a mais de um ente federativo e, por esse motivo, a proposta aqui apresentada tem por objetivo partir do recorte das competências instituídas na Constituição de 1988 nessa matéria para extrair qual foi exatamente o papel dos Estados-membros, considerando primeiramente o que está expresso no texto constitucional para, em seguida, proceder a uma exposição da interpretação que o STF tem dado ao assunto, a partir da produção constitucional estadual sobre transportes.

Além disso, devemos de considerar o papel residual que a Constituição Federal de 1988 outorgou aos Estados-membros quando da repartição de competências legislativas, o que pode ter, paradoxalmente, numa análise apriorística, aumentado a insegurança do Constituinte Decorrente ou dirimido quaisquer dúvidas decorrentes da competência daquele ente na referida matéria. Além disso, a competência residual

serve também às interpretações do Supremo Tribunal Federal, quando da obscuridade de determinadas competências federativas. Eis a razão pela qual se faz necessária uma análise pontual sobre a competência dos Estados-membros para instituição de políticas de transportes.

Considerando a competência estadual para elaboração da própria Constituição como parte dos poderes que compõem a autonomia deste enquanto ente federativo, cumpre destacar que Gabriel Ivo conceitua como um poder que os Estados-Membros possuem de elaboração das suas próprias constituições, e o classifica como Poder Constituinte Decorrente (IVO, 1997, p. 100). Nesse sentido, o referido poder dá início à sequência de deliberações normativas que são de competência dos Estados-Membros, e que foram assim prescritas pela Constituição Federal. Estes parênteses se justificam pelo fato de haver diversas controvérsias envolvendo o termo “poder constituinte” para essa prerrogativa estadual, controvérsias essas que não serão aqui desenvolvidas por não apresentarem indispensável relevância ao tema proposto pelo trabalho.

Importante tão somente destacar que adotamos a nomenclatura proposta por Ivo, sob a égide do presente conceito, por concordarmos se tratar de um Poder Constituinte, especialmente porque ele dá concretude aos postulados do referido Poder Originário. Adotamos a ideia que a “constituição”, em seu sentido inclusive semântico, e por isso escrevemos em minúsculo, ganha concretude e se integraliza de fato também com a elaboração das Constituições Estaduais, que são os instrumentos jurídicos que efetivam tanto a capacidade de auto-organização, autoadministração e autogoverno dos Estados-membros, quanto a própria autonomia dos entes, característica do Federalismo.

Dito isto, como proposta de enfrentamento da problemática central apresentada, o presente artigo buscou evidenciar a pulverização

constitucional na repartição de competências envolvendo transportes e os reflexos na elaboração das Constituições Estaduais para, diante do tratamento da matéria pelo Constituinte Decorrente, analisar a interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre o papel dos Estados-membros na instituição de políticas dessa matéria, para que pudessemos chegar a conclusões sobre quais são os limites e a extensão da competência dos Estados-membros, partindo de um recorte prioritário de dispositivos constitucionais estaduais que foram declarados inconstitucionais, em matéria de políticas de transportes.

Subsidiaram as bases teóricas das análises teóricas que trataram dos debates constitucionais e econômicos com propriedade tais como André Ramos Tavares, Celso Furtado, Gabriel Ivo, Giovanni Clark, Raul Machado Horta e André Luiz Borges Netto. Além desses referenciais, a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade integraram uma base de dados sobre a qual incidiram análises a partir dos postulados teóricos supramencionados. Cinco ADIs foram identificadas como potenciais bases jurisprudenciais para composição da pesquisa, e são elas: ADI 851-0/RJ, 845-5/AP, 2649-6/DF (sobre lei distrital), 2349-7/ES e 107-8/AM, sendo quatro delas referentes especificamente à dispositivos de Constituições Estaduais. Vejamos então quais foram os pontos altos desse estudo a seguir.

