

## VOTO

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Transportes, em face da Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º - As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, deverão ceder, gratuitamente, duas (2) passagens, por coletivo, a policiais militares.

Art. 2º - Para usufruir do benefício referido no artigo anterior, o policial militar deverá estar devidamente fardado, além de apresentar ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa, a competente Carteira de Identidade Funcional, fornecida pela Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 3º - Caso não haja assentos disponíveis no ônibus, os policiais militares poderão viajar em pé.

Art. 4º - O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, no prazo máximo de trinta (30) dias da vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do contido neste diploma legal.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.

Alega-se, em suma, que a lei impugnada teria violado os seguintes preceitos constitucionais: (a) invasão da competência privativa da União para legislar sobre transporte e instituir direitos de usuários e política tarifária (art. 22, IX e XI, e 175, parágrafo único, II, da CF); (b) o direito de propriedade (art. 5º, XXIV, da CF), sob fundamento na natureza confiscatória da previsão legislativa ou de acarretar uma desapropriação sem indenização; (c) o princípio da remuneração ou do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, III, da CF); e (d) o princípio da isonomia, em face da discriminação entre usuários do serviço (art. 5º da CF).

Em 26/5/1994, a CORTE indeferiu o pedido de medida cautelar, em pronunciamento assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. USO GRATUITO. POLICIA MILITAR. Lei 9.823/93, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. Medida liminar indeferida. (ADI 1.052 MC, Rel. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, DJ de 23/9/1994)

Submetido o mérito da demanda a julgamento virtual, o Ministro Relator LUIZ FUX conhece a ação e julga procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul.

Para uma melhor compreensão da matéria, pedi vista dos autos.

É o breve relatório.

Peço vênia para divergir do eminente Ministro Relator, LUIZ FUX, quanto ao mérito da ação.

O Estado do Rio Grande do Sul, dentro de sua esfera de competência, poderia ter editado a norma prevendo gratuidade aos policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, uma vez que as matérias relacionadas a “segurança pública” e “transporte intermunicipal” são de sua competência.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA ( *Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO ( *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos, vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas

durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição ( *The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN ( *Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ( *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos

elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum ( *A ordem constitucional americana* . Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana ( *Democracia na América: leis e costumes* . São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional* . Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988* . Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira* . Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo* . Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação* . Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro* . Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Como se sabe, na esteira de outros documentos constitucionais, o legislador constituinte de 1988 distribuiu entre os entes federativos a competência legislativa em diversas matérias, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral, e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

Sobre o tema, indispensável é a lição de RAUL MACHADO HORTA:

As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competências*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A *legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação estadual. É a Rahmengesetz dos alemães; a Legge-cornice, dos italianos; a Loi de cadre, dos franceses; são as normas gerais do Direito Constitucional Brasileiro (MACHADO HORTA, Raul. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 366).*

Conforme já observei em sede doutrinária (*Direito constitucional*. 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020), as competências relacionadas a segurança pública (CF, art. 144) e para regulamentação do transporte intermunicipal (CF, art. 25, §1º) são pertencentes ao Estado membro.

Uma rápida análise sobre a divisão de competências prevista na Constituição Federal de 1988 demonstra que a União não detém outras competências senão aquelas 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, § 1º, a grande fonte de sua competência, pois lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela constituição.

Por outro lado, em relação aos municípios, a constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula *assuntos de interesse local*.

Com efeito, o art. 22, IX e XI, confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte. Além disso, a Constituição

Federal, no art. 21, XII, e, afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão de serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros.

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

Consequentemente, 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 ( *Transporte rodoviário coletivo (linhas intermunicipais)* . *Cadernos de direito constitucional e ciência política* , nº 5, p. 169)"

Conclui-se, portanto, não competir à União, tampouco aos municípios, legislar sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão da esfera de atuação do Estado-membro. Trata-se, por conseguinte, de competência remanescente dos Estados-membros, aos quais competirão a gestão e a administração das modalidades de transporte coletivo intermunicipal.

De outra perspectiva, alega a requerente que a previsão normativa representaria afronta ao direito de propriedade (art. 5º, XXIV, da CF), ao princípio da remuneração ou do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, III, da CF) e ao princípio da isonomia (art. 5º da CF).

Sem razão.

Como visto, a norma impugnada prevê a disponibilização, por parte das empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de



transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, de duas passagens por coletivo a policiais militares (art. 1º), desde que devidamente fardados e identificados (art. 2º), ressalvando que a utilização de assentos pelos beneficiários fica condicionada à sua disponibilidade, que, não havendo, poderão viajar em pé (art. 3º).

Ao assim dispor, observa-se que a norma impugnada não favorece diminuição da quantidade de passageiros pagantes pelo serviço, restando evidentes dois cenários, que conduzem, todavia, à mesma conclusão.

De um lado, considerando a existência de assentos disponíveis, duas passagens poderão ser concedidas a policiais militares devidamente fardados, circunstância que, havendo ou não a presença dos militares, é indiferente para a equação do equilíbrio-financeiro do contrato, que permanecerá, em linha de princípio, inalterada.

Por outro lado, considerando a lotação máxima do veículo com a venda de todos os assentos, a permissão para que dois policiais militares viagem em pé também não apresenta um fator determinando que possa causar desequilíbrio financeiro ao contrato administrativo, tendo em vista que os lugares postos à venda serão ocupados por usuários pagantes.

Nesse contexto, não há falar em violação ao direito de propriedade, tampouco ao equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos.

A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública.

Diante do exposto, divirjo do eminente relator, Min. LUIZ FUX, e JULGO IMPROCEDENTE o pedido veiculado na petição inicial.

É o voto.