



**ALESSANDRO SALERNO BORGES**

**A ABRANGÊNCIA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS  
MUNICÍPIOS EM MATÉRIA DE TRANSPORTE COLETIVO VIÁRIO E  
A INSTITUIÇÃO DE PENALIDADES PARA O TRANSPORTE  
COLETIVO IRREGULAR DE PASSAGEIROS DE INTERESSE LOCAL**

Brasília – DF

2013

**ALESSANDRO SALERNO BORGES**

**A ABRANGÊNCIA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS EM  
MATÉRIA DE TRANSPORTE COLETIVO VIÁRIO E A INSTITUIÇÃO DE  
PENALIDADES PARA O TRANSPORTE COLETIVO IRREGULAR DE  
PASSAGEIROS DE INTERESSE LOCAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília – DF

2013

**ALESSANDRO SALERNO BORGES**

**A ABRANGÊNCIA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS EM  
MATÉRIA DE TRANSPORTE COLETIVO VIÁRIO E A INSTITUIÇÃO DE  
PENALIDADES PARA O TRANSPORTE COLETIVO IRREGULAR DE  
PASSAGEIROS DE INTERESSE LOCAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_(\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

À Karina – minha esposa, meu amor, minha paixão e minha amiga.

Ao meu filho Renato, luz que brilha em minha vida.

Ao Sr. Firmino, meu querido e saudoso pai.

À minha mãe, Sra. Dalila, tão querida e tão importante.

Aos meus irmãos, Emilio e Juliana, a quem tenho respeito e admiração.

## RESUMO

Este trabalho, interpretando a Constituição Federal de 1988, pretende delimitar a abrangência da competência legislativa atribuída aos Municípios para tratar da matéria: transporte coletivo viário ou terrestre de passageiros, tendo como objetivo principal definir a extensão da competência municipal para instituir penalidades. Discorre sobre o Princípio Federativo e o Estado Federal Brasileiro, sobre os Métodos e Princípios Interpretativos Constitucionais, sobre a repartição de competências federativas na Constituição correlacionando-a ao Princípio da Predominância dos Interesses, sobre os entendimentos jurisprudenciais minoritários e dominantes acerca da extensão da competência legislativa municipal para transporte coletivo. Considerando as decisões judiciais dominantes sobre o assunto, em capítulo próprio do trabalho, analisa-se a norma do VIII do art.231 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) dentro do cenário constitucional, atribuindo-lhe a natureza jurídica de norma de transporte coletivo. O tema escolhido possui clarividente relevância sócio-político-econômica, pois apresentará, esta é a proposta do trabalho, uma ferramenta para o combate ao transporte coletivo irregular de âmbito local/municipal. Concluindo, serão utilizados entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e interpretativos próprios no sentido de, a partir da Constituição Federal de 1988, delimitar a abrangência da competência legislativa municipal sobre transporte coletivo, com foco na competência municipal para instituir penalidades mais gravosas do que as fixadas pelo VIII do art.231 do CTB.

**Palavras chaves:** transporte coletivo irregular; transporte; trânsito; normas gerais; normas específicas; Federalismo de Equilíbrio; competência legislativa geral; competência legislativa específica; competência legislativa plena.

## **ABSTRACT**

This work, interpreting the Federal Constitution of 1988, aims to delimit the scope of the legislative powers granted to municipalities in dealing with it: road or land public transportation, with the main objective to define the extent of municipal jurisdiction to impose penalties. It discusses the Federal Principle and the Brazilian Federal State, the Methods and interpretive principals constitutional, the federal division of powers in the Constitution correlating it to the Principle of Predominance of Interests, the minority and dominant jurisprudential understandings about the extent of municipal legislative competence for public transportation. Given the dominant judicial decisions on the subject, in a separate chapter of the work, it analyzes the standard of article 231 of the VIII Brazilian Traffic Code (CTB) within the constitutional landscape, giving it the nature of standard public transportation. The theme has relevant clairvoyant social, politic and economic as present, this is the purpose of this study, a tool to combat irregular transportation of local/municipal. In conclusion, it will be used in doctrinal understandings, jurisprudential and interpretive. They in order, starting with the Federal Constitution of 1988 defines the scope of legislative power over municipal public transportation, with a focus on municipal powers to impose more serious penalties than those set by the VIII article 231 of the CTB.

**Keywords:** public irregular transportation; transportation; traffic; general rules; specific rules; Federalism Balance; general legislative powers; specific legislative competence; full legislative competence.

## SUMÁRIO

Introdução.....	7
1 O Federalismo e o Estado Federal.....	10
1.1 O Estado Federal Brasileiro.....	12
1.2 A repartição de competências entre os Entes Federados na Constituição Federal Brasileira de 1988.....	14
2 Métodos de Interpretação Constitucional.....	18
2.1 Método jurídico ou hermenêutico-clássico.....	18
2.2 Método tópico-problemático.....	19
2.3 Método hermenêutico-concretizador.....	20
2.4 Método científico-espiritual.....	21
2.5 Método normativo-estruturante.....	22
2.6 Princípios de Interpretação Constitucional.....	23
2.6.1 Princípio da Unidade da Constituição.....	23
2.6.2 Princípio do Efeito Integrador.....	24
2.6.3 Princípio da Máxima Efetividade.....	24
2.6.4 Princípio da Justeza ou da Conformidade Funcional.....	25
2.6.5 Princípio da Concordância Prática ou da Harmonização.....	25
2.6.6 Princípio da Força Normativa da Constituição.....	26
2.6.7 Princípio da Proporcionalidade ou Razoabilidade.....	26
2.6.8 Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis.....	27
2.6.9 Princípio da Interpretação Conforme a Constituição.....	28
3 O regramento constitucional brasileiro dispensado à repartição das competências legislativas sobre o tema: transporte coletivo de passageiros.....	29
3.1 A abrangência da competência legislativa da União nas matérias: transporte coletivo de passageiros e trânsito.....	30
3.2 A abrangência da competência legislativa dos Municípios na matéria: transporte coletivo.....	36
4 A natureza jurídica das normas contidas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - Lei nº9.503/1997, em especial da norma do inciso VIII do art.231.....	39
4.1 Os entendimentos jurisprudenciais dispensados à norma do inciso VIII do art.231 do CTB: esta vincula ou não a atividade legislativa municipal instituidora de penalidades aplicáveis ao transporte coletivo irregular.....	42
Conclusão.....	46
Bibliografia.....	49

## Introdução

O presente Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização abordará a abrangência da competência legislativa dos Municípios sobre transporte coletivo viário/terrestre, e dedicará especial análise sobre a extensão da competência legislativa municipal para instituir penalidades aplicáveis ao transporte coletivo irregular de passageiros de interesse local.

Impende destacar que, para efeito de intelecção das ideias ventiladas no trabalho, conceitua-se “transporte coletivo irregular de passageiros” como o serviço realizado sem a regular delegação do Poder Público competente, acessível e oferecido indiscriminadamente a toda população mediante pagamento individualizado de passagem, cuja operação concorra com os veículos do transporte público coletivo devidamente autorizados pelo Poder Público.

A análise da extensão/abrangência da competência legislativa dos Municípios em matéria de transporte coletivo de passageiros, com foco na instituição de penalidades para o transporte coletivo irregular, faz-se relevante, hajam vista as dificuldades enfrentadas pelos Municípios no combate ao transporte coletivo irregular, conhecido popularmente como “transporte clandestino de passageiros” e “transporte pirata de passageiros”.

O transporte coletivo irregular cresce vertiginosamente nos Municípios de médio e grande porte. Fatos, como a má qualidade e alta tarifação do serviço público de transporte coletivo, as longas distâncias existentes entre as regiões de moradia e de trabalho e a facilidade de crédito para financiamento de veículos, estimulam a prática e o uso do transporte coletivo irregular.

O combate ao transporte coletivo irregular possui clarividente relevância sócio-econômica. Contribui para a melhoria do serviço público de transporte público coletivo, redirecionando os recursos financeiros gastos pela população nessa atividade clandestina para o transporte coletivo autorizado ou prestado diretamente pelo Poder Público. Aumenta a arrecadação tributária, pois estimula a migração de uma atividade paralela para uma atividade regularizada. Melhora a mobilidade nas vias públicas, uma vez que retira das ruas considerável quantidade de veículos.



Como se não bastasse, tal combate atua diretamente na segurança pública e na defesa da integridade física e moral da população, pois o transporte coletivo clandestino oferece ampla gama de riscos: utilizam-se veículos não vistoriados previamente pela autoridade pública de transportes; os veículos são conduzidos por motoristas não identificados e tampouco preparados para o transporte coletivo; a prática de crimes patrimoniais e sexuais contra usuários desse transporte irregular é contumaz, sendo noticiada pela imprensa constantemente.

Ademais, o combate ao transporte coletivo irregular possui relevância política, pois, conforme já dito, enseja aumento da arrecadação tributária, dando subsídios financeiros para a implementação de políticas públicas nos serviços públicos de transporte público coletivo, como: a destinação de maior investimento para a criação ou expansão de modais/tipos de transporte coletivo de passageiros mais modernos e eficientes (metrô, veículo leve sobre pneus e sobre trilhos, por exemplo); a concessão de gratuidades tarifárias para certas categorias de usuários (estudantes, pessoas com deficiência física e mental, por exemplo).

Portanto, faz-se imperioso que o combate ao transporte coletivo irregular ocorra de modo eficaz e eficiente. A realidade é uma em cada Município. Indubitavelmente, há Municípios em que não ocorre a prática de tal irregularidade, e há Municípios em que o transporte coletivo clandestino de passageiros ocorre, variando o grau de incidência e de exploração.

A título de exemplo, impende citar a prática do transporte coletivo irregular no Distrito Federal, que alcançou o *status* de endemia, pois ocorre em larga escala e em todo o seu território. Em que pese a atuação vigorosa por parte das autoridades administrativas distritais na fiscalização de tal ilicitude aplicando a legislação local, não se consegue reprimir satisfatoriamente tal prática, uma vez que, alegando extrapolação da competência legislativa municipal sobre a matéria transporte coletivo, parcela respeitável do Poder Judiciário declarou inconstitucionais as normas distritais que instituem as penalidades de apreensão e de multa valorada acima do valor fixado pela Lei nº9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Será visto ao longo do trabalho que o Supremo Tribunal Federal, em controle difuso de constitucionalidade, limita o exercício da competência legislativa municipal

sobre transporte coletivo, vinculando a capacidade municipal de instituir penalidades aplicáveis ao transporte coletivo irregular à norma do VIII do art.231 do CTB.