2. Políticas de transportes e a repartição de competências na Constituição Federal de 1988

Conforme exposição introdutória da temática, o federalismo traz em si mesmo a ideia implícita de organização política de Estado que deve estar baseada na solidariedade e na cooperação e, no caso brasileiro, essa

forma de organização passa pelo desafio de administrar as diversas aspirações referentes ao desenvolvimento nas distintas regiões que o integram, nas palavras de Furtado, que complementa a ideia afirmando que a raiz da riqueza cultural brasileira está na diversidade das suas regiões, e a preservação dessa riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo território nacional. E, para tanto, as políticas estaduais de infraestrutura representam papel fundamental na superação do subdesenvolvimento, entre elas se encontram as políticas de transportes. (FURTADO, 2013, p. 378)

Antes de tratar especificamente das disposições constitucionais sobre transportes, e a forma como as competências nessa matéria foram tratadas na Carta de 1988, mister se faz destacar o lugar das políticas de transportes nos processos de participação do Estado na vida privada, para fins de reiterar a importância da matéria no cumprimento dos objetivos da República Federativa do Brasil de promoção do desenvolvimento nacional ou, nas palavras de Furtado, para a superação do subdesenvolvimento.

Nesse sentido, corroboramos com as palavras de André Ramos Tavares (2017) que, ao tratar de acesso a infraestrutura rodoviária, nos chama a atenção para o fato de que a Constituição Econômica tem por finalidade, entre outras, encontrar a “revelação normativa prioritária” para o desenvolvimento, o que traz em si implicações como a elaboração de instrumentos normativos que consagrem a livre iniciativa e, do mesmo modo, o Estado Social e a organização da atividade econômica. Para Tavares, a infraestrutura rodoviária é um exemplo de como essa Constituição Econômica, considerando inclusive os seus pressupostos socioeconômicos, pode atuar na mesma direção de interesses empresariais típicos. Note-se que a correlação tratada pelo autor diz respeito à infraestrutura rodoviária e ao espaço ocupado por essas

políticas na ordem econômica e no planejamento e execução de políticas que vão ao encontro do desenvolvimento nacional. Esse destaque nos permite, mais uma vez, retirar a importância de se pensar políticas de transportes como elemento essencial ao cumprimento dos objetivos instituídos na Constituição de 1988.

Nesse mesmo sentido, Anthony B. Atkinson (2015), ao tratar da realidade de países desenvolvidos e do lugar da desigualdade na continuidade do progresso econômico e social dessas regiões afirma que a análise econômica padrão, ao desconsiderar as precauções inseridas no projeto institucional de proteção social, acaba por ignorar que haja contribuições deveras positivas do Estado do bem-estar social para o desempenho econômico. Isso reforça a ideia apontada por Tavares de que é possível pensar o desenvolvimento econômico e social a partir de políticas de organização da atividade econômica pelo Estado, sem necessariamente obstar os interesses da iniciativa privada. Em verdade, políticas com esse escopo de abrangência acabam por efetivar não só o objetivo da garantia do desenvolvimento, mas também o fundamento da República Federativa do Brasil de valor social da livre iniciativa.

Diante da importância da matéria, necessário se faz elencar o papel de cada ente federativo nos processos legislativos e administrativos correlatos a transportes. Ainda sobre a pesquisa recente realizada por Tavares (2017) sobre acesso a infraestrutura rodoviária e práticas administrativas inconstitucionais, já mencionada, o autor encerra o debate com a conclusão de que o Poder Público não tem sido eficiente na viabilização de um sistema nacional de desenvolvimento viário conforme exige a Constituição Federal de 1988.

A nossa hipótese é que, em partes, essa ineficiência apontada pelo autor supracitado pode estar relacionada ao fato de que os papéis de cada ente federativo na matéria podem não estar ainda bem definidos para os

Estados-membros, em termos de extensão e limites das suas competências, ao menos é o que indicam as decisões em Ações Diretas de Inconstitucionalidade analisadas neste artigo. Tanto a pesquisa de Tavares (2017), quanto os debates teóricos sobre desenvolvimento e políticas de infraestrutura, e as ADIs aqui analisadas, revelam a importância do bom funcionamento do federalismo cooperativo em matéria de transportes também para a superação do subdesenvolvimento, e o quão importante é que as competências federativas brasileiras estejam claras e bem definidas para todos os entes, para que essa cooperação possa acontecer na sua plenitude.

