



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade

Public transport and urban development: legal aspects of the National Mobility Act

Thiago Marrara

Resumo: O presente artigo relaciona o problema dos transportes e da mobilidade urbana com o desenvolvimento. A partir disso, aponta o conceito de mobilidade e debate três fatores responsáveis por sua queda nas cidades brasileiras. Trata então de normas trazidas pela Lei de Mobilidade Urbana e discute, especificamente, alguns aspectos do regime jurídico do transporte público coletivo e o transporte individual de interesse público.

Palavras-chave: Transporte público; mobilidade; desenvolvimento urbano.

Abstract: This essay analyses the relation between transport, urban mobility and development. On this basis, it points out the concept of mobility and debates three factors by which Brazilian cities have faced a mobility decrease. Besides, it examines the Urban Mobility Act and discusses some issues related to the norms regarding collective public transportation means and public interest private ones.

Keywords: Public transportation; mobility; urban development.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p120-136>

Artigo submetido em: maio de 2014 **Aprovado em:** setembro de 2014

TRANSPORTE PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO URBANO: ASPECTOS JURÍDICOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE

Thiago MARRARA*

Sumário: 1 Introdução: desenvolvimento urbano e transportes; 2 O retrocesso da mobilidade nas cidades brasileiras: três fatores; 3 Eis que se edita a Lei de Mobilidade...; 4 O peculiar “serviço de interesse público” de transporte individual; 5 Transporte público coletivo; 6 Três desafios do transporte público: financiamento, qualidade e acessibilidade; 7 Conclusão; 8 Referências bibliográficas.

1 Introdução: desenvolvimento urbano e transportes

Nem tudo que cresce se desenvolve. E crescer desordenadamente, sem planejamento, sem rumo, sem proporcionar ganhos de qualidade de vida é um dos problemas centrais das cidades brasileiras. Espaços urbanos se expandem territorialmente, tornam-se mais densos em termos demográficos, mas o bem-estar dos cidadãos urbanos com frequência se reduz, encolhe, degrada-se em vez de aumentar. Esse fenômeno ilustra a inexistência de uma associação necessária entre crescimento e desenvolvimento, processos aqui aplicados às cidades.

Enquanto o crescimento assume caráter marcadamente quantitativo, o desenvolvimento representa uma marcha qualitativa. Daí porque nem todas as cidades que crescem automaticamente se desenvolvem e nem todas as que se reduzem, em termos populacionais, espaciais ou econômicos, estão em retrocesso. Além disso, é possível que o desenvolvimento urbano ocorra sem que haja qualquer alteração quantitativa do espaço urbano, da população ou da economia local. Tal constatação novamente evidencia que desenvolvimento e crescimento são processos que se influenciam negativa ou positivamente, mas, em essência, são distintos.

Referida premissa não passou despercebida pelo legislador no momento de elaboração do Estatuto da Cidade. Nele, o desenvolvimento é traduzido na função social da cidade que, segundo o art. 2º, inciso I, impõe a concretização do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a presente e as futuras gerações.

Dessa diretriz central da política urbana brasileira, extrai-se uma conclusão simples: o desenvolvimento se constata na medida em que avança o grau de concretização de direitos fundamentais das mais diversas ordens no cenário urbano. Quanto mais direitos a cidade viabilizar, mais intensamente ela cumprirá sua função social. Desenvolvimento urbano, portanto, é processo histórico pelo qual se ampliam as

* Professor de direito administrativo e urbanístico da Nova Faculdade de Direito da USP (FDRP). Doutor em direito pela Universidade de Munique (LMU) e livre-docente pela USP. Coordenador do grupo de pesquisa de direito administrativo da FDRP (GDA) e do Seminário de Pesquisa de Direito Administrativo (SPDA). Advogado consultor. marrara@usp.br

condições de execução de direitos fundamentais pelos cidadãos urbanos. E nesse pacote de condições se incluem tanto os serviços, quanto as infraestruturas, os recursos naturais, os recursos financeiros, as atividades econômicas e os devidos limites à liberdade e à propriedade privada e estatal.

A política de transporte, nesse contexto, representa uma das ferramentas de ampliação da mobilidade urbana, a qual também se insere como condição essencial para a viabilização da função social da cidade, ou seja, do desenvolvimento urbano. Por isso, nas linhas seguintes, pretende-se evidenciar com mais detalhes como se estabelece a relação entre transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano; como a legislação interfere nessa relação mediante a criação de uma disciplina normativa para o transporte urbano quer na modalidade pública e coletiva, quer na modalidade de interesse público e atendimento privativo. Ademais, serão destacados alguns desafios da política de transporte urbano, quais sejam: o do financiamento, da qualidade e da universalidade (ou igualdade), buscando-se ressaltar o papel do direito em sua superação.

