



Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Superint. de Serviços de Transporte de Passageiros – Supas
Superintendência Executiva – Suexe

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Laboratório de Transportes e Logística – LabTrans



TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 003/2013

Estudos e Pesquisas para Subsidiar o Aprimoramento do Arcabouço Regulatório do Transporte Ferroviário de Passageiros

Produto 7: Avaliação e adequação da legislação vigente

7.1 Avaliação da legislação

RELATÓRIO 7A

Brasília, abril de 2016

FICHA TÉCNICA

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – Supas

Alexandre Muñoz de Oliveira – Superintendente

Juliano de Barros Samor – Gerente de Regulação e Outorga de Transporte de Passageiros – Gerot

Alan José da Silva – Fiscal do Termo de Cooperação Técnica

Superintendência Executiva – Suexe

Fábio Rogério Teixeira D. de A. Carvalho – Superintendente

Felipe Freire da Costa – Gestor do Termo de Cooperação Técnica

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC

Laboratório de Transportes e Logística – LabTrans

Eng. Civil Amir Mattar Valente, Prof. Dr. – Coordenador do Termo de Cooperação Técnica – CREA/SC 11036-8/D

Equipe Técnica: Transporte de Passageiros

Eng. Civil Rodolfo Carlos N. Philippi, MSc. – Coord. Técnico – CREA/SC 37925-3

Eng. Ind. Mec. Luiz Guilherme R. da Costa – Esp. Ferroviário – CREA/RJ 76035

Eng. Civil Eliana Bittencourt, Dra. – CREA/SC 006801-0

Eng. Civil Fernanda Faust Gouveia – CREA/SC 136970-6

Adv. Júlia Bergamaschi Lara – OAB/SC 28.216

Geol. Luiz Antonio dos S. Aranovich, MSc. – Esp. Ferroviário – CREA/RS 006126

Eng. Civil Thaís dos Santos Ventura, MSc. – CREA/SC 099184-0

Eng. Prod. Civil Tiago Just Milanez – CREA/SC 056234-7

Equipe Técnica: Meio Ambiente

Adv. Anna Elisa Schwarz Wippel – OAB/SC 44.230

Eng. Sanit. Amb. Diego Cathcart – CREA/SC 132876-5

Eng. Civil Paulo Sérgio dos Santos – CREA/SC nº 111728-0

Apoio técnico e administrativo

Secr. Executiva Márcia Cristina B. O. dos Passos

Anderson Schmitt, graduando em Engenharia Civil, bolsista

Bibl. Luana Corrêa da Silveira – CRB/SC 1458

Consultores

Adv. Camila Mendes Vianna Cardoso – OAB/RJ 67.677

Eng. Civil Cláudio Amarante de Almeida Magalhães, MSc. – CREA/RJ 80-1-01078-1

Eng. Eletric. João Luiz Elguezabal Marinho, MSc. – CREA/RJ 22.291

Adv. Renata Franco Trevisan – OAB/PR 23.984

Cont. Vitor Pacheco dos Santos – Especialista em logística – CRC/PR 034736-O-6

LISTA DE SIGLAS

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CF	Constituição Federal
MT	Ministério dos Transportes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
1 INTRODUÇÃO	7
2 ANÁLISE IN ABSTRACTO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	9
2.1 Breve contextualização	9
2.1.1 Caracterização	9
2.1.2 União, estados e municípios.....	9
2.1.3 Regiões metropolitanas	10
2.2 Competências	10
2.2.1 Conceito	10
2.2.2 Repartição da competência	11
2.2.3 Repartição da competência específica quanto ao transporte ferroviário	12
2.2.4 Agência Nacional de Transportes Terrestres.....	14
2.3 Hierarquia das normas no ordenamento jurídico brasileiro	15
2.3.1 Conceito de ordenamento jurídico	16
2.3.2 Hierarquia das leis.....	16
2.3.3 Regras para a solução de conflitos entre normas	17
2.4 Processo legislativo.....	19
2.4.1 Processo legislativo comum	19
2.4.2 Processo normativo na ANTT.....	21
3 CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	25

APRESENTAÇÃO

O presente relatório é parte da atividade 7.1 "Avaliação da legislação" do Produto 7 "Avaliação e adequação da legislação vigente". É o primeiro de uma série de seis relatórios que integrarão o referido Produto, cujo objetivo final é, após a avaliação dos impactos jurídicos e técnicos, a identificação da viabilidade da aplicação, no Brasil, do modelo escolhido considerando-se os resultados dos produtos anteriores.

Este estudo cumpre a finalidade de ser uma introdução às atividades do Produto 7, tendo caráter didático e preparatório ao entendimento das etapas seguintes.