Inicialmente cumpre trazer ao trabalho uma breve apresentação dos dispositivos constitucionais cuja matéria explícita ou implícita é objeto da presente análise, ou seja, cabe-nos uma sumária exposição daquilo que convencionamos chamar de pulverização de dispositivos constitucionais sobre competência em transportes, e que pode ter gerado algumas incertezas quando da elaboração de políticas nessa matéria pelos Estados-membros, desde a promulgação das Constituições Estaduais. Para inaugurar a referida exposição, podemos citar o artigo 23, incisos IX e X da Constituição Federal de 1988, que trata das competências comuns, dispositivo que traz para a responsabilização dos entes federativos, em conjunto, o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, para promoção da integração social de setores desfavorecidos. (BRASIL, 1988).

Ora, e se a marginalização e segregação urbana estiverem relacionadas a uma política de transportes ineficiente na promoção da integração entre áreas urbanas? Teriam, os Estados-membros, competência comum para instituir, por lei, políticas de transportes?

A resposta a esse questionamento só aparece quando da leitura conjunta dos artigos correlatos às competências dos entes federativos, e

podemos citar, na sequência, os artigos 21 inciso XX e 22, inciso XI, como alternativa a uma resposta sobre o questionamento supracitado. Esses extratos da Constituição Federal postulam que compete exclusivamente à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, e privativamente ao mesmo ente legislar sobre transporte e trânsito (BRASIL, 1988, art. 22). Até aqui, se tomarmos por base os artigos até então expostos, seria possível aduzir que a competência dos Estados-Membros em matérias urbanas habitacionais, de saneamento e transportes, restringe-se à adoção de políticas locais ou regionais de execução de diretrizes nacionais, já que legislar sobre o tema e instituir diretrizes de transportes urbanos compete à União. Aos demais entes, teria restado, então, a incumbência de planejar e executar programas de construção de moradias e de saneamento básico, conforme competência comum já mencionada.

Diante de todo o exposto, e considerando que a Constituição Federal de 1988 adota o critério da residualidade para definir o papel dos Estados-membros na repartição de competências, podemos concluir, a partir do texto constitucional e de uma leitura na literalidade dos dispositivos, seguindo os ditames teóricos de uma interpretação gramatical e uma análise constitucional por exclusão, que compete aos Estados-Membros legislar em matéria de Direito Econômico e Urbanístico, sobre tudo aquilo que não seja enquadrado em instituição de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, nem tampouco que se enquadre no papel de legislar sobre transporte e trânsito.

Considerada, então, essa interpretação gramatical e, ao mesmo tempo, articulada dos artigos da Constituição Federal que tratam das competências dos entes federativos, parece claro que transporte especificamente urbano é matéria que não compete aos Estados-

membros, uma vez que legislar sobre transportes e instituir diretrizes de transportes urbanos, com fim no desenvolvimento das cidades, compete à União.

Ademais, apesar de competir concorrentemente aos Estados, à União e ao Distrito Federal legislar sobre Direito Econômico e Direito Urbanístico, é aos municípios que incumbe organizar e prestar o serviço de transporte coletivo e legislar sobre assuntos de interesse local, conforme disposto no artigo 30, incisos V e I, respectivamente (BRASIL, 1988). À propósito, Borges Netto afirma que essa competência concorrente pode ser conceituada como aquela que abre a possibilidade de atuação conjunta de duas ou mais entidades federadas sobre uma mesma matéria, como é o caso das normas de Direito Econômico e de Direito Urbanístico. (BORGES NETTO, 1999, p. 46).

Sobre o lugar dos municípios da instituição de políticas urbanas, entre as quais se inserem também as de transportes, André Ramos Tavares nos recorda a importância de destacar, num debate como este, o art. 182 da Constituição Federal, que vincula a atividade municipal ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes, como parte da meta estabelecida pela Constituição Federal de funcionamento de um federalismo cooperativo, que tem por finalidade, entre outras, a promoção de interesses e direitos sociais.