2 O retrocesso da mobilidade nas cidades brasileiras: três fatores

Em poucas palavras, mobilidade indica a possibilidade de locomoção e seu grau ou intensidade.¹ Mobilidade urbana, por conseguinte, designa o grau de movimento possível na cidade, ou melhor, a facilidade com a qual pessoas se locomovem e cargas são transportadas no tecido urbano. Quanto maior a mobilidade, mais simples e rápida se supõe que seja a movimentação de pessoas e objetos.

Sob o prisma jurídico, a mobilidade ganhou enorme espaço nas últimas décadas. Inúmeros países passaram a elaborar políticas públicas para promovê-la, inclusive por meio de lei. A ciência jurídica, por sua vez, intensificou seu interesse sobre o assunto, o que multiplicou estudos na área.² Diante desses fenômenos, a pergunta inicial que se põe aos juristas é evidente: Por que o ordenamento disciplina a mobilidade? Por que o Legislativo cria políticas de mobilidade e determina à Administração Pública a execução de planos e outras medidas restritivas e prestativas nesse campo? Enfim, por que o direito e sua ciência se interessam pelo assunto?

Para todas essas indagações, há respostas com uma mesma raiz. Todas remetem o jurista novamente ao desenvolvimento urbano e à função social da cidade.

A mobilidade constitui uma das principais condições materiais para que a cidade cumpra suas funções. O motivo pelo qual o ser humano se reúne em aglomerações urbanas – espaços marcados por culturas, atividades econômicas, instituições e características geográficas próprias que as distinguem do mundo rural – está no fato de que o espaço urbano propicia intensas trocas. Não se está a falar apenas de trocas

¹ Sobre a problemática, Magagnin; Silva, 2008.

² Cf., entre outros, Guimarães, 2012.

no sentido jurídico de permuta, de dar um objeto não pecuniário para receber outro. Troca aqui é substantivo usado em sentido amplo. A cidade facilita trocas de objetos e também de sentimentos, de informações, de cultura, de prazer, bem como da força de trabalho por remuneração, salário, vencimentos. O espaço urbano é um espaço de trocas, o que pressupõe contatos e fluxos.³

Como espaço de contatos, de fluxos, de trocas, a capacidade de os cidadãos urbanos satisfazerem suas necessidades depende de um fator essencial: a mobilidade! É a capacidade de se deslocar pelo tecido urbano com facilidade, velocidade, segurança e a um custo razoável que permite ao cidadão extrair das cidades os benefícios que elas, em sua essência, devem oferecer à coletividade. A mobilidade, a possibilidade real e plena de locomoção de pessoas e de movimentação de cargas, pelos mais diversos meios de transporte, são instrumentos pelos quais a cidade se aproxima de sua função social ideal. Dizendo de outro modo: a mobilidade é uma condição urbana instrumental para o direito urbanístico. Ela não configura um fim em si mesmo, mas sim o requisito essencial para que se concretizem a liberdade de iniciativa, a liberdade de manifestação, o direito ao lazer e à cultura, o direito ao trabalho, o direito ao mínimo de bem estar por meio do acesso a serviços públicos sociais e econômicos etc.

Por via reversa, um espaço urbano sem mobilidade é um espaço contrário a direitos.⁴ Eis o grande problema atual! Muitas cidades brasileiras, sobretudo as de médio e grande porte, sofreram mudanças demasiadamente velozes nos planos econômico, social e urbanístico, que, entre outras coisas, reduziram a mobilidade urbana. No Brasil, ao menos três fatores podem ser indicados para justificar esse problema: um de ordem demográfica; outro de ordem político-administrativa e o terceiro, de caráter econômico-social.

O primeiro consiste no crescimento populacional das cidades desacompanhado das medidas necessárias de planejamento. O aumento demográfico induz urbanização, mas nem sempre as soluções urbanísticas individuais levam ao melhor resultado coletivo. Problemas de urbanização, de ocupação do espaço urbano, multiplicam-se quando o Estado não planeja, planeja tardiamente ou de modo falho. E mesmo cidades planejadas em sua origem, como Brasília e Belo Horizonte, podem esbarrar nesse fator.

