

Competência legislativa supletiva estadual

GERALDO ATALIBA

Professor nas Faculdades de Direito
da Universidade de São Paulo e
Universidade Católica de São Paulo

SUMÁRIO

- 1) *Preliminares*
- 2) *Competência residual*
- 3) *Atribuições normativas inaugurais são de competência do Poder Legislativo*
- 4) *Harmonia do sistema jurídico. Necessidade de interpretação que exalte tal harmonia*
- 5) *Princípios republicano e federal*
- 6) *Superioridade e intocabilidade da Federação e da República*
- 7) *Conseqüências dogmáticas e exegéticas da super-rigidez constitucional*
- 8) *Competências estaduais na sistemática constitucional brasileira*
- 9) *Próprios estaduais e legislação*
- 10) *Interesse nacional e estadual*
- 11) *Interesse público municipal*
- 12) *Conclusão*

1) *Preliminares*

A disposição do parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal encerra interessantes desafios hermenêuticos, suscitando especial interesse doutrinário e prático.

Determinar-lhe o conteúdo, sentido e alcance exige adequada compreensão das implicações de sua inserção no contexto de princípios e normas que plasman o arcabouço básico de todo o sistema.

Propomo-nos a colocar o problema a partir de uma hipótese circunscrita, cujo exame e discussão permitam ir desvendando a fecundidade do tema.

Tomemos, por exemplo, a disposição do art. 8º, XVII, *n*, e coloquemos a indagação: poderia o Estado federado expedir lei fixando limite de velocidade nas rodovias estaduais?

Não se trata só de discutir simples problema de aparente incompatibilidade entre preceitos de natureza legal, emanados do Congresso e de uma Assembléia Legislativa.

Na verdade, aqui se questiona o significado do princípio federal; o sentido, o conteúdo e alcance das suas exigências.

Tal como posta a legislação nacional vigente, questionam-se, também, as implicações do princípio da separação de poderes, tal como posto no art. 6º do texto magno. Quais seus limites, quais as instâncias por ele postuladas.

Em suma, importa responder a duas magnas questões:

- a) pode o Congresso suprimir (excluir) a competência supletiva estadual?
- b) pode qualquer órgão constituído inibir faculdades legislativas estaduais, em favor do Executivo?

Há uma corrente de opinião que entende impossível, à luz da Constituição, lei desse teor.

2) *Competência residual*

A interpretação segundo a qual o Estado não pode expedir lei com esse teor, na verdade, termina por nada relegar ao Estado, anulando radicalmente o princípio federal e reduzindo-o a insignificante expressão retórica no texto constitucional. Ao contrário de proclamá-lo e exaltá-lo, pugnando pelo seu respeito e prestígio e instando pela sua observância, o menoscaba, o amesquinha, reduzindo-o à insignificância.

A fim de negar à Assembléia Legislativa a competência para fixar limites de velocidade, em certas rodovias, essa corrente apega-se a uma disposição regulamentar federal, ao contrário de respeitar as atribuições que as Constituições federal e estadual concedem ao Poder Legislativo.

Dessarte, propõe exegese que reduz o Estado federado (pela exclusão de seu Poder Legislativo) a executor de decisões menores de órgãos administrativos federais.

Essa postura demonstra desdém pela concepção — entre nós já arraigada, porque herança cara recebida de nossos maiores — de que os poderes das auto-

ridades públicas ou emanam da Lei Maior, ou não passam de expressões tribais de mando primitivo. Já CÍCERO timbrava a parêmia civilizada, que inspira a tradição do nosso direito público: *servi legum sumus, ut liberi esse possimus*.

A interpretação que propõe e pretende seja acolhida pela Suprema Corte anula e deixa sem conteúdo a competência supletiva dos Estados, a que se refere o § 1º do art. 13 da Constituição Federal. Simplesmente atribui ao constituinte a estultícia de prever competências sem objeto, atribuições constitucionais sem substância. É interpretação que não se limita a postular o esvaziamento de um preceito constitucional (o que já é grave), mas destrói o sistema pela base, por negar toda eficácia a um princípio fundamental.

3) *Atribuições normativas inaugurais são de competência do Poder Legislativo*

O Código Nacional de Trânsito não pode conceder atribuição normativa a órgão que não seja legislativo, ou em detrimento do Poder Legislativo. Se a *Constituição Federal* — que fixa os grandes princípios de organização do Estado e a divisão dos poderes — dispõe de forma a obrigar entender-se reafirmada e confirmada, no Brasil, a concepção jurídica segundo a qual as leis são normas genéricas e abstratas e o Executivo um conspícuo executor das determinações emanadas dos órgãos da representação popular (art. 81, III), não há como entender-se possível que, no uso da faculdade que a Constituição lhe outorgou, o Congresso Nacional expeça lei dispondo sobre o exercício de funções normativas, nos Estados, com total alheamento do Poder Legislativo estadual, que recebe faculdades da Constituição estadual, com direto fundamento no texto federal, seu modelo imediato e necessário (art. 10, VII, *a* e *c* e art. 13, I, da CF).