Tal decisão causa inquietudes, uma vez que a Corte Guardiã da Constituição Federal, ao estabelecer uma relação de simetria obrigatória para os Municípios no assunto transporte coletivo, tende a provocar abalos no pacto federativo brasileiro, e consequentemente, no próprio Estado Democrático de Direito.

As normas e os princípios constitucionais afetos ao tema serão apresentados e analisados ante os métodos interpretativos constitucionais citados por José Joaquim Gomes Canotilho - professor de Direito Constitucional da Faculdade de Coimbra/Portugal. O Federalismo de Equilíbrio e o modelo de repartição de competências federativas adotados pelo constituinte brasileiro de 1988 são os pilares para o desenvolvimento da pesquisa. Ademais, os conceitos e os tratamentos constitucionais afetos a “transporte” e a “trânsito” serão analisados e apontados os Entes Federados competentes para legislar sobre cada um.

Em capítulo próprio, a norma do inciso VIII do art.231 do CTB será analisada dentro do cenário jurídico da repartição de competências federativas inaugurado pela Constituição Federal de 1988. E ainda, serão apresentadas as jurisprudências majoritária e minoritária atinentes à abrangência da competência legislativa municipal sobre transporte coletivo e sobre a liberdade municipal para instituir penalidades aplicáveis ao transporte coletivo irregular.

E por fim, ao final do trabalho, pretende-se concluir que a Constituição Federal de 1988, considerando que a competência legislativa municipal sobre transporte coletivo somente deve obediência às normas gerais/diretrizes básicas traçadas pela União, sinaliza para a possibilidade jurídica de os Municípios instituírem as penalidades que julgarem necessárias para combater o transporte coletivo irregular de âmbito local, desde que razoáveis. Pretende-se, ainda, ter como resultado epistemológico, a conclusão de que o inciso VIII do art.231 do CTB merece interpretação conforme a Constituição, no sentido de ser aplicado tão-somente à organização e fiscalização do transporte coletivo de interesse da União: transporte internacional e interestadual.

## 1 O Federalismo e o Estado Federal

O Princípio Federativo ou Federalismo define a forma de Estado adotada por determinado País. Tem essência na descentralização político-administrativa em um mesmo espaço territorial entre pessoas jurídicas de direito público conhecidas como Entes Federados.

A forma de Estado advinda da incidência do Princípio Federativo perfaz-se no Estado Federal, que, por sua vez, constitui-se na união indissolúvel de Entes políticos autônomos regida por uma Constituição Federal.

Etimologicamente, Federação deriva de *foedus*, *foederis*, significando aliança, pacto, união. É da aliança entre Estados/Entes Federados que a Federação/Estado Federal nasce.

A união dos Entes políticos autônomos é marcada pela dispensa de algumas prerrogativas em benefício do todo – do Estado Federal, sendo a mais importante delas a soberania. O Estado Federal é soberano para o Direito Internacional, ao passo que os Entes Federados são autônomos para o Direito Interno.

A ideia de Federação correlaciona-se com a noção de território e com a descentralização política dentro deste território. Fala-se em ordens de poder político num mesmo território. Segundo Michel Temer:

Descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro.[...] Se a referência é a descentralização política, os novos centros terão capacidade política.<sup>1</sup>

Dalmo de Abreu Dallari preleciona que “os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada.”<sup>2</sup>

Os Entes Federados possuem autonomia político-administrativa, nos exatos termos/moldes delineados pela Constituição Federal. A repartição de competências

---

<sup>1</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18ªed. rev. amp., São Paulo: Malheiros, 2002, p.57-58.

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 11ªed., São Paulo: Editora Saraiva, 1985, p.227.

legislativas, administrativas e tributárias é a viga mestre para assegurar o convívio e a harmonia no Estado Federal, que é marcado pela constante tensão entre as forças convergentes para o centro (nível central de poder) e as forças dispersantes para os Entes Federados (níveis parciais de poder).

Cabe à Constituição Federal a tarefa de assegurar a coexistência e a convivência harmoniosa dos ordenamentos jurídico-políticos, central e periféricos, que compõem o Estado Federal. A repartição de competências entre os Entes Federados, portanto, faz-se imperiosa no texto constitucional. A Constituição Federal fixa a extensão das competências dos Entes Federados, dizendo onde começa e onde termina a competência de cada um.

Os critérios de repartição de competências adotados para a fixação das competências federativas sofrem influência direta dos aspectos sócio-econômico-político-culturais vivenciados pelo País no momento de edição da Constituição Federal. Assim, há Estados Federais caracterizados pela centralização de maior gama de poderes na União; há, por outro lado, Estados Federais marcados pela concentração de maior parte de poderes nos Estados-Membros; há ainda Estados Federais cujas Constituições Federais promovem o equilíbrio entre os poderes central e periféricos.

Discorrendo sobre o assunto, Raul Machado Horta ensina:

A repartição de competências, responsável pela definição constitucional do campo próprio de cada ordenamento, poderá acentuar a centralização, concentrando na Federação ou União a maior soma de poderes, ou conduzir à descentralização, reduzindo os poderes federais e ampliando os poderes estaduais, ou ainda, afastando-se das soluções extremas, dosar as competências federais e estaduais, de modo a instaurar na Constituição Federal o equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais. No primeiro caso, a centralização de poderes configura o federalismo centrípeto; no segundo, a descentralização conduz ao federalismo centrífugo, e, no terceiro, o equilíbrio na dosagem das atribuições conferidas aos ordenamentos implantará o federalismo de equilíbrio.<sup>3</sup>

E mais, citando Manuel Garcia Pelayo, Raul Machado Horta conclui:

A repartição de competências é a técnica que, a serviço da pluralidade dos ordenamentos do Estado federal, mantém a “unidade

---

<sup>3</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed., Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010, p.310.

dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade". (HORTA, 2010, p.310)

A tensão é inexorável na Federação. Por isso, o *Federalismo de Equilíbrio* constitui-se na melhor forma de manutenção do próprio Estado Federal e da democracia nos países dotados de grande dimensão territorial, marcados por regionalismos, caracterizados por forte miscigenação do povo, compostos federativamente por Entes de representatividade de proporções diversas, como União, Estados Membros e Municípios.

O exercício da democracia e o Princípio da Predominância do Interesse, este citado pela doutrina como o mais importante para reger a repartição de competências federativas, são interligados, pois convergem no sentido de que os interesses locais devem ser tratados pela população e pelos representantes locais; os regionais, pela população e pelos representantes regionais; os nacionais, por toda população e pelos representantes federais.

No Brasil, a repartição de competências federativas adotada pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988 inaugurou uma nova Era do Estado Federal Brasileiro. Influenciada pelo Princípio da Predominância do Interesse e pelo Princípio Democrático, a Constituição Federal Brasileira de 1988 vai ao encontro do Federalismo de Equilíbrio, abandonando as concepções de repartição de competências historicamente adotadas, que eram fundadas na distribuição de amplos poderes à União e de meros poderes reservados aos Estados Membros.

Raul Machado Horta assim entende:

É no federalismo de equilíbrio que se inspirou o constituinte federal brasileiro, para levar a bom termo a restauração do federalismo, de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha a inibir o florescimento dos poderes estaduais. (HORTA, 2010, p.281)

### **1.1 O Estado Federal Brasileiro**

O Estado Federal Brasileiro inspirou-se no modelo norte-americano, que serviu de paradigma, não obstante ter se dado de modo inverso ao federalismo brasileiro.

A Federação Norte-americana nasceu da união de Estados soberanos, que abdicaram da soberania em prol do Estado Federal implementado pela Constituição Norte-americana de 1787. Houve uma agregação de poderes. Por conseguinte, como condição para se colocarem na situação de Estados-Membros, estes exigiram ampla gama de autonomia frente ao poder central.

No Brasil, foi por meio do Decreto nº01, de 15 de novembro de 1889, que se proclamou pela primeira vez uma República Federativa, transformando as Províncias existentes em Estados Federados. Em seguida, a Federação foi consagrada como princípio fundamental pela Constituição de 1981 e por todas as demais Constituições Brasileiras.

Ao contrário do modelo norte-americano, o Brasil era, na época do Império, um Estado Unitário com concentração do poder no comando central. Para transformar-se em Estado Federal foi preciso descentralizar o poder, dividindo-o entre o centro e as periferias. O poder central foi desagregado. Houve uma força que descentralizou o poder e o dividiu entre mais de uma organização política, convertendo o Estado Único em Estado Composto ou Federal. Por conseguinte, o Ente central ficou com maiores poderes e competências.

Essa é a razão de a Federação Brasileira ter sido, originariamente e por muito tempo, uma Federação sem equilíbrio, enfraquecida, com concentração de poderes no Ente central (a União) restando pouco poder para os Estados-Membros. A autonomia recíproca dos Entes Federados é a essência da Federação. Quando essa reciprocidade é abalada, o próprio Estado Federal fica enfraquecido e comprometido.

Todavia, depois de muito tempo e com o advento da Constituição Federal de 1988, o cenário federativo brasileiro mudou. A Magna Carta Federal de 1988 inaugurou no Brasil o Federalismo de Equilíbrio, isto porque adotou uma equilibrada partilha de poderes político-administrativos entre os Entes Federados, por meio de uma justa e equitativa repartição de competências.

Sem precedente histórico, a Constituição Federal de 1988 adotou uma Federação tricotômica, assentada numa estrutura tríplice, pois incluiu os Municípios

na organização federal, como Entes Federados, ao lado da União e dos Estados-Membros.

O princípio federativo encontra-se previsto no *caput* do art.1º, no *caput* do art.18 e no inciso I, parágrafo 4º, do artigo 60 da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República **Federativa** do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...].

Art.18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...].

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a **forma federativa de Estado**; [...].<sup>4</sup> (Grifos nossos).