1 INTRODUÇÃO

Antes de passar à avaliação da legislação brasileira em vigor concernente ao transporte ferroviário de passageiros, que é a atividade 1 do Produto 7, mostra-se relevante analisá-la *in abstracto*¹.

Trata-se de entender, inicialmente, e de modo quase didático, as bases do ordenamento jurídico brasileiro, com o objetivo de “preparar o terreno” para a avaliação *in concreto* que será objeto dos próximos relatórios, e que será desenvolvida uma vez concluídas as etapas intermediárias, quais sejam, os Produtos 2 a 6, eis que são condições precedentes à referida avaliação.

A avaliação da legislação está dividida, portanto, em três relatórios, com os escopos detalhados no Quadro 1.

Numa etapa seguinte, mas ainda no âmbito do Produto 7, serão apresentadas, também em três relatórios, as propostas de adequação da legislação vigente, para ajustá-la ao modelo adequado ao Brasil proposto como resultado de todos os produtos anteriores, conforme Quadro 1.

¹ A expressão “*in abstracto*”, utilizada em latim no presente texto, em oposição à expressão “*in concreto*”, também em latim, refere-se à análise da legislação em teoria, ou seja, em seu contexto geral. Sua adoção, no presente relatório, trata de justificar a avaliação das bases teóricas do ordenamento jurídico brasileiro, sem, neste momento, adentrar à avaliação dos aspectos particulares e peculiares da legislação pertinente ao transporte ferroviário de passageiros selecionada especificamente para os estudos objeto do presente TCT, do que cuidarão os relatórios seguintes.

Quadro 1 – Escopo dos relatórios do Produto 7

Produto	Atividade	Relatório Parcial	Escopo / Abrangência	
7	Avaliação e Adequação da Legislação Vigente	7.1 Avaliação da Legislação	7A	Avaliação <i>in abstracto</i> da legislação brasileira concernente ao transporte ferroviário de passageiros, a fim de estabelecer as premissas da avaliação <i>in concreto</i> que será objeto dos relatórios 7B, 7C, 7D, 7E e 7F, contemplando os seguintes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> – bases do federalismo no Brasil; – conceito e repartição da competência geral e específica para o transporte ferroviário de passageiros; – ordenamento jurídico brasileiro; – hierarquia das leis; – regras para a solução de conflitos entre leis; – processo legislativo no Brasil; – processo normativo na ANTT.
			7B	Avaliação <i>in concreto</i> da legislação brasileira considerando os resultados dos Produtos 2, 3 e 4, contemplando: <ul style="list-style-type: none"> – a adequação da legislação à nova proposta de conceituação e organização sistêmica dos serviços de transporte ferroviário de passageiros; – a adequação da legislação quanto aos requisitos para a delegação da prestação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros no modelo proposto; – os indicadores de demanda e atributos da oferta dos serviços de transporte ferroviário de passageiros.
			7C	Avaliação <i>in concreto</i> dos impactos jurídicos, para a legislação brasileira, considerando os resultados dos Produtos 5 e 6, contemplando: <ul style="list-style-type: none"> – a adequação da legislação ao modelo para o cálculo do seguro de responsabilidade civil; – a adequação da legislação à metodologia estabelecida para a definição do valor da tarifa do transporte ferroviário de passageiros.
		7.2 Proposta de Adequação da Legislação	7D	Proposta de alteração da legislação brasileira avaliada, para sua adequação: <ul style="list-style-type: none"> – à nova proposta de conceituação e organização sistêmica dos serviços de transporte ferroviário de passageiros; – aos requisitos para a delegação da prestação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros modelo proposto; – aos indicadores de demanda e atributos da oferta dos serviços de transporte ferroviário de passageiros.
			7E	Proposta de alteração da legislação brasileira avaliada, para sua adequação: <ul style="list-style-type: none"> – ao modelo eleito para o cálculo do seguro de responsabilidade civil; – à metodologia estabelecida para a definição do valor da tarifa do transporte ferroviário de passageiros.
			7F	Proposta de alteração da legislação brasileira avaliada, para sua adequação quanto aos aspectos institucionais, e conclusão com a consolidação dos resultados de todos os produtos anteriores e de todas as propostas de adequação da legislação.

2 ANÁLISE *IN ABSTRACTO* DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

2.1 Breve contextualização

2.1.1 Caracterização

O Brasil, oficialmente República Federativa do Brasil, é um país organizado sob a forma de federalismo, cujas bases foram definidas na Constituição de 1988 que lhe conferiu nova configuração, dotando os municípios da mesma autonomia antes conferida aos estados e à União.