A ausência de processos democráticos e eficientes que busquem diagnosticar as cidades e, sobre tal diagnóstico, desenvolver estratégias de desenvolvimento é uma constante no Brasil. Para superar essa desordem, o direito positivo passou a oferecer ferramentas muito tardiamente. Embora já estivesse previsto na Constituição da República, foi apenas em 2001 que o Congresso Nacional editou o Estatuto da Cidade e

³ Cf. Santos, 2001.

⁴ Nesse sentido, Marrara, 2007, p. 1-15.

estipulou as situações de obrigatoriedade de edição de plano diretor.⁵ Também foi no Estatuto da Cidade que se determinou o planejamento integrado de transportes, em favor da mobilidade. Ocorre que o Estatuto limitou a obrigatoriedade de editar referido plano a Municípios com mais de quinhentos mil habitantes,⁶ afastando os entes de médio porte que, nos últimos doze anos, viram explodir a frota de veículos e problemas de mobilidade daí gerados. Tal situação somente foi corrigida em 2012, quando se aprovou a Lei de Mobilidade Urbana e se impôs a elaboração de plano de mobilidade para todos os Municípios obrigados a editar plano diretor.⁷

Em segundo lugar, além dos problemas de planejamento, a baixa mobilidade de muitas cidades brasileiras decorre da falta de investimento, político e financeiro, em soluções de transporte coletivo de qualidade e também em meios mais sustentáveis de transporte individual, por exemplo, por bicicletas. A baixa qualidade do transporte público dissuade grande parte da população a preferir meios coletivos em detrimento de meios individuais motorizados, como carros e motocicletas.

Essa enorme insatisfação com o transporte urbano público e coletivo foi demonstrada no Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) de 2011, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). De acordo com a pesquisa, em cidades com mais de 100 mil habitantes, 41% da população considerou ruim ou muito ruim o transporte público local. Também nessas cidades, 48% da população afirmaram que o transporte público não permite que as pessoas se desloquem com facilidade. Essas e muitas outras indagações revelaram uma percepção que já era sentida por todos: a mobilidade urbana no Brasil é baixa em termos qualitativos e quantitativos!

⁵ O Estatuto da Cidade ampliou as hipóteses constitucionais de obrigatoriedade do planejamento. A Constituição da República (em seu art. 182, § 1º e 4º) prevê respectivamente uma hipótese explícita (Municípios com mais de 20 mil habitantes) e outra implícita (Municípios que pretendam usar os mecanismos de parcelamento e edificação compulsórios). Em 2001, o Estatuto da Cidade estendeu a obrigatoriedade também para Municípios que: 1) estão em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; 2) estão em área de especial interesse turístico e 3) em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Enfim, no ano de 2012, foi inserida nova hipótese de obrigatoriedade para Municípios que estão em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Hoje, portanto, são seis as hipóteses de obrigatoriedade.

⁶ De acordo com o art. 41, § 2º: no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. Acredita-se que esse dispositivo foi revogado pelo art. 24, § 1º da Lei de Mobilidade Urbana, a qual estendeu a obrigatoriedade de planos de mobilidade, afastando o critério demográfico de 500 mil habitantes. Embora o Estatuto fale de plano de transporte integrado e a Lei de Mobilidade, de mero Plano de Mobilidade, não há razão para entendê-los como tipos distintos.

⁷ Nos termos do *caput* do art. 24 da Lei de Mobilidade Urbana, o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei (...). O § 1º prescreve, ademais, que “em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido”.

Em terceiro lugar, como resultado da descrença geral da população no serviço de transporte e, de outra via, do fortalecimento de crédito, as cidades brasileiras foram inundadas nos últimos dez anos por veículos automotores de transporte privativo, sobretudo carros e motocicletas. Os dados brasileiros são espantosos sobre esse fenômeno. Enquanto a população nacional saltou de 170 milhões, em 2000, para 191 milhões, em 2010, no período de 2001 a 2012, o número de veículos avançou de 34,9 milhões para 76,1 milhões. Isso significa que a população brasileira cresceu aproximadamente 11,8% em dez anos, mas, em lapso igualmente decenal, o número de veículos engordou 138,6%! Nesse salto, o volume de motocicletas foi quadruplicado e o de carros, duplicado.

