

ARTESP: ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE A REGULAÇÃO DE TRANSPORTES

Ana Carolina Pazin COSTA¹
Debora Belloni FERRARI²
Ingrid Fernanda Gomes FABRIS³
Letícia Santello BERTACO⁴
Ludmila Celistrino TEIXEIRA⁵

RESUMO: Este artigo busca apresentar e definir a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP. Relatando sua fundamentação constitucional, infraconstitucional e as formas de como ela intervém no Estado, através da prestação de serviços públicos por meio de organizações estatais e instituindo a privatização ou terceirização dos serviços públicos.

Palavras-chave: Transportes. Intervenção do Estado. Agências Reguladoras. Fiscalização.

1. INTRODUÇÃO

A ARTESP foi criada pela Lei Complementar nº 914 em 14 de janeiro de 2002 por Geraldo Alckmin, na época governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais. Sua regulamentação veio com o Decreto 46.708 em 22 de abril do mesmo ano.

Na primeira parte mostram-se de maneira sucinta os aspectos da importância da intervenção do Estado, através do planejamento, políticas e investimentos públicos; na segunda parte, o trabalho descreve a fundamentação constitucional e infraconstitucional que deu sustentação à intervenção do Estado na economia no caso pesquisado, seguindo com a definição da ARTESP, a indicação dos órgãos públicos que tiveram atuação no caso, identificando a esfera de poder a que

¹ Discente do 3º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. anapazin@unitoledo.br

² Discente do 3º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. deborabelloni@unitoledo.br

³ Discente do 3º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. ingridgomes@unitoledo.br

⁴ Discente do 3º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. leticiabertaco@unitoledo.br

⁵ Discente do 3º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. ludmilateixeira@unitoledo.br

pertencem e os efeitos de ordem prática do respectivo instrumento estatal. Na seqüência apresentam-se as agências reguladoras e por fim as considerações finais.

2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E SEUS EFEITOS

O termo intervenção geralmente refere-se a um sentido negativo de intromissão. Etimologicamente, o vocábulo significa “ação ou efeito de meter-se de permeio, intrometer-se, em matéria à qual não pertence” (SOUSA, Washington Peluso Albino de).

Na doutrina do Direito Econômico, a atuação do Estado na economia recebeu o nome tradicional de intervenção. Explica-se como o estado sendo garantidor da liberdade de mercado para que funcionassem as suas leis naturais de auto-regulamentação. Dessa forma, a expressão intervenção "apresenta-se portadora de um preconceito liberal, quando era vedado ao Estado interferir em qualquer atividade econômica" (SOUSA, Washington Peluso Albino de).

A atuação do Estado na economia pode acontecer de diversas formas, sempre com fins de implementar a política econômica adotada. O Estado age diretamente como sujeito atuante no mercado por meio de empresa pública, sociedades de economia mista e subsidiárias. E o Estado pode atuar sob regime de monopólio legal (artigo 177 da CF/88) ou como agente regulador pelo regime econômico privado, conforme o artigo 173 §§ 1º e 2º da CF/88. Ressalte-se que com a CF/88, a atuação direta do Estado passa a ser exceção, como sugere o ‘caput’ do artigo 173 da Constituição que "(...) a exploração direta de atividade econômica só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".

Já a atuação indireta do Estado na economia recebeu maior relevo pela Constituição Federal. A atuação indireta do Estado pode acontecer pela normatização ou pela regulação da economia. A normatização apresenta-se como a produção de normas de transformação da economia, com o objetivo de viabilizar a realização das políticas econômicas adotadas pela Constituição. Assim, a regulação é a forma de atuação estatal mais coerente com a constitucionalidade.

A primeira forma de intervenção do Estado na economia é através da prestação dos serviços públicos por meio de organizações estatais, a qual já havia demonstrado sua não efetividade; a segunda forma funciona instituindo a privatização ou terceirização dos serviços públicos, permitindo ao mercado a auto-regulação.

A terceirização dos serviços públicos busca alcançar objetivos além da modernização da Administração Pública, tais como: reordenar a intervenção do Estado na economia, concentrar esforços em áreas e setores em que seja fundamental a presença do Estado, reduzir ou melhorar o perfil da dívida pública, ampliar os investimentos da iniciativa privada e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais.

2.1. Fundamentação Constitucional e Infraconstitucional da Intervenção do Estado na Economia na ARTESP

A Constituição Federal não apresenta fundamentação que trate claramente de Agência Reguladora, mas apenas de Órgão Regulador (arts. 21, XI e 177, §2º, III, ambos da Constituição Federal de 1988) que demonstraria a idéia de submissão à Administração Pública, dela fazendo parte. E essa falta de positivação expressa é forte argumento para a inconstitucionalidade das referidas Agências.

O artigo 174 da Constituição Federal indica que o modelo do Estado não é intervencionista, mas regulador, e que tem caráter subsidiário. Assim, cabe aos particulares o exercício das atividades e ao Governo, fiscalizar-lhes.

A competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União, por força do artigo 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal.

Os estados-membros e o Distrito Federal somente poderão legislar sobre trânsito e transporte se houver autorização formal da União, por meio de lei complementar aprovada pelo Congresso Nacional e, ainda assim, essa delegação somente poderá alcançar a legislação sobre “questões específicas” (CF, art. 22, parágrafo único).

Além disto, a Constituição Federal, no artigo 21, inciso XII, "e", afirma competir também à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão

ou permissão: serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros. Ainda, no campo específico do transporte coletivo municipal, o artigo 30, inciso V, faz referência expressa à competência municipal:

Artigo 30: “Compete ao Município: (...)

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”;

Esta norma garante ao Município a competência para prestar os seus serviços de transporte coletivo.

Da Constituição Federal de 1988, artigo 21 reza que: “Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres”;

Artigo 22: “Compete privativamente à União legislar sobre:

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

XI - trânsito e transporte”;

Art. 174. “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Além das fundamentações sobre a intervenção dispostas na Lei Maior, há ainda decretos e leis que rezam sobre a atuação da ARTESP no que concerne ao assunto de trânsito e transporte, como especificados abaixo, tais como Os decretos 46.708/2002, 48.073/2003, 29.913/1989, 29.912/1989, 54.311/2009 e as leis 914, de 14 de janeiro de 2002, 11.258, de 6 de novembro de 2002 e 13.541, de 7 de maio de 2009.

2.1.1. Aspectos relevantes da ARTESP

De acordo com o artigo 1º, ‘caput’, da Lei Complementar nº 914/02, a ARTESP foi implementada como autarquia de regime especial. As autarquias são criadas por lei para executar atividades típicas da administração pública, de forma descentralizada. Têm patrimônio formado por recursos próprios. Sua organização interna pode vir através de decretos, que emanam do Poder Executivo; de portarias

(ministérios, secretarias); regimentos ou regulamentos internos. Ela é portanto dotada de autonomia orçamentária, financeira, técnica, funcional, administrativa e poder de polícia, com a finalidade de regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos a entidades de direito privado.

A Agência é responsável pela regulamentação e fiscalização do Programa de Concessões Rodoviárias, implantado a partir de 1998 pelo Governo do Estado de São Paulo, assim como pelos serviços autorizados de transporte intermunicipal de passageiros e todos os serviços de transporte que venham a ser delegados no futuro.

Assim, promove o equilíbrio nas relações entre os usuários das rodovias, do transporte coletivo, concessionárias, empresas permissionárias e o Estado, assegurando o cumprimento do disposto nos contratos de concessão, gerenciando a qualidade dos serviços, o nível dos investimentos, a regularidade e a segurança da operação. Sua missão é promover e garantir a prestação de serviços de transporte de excelência, seguro e sustentável, compatível com as necessidades coletivas.

A Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002, que criou a ARTESP foi decretada pela Assembléia Legislativa e sua promulgação foi feita pelo governador do Estado de São Paulo. Essa pertence, portanto, a esfera do Poder Estadual e sofre interferência do Poder Executivo e Legislativo.

3. ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA REGULADORA

As Agências Reguladoras são consideradas entidades relativamente recentes, pois começaram a atuar somente a partir da década 80 na América Latina. Sendo assim o papel desses órgãos ainda é pouco conhecido pela sociedade.

Com a necessidade de um órgão que atuasse não apenas como fiscalizador, mas também como intermediário entre as partes envolvidas, Estado, empresas privadas e usuários, seu surgimento deu-se em decorrência natural das privatizações, concessões e permissões de serviços públicos.

Os principais papéis das Agências são:

- assegurar o cumprimento das normas que regulamentam os serviços públicos delegados;

- garantir a execução de contratos firmados entre o Estado e a iniciativa privada.

São órgãos técnicos, dotados de autonomia e independência tanto em relação ao empresariado quanto ao Governo. Ao promover o equilíbrio de interesses de ambos, ganha a sociedade que recebe serviços melhores e mais eficientes.

No caso da ARTESP, a regulamentação e fiscalização dos mais de 3,5 mil quilômetros de rodovias concedidas e das mais de 1.100 linhas do transporte intermunicipal de passageiros são baseadas em um conjunto de leis e decretos promulgados pelo Governo Federal e Estadual.

Conforme regulamento aprovado pelo decreto 46.708, de 22 de abril de 2002, dentre as principais atribuições da ARTESP em relação às concessões rodoviárias está a garantia de todas as exigências previstas em editais: obras de modernização e ampliação da malha, cumprimento do programa de redução de acidentes, operação e manutenção das rodovias de acordo com parâmetros internacionais de qualidade.