Nesse contexto, são características essenciais da modalidade de organização adotada: (i) a descentralização político-administrativa, com suas bases fixadas na Constituição, (ii) a auto-organização dos estados-membros, (iii) a rigidez constitucional, (iv) a imutabilidade da norma federativa e (v) o controle de constitucionalidade.

A autonomia dos entes federativos, a seu turno, é desdobrada em:

- a) autogoverno: cada ente da federação pode escolher os representantes de seus poderes Executivo e Legislativo;
- b) auto-organização: cada ente federativo elabora sua própria Constituição ou lei orgânica (no caso dos municípios e do Distrito Federal);
- c) autoadministração: refere-se à autonomia para a execução das competências constitucionalmente atribuídas, sem risco ao pacto federativo; e
- d) autolegislação: cada ente da federação pode editar as próprias leis, nos limites definidos na Constituição.

No federalismo tripartite, adotado pela CF/1988, há três esferas de competência: a esfera central (União), a esfera regional (estados-membros²) e a esfera local (municípios).

2.1.2 União, estados e municípios

O federalismo *sui generis*³ definido pela Constituição Brasileira é um modelo intermediário entre o norte-americano e o alemão e compreende, como entidades autônomas, União, estados, Distrito Federal e municípios. A propósito, a forma fede-

² O Distrito Federal, por sua natureza híbrida, ou seja, é tanto um estado quanto um município, exerce tanto as competências estaduais quanto municipais.

³ É um federalismo *sui generis* por incluir os municípios entre os entes autônomos, juntamente com a União e os estados-membros.

rativa do estado brasileiro é cláusula pétrea, ou seja, impõe limite à reforma da Constituição, sendo competência privativa de Assembleia Constituinte.

A União é uma pessoa jurídica de direito público interno, dotada de capacidade política, criada a partir de uma aliança entre Estados, podendo atuar tanto em nome próprio como em nome da federação. Não se confunde com a República Federativa do Brasil, que é uma pessoa jurídica de direito público internacional, formada pela União dos estados, Distrito Federal e municípios.

Os estados federados são organizações jurídicas aos quais foram atribuídos, pela Constituição Federal, autonomia e competências específicas. Têm capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Sua organização é definida por sua própria Constituição, respeitados os limites de observância obrigatória fixados pela Constituição de 1988 ou princípios constitucionais.

Os municípios, que graças ao regime *sui generis* estabelecido pela CF/1988 gozam, além da autonomia administrativa, também de autonomia política (auto-organização), foram alçados à categoria de entes federativos. Organizam-se por meio de lei orgânica, estando, assim como os estados, adstritos à observância das mesmas limitações impostas aos estados pelos princípios constitucionais.

2.1.3 Regiões metropolitanas

Com vistas ao atendimento dos interesses sociais e à solução de diversos problemas decorrentes das concentrações urbanas, podem os estados organizar as chamadas regiões metropolitanas, que devem ser instituídas, a rigor do disposto no artigo 25, § 3º da CF/1988, por lei complementar, para agrupar municípios limítrofes, de tal forma a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

As regiões metropolitanas não são dotadas de personalidade jurídica e não possuem governo ou administração própria. São meros órgãos de planejamento e suas decisões não são obrigatórias, haja vista a autonomia municipal.

2.2 COMPETÊNCIAS

2.2.1 Conceito

Competência é a capacidade jurídica atribuída, pela Constituição Federal, a

determinado ente da federação para: (i) editar normas que inovem ou alterem o ordenamento jurídico, ou para (ii) executar atividades específicas previstas em lei.

2.2.2 Repartição da competência

Para a repartição da competência entre os entes da federação, a CF/1988 manteve a linha das Constituições anteriores e adotou o princípio da predominância do interesse, segundo o qual são competentes:

- a) a União, para tratar de assuntos de interesse nacional ou geral – aqui incluídas as diretrizes da política nacional de transportes – (CF/1988, art. 22, IX);
- b) os municípios, para os assuntos de interesse local; e
- c) os estados, residualmente, para tratar dos assuntos de interesse regional.