Logo, nem a lei nacional pode invadir assunto da intimidade do Estado (como a distribuição de funções dentre seus órgãos constitucionais), nem lhe é autorizado estabelecer opções em favor de um (Executivo) contra outro (Legislativo), em contraste com o esquema traçado na Carta Máxima nacional e na própria Constituição estadual.

Se o de que se cuida é fixar preceito genérico e abstrato, em nível inaugural e inovador, a matéria é legislativa (PONTES DE MIRANDA). Portanto, por sua natureza, de competência do Poder Legislativo, como o demonstra MICHEL TEMER.

Só por isso já é de ser repelida a tese oposta. É bastante o verificar que uma atribuição terminantemente normativa foi atribuída ao Poder Executivo, contra o espírito, os princípios e as diretrizes fundamentais do sistema, e com infração direta e flagrante de regras explícitas da Lex Magna (art. 6º). Na verdade, se nem voluntariamente os poderes podem delegar atribuições (parágrafo único do art. 6º, CF), *a fortiori*, são vedadas as invasões de competência, ainda que incentivadas por ato normativo — como é o caso do regulamento do Código Nacional de Trânsito.

O Código Nacional de Trânsito — que consubstancia (sem esgotar) a competência da União para legislar sobre tráfego e trânsito —, na verdade, não

pode ser interpretado de modo a induzir seja essa competência como que um "cheque em branco", a ser preenchido a seu talante, pelo destinatário, o Congresso Nacional. Essa competência não significa arbítrio ilimitado dado ao legislador nacional, para dispor de qualquer modo, irrestritamente. Não é dado a nenhum órgão dos poderes constituídos desacatar princípios e regras constitucionais sob o pretexto de obediência à Constituição.

4) *Harmonia do sistema jurídico. Necessidade de interpretação que exalte tal harmonia*

Essa lei — como todas as leis emanadas de quaisquer órgãos constituídos do País — há de se submeter às balizas e limites contidos na Constituição, e, sobretudo, tender a realizar (assegurando-lhes a sua eficácia, na maior plenitude possível) os princípios constitucionais, dos quais a federação, a república e a tripartição de poder comparecem em posição singularmente relevante (porque fundamentais e básicas de todo o sistema).

Só legislação que respeite as exigências decorrentes desses princípios poderá ser aceita como legítima e válida. E é na conformidade das exigências dos princípios — mormente os mais conspícuos e básicos — que se há de interpretar essa mesma legislação, como o postula CELSO BASTOS.

A competência para legislar sobre tráfego e trânsito — assim como todas as demais recebidas pelos órgãos legislativos do País — é competência que há de ser desenvolvida não só na conformidade das balizas expressas contidas no texto constitucional, como, ainda, hão de ser todos os preceitos assim emanados realizadores e respeitadores dos princípios constitucionais fundamentais. Entender de outra maneira é reduzir a Constituição a mera tábua de sugestões, simples rol de recomendações. É negar-lhe a *vis* de Lei Máxima, vigor de Carta Fundamental, eficácia de Suprema Lei do País.

Querer que o Supremo decida de modo a renegar a autonomia do Estado, ou exaltar o Executivo, em detrimento do Legislativo, em matéria legislativa, é pedir-lhe que revogue a Constituição, ou agrave seus mais básicos princípios.

5) *Princípios republicano e federal*

Alguns princípios constitucionais foram tradicionalmente postos pelos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros. Os mestres da filosofia do direito RECASÉNS SICHES, J. MANUEL TERAN, KELSEN, LOURIVAL VILANOVA — ao assinalá-lo — mostram as notáveis conseqüências exegéticas a que não podem ficar indiferentes os aplicadores.

No Brasil, os princípios mais importantes são os da Federação e da República. Por isso, exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se devem interpretar os demais, cuja exegese e

aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros (v. *Elementos de Direito Administrativo*, Editora Revista dos Tribunais, 1980, pág. 230, de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO).

Diversas ordens de considerações evidenciam a posição privilegiada em que foram postos esses dois princípios fundamentais de todo o nosso sistema jurídico.

Foram lógica e cronologicamente fixados como basilares, pela circunstância de virem mencionados em primeiro lugar (art. 1º), nos textos constitucionais republicanos (o que por si só nada significaria, mas assume expressão decisiva e radical, à vista das considerações sistemáticas a seguir expostas).