Ainda segundo o autor, é papel do Plano Diretor conferir ao planejamento urbano uma dinâmica que atenda aos direitos sociais. Nesse sentido, ao atender aos direitos sociais, também o Plano diretor contribui para a efetivação do desenvolvimento econômico e social que se preocupa com a redução de desigualdades sociais. (TAVARES, 2018, p. 501)

Outrossim, apesar das políticas de transportes interessarem à ordem econômica e integrarem o grupo de temáticas que pode contribuir

significativamente para o desenvolvimento nacional, não se pode olvidar que a interpretação acerca das competências dos entes federativos precisa levar em consideração o conjunto de dispositivos constitucionais que trata do assunto, para além dos motivos óbvios, porque há áreas em que competências específicas foram atribuídas privativamente ou exclusivamente à União, como é o caso de legislar sobre transporte e trânsito, artigo já mencionado. Ademais, essa interpretação que leva em consideração a unicidade constitucional, se mostra ainda mais importante quando a investigação em questão envolve a competência do Estados-membros, entes federativos aos quais se atribuiu competência residual.

Os Constituintes Decorrentes então, demandados que estavam para enfrentar essa distribuição de competências que envolvem direta ou indiretamente a instituição de políticas de transportes, acabaram por considerar a temática nos textos das Constituições Estaduais, em especial nos capítulos que instituíam diretrizes de políticas urbanas e de infraestrutura, do jeito que interpretaram que lhes competia.

Promulgadas essas Constituições, ficou para o Supremo Tribunal Federal o papel de extrair da Carta de 1988 a competência exata dos Estado-membros em matéria de transportes, a partir também do critério da residualidade, considerando a unicidade da Constituição e os princípios de interpretação constitucional. Vejamos como essas políticas apareceram nas Cartas Estaduais e como esse tratamento estadual foi interpretado pelo Supremo Tribunal Federal.

3. Transportes nas Constituições Estaduais e no Supremo Tribunal Federal

Antes de proceder à exposição analítica acerca das políticas estaduais de transportes, é preciso apresentar uma síntese dos debates

sobre competência expostos no subitem anterior, nos pontos que podem ser extraídos de uma interpretação literal dos dispositivos constitucionais sobre a matéria, para destacarmos onde exatamente residem as controvérsias e possíveis obscuridades nas interpretações dos Constituintes Decorrentes. Sobre competência para legislar em matéria de transporte e trânsito, está é privativa da União, assim como a instituição de diretrizes para transportes urbanos é matéria de competência exclusiva desse ente e isso é incontroverso. Ainda sobre transportes e competência, é do Município a prerrogativa de organização e prestação, “diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” e aqui também restam claros os limites estaduais. (BRASIL, 1988, art. 30, inciso V)

Esses são os pontos da repartição de competências menos controversos. Todavia, se considerarmos os demais dispositivos constitucionais sobre competência que podem estar relacionados a transportes, resta uma incógnita sobre os limites legislativos dos Estados-Membros, sempre que o procedimento esteja respaldado pela prerrogativa da Competência Concorrente em matéria de Direito Econômico. Em outras palavras, ao estabelecer normas constitucionais estaduais que interessam à ordem econômica (e, porque não, social) do Estado-Membro, sempre que alinhadas à ideologia econômica nacional, quais seriam as prerrogativas e limites desses entes, quando o assunto for transportes, dada a distribuição de competências constitucionais sobre a matéria?

A resposta a essa incógnita está na própria Constituição Federal, no seu artigo 25, §1º, e essa afirmativa está chancelada pelo entendimento da Suprema Corte, mais especificamente na Ação Direita de Inconstitucionalidade 845-5, que punha em xeque a

constitucionalidade de dispositivo da Carta Estadual do Amapá, que versa sobre direito à redução em cinquenta por cento no valor da passagem de ônibus municipais e intermunicipais². Sobre o referido dispositivo, o entendimento do STF foi o de que é inconstitucional somente o trecho “municipais e”, estabelecendo, assim, o limite do Constituinte Decorrente para dispor sobre a matéria. Nos moldes da referida decisão, a competência estadual para instituir redução tarifária encontra-se entre normas sobre transporte interestadual, que são de competência da União, e transporte municipal interno, de competência dos Municípios, restando aos Estados-Membros a competência para tratar dos sistemas intermunicipais.