Entretanto, esse princípio não é suficiente para esgotar a repartição de competências, que é muito mais complexa. Nesse cenário, a Constituição adotou quatro critérios para solucionar a questão:

- a) campos específicos de competência legislativa e administrativa – a CF/1988 enumerou, nos artigos 21 e 22, os poderes atribuídos à União, e no artigo 30, aos municípios, cabendo os poderes residuais aos estados (CF/1988, art. 25, § 1º). Havendo conflito entre normas, prevalece aquela emanada do ente com competência constitucional para a sua edição;
- b) possibilidade de delegação da competência – a CF/1988 estabeleceu que, mediante edição de lei complementar, pode a União autorizar os estados a legislarem sobre matérias específicas que seriam de sua competência. Os estados não podem fazer nova delegação aos municípios, e a delegação pode ser revogada por nova lei complementar. As matérias de competência exclusiva são indelegáveis;
- c) competências comuns – conforme previsão expressa do artigo 23 da CF/1988, alterado pela EC 53/2006, restaram estabelecidas áreas comuns de atuação da União, estados e municípios, que devem ser definidas por leis complementares que definirão os termos da cooperação entre os entes da Federação envolvidos;
- d) competências concorrentes – o artigo 24 da CF/1988 estabeleceu competências não cumulativas, sendo competência da União a edição de normas

gerais e, dos estados, a edição de normas específicas (competência suplementar com o objetivo de preencher lacunas deixadas pela lei geral). A inexistência de lei federal, no mais, autoriza a competência legislativa plena pelos estados.

2.2.3 Repartição da competência específica quanto ao transporte ferroviário

O tratamento constitucional atribuído ao transporte está consignado expressamente no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que, a partir da recente Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, passou a considerá-lo como um direito social. É, portanto, um direito autoaplicável e de prestação obrigatória pelo Estado, seja União, municípios, estados federados ou Distrito Federal, conforme competências atribuídas pela Constituição.

Para a compreensão de a quem cabe a competência para legislar sobre transporte ferroviário de passageiros, regular e/ou prestar esse serviço, é preciso lembrar o seguinte: a organização político-administrativa do Brasil compreende, como já frisado, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos do disposto no artigo 18 da CF/1988, que define, ainda, a distribuição de competências entre tais entes federados, podendo essas competências serem exclusivas, privativas, concorrentes ou comuns⁴, dependendo do que dispuser a lei.

2.2.3.1 União

À União compete explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, “os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (CF/1988, art. 21, XII, d), não havendo distinção quanto a transporte ferroviário de cargas ou de passageiros.

⁴ A competência exclusiva pode ser entendida como aquela atribuída tão somente a um dos entes federados – refere-se, portanto aos temas listados no artigo 21, da CF/1988. Já a competência privativa diz respeito à competência de um só ente, mas que pode ser delegada por lei complementar a outro, como é o caso dos incisos elencados no artigo 22, da CF/1988, ou, ainda, que pode ser legislado por outro ente, em caso de ausência de regulamentação (essa é a chamada competência suplementar). Por sua vez, a competência comum é aquela atribuída a todos os entes e refere-se a matérias administrativas, de acordo com o artigo 23, da CF/1988. Por fim, tem-se a competência concorrente, de acordo com a qual caberá aos entes regularem sobre a mesma matéria, observando sempre a orientação geral da legislação promulgada pelo ente hierarquicamente superior. Vale apenas mencionar que, para algumas matérias específicas, a CF/1988 prevê, ainda, a competência concorrente residual (arts. 154 e 195) e a concorrente remanescente (art. 25).

À União compete, ainda, segundo a CF/1988, legislar privativamente sobre diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX), trânsito e transporte (art. 22, XI) e sobre a competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais (CF/1988, art. 22, XXII), bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos (art. 21, XX) e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

2.2.3.2 Delegação de competência da União para estados, Distrito Federal ou municípios

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece que a União poderá delegar aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim (art. 16, § 2º).

A Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, por sua vez, veio dispor sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbanos e suburbanos, da União para os estados e municípios.

Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, aí incluídos os de transporte coletivo, que têm caráter essencial (CF/1988, art. 30, V). Embora não haja menção a transporte ferroviário especificamente, entende-se incluído esse modal na esfera municipal quando se tratar de transporte unicamente local, dentro dos limites do município. Também são da competência legislativa dos municípios, por atribuição direta da CF/1988, a tarefa de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), e de complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A Lei nº 12.587/2012, refletindo a competência constitucionalmente atribuída aos municípios, dispõe que é sua responsabilidade, entre outras, prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial (art. 18, II).

2.2.3.3 Estados

Os estados, por sua vez, e como já explicado, possuem competência residual, sendo a eles reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Consti-

tuição (art. 25, § 1º). Por exclusão, a partir das competências expressas da União e dos municípios, resta aos estados a competência para exploração dos serviços de transporte ferroviário que extrapolem fronteiras municipais, porém, dentro dos limites do território estadual. Reflexo dessa previsão está na já mencionada Lei nº 12.587/2012, segundo a qual aos estados cabe “prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano” (art. 17, I). A regra da competência residual dos estados estende-se às atribuições legislativas.

2.2.3.4 Distrito Federal e territórios

Por fim, ao Distrito Federal e aos territórios, a Constituição Federal não atribui expressamente competência para exploração de atividades, mas dispõe expressamente que a competência legislativa de tais entes é idêntica àquela atribuída aos estados e municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º).