Os dados mais assustadores são os que revelam um aumento extremamente acentuado da frota de veículos automotores em regiões com menor participação no PIB e, supostamente, com menos recursos para investimento em infraestrutura viária e de mobilidade. Enquanto o sudeste e o sul tiveram aumento de 91,6% e 105,7% na frota, a expansão no centro-oeste atingiu 132,9%. Entretanto, os picos se localizaram na região nordeste e norte, em que os aumentos perfizeram 136,4% e 187,5%, respectivamente.⁸

A situação das regiões metropolitanas⁹ também se tornou especialmente complicada pelo fato de concentrarem população, ofertarem sistemas deficientes de transporte coletivo¹⁰ e receberem grande parte da frota de veículos. As 15 principais regiões metropolitanas brasileiras¹¹ atingiram, em 2012, a marca de 24.038.572 automóveis, o equivalente a 47,9% de toda a frota brasileira. Em dez anos, nessas áreas intensamente urbanizadas, o aumento da frota foi da ordem de 11,4 milhões de automóveis, ou de 90,2%.¹² Em Manaus, maior capital da região norte, o índice se elevou em aproximadamente 160% em dez anos.

3 Eis que se edita a Lei de Mobilidade...

Embora em 2001 a frota de veículos ainda não tivesse entupido muitas cidades brasileiras e destruído os poucos espaços de fluxos que existiam, os problemas decorrentes da baixa de mobilidade já eram bem conhecidos. O Estatuto da Cidade, porém, tocou no assunto de modo extremamente tímido. Uma das medidas mais

⁸ Informações do observatório de metrópoles a partir de dados de DENATRAN. Cf. Rodrigues, 2012.

⁹ Entre outros estudos, cf. Scaringella, 2001.

¹⁰ O metrô de São Paulo dispõe de aproximadamente 75km, que se somam a mais 260km de trens. As quilometragens dos metros de outras cidades de grande porte são as seguintes: Rio de Janeiro (14km); Brasília (42km); Belo Horizonte (28km); Recife (39km); Porto Alegre (15km). Apenas a título de comparação, o metropolitano de Xangai conta com 468km; o da Cidade do México com mais de 200km e o de Santiago com mais de 100km. Cf. dados disponíveis em <http://www.mobilize.org.br/estatisticas/27/extensao-do-metro-nas-cidades-do-mundo-km.html>.

¹¹ Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Campinas, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Belém, Florianópolis, Goiânia, Brasília, Belo Horizonte, Vitória e Manaus.

¹² Informações do observatório de metrópoles a partir de dados de DENATRAN. Cf. Rodrigues, 2012.

importantes do diploma para salvar a mobilidade foi ter estabelecido – como dito – a obrigatoriedade de criação do plano integrado de transportes para Municípios com mais de 500 mil habitantes.

Assim, não se podia sustentar que as determinações do Estatuto em matéria de transportes configuravam uma verdadeira política de mobilidade urbana. Ainda faltava, no Brasil, um diploma normativo que tratasse a mobilidade como um problema sério e de grandes proporções e implicações; uma lei que previsse princípios e meios necessários para conter sua queda expressiva e, quando possível, reverter o movimento em favor de sua recuperação. Eis que surgiu a Lei de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012), expressão da competência privativa do Congresso para legislar sobre “diretrizes” da política nacional de transportes – competência prevista na Constituição da República de 1988 desde sua promulgação (art. 22, inciso IX).

De modo simplificado e panorâmico, a Lei de Mobilidade, como lei de caráter nacional, aplicável a todas as esferas da federação, abrange inúmeros tópicos, dentre os quais: 1) princípios e diretrizes de mobilidade; 2) uma tipologia dos serviços de transporte; 3) regras sobre política tarifária para serviços de transporte público urbano; 4) normas sobre direitos dos usuários de serviços de transporte; 5) atribuições dos entes federativos na disciplina do transporte e 6) diretrizes para o planejamento da mobilidade e a gestão do transporte nas cidades.

Apesar desse vasto conteúdo, a Lei de Mobilidade é maculada por uma série de falhas. Muitas de suas normas têm conteúdo meramente classificatório ou explicativo de conceitos gerais, como se vislumbra em matéria de transporte. Ademais, há várias normas que são inovadoras apenas a uma primeira leitura, pois, quando se recorda da legislação administrativa, chega-se facilmente à conclusão de que muita coisa já existia no ordenamento jurídico brasileiro. Isso pode ser dito, por exemplo, a respeito de normas sobre política tarifária e também das que tratam de direitos dos usuários, os quais já decorriam de diplomas como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Concessões. Fora isso, algumas iniciativas que ali se mencionam, como as políticas de circulação restrita de que é exemplo o “rodízio”, também já eram praticadas por diversos municípios com base em suas competências para legislar sobre assuntos de predominante interesse local.