Entretanto, por se tratar de um serviço geralmente prestado mediante concessão, há, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, questionamento sobre a constitucionalidade para outorgar benefícios de gratuidade de transportes, inclusive em relação à competência da União, fundamentado em afronta aos princípios da Ordem Econômica, da Isonomia, da Livre Iniciativa e mesmo do Direito de Propriedade, como foi o caso da ADI 2649-6 do Distrito Federal, interposta pela Associação Brasileira de Empresas de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Internacional de Passageiros, a ABRATI, que questiona a constitucionalidade da Lei 8.899/94 que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência, em transportes coletivos interestaduais.

Apesar de não se tratar de Ação Direta de Inconstitucionalidade que questiona matéria constitucional estadual em transportes, mas sim Lei Ordinária Federal, julgamos relevante abordar o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre competência para outorga de gratuidade ou redução tarifária de transportes, considerando uma análise de

² Art. 224. O Estado garantirá o direito à meia passagem ao estudante de qualquer nível, nos transportes coletivos urbanos, rodoviários e aquaviários, municipais e intermunicipais, mediante lei. (AMAPÁ, 1991).

ponderação principiológica, a partir do questionamento do papel da iniciativa privada em políticas de cunho assistencialista, voltadas a garantia de acesso à mobilidade espacial, por tratar indiretamente sobre limites à autonomia para legislar sobre transportes. A referida ação foi julgada improcedente por estar resguardada pelo Princípio Da Isonomia Substancial ou Material, garantindo o cumprimento do Princípio da Cidadania e da Dignidade da Pessoa Humana, ao promover a inclusão dessas pessoas, a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais.

Em linhas gerais, sobre o tratamento dado à matéria nas Cartas Estaduais, as políticas de natureza econômica que se apresentaram sobre transportes giraram em torno da criação de câmaras de compensação tarifária, como foi o caso das Constituições do Pará³ e do Amapá⁴, de isenções tarifárias, como foi o caso das Cartas Estaduais do Amazonas, novamente do Pará, do Mato Grosso e do Espírito Santo – cujos artigos das Constituições trataremos na sequência -, e da proibição de “subsídios financeiros” até que autorizados por lei, como foi o caso da Constituição Estadual do Espírito Santo⁵.

Sobre as isenções, considerando o precedente da ADI 845-5, resta claro que ao Estado não compete legislar em matéria de transporte municipal, tampouco conceder isenções tarifárias nessa esfera territorial

³ Art. 249. Os sistemas viários e os meios de transporte atenderão, prioritariamente, as necessidades de deslocamento da pessoa humana no exercício do direito de ir e vir, e, no seu planejamento, implantação e operação serão observados os seguintes princípios: § 1º. O Estado e os Municípios, em regime de cooperação, criarão câmaras de compensação tarifária relativas ao transporte rodoviário de passageiros, nos termos da lei. (PARÁ, 1989)

⁴ Art. 222. O transporte coletivo de passageiros é um serviço público essencial, incluído entre as atribuições do Poder Público, responsável por seu planejamento e normatização, que pode operá-lo diretamente ou mediante concessão ou permissão, obrigando-se a fornecê-lo com tarifa justa e digna qualidade de serviço: § 1º O Estado e os Municípios, em regime de cooperação, criarão câmaras de compensação tarifária relativas ao transporte rodoviário de passageiros, nos termos da lei. (AMAPÁ, 1991)

⁵ Art. 230. É vedado ao Poder Público subsidiar financeiramente as empresas concessionárias ou permissionárias de transporte coletivo, salvo autorização expressa em lei. (ESPÍRITO SANTO, 1989).

de prestação do serviço, e esse entendimento foi mantido também pela ADI nº 2349-7 de 2005 que declara a inconstitucionalidade do trecho “urbano e” do §2º do artigo 229 da Constituição Estadual do Espírito Santo, cujo texto era originalmente o seguinte:

Art. 229. Aos maiores de sessenta e cinco anos e aos menores de cinco anos de idade, e às pessoas com deficiência é garantida a gratuidade no transporte coletivo urbano, mediante a apresentação de documento oficial de identificação e, na forma da lei complementar de iniciativa do Poder Executivo, em cujo texto constará parâmetros necessários para a habilitação do deficiente ao benefício, especialmente em relação ao grau de sua capacidade física, à condição financeira de sua família e à limitação do uso da gratuidade. § 2º Fica vedada a concessão de gratuidade no transporte coletivo **urbano e** rodoviário intermunicipal, redução no valor de sua tarifa fora dos casos previstos neste artigo e, ainda, a inclusão ou manutenção de subsídio de qualquer natureza para cobrir déficit de outros serviços de transporte. (ESPÍRITO SANTO, 1989)

Desta forma, percebe-se que a limitação do poder Constituinte Decorrente em matéria de transporte público está expressamente definida pela Suprema Corte, que tem declarado a inconstitucionalidade de dispositivos estaduais que tratem de transportes municipais, por entenderem que os mesmos integram o rol de matérias de interesse local, de competência legislativa dos Municípios. Mas aí é que reside uma curiosidade: há artigo de Constituição Estadual que versa sobre gratuidade de transporte coletivo municipal e que ainda não foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, como é o caso da Constituição Estadual do Pará e seu artigo 249, inciso VI e alíneas, vejamos:

Art. 249. Os sistemas viários e os meios de transporte atenderão, prioritariamente, as necessidades de deslocamento da pessoa humana no exercício do direito de ir e vir, e, no seu planejamento, implantação e operação serão observados os seguintes princípios: VI - isenção tarifária nos transportes coletivos, rodoviários e aquaviários, **municipais e intermunicipais**, para: a) pessoas portadoras de deficiência mental, sensorial e motora, todas de caráter permanente, através de laudo comprobatório proveniente de junta médica. b)

crianças de até seis anos, inclusive; c) policiais civis e militares e carteiros, quando em serviço. (PARÁ, 1989)

No caso em tela, a Carta Constitucional paraense concede benefício de gratuidade de transportes coletivos municipais a pessoas portadoras de deficiência mental, e cumpre destacar como observação transversal ao objetivo da abordagem do referido dispositivo que essa especificidade de deficiência para outorga do benefício fora encontrada também na Constituição Estadual do Mato Grosso, além das hipótese comuns gratuidade para pessoas com deficiência sensorial e motora, crianças até seis anos e policiais civis, militares e carteiros, sempre que em serviço. Se considerarmos as duas ADIs anteriores que trataram de transportes municipais, resta evidente a invasão de competência do Constituinte Decorrente do Estado do Pará, apesar de o referido dispositivo também não encontrar, ainda, contestação em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade.

Ademais, considerando as Constituições estudadas, e tomando por base as que tiveram e as que não tiveram dispositivos sobre isenção tarifária declarados inconstitucionais, é possível afirmar que alguns artigos das Cartas Estaduais sobre o assunto se mantêm vigentes, sem interpretações de invasão da competência municipal, mesmo quando tratam de transportes urbanos, talvez porque intermunicipal em zonas metropolitanas, sejam também urbanos, posto que não foi somente na Constituição paraense que a vigência de artigo com esse conteúdo ainda está mantida. Também a Constituição Estadual do Mato Grosso usa o termo urbano para legislar sobre isenções, no seu artigo 317 e alíneas, senão vejamos:

Art. 317 São isentos de pagamento de tarifas nos transportes coletivos urbanos: a) pessoas maiores de sessenta e cinco anos, mediante apresentação de documento oficial de identificação; b) pessoas de qualquer idade, portadoras de deficiências físicas, sensorial ou mental, com reconhecida dificuldade de locomoção

e seu acompanhante; c) outros casos previstos em lei. (MATO GROSSO, 1989)

Sobre a Constituição Estadual do Mato Grosso, interessante observar que além da concessão do benefício aparentemente invadir competência municipal, ao tratar de transporte coletivo urbano, conforme entendimento da ADI 2349-7 já tratada, que declarou inconstitucional justamente o termo “e urbano” do §2º do artigo 229 da Constituição Estadual do Espírito Santo, e a Carta daquele Estado-membro ainda estende o benefício ao acompanhante, conforme parte final da alínea *b*) do artigo 317. Esse é outro caso de dispositivo constitucional estadual ainda vigente, e cuja abrangência da concessão do benefício é idêntica a outra que já fora declarada inconstitucional por decisões em controle abstrato sobre artigo de Constituição Estadual de outro estado, conforme já tratamos.