Importa registrar também que a Lei nº 12.587/2012, ao tratar de serviços públicos de transporte coletivo urbano, dispõe que se aplicam ao Distrito Federal as atribuições previstas para os estados e os municípios (art. 19).

2.2.4 Agência Nacional de Transportes Terrestres

Atualmente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o principal órgão responsável pela regulação infralegal e pelo controle das atividades concernentes ao transporte terrestre. A Lei nº 10.233/2001 estabelece como esfera de atuação da ANTT, entre outras áreas, o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação, a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes (art. 22, I e II). Além disso, a Agência tem o dever de harmonizar sua esfera de atuação com a de órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano (art. 22, § 2º).

Quanto às suas atribuições, há importantes itens ligados à regulação do transporte ferroviário de passageiros, tais como:

- a) elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à presta-

- ção de serviços de transporte, mantendo os itinerários delegados e fomentando a competição (art. 24);
- b) editar atos de delegação e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos (art. 24);
 - c) proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais (art. 24);
 - d) fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados (art. 24);
 - e) dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes (art. 24);
 - f) regular e coordenar a atuação dos concessionários, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes (art. 25);
 - g) articular-se com órgãos e instituições dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para conciliação do uso da via permanente sob sua jurisdição com as redes locais de metrô e trens urbanos destinados ao deslocamento de passageiros (art. 25); e
 - h) regular os procedimentos e as condições para cessão a terceiros de capacidade de tráfego disponível na infraestrutura ferroviária explorada por concessionários (art. 25).

2.3 Hierarquia das normas no ordenamento jurídico brasileiro

A atividade final do Produto 7 será, após a avaliação, *in concreto*, da legislação brasileira sobre o transporte ferroviário de passageiros, a proposta de sua adequação, de tal modo a possibilitar a aplicação, na prática, do modelo sugerido como ideal para o Brasil. Tal proposta de adequação da legislação poderá ensejar tanto a inovação legislativa, com a edição de novas leis e normas, quanto a revisão da legislação em vigor, mediante a introdução de alterações.

Nesse particular contexto, além do correto entendimento acerca da repartição da competência, é imperativa a compreensão da hierarquia das leis no ordenamento

jurídico brasileiro. Não basta saber a quem compete a edição ou alteração de determinada norma, mas também as formalidades legalmente exigidas para tanto. Releva, ainda, tecer breves considerações a respeito do processo legislativo, do que se ocupará o item seguinte.

2.3.1 Conceito de ordenamento jurídico

Recebe o nome de ordenamento jurídico todo o conjunto de leis de um estado, que reúne constituição, leis, emendas, decretos, resoluções, medidas provisórias, etc. O ordenamento jurídico é, assim, um conjunto complexo, cujo principal elemento é a norma válida e cuja estrutura é coesa, coerente e completa, do que decorre a lógica da existência de uma hierarquia entre as normas que o integram, de acordo com a sua pertinência a um sistema e com suas fontes de emanção.

No caso do Brasil, o ordenamento jurídico nacional tem origem na tradição romano-germânica ou civilista e é encabeçado por uma Constituição rígida, o que determina que o sistema de normas seja obrigatoriamente hierárquico. Em rápida síntese, tem-se que a Constituição Federal dispõe sobre os instrumentos legais do ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam: (i) emendas à Constituição, que consistem em mudanças no texto constitucional; (ii) leis complementares, que complementam a Constituição ao detalhar uma questão sem interferir no texto Constitucional e que são admissíveis apenas em casos expressamente autorizados na Constituição; (iii) leis ordinárias, que tratam de todas as matérias, à exceção daquelas reservadas às leis complementares; e (iv) medidas provisórias, que são editadas pelo Presidente da República em situações importantes e urgentes, têm natureza temporária e força de lei, devendo ser submetidas ao Congresso Nacional para possível conversão em leis ordinárias mediante aprovação legislativa.

2.3.2 Hierarquia das leis

A Constituição, e como responsável por conferir os poderes governamentais e seus limites, está localizada no topo do sistema ou pirâmide. Não há, no entanto,

hierarquia entre normas constitucionais⁵, sejam elas originárias ou introduzidas por emenda.

Situados no mesmo nível das emendas constitucionais estão os tratados e convenções internacionais de direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional (é o caso da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, aprovada pelo Congresso Nacional).

Em seguida, nessa pirâmide de leis, vêm os atos que têm como fundamento imediato de validade a Constituição, a saber: as leis complementares, leis ordinárias (tratados e convenções internacionais que ingressem no ordenamento jurídico brasileiro e não versem sobre direitos humanos têm força de lei ordinária), leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional.