São repetidos, enfatizados, reforçados, reiterados e assegurados, até as últimas conseqüências, por inúmeras outras disposições constitucionais, abundantes preceitos que lhes explicitam o conteúdo, sentido, alcance, exigências e limites de eficácia. Praticamente toda a parte orgânica da Constituição (título I, arts. 1º a 144) é seu desdobramento.

Exsurge a Federação como a associação de Estados (*foedus, foederis*) para formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela "autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal" (SAMPAIO DÓRIA), caracterizadora de sua igualdade jurídica (RUI BARBOSA), dado que ambos extraem suas competências da mesma norma (KELSEN).

Daí cada qual ser supremo na sua esfera, tal como disposta no Pacto Federal (VICTOR NUNES).

Caracteriza-se modernamente o regime republicano pela tripartição do exercício do poder e pela periodicidade dos mandatos políticos, com conseqüentes responsabilidades dos mandatários.

Todos os mandamentos constitucionais que estabelecem os complexos e sofisticados sistemas de controle, fiscalização, responsabilização, representatividade, bem como os mecanismos de equilíbrio, harmonia ("checks and balances" do direito norte-americano, aqui adaptados pela mão genial de RUI) e demais procedimentos a serem observados no relacionamento entre os poderes, asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico. Assim, funcionam eles como alicerces de toda a estrutura constitucional, "pedras de toque" ou "chaves de abóbada" do sistema.

6) Superioridade e intocabilidade da Federação e da República

É a disposição peremptória e categórica do § 1º do art. 47 do texto constitucional, porém, que mais patenteia e sublinha o excepcional prestígio desses dois princípios constitucionais, ao vedar terminantemente que seja "objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República".

A Constituição brasileira se classifica dentre as rígidas porque qualquer alteração no seu texto só pode ser aprovada por um processo especial e qualificado, previsto no próprio texto constitucional.

No que respeita, porém, a esses dois princípios, pode-se dizer que nossa Constituição é "rigidíssima". Não há possibilidade de ser ela alterada quanto a essas matérias, nem mesmo por meio de emendas. Nesse ponto, ela é inalterável. Não pode o órgão de reforma, o Congresso Nacional, sequer discutir qualquer projeto tendente (que abrigue tendência; que leve; que conduza; que encaminhe; que facilite; que possibilite mesmo indiretamente) à abolição dos dois princípios, reputados tão importantes, tão fundamentais, tão decisivos, que tiveram um tratamento sacro, proteção absoluta, erigidos que foram em tabus jurídicos. Intocáveis, na plena extensão do significado da palavra. (Nas clássicas e magistrais observações de TERAN, isto demonstra de modo categórico sua sobrançeria sobre todos os demais preceitos constitucionais, seu cumho de intocabilidade e sacralidade).

Relativamente a eles, tudo o mais é secundário, é mutável por via de emenda. Eles são perenes, eternos, imutáveis (juridicamente). Quer isto dizer que só por via revolucionária, só mediante quebra da ordem jurídica podem eles ser alterados, atingidos, reduzidos, modificados. Só o poder constituinte originário pode minimizá-los ou aboli-los.

Pois, desde 1891 tivemos sete manifestações do poder constituinte pleno, no Brasil (1891, 1930, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969), e uma do poder constituinte derivado com caracteres amplíssimos (1926). Note-se que três vezes o poder constituinte se manifestou por assembleias representativas democraticamente eleitas (1891, 1934, 1946); nas demais, tivemos constituintes autoritários.

Pois — com exceção da ditadura estadonovista (1937) —, não tiveram coragem, disposição, valor ou mesmo vontade os titulares da soberania nacional plena para abolir ou postergar esses dois princípios, o que prova o quão arraigados estão na nossa consciência política, de modo a se fazerem irresistível tradição, expressões sagradas do sentir nacional (verdadeiras e legítimas *instuições*, na magistral categorização de SANTI ROMANO).

Temos, pois, que considerar o problema de como interpretar o mandamento do § 1º do art. 47 do texto constitucional vigente, que — impedindo o processamento de projetos de emendas tendentes a abolir a Federação e a República — faz de modo singular (em contraste com o direito comparado) absolutamente rígida nossa Constituição, nesse ponto (em suas exigências básicas e essenciais).

Parece óbvio que a vedação não tem só o singelo e limitado sentido de proibir que se postule direta e imediatamente a abolição de um ou de ambos os princípios (Federação e República). Não!

Na verdade, qualquer proposta que, indiretamente, remotamente ou por consequência, tenda a abolir quer a Federação, quer a República é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação (por qualquer órgão constituído).

Não teria sentido atribuir-se menor expressão ao dispositivo constitucional em causa. Seria inócuo, se pudesse ser entendido em termos tais que consentissem a aprovação de medidas oblíquas ou indiretas, que reportassem ao resultado vedado.