De igual modo, a Constituição Estadual do Amazonas, e o uso do termo “transportes coletivos, fluviais e terrestres”⁶, que curiosamente já teve o referido artigo impugnado em Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas com a redação anterior à emenda que deu a redação atual, qual seja “são isentos do pagamento de tarifas nos transportes coletivos, urbanos e fluviais”. Dada a alteração, essa foi a decisão do Ministro Relator Nelson Jobim:

O dispositivo questionado foi alterado pela EC nº 10 de 16.12.1991.(...) Por sua vez, a EC 10/91 alterou o caput do dispositivo questionado e substituiu a palavra urbanos por terrestre. A nova redação ampliou o espectro dos meios de transporte ao incluir a palavra terrestre. Também ampliou o público alvo das isenções. Houve acréscimo de inciso e de parágrafo. Nos termos da jurisprudência deste tribunal, a

⁶ Art. 255. São isentos do pagamento de tarifas nos transportes coletivos, fluviais e terrestre: I - as pessoas portadoras de deficiências com reconhecida impossibilidade de locomoção; II - policiais em serviço; III - idosos maiores de sessenta e cinco anos; IV - durante o período letivo, o aluno da rede escolar oficial devidamente uniformizado e identificado; V - crianças menores de até 10 (dez) anos de idade devidamente acompanhadas de um responsável. (“Caput” com a redação dada pela EC nº 10, D.Of. de 16.12.91) (AMAZONAS, 1989).

superveniência de norma que lhe altere o sentido impede o seu conhecimento. (...) Nego seguimento (art. 38 da lei 8.038/90). (BRASIL. ADI 107-8. Relator (a): Min. Nelson Jobin. Brasília: 20 de novembro de 2001)

Entretanto, se levado em consideração o aspecto material da norma jurídica em comento, das duas últimas Constituições supracitadas, é possível considerar que a amplitude da terminologia usada, assim como a abrangência das escolhas gramaticais do texto, levam a crer que também os transportes municipais se inserem no âmbito de alcance da norma, e a Constituição Estadual do Espírito Santo teve dispositivo declarado inconstitucional exatamente no trecho “e urbano” quando impõe concessão de gratuidade no transporte coletivo, restando constitucional somente a outorga do referido benefício aos transportes intermunicipais, conforme artigo e ADI já citadas.

Não obstante, em tese, até que o fato jurídico conduza ao questionamento de constitucionalidade desses dispositivos, pelos legitimados para tal, para que haja uma manifestação sobre os limites desse alcance, presumem-se constitucionais tais quais estão dispostos. Todavia, já temos exemplos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade deferidas em dispositivos de outras constituições com conteúdos semelhantes.

Em relação às matérias que envolvem os municípios e as normas que se enquadram no espectro do Direito Econômico, Giovani Clark (2001, p. 12) afirma, sobre o Controle de Constitucionalidade e legalidade em matéria de Direito Econômico, que a inexistência de uma codificação das suas normas obsta um exercício de controle que garanta segurança jurídica à coletividade. Ao analisar as questões que envolvem o Município, e a sua possível intervenção no domínio econômico através dos processos legislativos, ele afirma que a isso se soma a morosidade do judiciário e a sua falta de familiarização com esse ramo do direito aumentam as

aflições sociais especialmente de comunidades locais. Talvez essa possa ser também outra possível razão para a letargia dos legitimados a interposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade nos casos dessas Constituições Estaduais que remanesçam com artigos que tratam de benefícios tarifários invadindo a competência dos municípios.

4. Conclusão

A democracia no Brasil é considerada relativamente jovem, pois a nossa Constituição que inaugura o processo de redemocratização do país data de 1988. Igualmente jovem a concessão do status de Estado Desenvolvimentista ao Brasil, vez que a referida Carta é a primeira a tratá-lo como tal. Por óbvio, é igualmente recente a transferências de determinadas responsabilidades federativas correlatas a esse desenvolvimento e, ao mesmo tempo, vinculadas a uma repartição de competências constitucionais mista, tal qual o apresentam os dispositivos constitucionais de 1988.