Portanto, o Estado Federal Brasileiro hodiernamente compõe-se da União, dos Estados-Membros e dos Municípios, todos igualmente autônomos, ocupando juridicamente o mesmo plano hierárquico, devendo receber, por conseguinte, tratamento jurídico-formal isonômico. Em razão disso, esses Entes Federados podem, nos assuntos de suas competências privativas, eleger prioridades conforme seus juízos, sem que o governo de um possa determinar o que o governo de outro deva fazer ou não fazer.

Visando o equilíbrio das tensões naturais do Estado Federal, tendência a polarizar o poder central versus tendência à diversidade, a Constituição Federal de 1988 delimitou as competências de cada Ente Federado, de modo que só podem desenvolver suas atividades nos campos que lhes foram reservados. Não pode a União invadir os assuntos de competência privativa dos Estados e Municípios, nem estes poderão intrometer em assuntos àquela afetados, sob pena de irremediável inconstitucionalidade.

## 1.2 A repartição de competências entre os Entes Federados na Constituição Federal Brasileira de 1988

José Afonso da Silva cita que competência é a:

---

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição(1988). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>. Acesso em: 27 agosto de 2012.

faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público, para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.<sup>5</sup>

Assim sendo, as competências dos Entes Federados são juridicamente atribuídas pela Constituição Federal, e as funções/atividades a serem desempenhadas por cada Ente dependem intrinsecamente do campo de incidência da competência lhe delegada.

No Brasil vigora o regime democrático, conforme se encontra estampado no *caput* do art.1º da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>.

A aplicação do Princípio da Predominância do Interesse na repartição de competências federativas coaduna com o Princípio Democrático, uma vez que garante às populações locais e regionais o direito de decidirem ativamente os temas/assuntos/questões que lhes digam respeito.

Analisando o Princípio da Predominância do Interesse e a repartição de competências federativas implementada pela Constituição Federal de 1988, Alexandre de Moraes expõe:

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art.32, §1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com exceção prevista no art.22, XVII, da Constituição.

O legislador constituinte, adotando o referido princípio, estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas:

**1.Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa:**

União – Poderes enumerados (CF, arts.21 e 22)

Estados – Poderes remanescentes (CF, art.25, § 1º)

<sup>5</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p.479.

<sup>6</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado **Democrático** de Direito e tem como fundamentos: [...]” (Grifos nossos). BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>. Acesso em: 27 agosto de 2012.



Município – Poderes enumerados (CF, art.30)

Distrito Federal – Estados + Municípios (CF, art.32, § 1º)<sup>7</sup>

**2.Possibilidade de delegação (CF, art.22, parágrafo único)** – Lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União.

**3.Áreas comuns de atuação administrativa paralela** (CF, art.23)

**4.Áreas de atuação legislativa concorrentes** (CF, art.24)<sup>8</sup>

O Princípio da Predominância do Interesse regeu a repartição de competências federativas feita pelo constituinte de 1988, sendo princípio implícito constante no texto constitucional, o que o torna instrumento passível de ser utilizado para a solução de conflitos aparentes entre normas constitucionais.

No que tange às competências próprias da União enumeradas nos arts.21 e 22 da Constituição Federal, competências materiais e legislativas respectivamente, impende destacar que há correlação entre as mesmas. Analisando esses dois artigos, resta claro que a Constituição Federal, no intuito dar efetividade normativa e de evitar dúvidas interpretativas, concedeu explicitamente à União as competências legislativas correlatas para tratar das atribuições materiais lhe delegadas.

Nesse sentido pugna Raul Machado Horta, que trata “competência material enumerada da União” como “competência geral da União do art.21”:

É igualmente extensa a competência legislativa da União, que forma o segundo plano da repartição de competências, percorrendo os vinte e nove incisos do art.22. A competência geral, que a precedeu, identifica os múltiplos poderes da União como titular do Governo Federal e Nacional, encerrando regras de conteúdo declaratório e autorizativo, para definir o que a Federação pode fazer no exercício do Poder Federal e Nacional, no âmbito da Legislação Federal, da Administração Federal e da Jurisdição Federal. A competência legislativa incorpora os preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal, através da lei e da norma jurídica, sob o comando privativo da União Federal, por intermédio dos órgãos de manifestação da vontade legislativa. Daí a correspondência entre as atribuições de competência geral e as da competência de legislação, sem a qual a competência geral permaneceria um corpo inerte, sem ação e sem vontade. A correspondência entre as duas competências às vezes se exterioriza na coincidência vocabular das expressões, como se dá na repetição de atribuições (art.22, IV, V, VII, IX, X, XVII, XVIII, XXI, XXV, XXVII),

<sup>7</sup> O autor comenta que “A Constituição Federal prevê uma exceção: art.22, XVII – Compete, privativamente, à União: organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como a organização administrativa destes”.

<sup>8</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20ªed., São Paulo: Editora Atlas, 2006, p.277.

com idênticas palavras ou com expressões equivalentes, e quando a correspondência não se exteriorizar de forma ostensiva irá ela alojar-se no inciso mais genérico da competência legislativa federal, abrigando-se no amplo conteúdo do direito material e do direito processual (art.22, I), que poderá absorver na legislação codificada ou não-codificada as atribuições da Federação, situadas na competência geral do Estado soberano. (HORTA, 2010, p.319)

Como exemplos, impende destacar algumas correlações vislumbradas entre as competências materiais e legislativas da União enumeradas, respectivamente, pelos arts.21 e 22 do Constituição Federal de 1988: 1º) VIII do art.21 e VII do art.22 – competência material para administrar reservas cambiais e fiscalizar operações financeiras de crédito, câmbio, capitalização, seguros e previdência privada e competência para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; 2º) X do art.21 e V do art.22 – competência material para manter o serviço postal e competência para legislar sobre serviço postal; 3º) XI e XII, “a” do art.21 e IV do art.22 – competência material para explorar diretamente ou mediante delegação os serviços de telecomunicações, bem como os serviços de radiodifusão e de energia elétrica e competência para legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; 4º) XII, “f” do art.21 e X do art.22 – competência material para explorar diretamente ou mediante delegação os portos marítimos, fluviais e lacustres e competência para legislar sobre regime de portos, navegação lacustre, fluvial, marítima; 5º) XX do art.21 e IX do art.22 – competência para instituir diretrizes básicas sobre transportes urbanos e competência legislativa para editar a política nacional de transportes; 6º) XII, “e” do art.21 e segunda parte do XI do art.22 – competência material para explorar diretamente ou mediante delegação os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e competência para legislar sobre transporte.

## 2 Métodos de Interpretação Constitucional

Conforme ensina Canotilho:

[...] a interpretação das normas constitucionais é um conjunto de métodos, desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência com base em critérios ou premissas (filosóficas, metodológicas, epistemológicas) diferentes mas, em geral, reciprocamente complementares.<sup>9</sup>

Portanto, não há apenas um método de interpretação constitucional, podendo-se afirmar que a interpretação das normas constitucionais é feita a partir de um conjunto de métodos. A interpretação constitucional contemporânea deve ser encarada como a aplicação conjunta de vários métodos, uma vez que, diante da natureza complexa e aberta das Constituições modernas, todo pluralismo é recomendável, na medida em que amplia o horizonte de compreensão do intérprete e facilita o exercício da tarefa de concretizar o direito.

O mestre constitucionalista Canotilho<sup>10</sup> cita, fundamentalmente, os seguintes métodos de interpretação constitucional: *jurídico ou hermenêutico-clássico*; *tópico-problemático*; *hermenêutico-concretizador*; *científico-espiritual*; e *normativo-estruturante*.

### 2.1 Método jurídico ou hermenêutico-clássico

Este método parte da consideração de que a Constituição é uma lei, de modo que a interpretação da Constituição não deixa de ser uma interpretação da lei. Pugna pela identidade entre a interpretação constitucional e interpretação legal. Para a interpretação constitucional, deve o intérprete utilizar os elementos tradicionais ou clássicos da hermenêutica jurídica, quais sejam: elemento gramatical (literal ou textual); elemento histórico; elemento sistemático (ou lógico); elemento teleológico (ou racional); elemento genético.

A articulação desses elementos leva à interpretação jurídica da Constituição, cuja força normativa das normas é assegurada pela dupla relevância atribuída ao

---

<sup>9</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ªed., Coimbra: Almedina, 1997, p.1136.

<sup>10</sup> CANOTILHO, 1997, p.1136.

texto: 1ª) ponto de partida da interpretação; 2ª) limite da interpretação, pois a função do intérprete será a de revelar o sentido do texto.

A interpretação literal é a primeira e a mais precária<sup>11</sup>. Porém, há casos em que a norma constitucional se contenta com a mera interpretação literal, a exemplo do art.40, § 1º, II, segundo o qual o servidor público com mais de 70 (setenta) anos de idade aposenta-se compulsoriamente. Na hipótese exemplificada, tal facilidade decorre da circunstância de que a norma cuida de uma regra constitucional que contempla a própria solução para o problema que descreve.

Por outro lado, a Constituição traz situações mais complexas cuja interpretação não se realiza a contento com o emprego do método tradicional literal. Exemplo disso é o inciso V do art.30, segundo o qual compete aos Municípios “organizar e prestar” o transporte coletivo local. À primeira vista, pode parecer que a Constituição não reconhece a competência municipal para “legislar” sobre transporte coletivo local. Mas, numa interpretação efetiva constitucional, observadora do elemento sistemático e voltada à concretização dos valores substanciais da Constituição (como o Federalismo de Equilíbrio, o Princípio da Predominância do Interesse e o Regime Democrático), conclui-se que cabe aos Municípios legislar sobre aquela matéria.

## 2.2 Método tópico-problemático

Este método parte basicamente das seguintes premissas: 1ª) caráter prático da interpretação, tendo em vista que toda interpretação se destina a solucionar problemas práticos e concretos; 2ª) caráter aberto, fragmentário ou indeterminado das normas constitucionais, em razão de sua estrutura normativo-material; 3ª) preferência pela discussão do problema em razão da abertura das normas

---

<sup>11</sup> Vide ementa: “Agravado regimental. A posição sustentada pelo agravante pretende basear-se em **interpretação puramente literal, que é a forma mais rudimentar de exegese**. Por isso, esta Primeira Turma acolheu, quanto a esse artigo 7º, XXIX da Constituição, a *interpretação lógica*, que, sem contrapor-se à letra do dispositivo, é no sentido de que esse texto, com a expressão créditos, abarca os direitos de crédito quaisquer que sejam, não estabelecendo regra alguma sobre se essa prescrição alcança apenas as prestações vencidas (prescrição parcial) ou se atinge também o denominado fundo de direito (prescrição total). Agravado a que se nega provimento”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI-AgR 200733/RS, Primeira Turma, Relator Min. Moreira Alves. Julgamento: 30/09/1997, publicação DJ 14-11-1997, p.58780, grifos nossos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp>. Acesso em 28 agosto de 2012.

constitucionais que não permitem qualquer operação de subsunção a partir delas próprias.