De todas essas considerações, é importante salientar que o princípio federal, em suas mais essenciais exigências, só pode ser revogado por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o texto constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só arrasadora revolução popular pode anular o princípio federal. Só a movimento político constituinte poderá o Supremo ceder, dado a irresistibilidade da força bruta por ele desencadeada.

7) *Conseqüências dogmáticas e exegeticas da super-rigidez constitucional*

A nenhum órgão constituído — nem mesmo ao Poder Legislativo nacional, no exercício da faculdade de emenda constitucional (poder constituinte derivado de reforma) — é lícito adotar medida, resolução ou decisão que importe amesquinamento de suas exigências.

Ao máximo (e único) órgão constituinte derivado (o Congresso) não é dado nem mesmo “discutir projeto” tendente a anular competências estaduais, reduzindo as entidades federadas a meras *satrapias*.

Ora, com maior razão, não pode expedir lei que de alguma maneira anule as exigências do princípio federal. A disposição do § 1º do art. 13 — prevendo a competência residual dos Estados, em matéria legislativa — não pode ser reduzida a expressão irrisória, nem pela lei, nem por via de interpretação. Ensina o precláro AGUSTIN GORDILLO — expressão maiúscula da doutrina argentina do direito público — que os princípios, como alicerces do sistema jurídico, servem de norte, diretriz, orientação para o intérprete do direito.

Como se trata de um princípio constitucional — diretriz de todo o sistema, regra básica de toda nossa ordenação fundamental —, a interpretação de todos os demais dispositivos constitucionais é condicionada por seus imperativos. As regras, mesmo constitucionais, pertinentes às suas exigências se devem acomodar, como o ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, com ênfase especial.

Como um dos alicerces de todo o sistema jurídico, derrama a força de sua influência sobre todo o conjunto e atua como luz que ilumina as simples regras — mesmo de natureza constitucional —, indicando o sentido em que devem ser interpretadas, bem como determinando positiva e negativamente, pela superioridade de sua eficácia, os limites e o conteúdo daquelas regras.

Mas, é sem dúvida a orientação, o sentido, o “norte” que imprime aos demais preceitos, institutos e plexos de regras, que sinala a força específica dos princípios.

De sua especial e qualificada eficácia decorre principalmente a orientação que fixa os critérios a serem adotados pelo intérprete, na reiterada lição de PAULO DE BARROS CARVALHO.

O aplicador judicial da lei deve maior, mais especial e mais reverente fidelidade e acatamento aos princípios constitucionais. Por isso, deve interpretar as demais regras — mesmo constitucionais — em harmonia com eles.

Com mais razão, há de atribuir às simples leis — ainda que complementares — exegese que revele, ressalte, desvende e prestigie a eficácia dos princípios.

Se, em dada situação, surge aparência de divergência entre uma regra e um princípio — antes de qualquer outra coisa —, o intérprete dá à regra interpretação harmoniosa e coerente com as exigências do princípio. O que se não consente é que este seja, por qualquer forma, negado, diminuído, contrariado ou esvaziado, por força de simples regra.

É inadmissível e, pois, redondamente errada a conclusão de qualquer trabalho exegético contrastante com a direção apontada por um princípio.

É inaceitável qualquer interpretação que importe ignorar, anular um princípio.

O primeiro — lógica e cronologicamente — intérprete da Constituição é o legislador que, no texto magno, vai buscar a fonte de sua competência, e necessariamente seus contornos, mas principalmente o sentido, a direção que deve imprimir à sua obra de criação legislativa.

Este primeiro intérprete não pode — no meditar sobre a exegese do sistema a que deve dar animação, pela ação legislativa — desatender ou desprezar o sentido apontado pelos princípios, nem as instâncias postuladas por suas exigências.

Os princípios federal e republicano encerram exigências instantes que devem ser satisfeitas pelo legislador (BISCARETTI DI RUFFIA) e pelos aplicadores administrativos e judiciais. Todos têm de assegurar que o rumo, o norte (GORDILLO), a diretriz neles contida não sejam negados e nem mesmo menoscabados na aplicação, seja de preceitos constitucionais, seja de meras leis.

Dessarte, a interpretação das disposições constitucionais concernentes às competências da União há de considerar as decorrências desses magnos princípios, atentos os intérpretes para a harmonia do sistema, que postula a necessidade de combinação harmônica das diversas exigências concomitantemente incidentes sobre uma só situação.

Assim (perdoe-se a reiteração), se nem mesmo ao Congresso — que tem o poder constituinte derivado — é lícito expedir lei em sentido negador das exigências dos princípios capitulares, com maior razão, não podem os intérpretes — sejam administrativos, sejam judiciais — aportar a conclusões exegéticas que conduzam ao mesmo resultado. Em outras palavras: a Constituição veda peremptória e categoricamente que o próprio legislador de reforma constitucional menoscabe o princípio federal; *a fortiori* os demais órgãos (Legislatura ordinária, Executivo e Judiciário) estão impedidos de fazê-lo.