Ao analisar a forma pela qual os Estado-membros entenderam as suas competências em matéria de instituição de políticas e diretrizes constitucionais estaduais de transportes, é possível concluir que os limites entre as suas competências e as competências municipais não estavam exatamente claros aos Constituintes Decorrentes, e parecem que ainda restam obscuros aos legitimados ao exercício do Controle Abstrato de Constitucionalidade. Isso porque algumas Constituições Estaduais concederam benefícios tarifários a transportes intermunicipais e municipais ou urbanos e essa repetição nos indica uma obscuridade em relação aos limites municipais a atuação legislativo-constitucional dos Estados-membros. Da mesma forma, a vigência ainda hoje de artigos de Cartas Estaduais que procederam a essa invasão de competência

municipal, indica um controle abstrato de Constitucionalidade precários dos legitimados a levarem o debate ao Supremo Tribunal Federal.

Consideradas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade analisadas, as conclusões que se pode extrair são as de que política tarifária municipal e interestadual não estão dentro dos limites de competência estadual para instituição de políticas de transportes. Além disso, podemos também concluir que há entendimento no Supremo Tribunal Federal, num exercício de ponderação entre princípios aparentemente conflitantes, de que a isonomia substancial em matéria de concessão de gratuidade de transportes interestaduais, a pessoas com deficiência nos moldes do postulado pela Lei 8.899/94, deve prevalecer em relação à livre iniciativa e ao direito de propriedade. Por motivos óbvios, pois ambos estão vinculados a valores ou função social, na Constituição Federal, respectivamente.

Referencias

- AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição Estadual do Amapá**. Amapá: Assembleia Legislativa, 1991. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70441/CE_Amapa.pdf?sequence=11 Acesso em: 30/11/2018
- AMAZONAS. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Amazonas**. Amazonas: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2013/08/Constituicao-do-Estado-do-Amazonas-atualizada-2013.pdf> Acesso em: 07/06/2017
- ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** Tradução de Elisa Câmara. São Paulo: Leda, 2015
- BORGES NETTO, André Luiz. **Competências Legislativas dos Estados-Membros**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01.12/2018
- _____. Supremo Tribunal Federal. **ADIN 851-0**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília: 01 de abril de 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346646> Acesso em: 10/07/2017
- _____. Supremo Tribunal Federal. **ADIN 845-5**. Relator: Min. Eros Grau. Brasília: 22 de novembro de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513619> Acesso em: 05/07/2017

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2649-6**. Relator (a): Min. Carmen Lúcia. Brasília: 08 de maio de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513619> Acesso em: 20/06/2017

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2349-7**. Relator (a): Min. Eros Grau. Brasília: 31 de agosto de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513619> Acesso em: 20/06/2017

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 107-8**. Relator (a): Min. Nelson Jobin. Brasília: 20 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=107&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=MA> Acesso em: 20/06/2017

CLARK, Giovanni. **O Município em Face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989) **Constituição Estadual do Espírito Santo**. Espírito Santo: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf Acesso em: 30/11/20218

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999. In: Essencial Celso Furtado. São Paulo: Penguin, 2013.

HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do federalismo**. Rev. de Informação Legislativa. Brasília. a. 22. n° 87. jul./set. 1985.

IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**: competência para elaboração da Constituição do Estado-Membro. São Paulo: Max Limonad, 1997.

MATO GROSSO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Mato Grosso**. Mato Grosso: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/arquivos/legislacao/constituicao_estadual.pdf Acesso em: 05/05/2017. art. 317.

PARÁ. Constituição (1989) **Constituição Estadual do Pará**. Pará: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243099/CE_Para.pdf?sequence=3 Acesso em: 29/11/2018

TAVARES, André Ramos. **Acesso Especial à infraestrutura rodoviária e práticas administrativas inconstitucionais**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. v. 1/2017. Abr - Jun/2017. p. 39-67

_____. Planos Urbanísticos na Constituição Econômica de 1988. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. MENDES, Gilmar Ferreira. (orgs.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Artigo recebido em: 15/01/2019.

Aceito para publicação em: 19/11/2019.