Por meio deste método, parte-se de um problema concreto para a norma, atribuindo à interpretação um caráter prático na busca da solução dos problemas concretizados.

Para tal método, a interpretação constitucional leva a um processo aberto de argumentação entre vários partícipes ou intérpretes, por meio da qual se tenta adaptar a norma constitucional ao problema concreto. Os intérpretes se utilizam de vários “tópicos” ou “pontos de vista” considerados relevantes para o caso, no intuito de revelar, dentro das várias possibilidades ensejadas pelos múltiplos significados do texto constitucional, a interpretação mais conveniente para o caso/problema concreto.

Assim, faz-se o caminho inverso dos métodos tradicionais, que buscam a solução do problema a partir da norma e não do problema concreto.

Canotilho<sup>12</sup> não poupa críticas a este método. Segundo ele, uma interpretação constitucional a partir dos “tópicos” pode conduzir ao casuismo extremado, além do fato de a interpretação não poder partir do problema para a norma, mas sim da norma para o caso concreto.

### **2.3 Método hermenêutico-concretizador**

O método hermenêutico-concretizador, ou concretista, parte da premissa de que a leitura do texto constitucional deve se iniciar pela pré-compreensão do seu sentido por meio de uma atividade criativa do intérprete.

O intérprete exerce papel fundamental na interpretação, cumprindo-lhe desempenhar uma atividade criativa voltada a obter o sentido do texto visando concretizá-lo para a situação concreta, distinguindo-se, portanto, do método tópico-problemático, porque, enquanto este pressupõe o primado do problema sobre a norma, o método hermenêutico-concretizador admite o primado da norma constitucional sobre o problema.

---

<sup>12</sup> CANOTILHO, 1997, p.1137-1138.

Este método, segundo Canotilho<sup>13</sup>, destaca vários pressupostos da interpretação: 1) pressupostos subjetivos, uma vez que o intérprete desempenha um papel criador, pré-compreensivo na atividade de obter o sentido do texto constitucional; 2) os pressupostos objetivos, ou seja, o contexto, o sentimento geral e comum do que é justo, atuando o intérprete como mediador entre o texto e a situação em que se aplica; e 3) relação entre o texto e contexto com a mediação criadora do intérprete, transformando a interpretação em movimento de ir e vir, em círculo hermenêutico.

Enfim, o método concretista considera a interpretação constitucional como uma atividade de concretização da Constituição, circunstância que permite ao intérprete determinar o próprio conteúdo material da norma. Para tanto, a interpretação se limita e se inicia pelo texto, superando o problema da abertura e indeterminação dos enunciados normativos por meio da pré-compreensão do intérprete, o que lhe possibilita atribuir sentido aos enunciados, integrando o conteúdo material da norma constitucional.

Na pré-compreensão do enunciado constitucional, o intérprete, apesar de gozar de certo espaço de conformação ou decisão, não age arbitrariamente, pois o trabalho de determinar o legítimo conteúdo da norma vincula-se à realidade histórico-concreta e condiciona-se à consciência jurídica geral, ambas formadas a partir de um conjunto de dados objetivos, como, por exemplo, os valores éticos consagrados pela comunidade e os princípios fundamentais desenvolvidos pela doutrina e jurisprudência.

#### **2.4 Método científico-espiritual**

Para este método, a interpretação constitucional deve levar em consideração a compreensão da Constituição como uma ordem de valores e como elemento do processo de integração. Assim, a interpretação da Constituição não deve se limitar à análise fria de seu texto, mas também aprofundar-se na pesquisa do conteúdo axiológico abaixo do texto em si, pois somente o recurso à ordem de valores leva à captação espiritual do conteúdo axiológico último da Constituição.

---

<sup>13</sup> CANOTILHO, 1997, p.1138.

Para o método científico-espiritual, a Constituição é a ordenação jurídica da dinâmica vital em que se desenvolve o Estado, desempenhando uma função de integração da vida estatal. Assim, o intérprete deve levar em conta o sistema de valores que é subjacente ao texto constitucional e a realidade concreta da vida, tendo sempre presente a ideia de que a Constituição é norma, mas também é realidade, que é sempre mutável, devendo o intérprete captar essa mudança de sentido.

Analisando o método científico-espiritual, Inocêncio Mártires Coelho ensina que “... tanto o direito quanto o Estado e a Constituição são vistos como fenômenos culturais ou fatos referidos a valores, a cuja realização eles servem de instrumento.” (COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação constitucional*. 3 ed.rev.aum. São Paulo: Saraiva, 2007, p.91)

## 2.5 Método normativo-estruturante

Tal método parte da premissa de que existe uma relação necessária entre o texto e a realidade; entre os preceitos jurídicos e os fatos que eles intentam regular.

Reconhece a inexistência de identidade entre a norma jurídica e o texto normativo. Isto porque, segundo o método normativo-estruturante, o teor literal da norma (elemento literal da doutrina clássica), que será considerado pelo intérprete, deve ser analisado à luz da concretização da norma em sua realidade social.

Segundo Inocêncio Mártires Coelho:

[...] em síntese, no dizer do próprio Muller, o teor literal de qualquer prescrição de direito positivo é apenas a ‘ponta do *iceberg*’; todo o resto, talvez a parte mais significativa, que o intérprete-aplicador deve levar em conta para realizar o direito, isso é constituído pela *situação normada*, na feliz expressão de Miguel Reale.<sup>14</sup>

Assim, para este método interpretativo, a norma não compreende apenas o texto, pois abrange também uma parte da realidade social, sendo esta a parte mais significativa e que o intérprete deve levar em consideração para realizar o direito. O intérprete deve considerar os dados resultantes do texto e da realidade.

---

<sup>14</sup> COELHO, 2007, p.93.

Trata-se de um método concretista, caracterizado pela norma a ser concretizada não estar inteiramente no texto constitucional. A concretização da norma cabe às atividades do legislador, do judiciário, da administração pública e do governo.

## 2.6 Princípios de Interpretação Constitucional

Os princípios de interpretação constitucional se prestam a auxiliar a tarefa do intérprete; visam dar integração e efetividade aos métodos de interpretação constitucional.

Segundo Canotilho<sup>15</sup>, os princípios de interpretação constitucional foram desenvolvidos a partir do método hermenêutico-concretizador e se tornaram referência obrigatória na teoria da interpretação constitucional.

Tais princípios, para a maioria da doutrina, são os seguintes: *da unidade da Constituição*; *do efeito integrador*; *da máxima efetividade*; *da justeza ou da conformidade funcional*; *da concordância prática ou da harmonização*; *da força normativa da Constituição*. Além desses princípios, apontam-se ainda, embora não sejam ligados exclusivamente à interpretação constitucional, os *princípios da proporcionalidade ou razoabilidade*; *o da presunção de constitucionalidade das leis* e *o da interpretação conforme a Constituição*, sendo o primeiro um princípio de ponderação, aplicável ao Direito em geral, enquanto os dois últimos são utilizados essencialmente no controle de constitucionalidade das leis.

### 2.6.1 Princípio da Unidade da Constituição

A concorrência de normas é condição de existência de qualquer ordem jurídica. Um ordenamento jurídico só pode ser concebido como um conjunto de normas. Não obstante a pluralidade de normas jurídicas, o ordenamento jurídico constitui uma unidade.

A Constituição - fonte máxima de produção de todo o Direito e último fundamento de validade das normas jurídicas - é que confere unidade e caráter

---

<sup>15</sup> CANOTILHO, 1997, p.1148.



sistemático ao ordenamento jurídico. Por conseguinte, enquanto ordem unitária da vida política e social do Estado, a própria Constituição representa uma unidade normativa.

Isso implica em afirmar que toda Constituição deve ser compreendida como uma unidade de uma pluralidade de normas, sem distinção hierárquica entre as normas.

Assim, compondo tal unidade, as normas constitucionais devem ser interpretadas como partes integrantes de um mesmo sistema, nunca como preceitos isolados e dispersos. Não se interpreta a Constituição em tiras, ou aos pedaços, mas de forma coerente, confrontando a norma interpretada com as demais normas do mesmo sistema, com vistas a evitar resultados antagônicos. Jamais o intérprete deve isolar uma norma do conjunto em que ela insere-se, pois o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes.

Este princípio de interpretação possui íntima ligação com o elemento sistemático do método jurídico ou hermenêutico-clássico. Ambos possuem o mesmo propósito.

### **2.6.2 Princípio do Efeito Integrador**

A Constituição jamais pode ser entendida como instrumento de desagregação social, mas sim como um projeto normativo global de ordenação do Estado e da sociedade destinado a assegurar coesão sócio-política, que é condição indispensável à preservação de qualquer sistema jurídico.

Portanto, impõe-se que a interpretação constitucional privilegie os critérios ou sentidos que favoreçam a integração político-social e o reforço da unidade política.

Nos Estados Federais, o princípio do efeito integrador possui aplicação efetiva quando se interpreta a repartição e a extensão das competências federativas fixadas pela Constituição Federal.

### **2.6.3 Princípio da Máxima Efetividade**

Também denominado de princípio da interpretação efetiva, o princípio da máxima efetividade orienta o intérprete a atribuir às normas constitucionais o sentido que dê maior efetividade, visando maximizar a norma para extrair todas as suas potencialidades.

Embora seja um princípio aplicável à interpretação de todas as normas constitucionais, modernamente, tem maior incidência no âmbito dos direitos fundamentais.

#### **2.6.4 Princípio da Justeza ou da Conformidade Funcional**

A Constituição estabelece os fundamentos de organização política do Estado, definindo e ordenando as funções e repartindo as competências entre os Poderes e entre os Entes Políticos. A preservação do esquema de organização funcional é crucial para o Estado Democrático de Direito.