Concluindo, ao se considerar as competências legislativas da União, de que cuida o art. 8º, XVII, c, impõe-se ao intérprete discernir os que envolvem

matéria administrativa dos demais. É que, se a legislação administrativa é instrumento de afirmação da autonomia dos Estados (art. 13), é de toda evidência que a competência federal não pode *excluir* a estadual, sob pena de se atribuir incoerência ao texto constitucional. Nessas matérias, portanto, a interpretação das cláusulas de competência há de ser estrita, pois tais regras são *excepcionais*, num sistema que dá tal primazia à Federação.

No que ao caso em discussão pertine, por outro lado, a República exige que regras gerais e abstratas inovadoras (inaugurais, dizia o velho OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO) caibam ao Legislativo competente. Daí dupla razão para que se atribua sentido restrito ao preceito do Código Nacional de Trânsito, quando disciplina a matéria.

Estes raciocínios serão desenvolvidos a seguir.

8) Competências estaduais na sistemática constitucional brasileira

Quando a Constituição ou o Código Nacional de Trânsito mencionam “Estados”, não é lícito ao intérprete entender, segundo uma concepção subjetiva — ainda que apoiada nos melhores doutrinadores —, o que seja tal entidade. Não é dado a cada leitor adotar o conceito de Estado federado de sua eleição, ainda que decorrente de intenso e legítimo afeto intelectual ou ideológico.

Essa alusão é, necessariamente, feita àquela entidade de que cuida o art. 13 da Constituição Federal, portanto àquela pessoa jurídica de direito público interno, dotada de natureza política (RUY CIRNE LIMA), integrante da Federação brasileira e competente, nos termos da Constituição Federal, para organizar-se pela sua Constituição e reger-se pelas suas leis (PONTES DE MIRANDA).

É o Estado que, federado a outros iguais, engendrou o Estado federal, concedendo-lhe as competências que se prevêm no pacto federal (art. 8º) e retendo para si os poderes que no mesmo documento estampou (art. 13 e § 1º).

É essa entidade que tem ampla competência para exprimir seu direito administrativo (VICTOR NUNES), inclusive o concernente a assuntos de trânsito, quanto a matéria residual (CAIO TÁCITO, MOACYR AMARAL SANTOS).

É esse o “Estado” que recebe do Código Nacional de Trânsito algumas competências (como nem poderia deixar de ser). E esse Estado exercerá tais competências na forma da *sua* organização interna, como o quer a disposição constitucional (art. 13), que lhe faculta o criar seus poderes e distribuir as atribuições políticas entre eles (impondo-lhes, entretanto, adotarem o princípio da tripartição de funções — art. 6º — com reserva da função legislativa a uma Assembléia eletiva). É a entidade mencionada no art. 13 do texto supremo federal — com sua Constituição própria — que se reportam a Constituição e a lei nacional.

Portanto, quando o Código Nacional de Trânsito confere atribuições aos Estados, não lhes fez nenhum favor; isto não decorre de nenhuma liberalidade.

Não poderia a lei nacional dispor de maneira contrária. É que há matérias administrativas necessariamente de competência estadual, implicadas irresistivelmente na sua autonomia, no seu poder de autoconstituir-se e de auto-organizar-se (seus órgãos, seus agentes, seus instrumentos de ação, seus meios de afirmação). Se a Constituição dá os fins — ensina RUI —, dá implicitamente os meios. Se deu autonomia aos Estados, deu-lhes os meios de sua eficácia, inclusive potestade legislativa para sobre eles dispor. E, se faculdade de igual natureza a Carta Federal dá à União, tal faculdade há de conviver com a implícita estadual, própria do seu inalienável direito administrativo.

No caso *sub examine*, há bens públicos (vias), agentes, órgãos, meios e instrumentos estaduais inafastavelmente envolvidos na matéria de tráfego e trânsito. Como “o que a Constituição dá com a mão direita, não retira com a esquerda” — ainda na lição de RUI — impõe-se interpretar a competência do Congresso para legislar sobre trânsito, em harmonia com a competência estadual para disciplinar as matérias administrativas supra-exemplificadas. Essa coordenação de duas competências superpostas é delicada e difícil, mas não impossível. No caso — em vista da clara disposição do art. 8º, XVII, n, da CF — com superioridade da lei federal nas matérias gerais, porém sem *excluir* o direito administrativo estadual. Daí a necessidade de interpretação estrita da competência federal e das leis com base nela expedidas pelo Congresso.