Por esses e outros motivos, não parece exagerado afirmar que grande parte das normas da Lei de Mobilidade detém caráter meramente simbólico. Elas não inovam, não trazem institutos diferenciados, não preveem instrumentos que já não pudessem ser utilizados pelos Municípios com base em suas competências constitucionais. O que a Lei faz é concentrar as normas sobre a matéria em uma política pública nacional e reiterar, por suas palavras e seu discurso, o papel da Administração Pública de cada ente federativo na criação de condições melhores de mobilidade urbana. Trata-se

muito mais de uma lei de exortação do administrador público, de lembrança, de estímulo, do que efetivamente de uma grande novidade normativa.¹³ Ressalva seja feita apenas a um aspecto já destacado: a revogação da norma do Estatuto da Cidade por uma determinação de obrigatoriedade de edição de planos de mobilidade por todos os Municípios obrigados a editarem plano diretor!

Para além desse destaque em matéria de planejamento, os princípios, as diretrizes e os objetivos da política de mobilidade, bem como a classificação dos serviços de transportes merece alguma consideração. Em realidade, são esses mandamentos que caracterizam a Lei, na medida em que ela redonda da competência do Congresso para editar “diretrizes” sobre transporte – fator que talvez explique sua natureza mais simbólica, do que efetivamente criativa.

Em vários artigos, mas principalmente nos art. 5º, 6º e 7º e seus muitos incisos, a Lei arrola princípios, diretrizes e objetivos.¹⁴ Não resta nada evidente, porém, como esses três substantivos e, por conseguinte, esses três artigos são distintos. O legislador os separou por que seu efeito jurídico é diferenciado? Qual é a razão de falar de três grupos de disposições que nada têm de muito concreto?

Considerando-se que o legislador não utiliza palavras inúteis e não distribui disposições com idêntica função normativa em diferentes locais do texto legal, é possível fazer uma proposta de interpretação desses três dispositivos da seguinte maneira.

Os princípios seriam os valores centrais da política nacional de mobilidade, seriam as características que marcam essa política e sua execução. Daí a menção, no art. 5º, à gestão democrática, à equidade no uso de espaços e infraestruturas, à sustentabilidade. As diretrizes, previstas no art. 6º, seriam micropolíticas ou detalhamentos da política de mobilidade e que deveriam ser desenvolvidas por todos os entes. Nisso se incluem políticas de articulação dos transportes com outras áreas (como educação, trabalho etc.); políticas de priorização de meios não motorizados de transporte; políticas de integração de modais etc. Essas diretrizes, do ponto de vista normativo, deveriam ser priorizadas pela Administração Pública na concretização da política nacional de mobilidade e dentro dos limites de competência de cada ente. Os objetivos, enfim, seriam os alvos ou os resultados que a execução da política deveria ocasionar. Nisso se incluem a redução da desigualdade, a promoção da inclusão social, a promoção do acesso a serviços e a infraestruturas, a ampliação da qualidade de vida

¹³ Sobre os diferentes discursos nas leis administrativas, cf. as reflexões de Sundfeld (2014).

¹⁴ Fala-se de vários artigos, pois a Lei é extremamente repetitiva. Além dos três dispositivos em comento, há outros que repetem diretrizes. Em verdade, o termo “diretrizes” aparece 15 vezes na Lei! O dispositivo mais mal elaborado certamente é o art. 2º, cuja redação dispõe: “a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana”.

na cidade etc. Em termos jurídicos, o reconhecimento desses objetivos em lei por uma decisão do Congresso Nacional restringiria a margem de discricionariedade da Administração Pública e importaria que a finalidade de suas ações, em matéria de mobilidade, fosse aderente às determinações do art. 7º da Lei de Mobilidade Urbana.

Além da vasta fixação de valores, estratégias e finalidades, o legislador se preocupou com a construção de muitas classificações e definições. Em alguns momentos, o leitor pode inclusive confundir a Lei de Mobilidade com um dicionário ou um livro de doutrina jurídica. O problema é que esse tipo de lei classificatória tem pouca implicação prática quando não agrega normas de conteúdo. Eis outra crítica a se direcionar ao diploma em comento. O legislador valorizou a classificação dos meios de transportes de modo intenso, mas quase nada ofereceu a respeito do regime jurídico dos transportes.