O princípio da conformidade funcional tem como escopo, exatamente, impedir que o intérprete concretizador da Constituição modifique o sistema de repartição e divisão das funções/competências constitucionais. Visa evitar que a interpretação constitucional chegue a resultados perturbadores da própria estrutura organizatória do Estado, mantendo protegidos os primados do Estado Democrático de Direito, da República, do Federalismo e da Separação dos Poderes.

#### **2.6.5 Princípio da Concordância Prática ou da Harmonização**

As Constituições contemporâneas caracterizam-se por reunirem e abrigarem em seus textos vários valores e bens jurídicos aparentemente opostos e que, não raro, entram em estado de colisão.

O princípio da concordância prática ou da harmonização serve para impor ao intérprete a coordenação e harmonização dos bens jurídico-constitucionais em conflito, de modo a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros.

Este princípio decorre do princípio da unidade da Constituição e tem sido invocado largamente para resolver colisões entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos. O que

fundamenta este princípio é a premissa de que todos os bens jurídico-constitucionais ostentam igual valor, situação que impede a negação de um em face do outro, vice-versa, impondo limites e condicionantes recíprocos de modo a alcançar uma harmonização ou concordância prática entre eles, por meio de uma ponderação dos interesses em jogo à luz do caso concreto.

### **2.6.6 Princípio da Força Normativa da Constituição**

A Constituição é norma jurídica e, como tal, dispõe de força normativa suficiente para vincular e impor os seus comandos.

Para tanto, as normas constitucionais precisam se desenvolver, sair do texto para regular a realidade com a qual deve manter íntima e constante relação. Cumpre ao intérprete a tarefa de preservar a força normativa da Constituição, por meio de um trabalho de atualização das normas constitucionais, garantindo a eficácia e a permanência das mesmas no mundo.

### **2.6.7 Princípio da Proporcionalidade ou Razoabilidade<sup>16</sup>**

A razoabilidade ou proporcionalidade é um princípio constitucional que limita a atuação e discricionariedade dos Poderes Públicos, vedando que os órgãos/agentes públicos atuem com excesso por meio de atos inúteis, desarrazoados e desproporcionais.

Tal princípio possui previsão constitucional implícita na norma garantidora do devido processo legal, sob o aspecto do devido processo legal material ou substantivo<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Impende destacar que, não obstante alguns autores utilizarem indistintamente estas duas expressões, por possuírem o mesmo conteúdo, existem outros autores que as diferenciam porque entendem que elas traduzem princípios distintos. O presente trabalho adota a tese de identidade dos princípios/expressões “proporcionalidade” e “razoabilidade”.

<sup>17</sup> “Abrindo o debate, deixo expresso que a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV, do art.5º, respectivamente. (...) *Due process of law*, com conteúdo substantivo – *substantive due process* – constitui limite ao Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*), devem guardar, segundo W.Holmes, um real e substancial nexa com o objetivo que se quer atingir. Paralelamente, *due process of law*, com caráter processual – procedural due process – garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.511-MC, voto do Min.Carlos

O texto constitucional dispõe: “Art.5º.[...]: LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o **devido processo legal**;[...]”<sup>18</sup> (Grifos nossos)

Cuida-se de um princípio constitucional implícito que exige verificação do ato do poder público (leis, atos administrativos ou decisões judiciais) quanto aos seguintes aspectos: adequação (ou utilidade), necessidade (ou exigibilidade) e proporcionalidade em sentido estrito.

Dessa forma, tal princípio impõe que as entidades, órgãos e agentes públicos, no desempenho de suas atividades, adotem meios que, para a realização de seus fins, revelem-se adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se logra promover, com sucesso, o fim desejado; é necessário se, entre os meios igualmente adequados, apresentar-se como o menos restritivo a um direito fundamental; e é proporcional em sentido estrito se as vantagens que propicia superam as desvantagens causadas.

#### **2.6.8 Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis**

De fato, o princípio da presunção de constitucionalidade das leis cuida-se mais de um princípio aplicável ao controle de constitucionalidade do que propriamente de interpretação constitucional. Apesar disso, se se considerar que no controle de constitucionalidade há interpretação constitucional, e a rigor existe, o princípio em tela também assume importância para a interpretação da Constituição.

A supremacia da Constituição conduz à exigência de que toda norma jurídica seja produzida a partir dos parâmetros formais e materiais delineados constitucionalmente. Isso significa que as normas jurídicas infraconstitucionais devem conformar-se com a Constituição. A presunção de constitucionalidade das normas jurídicas decorre da exigência de constitucionalidade, que, por sua vez, deriva da supremacia constitucional.

---

Velloso, julgamento em 16-10-96, publicado no DJ de 6-6-03. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp>. Acesso em: 28 agosto de 2012.

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição(1988). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>. Acesso em: 27 agosto de 2012.

No entanto, tal princípio é relativo, podendo ser afastado quando resultar inequívoca a desconformidade da norma legal com a Constituição, cabendo ao Judiciário declarar a inconstitucionalidade da norma viciada, bloqueando a sua eficácia.

### **2.6.9 Princípio da Interpretação Conforme a Constituição**

O princípio da interpretação conforme a Constituição também consiste num princípio de controle de constitucionalidade, que ganha relevância para a interpretação constitucional quando a norma legal objeto do controle se apresenta com mais de um sentido ou significado (normas plurissignificativas ou polissêmicas), devendo dar preferência à interpretação que empreste sentido convergente com a Constituição.

Este princípio visa prestigiar a presunção *juris tantum* de constitucionalidade, que milita em favor das leis, na medida em que impõe, dentre as várias possibilidades de interpretação, aquela que não contrarie o texto constitucional. Visa à conservação da norma legal no ordenamento jurídico, pois não deve ser declarada inconstitucional quando puder ser interpretada em consonância com a Constituição.

O princípio da interpretação conforme a Constituição possui previsão expressa na Lei nº9.868/1999<sup>19</sup>, como *técnica de decisão* no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Sendo possível mais de uma interpretação do ato impugnado, deve-se adotar aquela que possibilite ajustá-lo à Constituição. Assim, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que a interpretação conforme a Constituição não deve ser tratada como simples princípio de hermenêutica, mas sim como uma modalidade de decisão do controle de constitucionalidade de normas, equiparável à declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, uma vez que os sentidos da norma incompatíveis com a Constituição são declarados como inconstitucionais.

---

<sup>19</sup> “ Art.28, Parágrafo único: A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.” BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>. Acesso em: 27 agosto de 2012.

### 3 O regramento constitucional brasileiro dispensado à repartição das competências legislativas sobre o tema: transporte coletivo de passageiros

A Constituição Federal de 1988 dá tratamento especial e complexo à repartição federativa das competências materiais e legislativas afetas ao transporte coletivo de passageiros, demandando análise mais apurada do intérprete.

Tratamento especial porque, sem precedente e tendo em conta a importância do serviço, atribui explicitamente ao serviço público de transporte público coletivo de interesse local o *status* de essencial.

A complexidade ocorre porque o tratamento normativo do tema deu-se distribuído por vários dispositivos constitucionais. Ademais, para a correta interpretação, além da dificuldade geográfica, faz-se imperiosa a fixação dos conceitos *normas gerais, normas específicas, competência legislativa plena, competência legislativa específica e competência legislativa geral*. Como se não bastasse, a interpretação constitucional deve considerar o Federalismo de Equilíbrio.

Os dispositivos constitucionais sobre transporte coletivo de passageiros são os seguintes:

Art. 21. Compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os serviços de **transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros**; [...]

XX - **instituir diretrizes** para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e **transportes urbanos**; [...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IX - **diretrizes** da política nacional de **transportes**;

XI - trânsito e **transporte**; [...].

Art. 30. Compete aos Municípios:

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**; [...]

Art.175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. [...] <sup>20</sup> (Grifos nossos).

---

<sup>20</sup> BRASIL. Constituição(1988). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>. Acesso em: 27 agosto de 2012.

### 3.1 A abrangência da competência legislativa da União nas matérias: transporte coletivo de passageiros e trânsito

Valendo-se do método jurídico ou hermenêutico-clássico, e analisando literal e sistematicamente as normas constitucionais sobre transportes, conclui-se que compete à União a edição de normas gerais/diretrizes básicas para o transporte coletivo.

Considerando que a abstração e a generalidade constituem a essência de qualquer lei, o conceito de “norma geral” representa algo maior. Celso Antônio Bandeira de Mello, tratando o instituto jurídico das normas gerais na seara de licitação e contratos administrativos, ensina:

É próprio de quaisquer leis serem gerais. Assim, quando o Texto Constitucional reporta-se a “normas gerais”, está, por certo, reportando-se a normas cujo “nível de generalidade” é peculiar em seu confronto com as demais leis. Normas, portanto, que, ao contrário das outras, veiculam apenas:

- a) Preceitos que estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria. Isto é: daquelas que produzirão a ulterior disciplina específica e suficiente, ou seja, indispensável, para regular o assunto que foi objeto de normas apenas “gerais”. [...]
- b) Preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o País, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que repercutem com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades.<sup>21</sup>

Alice Gonzalez Borges (*apud* voto proferido pelo Ministro Relator Carlos Velloso no julgamento da medida liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº927-3/RS<sup>22</sup>), também no campo das licitações e contratos administrativos, conceitua “normas gerais”:

[...] normas gerais são aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência.

---

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p.486-487.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº927-3 Rio Grande do Sul – Medida Liminar. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico>. Acesso em: 27 agosto de 2012.

[...] normas gerais são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas. [...] não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam.

E mais, Raul Machado Horta destaca a íntima relação existente entre o conceito de “normas gerais” federais e o respeito às realidades locais e regionais:

A legislação federal de normas gerais, como evidencia a terminologia jurídica empregada, é legislação não exaustiva. É conceitualmente uma legislação incompleta, de forma que a legislação estadual, partindo da legislação federal de normas gerais, possa expedir normas autônomas, **afeiçoando as normas gerais às exigências variáveis e às peculiaridades locais de cada ordenamento jurídico estadual.** (HORTA, 2010, p.314-315, grifos nossos)

Assim, é da natureza das normas gerais a não exaustividade de seus preceitos. Devem atender as generalidades, pois vinculam todos os Entes Federados. Ao mesmo tempo, devem respeitar as realidades locais e regionais, e, por isso, não devem tecer as filigranas e especificidades da matéria, já que cabe aos Entes regionais e locais a regulamentação da matéria conforme as situações sócio-econômico-culturais vivenciadas internamente.