Isto mostra que, no caso, nem necessidade haveria de se invocar a competência supletiva estadual (parágrafo 1º do art. 13). A legislação estadual sobre a matéria é necessária (juridicamente inafastável) pela disposição do art. 13 da Carta Magna federal.

Por isso, as leis do Congresso hão de conhecer a existência dos Estados e as suas competências inderrogáveis e indisponíveis, a serem exercitadas por seus órgãos supremos, na forma das suas Constituições. E, se o não fizerem, a interpretação judicial — reverente à harmonia do sistema jurídico global — colocará tudo nos seus devidos lugares, tal como postulado peremptoriamente pela Carta Magna e na conformidade das magistras diretrizes hermenêuticas classicamente fixadas pelo inolvidável *justice* JOHN MARSHALL, cujas postulações foram acolhidas por nós desde 1891, graças à genial inspiração de RUI, plasmador de nossas instituições e inspirador dos mecanismos de seu eficaz funcionamento.

Enquanto a Federação for princípio fundamental e básico de toda nossa ordenação jurídica, não pode haver interpretação que atribua à nossa legislação e ao comportamento das pessoas públicas disciplina própria de Estado unitário. Ainda que se afirme — de modo duvidosamente procedente — que caminhamos no sentido do Estado unitário, este ainda não foi estabelecido, por falta de verdadeiro e legítimo movimento revolucionário, que o restaure. Enquanto isto não acontecer, a ninguém é dado ignorar as exigências do princípio federal; nenhum órgão tem o poder de anular as suas peremptórias exigências básicas. E, se o fizer, estará praticando a mais grave e repugnante transgressão ao que de mais sagrado funda nossas instituições. Por isso, merecerá enérgica repulsa da Suprema Corte, órgão constitucional cuja precípua e mais nobre atribuição está em assegurar a supremacia do pacto federal.

9) *Próprios estaduais e legislação*

Na verdade, trata-se no presente caso, também, de saber quem tem a faculdade de legislar sobre bens públicos estaduais, a sua acessibilidade, modo e disponibilidade de uso; competência para disciplinar a função de agentes estaduais, e o comportamento de administrados do Estado, em próprios seus.

Parece nitidamente implícito no preceito explícito — dizia RUI — do art. 13 do texto constitucional (como decorrência, aliás necessária, do art. 1º, consagrador do princípio federal) que os Estados regularão o uso de seus próprios, ordenarão o comportamento de seus agentes e administrados, relativamente aos seus bens, e disciplinarão condições de uso de suas vias públicas. O próprio Código Nacional de Trânsito o reconhece, repetimos, não como liberalidade, mas sim como necessária decorrência das exigências constitucionais mais fundamentais.

Por isso mesmo, o Código Nacional de Trânsito prevê a regulamentação do exercício do uso, movimentação e circulação em vias públicas estaduais e municipais, deixando espaço a uma legislação estadual e municipal a esse respeito.

Nem poderia a lei nacional, sob pretexto de regular tráfego e trânsito, inibir os órgãos constitucionais do Estado, nem dar atribuições legislativas ao Executivo, ou, inversamente, dar atribuições administrativas ao Legislativo. Como sob igual ou semelhante invocação, não poderia pretender conferir faculdades jurisdicionais a órgãos não judiciários. Em suma: a competência do Congresso para legislar sobre trânsito não o autoriza a superar a repartição radical de funções estatais, nem a invadir a privatividade da ordenação interna dos entes públicos constitucionalmente autônomos. Sob a invocação de uma competência constitucional, a lei nacional não pode desacatar outros preceitos e, menos ainda, princípios constitucionais.

Deve essa legislação nacional mencionar, quando caiba, os Estados, comportando-se esses, como suas Constituições o estipulem. Quer dizer: nos casos de eventual discrepância entre o rumo, a direção, a diretriz apontada por um princípio constitucional e uma regra infraconstitucional, não cabe titular: opta-se pela Lei Maior.

Admitir-se doutro modo seria consentir que o Congresso — ao usar de sua competência legislativa — pudesse ir desfigurando o modelo que os Estados adotam (essencialmente predisposto, em suas linhas gerais, pelo próprio texto magno federal).

Aliás, a interpretação serena e objetiva do Código Nacional de Trânsito — interpretação essa levada a cabo, como o postula a exegética do *justice* JOHN MARSHALL, com o intuito de compatibilizar a norma inferior com os imperativos dos princípios e normas superiores — bem evidencia que, quanto ao tema em debate, conciliou-se a competência federal para regular trânsito e a estadual para editar o direito administrativo concernente a seus bens e vias. O intérprete, *in casu*, nada mais tem a fazer do que reconhecê-lo, dando pela improcedência da postulação do Chefe do Executivo estadual e declarando a perfeita constitucionalidade da lei estadual *sub examine*.