No nível inferior da pirâmide, estão os decretos regulamentares expedidos pelo Chefe do Poder Executivo para cumprimento de leis e que têm como fundamento direto de validade as leis às quais se subordinam. E, como consequência lógica da hierarquia existente na administração pública, os atos editados (resoluções administrativas, instruções normativas e portarias) por autoridades subordinadas ao Chefe do Executivo são materialmente subordinadas aos decretos por este expedidos.

No âmbito estadual, as Constituições estaduais situam-se logo abaixo e subordinam-se à Constituição Federal. Em seguida, elencam-se as leis estaduais e municipais. A doutrina preponderante entende que a lei orgânica do município subordina-se à Constituição do respectivo estado.

Na esfera municipal, a lei orgânica – localizada abaixo das Constituições Federal e estadual – está acima das leis municipais ordinárias e complementares, por lhes ditar o conteúdo e forma de elaboração.

2.3.3 Regras para a solução de conflitos entre normas

Em um sistema de leis hierarquizadas não são raras as situações de conflitos ou aparentes conflitos entre normas. O correto entendimento do complexo sistema,

⁵ Como bem pontua Marcelo Novelino em seu Manual de Direito Constitucional, cumpre “ fazer uma ressalva em relação às normas da Constituição que restabeleçam a forma e o conteúdo de outras normas constitucionais. Se uma emenda à Constituição, mesmo após ter sido promulgada, pode ser invalidada no caso de violação das limitações materiais, formais e circunstanciais, de acordo com os critérios propostos as normas que as estabelecem (CF, art. 60) estão acima daquelas cujo conteúdo e forma lhes são subordinados.

que é o ordenamento jurídico, oferece, no entanto, a solução para tais hipóteses.

2.3.3.1 Leis complementares e leis ordinárias

Não há subordinação, e conseqüentemente, não há hierarquia entre as leis complementares e as leis ordinárias. Entretanto, podem existir hipóteses de conflito entre elas. Nesse caso, o entendimento prevalente é no sentido de que a cada uma está reservado um campo material de aplicação, delimitado pela Constituição Federal. Caso uma lei ordinária trate de matéria reservada à lei complementar, aquela será inconstitucional. Assim, tem-se nas palavras de Marcelo Novelino (2013, p. 223):

Portanto, conforme a jurisprudência atual do STJ e do STF, a solução de um eventual conflito entre leis ordinárias e complementares não se resolve com base no princípio da hierarquia das leis, mas pela análise do âmbito material reservado pela Constituição, devendo-se considerar que ambas possuem campos materiais distintos. À lei complementar é reservado o campo material expresso na Constituição, cujo tratamento não é permitido a qualquer outra espécie normativa infraconstitucional; à lei ordinária cabe tratar das matérias residuais, ou seja, aquelas não reservadas à lei complementar ou a qualquer outra espécie normativa.

2.3.3.2 Leis Federais, Estaduais e Municipais

Em regra, e por conta da repartição horizontal de competências estabelecida pela Constituição, não há hierarquia entre as leis federais, estaduais e municipais, que têm campos materiais distintos.

2.3.3.3 Normas gerais e normas específicas

Conforme definição de Marcelo Novelino (2013), as normas gerais são editadas pela União, no exercício da competência concorrente, e estabelecem diretrizes ou princípios materialmente uniformes a serem observados pelos demais entes da Federação quando da elaboração de normas específicas, no exercício da competência suplementar. Têm eficácia nacional e não apenas federal.

No particular, releva destacar a competência da União para editar normas gerais em matéria de licitação e contratação pelas administrações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (CF/1988, art. 22, XXVII).

A hierarquia que determina a subordinação das normas especiais às gerais decorre de seu conteúdo e não de sua fonte de emanção.

2.4 Processo legislativo

2.4.1 Processo legislativo comum

A competência legislativa implica responsabilidade. Pode-se afirmar que o poder de legislar converte-se em dever de legislar. No contexto da vida moderna, não apenas o legislador tem o dever de legislar, mas precisa, mais, fazê-lo como resposta rápida e eficaz às questões que surgem, e em conformidade com as normas constitucionais.

É tarefa do legislador, ainda, suprir as lacunas e corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor, sem perder de vista, no entanto, que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade. Nesse contexto, a promulgação de leis supérfluas configura abuso do poder de legislar.

É nesse limiar, entre o dever de legislar de maneira rápida e a obrigação de fazê-lo com precisão e eficácia, respeitando os limites da Constituição, que o poder/dever de legislar deve ser exercido. De igual modo, o poder regulamentar (CF/1988, art. 84, IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não comporta contradições, ainda que situadas em planos diversos.