A Constituição Federal de 1988 atribui competência para a União editar normas gerais/diretrizes básicas acerca do tema transporte coletivo, dotadas de aplicação nacional, vinculando todos os Entes Federados (a própria União, Estados-Membros e Municípios). Sobre a questão, Alexandre de Moraes entende:

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.

Esta norma garante ao município a competência para prestar serviços de transporte coletivo, que se limitem a transitar pelo próprio território municipal, reafirmando o princípio da predominância do interesse local, conforme o art.30, I, da Constituição Federal.

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. (MORAES, 2006, p.285, grifos nossos)



Por conseguinte, a Constituição garante aos Municípios a competência legislativa para tratar do assunto de maneira específica (*competência legislativa específica*) considerando as realidades e as nuances locais, sem deixar de observar as diretrizes básicas/normas gerais traçadas pela União. Fala-se em *normas específicas* editadas pelos Municípios em complementação da *norma geral* federal.

Impende destacar que a União, no exercício da *competência legislativa geral* sobre transporte coletivo, editou a Lei nº12.587/2012. Conforme o preâmbulo, esta lei institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Vale citar os seguintes dispositivos:

Art.1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art.21 e o art.182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do **Município**.[...]

Art.3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do **Município**.[...]

Art.5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes **princípios**:

IV – eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

VI – segurança nos deslocamentos das pessoas;

IX – eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.[...]

Art.16. São atribuições da União:

VII – prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

Art.17. São atribuições dos Estados:

I – prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o §1º do art.25 da Constituição Federal;

Art.18. São atribuições dos Municípios:

I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como **promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano**;

II – prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;[...]

Art.22. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

VII – combater o transporte ilegal de passageiros.[...]

Art.23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

VIII – convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros;[...]<sup>23</sup>

A Lei nº12.587/2012 é típico diploma de normas gerais sobre transporte coletivo de passageiros, podendo inferir que a União exauriu o exercício da competência legislativa geral sobre o tema. A União fixou diretrizes básicas para todos os Municípios brasileiros, sendo lhes permitido, por meio da competência legislativa específica, regulamentar a matéria conforme as realidades e peculiaridades locais.

Por fim, como últimas considerações acerca das normas gerais da Lei nº12.587/2012, vislumbra-se que as mesmas têm nítida preocupação com o transporte coletivo irregular/ilegal de passageiros, impondo a todos os Municípios o combate dessa ilicitude, como forma de efetivar os princípios da segurança, da equidade, da eficiência, eficácia e efetividade, que regem o serviço público de transporte coletivo de passageiros.

Prosseguindo a interpretação constitucional do tema: transporte coletivo, além de a União deter a *competência legislativa geral*, que é afeta à emissão de normas gerais/diretrizes básicas, a Constituição Federal lhe atribui a *competência legislativa específica* para tratar do transporte coletivo de passageiros de âmbito internacional e interestadual, cabendo à União editar normas específicas para regulamentar todos os detalhamentos, pormenores e filigranas atinentes ao transporte coletivo de passageiros internacional e interestadual, como, por exemplo, a regulamentação das condições para a prestação do serviço público e a fixação do rol de penalidades aplicáveis aos sujeitos flagrados realizando transporte irregular de passageiros de amplitude internacional ou interestadual.

Essa interpretação advém da aplicação do método jurídico ou hermenêutico-clássico, por meio da conjugação dos elementos gramatical (ou literal) e sistemático (ou lógico).

Conforme já dito, há uma correlação entre as competências materiais e as competências legislativas dos arts. 21 e 22 da Constituição de 1988,

---

<sup>23</sup> BRASIL. Lei nº 12.587, 03 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 de maio 2012.

respectivamente. As competências legislativas privativas do art.22 da CF/1988 objetivam garantir a efetividade das competências materiais do art.21 da CF/88. Como não podia ser diferente, há essa correlação quando se analisa o tema: transporte coletivo de passageiros. É o que se verifica entre a parte final do inciso XX do art.21 e o inciso IX do art.22, que trata da competência legislativa geral da União.

No caso da competência legislativa específica da União, outra interpretação não há, senão a que conclui pela correlação entre a letra “e”, XII do art.21 da CF/88 e a segunda parte do XI do art.22 da CF/1988.

Tal conclusão também emerge da análise do tema sob o prisma do Princípio do Efeito Integrador, segundo o qual o intérprete constitucional deve privilegiar o sentido interpretativo que dê maior integração político-social e maior reforço à unidade política.

O Estado Federal Brasileiro sustenta-se num modelo de repartição de competências federativas baseado no Princípio da Predominância dos Interesses. O transporte coletivo de passageiros reflete interesses local, estadual, supra-estadual e internacional. A guarda e a proteção desses últimos dois tipos de interesses cabem à União. Logo, para não abalar as estruturas do Estado Federal Brasileiro, violando o Federalismo de Equilíbrio e o Estado Democrático de Direito, interpreta-se a norma do inciso XI do art.22 como extensão legislativa da letra “e” do inciso XII do art.21.

O inciso XI do art.22 da CF/1988 reza que compete privativamente à União legislar sobre “trânsito e transporte”. À primeira vista, parece que o constituinte dedicou o mesmo tratamento para as competências legislativas nas matérias “trânsito” e “transporte”. No entanto, valendo-se do método interpretativo hermenêutico-clássico ou jurídico, vislumbra-se que a Magna Carta Federal de 1988 dispensa tratamento diferenciado.

Conforme já esposado ao longo deste trabalho, a Constituição dá tratamento especial e complexo ao assunto: transporte. Especial porque determina a essencialidade do serviço público de transporte coletivo local; complexo porque

estabelece uma rede concatenada de repartição de competências, que deve ser analisada valendo-se dos métodos e princípios interpretativos constitucionais, como o Federalismo de Equilíbrio, o Princípio da Predominância do Interesse e os elementos literal e sistemático do método jurídico interpretativo. Questões atreladas aos conceitos “normas gerais/diretrizes básicas de transporte coletivo” e “normas específicas de transporte coletivo” necessariamente devem ser enfrentadas para a busca do legítimo resultado interpretativo constitucional.

Ademais, o texto constitucional transparece (art.21, XII, “e” e art.30, V) que a repartição de competências materiais e legislativas sobre transporte coletivo sofre interferência direta da predominância de interesses locais, estaduais e supra-estaduais. No mesmo sentido dispõe a lei geral da Política Nacional de Mobilidade Urbana - Lei nº12.587/2012 (art.16, VII; art.17, I; art.18, II).

Por outro lado, a Constituição trata o assunto “trânsito” como de interesse nacional, tão-somente. A Constituição não reconhece expressamente a interferência das peculiaridades local e estadual na regulamentação do assunto. O tratamento constitucional dispensado à matéria “trânsito” deu-se de forma mais simplista, atribuindo à União a *competência legislativa plena*, que abarca conjuntamente a edição de normas gerais (que pela própria natureza possui aplicação nacional) e a edição de normas específicas com aplicação nacional, vinculando todos os Entes Federados.

A matéria trânsito encontra-se disposta no texto constitucional da seguinte maneira: “Art.22. Compete privativamente à União legislar sobre:[...] XI – **trânsito** e transporte;[...]”<sup>24</sup> (Grifos nossos)

Portanto, vislumbra-se a forma simplista do tratamento constitucional dedicado ao tema trânsito, considerado pelo constituinte como de interesse nacional, devendo ser tratado pela competência legislativa plena da União.

### **3.2 A abrangência da competência legislativa dos Municípios na matéria: transporte coletivo**

---

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição(1988). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>. Acesso em: 27 agosto de 2012.

A Magna Carta Federal atribui, explicitamente, aos Municípios a competência federativa para organizar e prestar o serviço público de transporte coletivo. Assim reza:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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**;[...]<sup>25</sup>.(Grifos nossos).

À primeira vista, tende-se a entender que não foi atribuída competência legislativa aos Municípios para a matéria: transporte coletivo, uma vez que o texto constitucional valeu-se dos termos “organizar e prestar”. Entretanto, essa interpretação não se legitima constitucionalmente.

O modelo de repartição de competências federativas adotado pela Constituição Federal de 1988, embasado no Princípio de Predominância do Interesse, dividiu as competências material e legislativa afetas ao transporte coletivo respeitando a prevalência das peculiaridades e realidades de âmbitos nacional, estadual e local (municipal).

Partindo dessa premissa, e valendo-se do método interpretativo constitucional hermenêutico-concretizador, segundo o qual a leitura do texto constitucional deve se iniciar pela pré-compreensão do sentido do texto feita pela atividade criativa do intérprete, a quem cabe determinar/concretizar o conteúdo material da norma constitucional, conclui-se que os Municípios possuem competência legislativa para regulamentar o transporte coletivo de passageiros de interesse local.

Outra pré-compreensão não é possível resultar da conjugação dos princípios interpretativos *da máxima efetividade* e *da conformidade funcional*. O primeiro orienta o intérprete a atribuir maior efetividade de sentido às normas constitucionais, visando otimizar e maximizar a norma para dela extrair todas as suas potencialidades. O segundo orienta o intérprete constitucional a não modificar, a não enfraquecer, o esquema de organização funcional e o sistema de repartição de

---

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>>. Acesso em: 27 de agosto de 2012.

competências estabelecido pela Constituição Federal, uma vez que são cruciais para o Estado Democrático de Direito.

O então Ministro do STF Eros Grau, na Relatoria da ADI nº2.349/ES, citou em seu voto: "... a prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios."<sup>26</sup> Assim ementou-se a decisão unânime proferida pelo Tribunal Pleno do STF:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 2º DO ARTIGO 229 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. ARTIGO 30, V DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. TRANSPORTE GRATUITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. POLICIAIS CIVIS. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1. Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal. 2. Servidores públicos não têm direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 3. **A prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito.** 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado parcialmente procedente.<sup>27</sup> (Grifos nossos)

Da mesma forma entende o mestre Alexandre de Moraes:

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. (MORAES, 2006, p.285, grifos nossos)

Portanto, a Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios a competência legislativa para tratar do transporte coletivo de interesse local. Resta garantida aos Municípios a competência legislativa para tratar do assunto de maneira específica (competência legislativa específica) considerando as realidades e as nuances locais, sem deixar de respeitar as diretrizes básicas/normas gerais traçadas pela União.