10) Interesse nacional e estadual

Parece evidente que, por detrás da letra da Constituição Federal, há toda uma definição — formulada pelo poder constituinte — de interesses públicos nacionais, interesses públicos federais e interesses públicos estaduais (a que correspondem as três ordens jurídicas coalescentes na federação, segundo a distinção postulada por Kelsen: a ordem jurídica global, a ordem parcial central e as ordens parciais periféricas).

Nada autoriza a que o intérprete fique pedestremente com a letra de determinadas disposições, matando, ao mesmo tempo, o espírito que conduziu o constituinte a estabelecer o discernimento entre aqueles interesses (“a letra mata; o espírito, porém, vivifica”, diz São Paulo). Pois, conforme o interesse público qualificado constitucionalmente, teremos legislação nacional, legislação federal ou legislação estadual, para disciplinar a sua cura, pelas pessoas constitucionais a que entregues (tais interesses) pela Constituição.

A teoria das três ordens jurídicas distintas — exposta por Kelsen de maneira tão magistral — encontra, no direito brasileiro, a mais plena consagração, como o reconhecem, de modo implícito ou explícito, os maiores estudiosos do nosso direito público (que tenho a honra de citar no meu estudo “Normas gerais na Constituição — leis nacionais, leis federais e seu regime jurídico”, in *Estudos e Pareceres*, vol. III, págs. 15 e segs.). O fato de a competência legislativa estadual ter sido materialmente reduzida, ao longo do tempo, por força de sucessivas reformas constitucionais, não invalida a postulação teórica, nem reduz a eficácia decorrente de sua consagração constitucional. Não vamos cansar o leitor com exaustivas citações, limitando-nos a remetê-lo, se interessado, aos clássicos PONTES (*Comentários...*, 1946, vol. I, págs. 185 e 186); CLÓVIS (*Código Civil*, vol. I, pág. 202); OSWALDO A. BANDEIRA DE MELLO (*Natureza Jurídica do Estado Federal*, 1942, pág. 38); VICTOR NUNES (*Estudos de Direito Público*), pág. 163); ANTONIO SAMPAIO DÓRIA (*Direito Constitucional*, págs. 483, 484, 494, vol. I); RUY CIRNE LIMA (*Princípios...*, pág. 36, 5ª ed.); além de CARLOS MAXIMILIANO, ARAÚJO CASTRO, PAULO DE LACERDA, HERCULANO DE FREITAS, CELSO BASTOS, FERREIRA Fº, PINTO FERREIRA e AFONSO ARINOS, nos seus “cursos”.

Pois parece inquestionável que, inspirado nessa tricotomia, o legislador constituinte — oscilando de 1891 a 1934, de 1937 a 1946 e 1967 — foi definindo a competência para legislar sobre trânsito, em benefício, ora dos Estados, ora da União, sem, entretanto, ter alterado radicalmente a prévia (superior e anterior, do ponto de vista lógico) definição de interesses nacionais e de interesses regionais (colocados sob a cura dos Estados), a não ser acidentalmente, mas sempre sem suprimir uma faixa mínima de competência para autodisciplinar-se administrativamente.

Parece nítido que o interesse nacional está na disciplina do uso dos documentos de identificação, assim dos motoristas, como dos veículos, na uniformidade da sinalização e das convenções, para tornar realidade a unidade do território nacional; e ainda no estabelecimento de condições mínimas de segurança dos veículos, assim como dos próprios motoristas, objetivamente considerados. É inquestionável que essas regras — aplicáveis necessariamente em todo o território nacional, dada sua natureza de leis nacionais — definem um inte-

resse que transcende de muito o mero interesse da União (distinção magistralmente exposta por VICTOR NUNES LEAL), para configurarem-se como interesses nacionais.

Tudo mais é matéria que, conforme o caso, incidirá no campo da legislação administrativa ordinária da União, dos Estados ou dos Municípios, respectivamente, porque concerne à ordenação de interesses que a Constituição conferiu a cada qual. RUY CIRNE LIMA sublinha que o direito administrativo é direito de aplicação exclusiva; assim, o direito estadual exclui o federal e vice-versa. Regular bens, serviços, uso de equipamentos etc. de cada pessoa pública cabe exclusivamente a elas próprias, em caráter privativo.

11) *Interesse público municipal*

Ao erigir o Município em pessoa política autônoma, a Constituição reconheceu e cunhou um interesse público municipal, entregue, com privatividade, à cura dessa pessoa, a partir do conceito de “peculiar interesse local” (art. 15).