A Constituição de 1988 ampliou as possibilidades de se questionar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público, além de preservar íntegro o sistema de controle incidental de normas, permitindo que qualquer juiz ou tribunal afaste a aplicação da lei inconstitucional no caso concreto. Isso significa que as pessoas encarregadas da elaboração das leis e normas deverão ter sempre em vista a existência dos órgãos de controle.

2.4.1.1 Conceito

Processo legislativo é o conjunto de normas que regulam a elaboração dos atos normativos primários (CF/1988, art. 59), quais sejam, as emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, leis ordinárias, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Classifica-se, de acordo com suas fases procedimentais, em:

- a) processo legislativo ordinário (CF/1988, art. 61): é adotado para a elaboração das leis ordinárias, cabendo sua iniciativa a qualquer membro ou comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso, ao Presidente da Repú-

blica, ao Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (iniciativa popular, CF/1988, art. 61, § 2º). Nesse rito, as fases a que estão sujeitos os projetos de lei são: a discussão, votação, aprovação, sanção (estando sujeitos a eventual veto presidencial), promulgação e publicação;

- b) processo legislativo sumário: difere do ordinário por estabelecer prazo máximo para apreciação do projeto de lei, a pedido do Presidente da República (CF/1988, art. 64); e
- c) processo legislativo especial: é adotado para a elaboração de todos os demais atos normativos primários (CF/1988, art. 59), com previsão de ritos diversos a depender do ato normativo em edição.

2.4.1.1.1 Emendas Constitucionais

O processo legislativo especial, adotado para a proposição e aprovação de emenda à Constituição, está regulado no artigo 60 da CF/1988. Sua iniciativa compete: (i) ao Presidente da República; ou (ii) a um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado; ou (iii) a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação. O quórum para sua aprovação também é diferenciado, sendo necessários três quintos dos membros em ambas as casas legislativas, em dois turnos de votação.

2.4.1.1.2 Leis complementares

À lei complementar, como já foi dito, cabem as matérias expressamente reservadas pela Constituição, além de aplicar-se quórum diferenciado de maioria absoluta (CF/1988, art. 69).

2.4.1.1.3 Medidas provisórias

As medidas provisórias, inovação da Constituição de 1988, são atos de caráter excepcional e de iniciativa exclusiva do Presidente da República, com cabimento exclusivamente em casos de relevância e urgência. Têm prazo de vigência determinado e dependem, para sua conversão em lei, de aprovação nas duas casas do Congresso Nacional, iniciando-se pela Câmara dos Deputados. A Constituição estabelece, ainda, seus limites materiais, ou seja, as matérias sobre as quais pode versar, sendo as vedações elencadas no seu artigo 62, § 1º.

2.4.1.1.4 Decretos legislativos

São atos normativos primários de competência exclusiva do Congresso Nacional. Sua iniciativa depende do Presidente da República ou do próprio Congresso. Seu rito é próprio, já que não se submete à sanção e seu quórum de aprovação é a maioria relativa.

2.4.2 Processo normativo na ANTT

A Resolução ANTT nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009, que aprovou seu Regimento Interno, estabelece a distribuição das competências internas e procedimentos formais para o desenvolvimento da atividade normativa dessa Agência. Observa-se que as atribuições dos diversos agentes envolvidos no processo normativo são feitas de acordo com os níveis hierárquicos e competências materiais.

Neste contexto, vale destacar os seguintes dispositivos que contemplam a distribuição das competências internas:

Art. 1º A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, instituída pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, é entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes, vinculada ao Ministério dos Transportes, com a qualidade de órgão regulador da atividade de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e da atividade de prestação de serviços de transporte terrestre, com sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

Art. 25. À Diretoria da ANTT compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

[...]

VIII - exercer o poder normativo da ANTT;

Art. 27. São atribuições comuns aos Diretores:

[...]

VI - contribuir com subsídios para proposta de ajustes e modificações na legislação, necessários à modernização do ambiente institucional de atuação da ANTT.

Art. 40. À Procuradoria-Geral, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, compete:

I - executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos;

II - emitir pareceres jurídicos, submetendo à aprovação da Diretoria aqueles que se refiram a matéria de responsabilidade regulamentar da ANTT, e os que tratem de interpretação da legislação relacionada à esfera de atuação da Agência;

[...]