A ARTESP é responsável pelo licenciamento das empresas que operam no setor e pelas vistorias realizadas na frota composta por cerca de 14 mil veículos no que tange ao transporte intermunicipal de passageiros. Esta também regulamenta e fiscaliza a operação do Sistema de Transporte Intermunicipal de passageiros em todo o Estado, exceto nas ligações de competência da EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, áreas circunscritas às regiões metropolitanas estabelecidas, de São Paulo, de Campinas e da Baixada Santista.

4. CONCLUSÃO

As primeiras agências reguladoras - autarquias, isto é, entidades descentralizadas dotadas de autonomia gerencial, nasceram nos anos 30, criadas por Getúlio Vargas como instrumentos de superação da crise provocada , em 1929, pela quebra da Bolsa de Nova York. Porém tais agências ganharam maior espaço na América Latina a partir da década de 80.

Atuando tanto na fiscalização, como também sendo intermediadora entre Estado, empresas privadas e a sociedade - usuários, as agências reguladoras

surgiram em resultado as privatizações, concessões e permissões de serviços públicos. Sendo essas formas de interferências do estado na economia.

A regulação pode se dar por meio de fiscalização, incentivo e planejamento do Estado no domínio econômico. O propósito que está por trás da criação de agências, como a ARTESP é a necessidade de dar especialização e eficiência a cada atividade que a agência pretende desempenhar. Elas fazem parte da estrutura estatal, mas considera-se mais conveniente estabelecer um órgão especificamente dedicado á atividade, com pessoal especializado na tarefa, com carreiras estruturadas e com estruturas mais ágeis do que as grandes máquinas ministeriais. As agências são dotadas de autonomia política, estrutural e financeira, porém permanecem sujeitas ao crivo do Poder Judiciário.

Com a ideia de dependência a administração pública, dela fazendo parte as agências reguladoras e por não possuírem claramente fundamentação constitucional que permitam explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: serviço de transpote rodoviario, interestadual e internacional de passageiros conforme disposto no art. 21, incisos XI, e XII.

Dessa forma, podemos concluir que a competência para legislar sobre regras de transito e transporte intermunicipal será do Estado-membro, nos termos da Constituição Federal de 1988. Fora as fundamentações da Constituição, há ainda leis e decretos que falam sobre a atuação da ARTESP.

Em face dessa realidade, tem sido comum o Supremo Tribunal Federal (STF) declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais que tratam sobre trânsito e transporte como sendo inconstitucional, reafirmando assim a competência privativa da União para legislar sobre essa matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTESP - Disponível em <http://www.artesp.sp.gov.br>

BARROSO, Luís Roberto - **Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática.** Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3209>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CORRÊA, Leonardo Alves - **Direito Econômico e crise do Neoliberalismo de Regulação: por uma reafirmação da ordem econômica constitucional**.

Disponível em http://fbde.org.br/boletim/boletim_n5.htm.

DECRETO N° 46.708, DE 22 DE ABRIL DE 2002

Aprova o Regulamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte no Estado de São Paulo - ARTESP, criada pela Lei Complementar n° 914, de 14 de janeiro de 2002.

LEI N° 914, DE 14 DE JANEIRO DE 2002

Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP.

DECRETO N° 48.073, DE 08 DE SETEMBRO DE 2003

Aprova o Regulamento do Serviço Rodoviário Intermunicipal de Transporte Coletivo de Estudantes, criado pela Lei n° 11.258, de 6 de novembro de 2002.

LEI N° 11.258, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2002

Projeto de lei n° 309/2001, do deputado Luiz Gonzaga Vieira - Dispõe sobre serviços rodoviários intermunicipais de transporte coletivo de estudantes.

DECRETO N° 29.913, DE 12 DE MAIO DE 1989

Aprova o Regulamento dos Serviços Rodoviários Intermunicipais de Transporte Coletivo de Passageiros (serviço regular).

DECRETO N° 29.912, DE 12 DE MAIO DE 1989

Dispõe sobre a aprovação do Regulamento do Serviço Intermunicipal de Transporte Coletivo de Passageiros sob Regime de Fretamento.

LEI N° 13.541, DE 07 DE MAIO DE 2009

Proíbe o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, na forma que especifica.

DECRETO N° 54.311, DE 07 DE MAIO DE 2009

Institui a Política Estadual para o Controle do Fumo, regulamenta a Lei n° 13.541, de 7 de maio de 2009, que proíbe o consumo de produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, em ambientes de uso coletivo, total ou parcialmente fechados, e dá providências correlatas.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – **Decreto N° 46.708/02**

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br>

MORAES, Alexandre de - **Competência. Transito e Transporte intermunicipal**.

Constituição Federal. Disponível em <http://www.justitia.com.br/revistas/3dy1dz.pdf>

UNICAMP – Disponível em <http://libdigi.unicamp.br>

Vicente, Paulo - **Competência para legislar sobre trânsito e transporte. Ponto dos Concursos.** Disponível em <http://www.pontodosconcursos.com.br>

SOUSA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico.**