---

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.329, voto do relator Min. Eros Grau. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 25 de fevereiro de 2013.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.329, Espírito Santo. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 25 de fevereiro de 2013.

A competência legislativa específica dos Municípios abarca a edição de normas específicas para regulamentar todos os detalhamentos, pormenores e filigranas atinentes ao transporte coletivo de passageiros local/municipal/urbano, como, por exemplo, a regulamentação das condições para a prestação do serviço e a fixação do rol de penalidades aplicáveis aos sujeitos flagrados realizando transporte coletivo irregular.

Não se pode esquecer que a Lei nº12.587/2012 (Lei Geral da Mobilidade Urbana), como forma de efetivar os princípios da segurança, da equidade, da eficiência, eficácia e efetividade, determina que todos os Municípios combatam o transporte coletivo irregular de passageiros.

#### 4 A natureza jurídica das normas contidas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - Lei nº9.503/1997, em especial da norma do inciso VIII do art.231

Por oportuno, tendo com parâmetro a Constituição Federal de 1988, faz-se necessário analisar a natureza das normas contidas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), pois há decisões judiciais impondo a observância obrigatória da norma do VIII, art.231 do CTB às normas municipais regulamentadoras do transporte coletivo local, que, nos termos de tais decisões judiciais, não podem instituir penalidades mais gravosas do que as fixadas por aquela norma do CTB, visando combater o transporte coletivo irregular local.

A Lei nº9.503, de 23 de setembro de 1997, instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Nasceu da competência legislativa da União prevista no XI do art.22 da Constituição Federal de 1988. Conforme já dito, a Constituição deu tratamento diferenciado às matérias “trânsito” e “transporte”, devendo a legítima interpretação partir dessa premissa.

O CTB possui normas de trânsito de aplicação nacional, coercitivamente impostas a toda população do país, vinculando, ainda, todos os Entes Federados, uma vez que o regime de repartição de competências federativas da Constituição concedeu competência plena para a União legislar sobre trânsito. Competência legislativa plena, vale ressaltar, porque cabe à União editar normas gerais e específicas sobre trânsito, ambas aplicáveis nacionalmente,

Entretanto, ao contrário do que se apresenta à primeira vista, o CTB não possui apenas normas de trânsito, contendo em seu texto norma de transporte coletivo de passageiros. É o que se constata da norma do inciso VIII do art.231:

Art. 231. Transitar com o veículo:

VIII - efetuando **transporte remunerado de pessoas** ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente:

Infração - média;

Penalidade - multa;

Medida administrativa - retenção do veículo;[...]<sup>28</sup> (Grifos nossos)

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm). Acesso em: 26 de agosto de 2012.



Ontologicamente, tal norma não é afeta a trânsito. Racionalmente analisada, vislumbra-se que essa norma trata do transporte de passageiros travestida de norma de trânsito. Os atos *transitar*, *movimentar* e *não movimentar* compõem a essência do conceito *transportar*<sup>29</sup>. Logo, o ato de transportar passageiros necessariamente se vale do transitar pelas vias. Não há que se falar em transporte sem transitar/movimentar. Transitar é acessório ao verbo transportar; é verbo de passagem para o verbo transportar.

A análise da norma do inciso VIII do art.231 do CTB deve considerar que o ato principal a ser penalizado é o transportar remuneradamente pessoas sem a devida autorização do Poder Público. Transitar é consequência necessária do ato transportar.

O mestre Alexandre de Moraes, ao tratar das competências federativas fixadas pela Constituição Federal de 1988 acerca do assunto transporte coletivo, endossa tal raciocínio:

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.

Esta norma garante ao município a competência para prestar serviços de **transporte coletivo**, que se limitem a **transitar** pelo próprio território municipal, reafirmando o princípio da predominância do interesse local, conforme o art.30, I, da Constituição Federal. (MORAES, 2006, p.285, grifos nossos)

Ademais, resta claro no texto constitucional que a repartição da competência para organizar, explorar e prestar o serviço público de transporte coletivo de passageiros deu-se entre todos os Entes Federados, conforme a predominância do interesse. Nesse assunto, a competência para o exercício do poder de polícia preventivo (por exemplo: editar regulamentos; conceder de licença/autorização) e repressivo (por exemplo: fiscalizar o serviço aplicando penalidades) cabe a cada Ente Federado, conforme o âmbito territorial. O próprio VIII, art.231 do CTB reconhece a multiplicidade de autoridades competentes para permitir (o termo

---

<sup>29</sup> “**transportar** 1 levar ou conduzir de um lugar para outro; 2 passar de um lugar para outro; [...]”. HOUASSIS, Instituto Antônio. Dicionário da Língua Portuguesa. 3ªed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2008, p.738.

utilizado pela norma é “permissão”) o transporte remunerado de pessoas, o que vai ao encontro do regramento constitucional dispensado ao tema: transporte de passageiros, e de encontro ao regramento constitucional dispensado ao tema: trânsito. Logo, a norma do VIII, art.231 do CTB é norma afeta a transporte coletivo, e não a trânsito. Por se tratar de norma editada pela União, não pode ser interpretada no sentido de regular o exercício do poder de polícia dos outros Entes Federados sobre o serviço público de transporte coletivo.

Acerca da matéria transporte coletivo, a Constituição atribui à União a competência legislativa geral (editar normas gerais/diretrizes básicas de âmbito nacional) e a competência legislativa específica (editar normas específicas regulamentando as normas gerais considerando as peculiaridades do transporte coletivo interestadual e internacional, que são de âmbito federal). Aos Estados-Membros cabe a competência legislativa específica (editar normas específicas regulamentando as normas gerais editadas pela União e considerando a realidade e peculiaridades do transporte coletivo estadual – intermunicipal). Aos Municípios cabe a competência legislativa específica (editar normas específicas regulamentando as normas gerais editadas pela União e considerando a realidade e peculiaridades do transporte coletivo local – municipal).

Dessa feita, não pode uma norma específica sobre transporte coletivo editada pela União, no caso o VIII do art.231 do CTB, vincular a atividade legislativa específica dos outros Entes Federados, sob pena de violar o pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988.

A norma do VIII, art.231 do CTB não deve ser declarada inconstitucional e, por conseguinte, não deve ser banida do ordenamento jurídico pátrio. A mesma merece interpretação conforme a Constituição, devendo prevalecer a interpretação que lhe dê aplicação à organização e à fiscalização do transporte coletivo internacional e interestadual, por se tratar de norma oriunda do exercício da competência legislativa específica da União sobre transporte coletivo.

Tratando situação semelhante, o Supremo Tribunal Federal (STF), na ADIN nº927-3/RS, entendeu cautelarmente que a Lei nº8.666/1993 (lei das licitações e contratos administrativos) não contém somente normas gerais de licitação e

contratos, e que a mesma contém normas específicas sobre o assunto, aplicáveis tão somente à União, não vinculando os Estados-Membros e os Municípios.

Por conseguinte, o STF decidiu dar interpretação conforme a Constituição aos dispositivos da Lei nº8.666/93 atacados pelo Estado do Rio Grande do Sul, suspendendo, até a decisão final de mérito (ainda não proferida), quanto aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia de algumas expressões e sentidos interpretativos. Assim ementou-se a decisão cautelar:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI Nº8.666, DE 21.06.93.

I – Interpretação conforme dada ao art.17, I, “b” (doação de bem imóvel) e art.17, II, “b” (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art.17, I, “c” e §1º do art.17. Vencido o Relator, nesta parte.

II – Cautelar deferida, em parte.<sup>30</sup>

Ademais, vale destacar que os entendimentos e tratamentos doutrinários e jurisprudenciais dispensados aos conceitos “normas gerais/diretrizes básicas” e “normas específicas” em matéria de licitações e contratos administrativos servem, perfeitamente, de substratos para a análise das normas da Lei nº9.503/1997 (CTB).

#### **4.1 Os entendimentos jurisprudenciais dispensados à norma do inciso VIII do art. 231 do CTB: esta vincula ou não a atividade legislativa municipal instituidora de penalidades aplicáveis ao transporte coletivo irregular**

A jurisprudência dominante entende que a norma do VIII do art.231 do CTB vincula a atividade legislativa dos Municípios quando da regulamentação do transporte coletivo local e quando da instituição de penalidades visando combater o transporte coletivo irregular local. Defende o engessamento da atividade legislativa local, uma vez que trata o VIII do art.231 do CTB como paradigma a ser seguido obrigatoriamente pelas normas municipais.

---

<sup>30</sup> BRASIL.Supremo Tribunal Federal. ADI nº927-3 Rio Grande do Sul – Medida Liminar. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico>. Acesso em: 27 de agosto de 2012.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), em Arguição de Inconstitucionalidade suscitada contra Lei Distrital que instituiu a penalidade de apreensão do veículo flagrado realizando transporte coletivo irregular de passageiros, declarou, em controle difuso, a inconstitucionalidade da lei, pelo motivo de o Distrito Federal ter invadido a competência legislativa da União já exercida no artigo 231, inciso VIII, da Lei nº9.503/1997 – CTB. Ementou-se a decisão:

Arguição de Inconstitucionalidade – Transporte irregular de passageiros – Apreensão de veículo – Lei Distrital – Invasão de competência legislativa da União – Apreensão de veículo – Liberação condicionada ao pagamento de multas e encargos – Impossibilidade – Princípio do devido processo legal – Arguição acolhida.

1.A Constituição Federal fixa a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do artigo 22, inciso XI. O artigo 30, incisos I, II e V, e o artigo 175, ambos da C.F., devem ser interpretados em conjunto. A competência do Município, estendida, no caso, ao DF, limita-se à regulamentação da atividade econômica desempenhada pelo Ente Estatal.

2.A liberação do veículo retido sem licença para transporte remunerado não pode estar condicionada ao pagamento de multas e encargos, porquanto esta medida administrativa não se confunde com a penalidade apreensão, sob pena de se violar o princípio constitucional do devido processo legal (CF, artigo 5º, inciso LIV; artigo 231, inciso VIII, da Lei 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro).