VI - assistir as autoridades da ANTT quanto aos aspectos da legalidade ad-

ministrativa dos atos a serem praticados, inclusive examinando previamente os textos de atos normativos, os editais de licitação e outros atos dela decorrentes, bem assim os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação;

Art. 54. À Superintendência de Marcos Regulatórios compete:

I - propor normas e procedimentos para gestão das atividades de regulação, objetivando a uniformização institucional da prática regulatória e da gestão dos contratos de outorga;

Art. 63. À Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros compete:

I - promover a regulamentação dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros;

[...]

XI - elaborar e propor normas e padrões técnicos relativos aos serviços de transporte de passageiros;

[...]

XVI - avaliar e propor regulamentações específicas que propiciem o desenvolvimento dos serviços e o melhor atendimento das necessidades de movimentação de pessoas nos modais terrestres;

Art. 105. O processo decisório da ANTT obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 108. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública com os objetivos de:

I - recolher subsídios para o processo decisório da ANTT;

II - propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte terrestre a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões;

III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e

IV - dar publicidade à ação regulatória da ANTT.

§ 1º No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia comunicação à Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Na invalidação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

§ 3º Os atos normativos da ANTT somente produzirão efeito após publicação no Diário Oficial da União e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação.

Art. 109. A formalização das decisões da Diretoria e do Diretor-Geral da ANTT será efetivada por atos do Diretor-Geral, observados:

I - Resoluções: quando se tratar de matéria normativa de atribuição da Diretoria, em conformidade com o art. 25 deste Regimento, ou quando se tratar de matéria que envolva multiplicidade de interesses de terceiros;

II - Deliberações: demais decisões da Diretoria ou do Diretor-Geral, em conformidade com a legislação e este Regimento; e

III - Portarias, Despachos e Ordens de Serviço: quando se tratar de atos de gestão de atribuição do Diretor-Geral, em conformidade com o art. 26 deste Regimento.

Por oportuno, vale transcrever os artigos 25 e 26 da Resolução em comento:

Art. 25. À Diretoria da ANTT compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

- I - decidir sobre o planejamento estratégico da ANTT;
- II - estabelecer as diretrizes funcionais, executivas e administrativas a serem seguidas, zelando pelo seu efetivo cumprimento;
- III - decidir sobre políticas administrativas internas e de recursos humanos e seu desenvolvimento;
- IV - manifestar-se sobre os nomes indicados pelo Diretor-Geral para o exercício dos cargos de Superintendentes de Processos Organizacionais;
- V - aprovar o regimento interno da ANTT e suas alterações;
- VI - deliberar sobre a criação, a extinção e a forma de supervisão das atividades das Unidades Regionais;
- VII - delegar a Diretor competência para deliberar sobre aspectos relacionados com as Superintendências de Processos Organizacionais;
- VIII - exercer o poder normativo da ANTT;
- IX - aprovar normas de licitação e contratação próprias da ANTT;
- X - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem assim decidir pela prorrogação, transferência, intervenção e extinção em relação a concessões, permissões e autorizações, obedecendo ao plano geral de outorgas, normas, regulamentos de prestação de serviços e dos contratos firmados;
- XI - aprovar propostas de declaração de utilidade pública necessárias à execução de projetos e investimentos, no âmbito das outorgas estabelecidas, nos termos da legislação pertinente;
- XII - decidir sobre a aquisição e a alienação de bens;
- XIII - autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor;
- XIV - aprovar a proposta orçamentária da ANTT, a ser encaminhada ao Ministério dos Transportes;
- XV - aprovar a requisição, com ônus para a ANTT, de servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, quaisquer que sejam as funções a serem exercidas, nos termos do art. 16 da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000;
- XVI - autorizar, na forma da legislação em vigor, o afastamento do País de servidores para o desempenho de atividades técnicas e de desenvolvimento profissional;
- XVII - deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos; e
- XVIII - aprovar normas de organização dos procedimentos referentes às reuniões da Diretoria da ANTT.

Art. 26. Cabe ao Diretor-Geral a representação da ANTT, o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, exercendo a coordenação das competências administrativas e a presidência das reuniões da Diretoria.

Como já foi salientado, o poder regulamentar deve ser exercido estritamente dentro dos limites formais e materiais estabelecidos pela lei, tendo sempre em vista os órgãos de controle.

3 CONCLUSÃO

O breve estudo contemplado no presente relatório teve como objetivo ser um balizador didático para a futura avaliação legislativa e respectiva proposta de adequação, que são os objetos do Produto 7. Tratou-se de buscar a indicação do “norte” que a avaliação deverá seguir, a fim de evitar a propositura de alterações ou inovações legislativas inócuas, material ou formalmente inconstitucionais ou de difícil implementação, em consonância com a relevância e a responsabilidade do papel exercido pelo regulador.

REFERÊNCIAS

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Método, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

REALE, Miguel. **Horizontes do direito e da história**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.