União e Estados o devem respeitar, sob pena de violação constitucional. Parece estar nitidamente inserido nessa cláusula o exclusivo (portanto excludente do federal e do estadual) interesse em fixar vias de mão única, locais de parada, locais de estacionamento, pontos de táxi, itinerários de coletivos etc.

Se lei não municipal dispuser sobre essas matérias, infringe a Constituição, desrespeita o art. 15. Só o Município pode disciplinar tais interesses. Só a lei municipal pode dispor a tal respeito. E esta poderá regulá-lo exaustivamente, estabelecendo dessarte competências vinculadas a serem desempenhadas estritamente pelo Executivo, ou, pelo contrário, criando competências discricionárias, a serem exercitadas pela administração municipal. Em qualquer caso, a legislação federal e a estadual estão excluídas do cuidado desses assuntos.

Não pode, entretanto, a União — a pretexto de legislar sobre trânsito — invadir essa área privativa municipal, como igualmente não o pode fazer o Estado, com a invocação de sua competência supletiva. É que o sistema jurídico tem que ser interpretado harmonicamente. Uma disposição não conflita com as outras. “O que a Constituição dá com a mão direita não retira com a esquerda” (Ruy).

A autonomia municipal, erigida em princípio constitucional, pela disposição do art. 15, não é negada pela outorga de competência legislativa à União (art. 8º, XVII, n) em matéria de trânsito, nem pela competência residual estadual.

O que ao intérprete se impõe é conciliar as exigências dos diversos princípios envolvidos, harmonizando-lhes suas conseqüências, de modo a assegurar-lhes a eficácia, no grau constitucionalmente disposto. Aplicar um princípio, com postergação dos demais, importa arvorar-se em constituinte, ou atribuir incoerência ao sistema constitucional.

Aliás, isto o legislador nacional o reconheceu, quando tratou de curvar-se à evidência da existência de diversos tipos de vias públicas, desde as mais pre-

cárias, rurais, até as mais equipadas e modernas das superestradas. Mencionar vias públicas é referir-se tanto a vielas, ruelas e becos, como a praças, avenidas ou estradas de todos os tipos. Ora, cada pessoa pública tem *suas* vias, sobre cuja utilização há de dispor, mediante *sua* legislação administrativa.

12) Conclusão

O que, na verdade, afinal resulta da consideração da própria legislação nacional — a única, a grande verdade — é que não há lei federal estabelecendo limite de velocidade para as vias públicas, o que nem seria possível estabelecer, dada a diversidade delas. Seria, além de despropositada, abusiva lei nacional que o fizesse de modo simplista, ignorando a imensa variedade de tipos, categorias e classes de vias. Só seria consentida lei que fixasse limites máximos, para cada tipo. Só caberia após a fixação, por lei também, de vasta tipologia que abrangesse todo o universo a ser considerado.

O fato, porém, é que o CNT não contém preceito desse teor (nem mais simples, nem mais complexo). Logo, cabe a frase de MICHEL TEMER: “Naquilo que não se contrapuser..., pode o legislador estadual desdobrar e adaptar os princípios firmados pela lei nacional” (artigo, in *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, vol. 16, pág. 300).

Por isso é o legislador ordinário que, diante de cada gênero, traçará as regras pertinentes. E criará, para o Executivo, competências discricionárias ou vinculadas, conforme lhe pareça. Logo, por força do que dispõe a própria Constituição, essa matéria fica na competência residual dos Estados (sem que seja possível ignorar a competência própria dos Municípios, que não está no art. 8º, XVII, da Constituição Federal, mas sim, claramente implícita no art. 15, como o demonstra solidamente VICTOR NUNES).

Em consequência, negar à lei estadual validade, quando dispõe sobre esse assunto, é negar a supremacia da própria Constituição Federal.

Em suma, se — perdoe-se a insistência — “o que a Constituição dá com a mão direita, não retira com a esquerda”, jamais será lícito entender que os Estados podem ter sua competência legislativa excluída, por obra de lei do Congresso. Se isso já decorreria da simples consagração da sua autonomia (que implica a regulação do uso de seus bens e a edição de seu direito administrativo — porque, se a Constituição dá os fins, dá implicitamente os meios —), mais irresistível fica quando se considera o preceito do parágrafo único do art. 8º

Destarte, pretender interpretar os textos aplicáveis, de modo a autorizar a lei nacional a suprimir a competência supletiva estadual, ofende onimodamente a Constituição, destruindo seus princípios básicos. Reduz a letra morta o preceito segundo a qual “a competência da União *não exclui* a dos Estados”.

Querer, como o quer essa desavisada corrente que se acolha tal tese, é desejar que se diga, contra a Constituição, que o Código Nacional de Trânsito exclui a lei estadual em matéria que *a*) por ele (CNT) não foi regulada e *b*) é por natureza supletiva, e, pois, a lei nacional “não excluirá”.