3.Arguição de Inconstitucionalidade acolhida. Maioria.<sup>31</sup>

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo tendo como objeto Lei Municipal de Contagem/MG, reafirmando a jurisprudência do próprio Tribunal, decidiu ser incompatível com a Constituição Federal de 1988 a Lei Municipal que impõe sanção mais gravosa que as previstas pelo inciso VIII, artigo 231 do CTB para aqueles flagrados realizando transporte coletivo irregular, por extrapolar a competência legislativa municipal. Ementou-se o Acórdão:

RECURSO. Agravo convertido em Extraordinário. Competência privativa da União para legislar. Trânsito e transporte. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de

<sup>31</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. ARI nº0006922-76.2009.807.000. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/>. Acesso em: 26 agosto de 2012.

Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município.<sup>32</sup>

Assim, em controle difuso de constitucionalidade, o TJDF e o STF não admitem como constitucionais normas municipais instituidoras de penalidades mais gravosas do que as previstas pelo VIII do art.231 do CTB, quando do combate ao transporte coletivo irregular de incidência local.

Por outro lado, minoritariamente, há decisões judiciais no sentido da constitucionalidade de leis municipais que, visando combater o transporte coletivo irregular de passageiros, instituem penalidades mais gravosas do que as previstas no VIII do art.231 do CTB. Impende citar as seguintes decisões de segundo grau:

SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO. CLANDESTINIDADE. APREENSÃO E MULTA. COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL. CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 28 DA LEI DISTRITAL 239/92. 1. Não se confundem a competência para legislar sobre trânsito e transporte, que é privativa da União (CF, art. 22, XI), com a competência para legislar sobre a exploração do serviço de transporte de passageiros (art. 30, I e V da CF). 2. Não se confundem igualmente a infração de trânsito, prevista no Código de Trânsito Brasileiro, com infração por transporte irregular, imposta pelo Distrito Federal, no âmbito da sua competência, por violação às normas da exploração do serviço. 3. O Distrito Federal ao editar a Lei 952/1992 atuou em perfeito alinhamento com a legislação constitucional. 4. As sanções contidas no art. 28 da lei em referência, ao revés de representar violação ao texto constitucional, nada mais projetam do que a concretização da autonomia municipal para regular, ordenar e organizar o seu transporte coletivo. 5. Recurso conhecido e provido.<sup>33</sup>

ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. APREENSÃO DE VEÍCULO. 1 - Quem realiza transporte remunerado de passageiros, sem que disponha de permissão ou autorização, sujeita-se, além do pagamento de multa, à apreensão dos veículos, caso em que, para liberação, necessário o pagamento prévio das multas, conforme exige o § 7º, do art. 28, da Lei Distrital 239/92, com a redação da Lei Distrital 953/95. 2 - Referidas leis, editadas pelo Distrito Federal dentro da competência que lhe confere o art. 30, V, da CF, não são

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 639.496–MG. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp>. Acesso em: 28 agosto 2012.

<sup>33</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão n.494867 ACJ 20100112102236, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal. Disponível em: <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=494867&l=&ID=2754262878&OPT=&DOCNUM=1>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2013.

inconstitucionais.  
3 - Apelação provida.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão n.500365 APC 20090111288714, 6ª Turma Cível. Disponível em: <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=500365&l=&ID=1952662878&OPT=&DOCNUM=1>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2013.

## Conclusão

É própria do Federalismo a tensão entre as tendências centralizadoras e descentralizadoras de poder. Cabe à Constituição Federal a tarefa de assegurar a coexistência e a convivência harmoniosa dos ordenamentos jurídico-políticos, central e periféricos, que compõem o Estado Federal.

Partindo dessa premissa, o constituinte brasileiro de 1988, no intuito de evitar que a tensão entre as forças convergentes e dispersantes derrube o Estado Federal Brasileiro, dosou equilibradamente as competências entre os Entes Federados, rompendo histórica repartição de competências fundada na distribuição de amplos poderes à União e de meros poderes reservados aos Estados-Membros. Portanto, pode-se dizer que a Constituição de 1988 inaugurou no Brasil o Federalismo de Equilíbrio.

O Federalismo de Equilíbrio é íntimo da repartição de competências federativas embasada no Princípio da Predominância dos Interesses, que é o modelo de distribuição de competências adotado pelo Estado Federal Brasileiro.

O assunto transporte coletivo, pela própria natureza, abarca vários âmbitos de interesses federativos: nacionais, estaduais e municipais (locais). E como não podia ser diferente ante o Federalismo de Equilíbrio e a predominância dos interesses, a Constituição Federal de 1988 dedicou tratamento especial e complexo à repartição de competências materiais e legislativas afetas ao assunto.

Ao longo do trabalho, foram apresentados e analisados os métodos e princípios interpretativos constitucionais citados por José Joaquim Gomes Canotilho, que serviram de ferramentas para o desenvolver das ideias e das conclusões.

Valendo-se dos métodos e princípios interpretativos, primeiramente vislumbrou-se o tratamento diferenciado dispensado pela Constituição aos temas “transporte” e “trânsito”. Na sequência, confirmou-se que a repartição das competências federativas sobre transporte coletivo regeu-se pela predominância dos interesses nacionais, estaduais e locais. Após, firmou-se a correlação existente entre as competências materiais do art.21 da CF/1988 e as competências legislativas do art.22 da CF/1988, sendo destacadas a correspondências entre o XX do art.21 e o IX do art.22, e entre o XII, “e” do art.21 e a segunda parte do XI do art.22.

Diante de tais resultados interpretativos, em capítulo próprio instaurado visando facilitar a demarcação da extensão da competência legislativa municipal sobre transporte coletivo de passageiros, definiu-se a abrangência da competência legislativa da União sobre o assunto transporte coletivo.

Restou comprovado que a União possui a *competência legislativa geral*, que é afeta à emissão de normas gerais/diretrizes básicas sobre transporte coletivo de passageiros, bem como possui *competência legislativa específica* para tratar do transporte coletivo de passageiros de âmbito internacional e interestadual, lhe sendo permitido, no exercício desta competência específica, editar normas específicas para regulamentar todos os detalhamentos, pormenores e filigranas atinentes ao transporte coletivo de passageiros internacional e interestadual, como, por exemplo, a regulamentação das condições para a prestação do serviço público e a fixação do rol de penalidades aplicáveis aos sujeitos flagrados realizando transporte coletivo irregular de passageiros de amplitude internacional ou interestadual.

Foram apresentadas decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Pleno do STF e pelo Conselho Especial do TJDFT que, em controle difuso de constitucionalidade, decidiram impor a observância obrigatória da norma do VIII, art.231 do CTB às normas municipais regulamentadoras do transporte coletivo local, que, nos termos de tais decisões judiciais, não podem instituir penalidades mais gravosas do que as fixadas por aquela norma do CTB, visando combater o transporte coletivo irregular local.

Então, o trabalho dedicou-se a analisar a natureza jurídica da norma do VIII, art.231 do CTB, concluindo que se trata de norma típica de transporte, e não de trânsito apesar de constar no Código de Trânsito Brasileiro. Conclui-se ainda que se trata de norma específica editada pela União no exercício da competência legislativa afeta ao transporte coletivo internacional e interestadual, não podendo, portanto, vincular a atividade legislativa municipal sobre transporte coletivo.

Demarcado o âmbito de aplicação da norma do VIII art.231 do CTB e considerando a competência explicitamente atribuída aos Municípios pelo V do art.30 da CF/1988, segundo o qual compete aos Municípios “organizar e prestar” o serviço público de transporte coletivo local, construiu-se o entendimento no sentido



de que a Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios a competência *legislativa* para tratar do transporte coletivo de interesse local.

Diante do exposto ao longo deste trabalho de construção científica do conhecimento, e em resposta à hipótese-problema proposta, conclui-se que resta garantida aos Municípios a competência legislativa para tratar do assunto “transporte coletivo” de maneira específica (competência legislativa específica) considerando as realidades e as nuances locais, sem deixar de respeitar as diretrizes básicas/normas gerais traçadas pela União. Portanto, compete aos Municípios a edição de normas específicas para regulamentar todos os detalhamentos, pormenores e filigranas atinentes ao transporte coletivo de passageiros local/municipal/urbano, como, por exemplo, a regulamentação das condições para a prestação do serviço e a fixação do rol de penalidades aplicáveis aos sujeitos flagrados realizando transporte coletivo irregular, desde que pautadas pela razoabilidade.

## Bibliografia

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>. Acesso em: 27 de agosto de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997: institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm). Acesso em: 26 de agosto de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999: dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislação>. Acesso em: 27 agosto de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.587, 03 de janeiro de 2012: institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 de maio 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3/Rio Grande do Sul – Medida Liminar. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/inteiro\\_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp](http://www.stf.jus.br/portal/inteiro_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp). Acesso em: 27 agosto de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.511-MC, voto do Min.Carlos Velloso. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/inteiro\\_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp](http://www.stf.jus.br/portal/inteiro_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp). Acesso em: 28 agosto de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.329/Espírito Santo. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/inteiro\\_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp](http://www.stf.jus.br/portal/inteiro_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp). Acesso em 25 de fevereiro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº200733/RS, Primeira Turma, Relator Min. Moreira Alves. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/inteiro\\_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp](http://www.stf.jus.br/portal/inteiro_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp). Acesso em 28 agosto de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.496 – Minas Gerais. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/inteiro\\_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp](http://www.stf.jus.br/portal/inteiro_Teor/pesquisarInteiroTeor.asp). Acesso em: 28 agosto 2012.

CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 1997.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação constitucional*. 3 edição, revista e aumentada. São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 11ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1985.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível nº 0090111288714. Disponível em: <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=500365&I=&ID=1952662878&OPT=&DOCNUM=1>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2013.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível nos Juizados Especiais nº 20100112102236. Disponível em: <http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=494867&I=&ID=2754262878&OPT=&DOCNUM=1>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2013.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Arguição de Inconstitucionalidade nº 0006922-76.2009.807.000. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/>. Acesso em: 26 agosto de 2012.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010.

HOUASSIS, Instituto Antônio. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 18ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2002.