Resgatando-se o foco e deixando-se de lado as críticas, fato é que a Lei prevê: 1) de acordo com um critério técnico, o transporte não motorizado (dependente do esforço humano ou animal e que é considerado preferencial na lei) e o motorizado; 2) conforme um critério que valoriza os beneficiários, o transporte coletivo ou individual; 3) de acordo com o objeto transportado, o transporte de cargas ou de passageiros; 4) conforme o regime jurídico, o transporte público ou privado, bem como o transporte de interesse público (que não consta da classificação, mas é tratado na Lei de Mobilidade por força de alteração legislativa posterior); e 5) pelo critério do território percorrido, o transporte local (de competência do Município), intermunicipal (de competência do Estado), interestadual e internacional (ambos de competência da União).

Dessa longa lista, há três tipos de serviços que merecem consideração por sua relevância no contexto urbano e por sua disciplina na lei de mobilidade. São eles: o transporte público individual; o transporte público coletivo e o transporte privado coletivo.

4 O peculiar “serviço de interesse público” de transporte individual

O “transporte público individual” é definido na própria Lei de Mobilidade como “serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas” (art. 4º, VIII). Trata-se de meio público pelo fato de ser aberto a qualquer pessoa que deseje utilizá-lo e também por ser disciplinado intensamente pelo direito administrativo. Ao mesmo tempo, o transporte é individual por se limitar a um ou pouquíssimos beneficiários por viagem. Ademais, a natureza individualizada designa que o itinerário percorrido é personalizado, pois dependente da vontade do passageiro e não pré-estabelecido pelo Poder Público, como ocorre no transporte coletivo público. Assim, em termos de trajeto, o transporte individual é meio mais flexível seja no tocante ao regime jurídico,

seja pelo fato de facilmente se ajusta aos interesses pontuais de cada cidadão que o utiliza.

Nos termos da redação originária da Lei de Mobilidade Urbana, esse tipo de serviço estava regido por um único dispositivo que assim dispunha:

Os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob *permissão*, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das *tarifas* a serem cobradas (g.n.).

Se o serviço é público de natureza econômica, com razão estabeleceu o legislador o uso do contrato de permissão de serviço para delegá-lo a particulares (conforme prescreve o art. 175 da Constituição da República). Ademais, como público, o preço do serviço constitui tarifa, ou seja, preço regulado, disciplinado pelas regras da permissão. O regime criado pela Lei de Mobilidade em sua primeira redação parecia, destarte, bastante coerente com o que o direito administrativo prega e com o que deveria ocorrer em relação aos serviços de taxi urbano.

No entanto, em 2013, foi editada a Lei n. 12.865, a qual deu nova redação ao art. 12 da Lei de Mobilidade e nela inseriu o art. 12-A. Ambos fizeram uma pequena revolução no tratamento jurídico dos serviços ora tratados. O antigo *serviço público* de transporte individual se transformou em *serviço de utilidade pública* de transporte individual de passageiros. Com isso, a nova redação do art. 12 criou um choque com as definições da própria Lei, a qual não prevê serviços de utilidade pública.

Ignorando-se tal falha redacional, fato é que, apesar do nome, tais serviços são organizados, disciplinados e fiscalizados pelos Municípios, inclusive no tocante aos valores máximos das tarifas. Ocorre, porém, que se excluiu a ideia de serviço público e com isso desapareceu a menção ao contrato de delegação (ou seja, à permissão). Aparentemente, deixou de haver a necessidade de outorga, pois o serviço se tornou privado. Mas apenas aparentemente! Afinal, dispõe o art. 12-A, “o direito à exploração de serviços de táxi poderá ser *outorgado* a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local”.

A partir dessa nova redação, há duas interpretações possíveis. Ou o legislador quis dizer que não existe mais nenhum ato de outorga, porque o serviço não é público, mas de interesse público (privado, não monopolizado pelo Estado, mas somente regulado), razão pela qual caberá ao Município apenas a prática de atos de polícia administrativa ou, em outra opção hermenêutica, desejou o legislador registrar que, embora o serviço seja monopolizado, ao Município caberá selecionar qual o tipo de outorga de serviço utilizará: concessão, permissão ou autorização.

Embora o art. 12-A utilize a palavra “outorga”, a interpretação mais adequada da nova sistemática legal parece ser a primeira das duas acima apontadas. O argumento mais forte a favor desse entendimento se extrai do art. 30, inciso V, da Constituição da República, de acordo com o qual compete ao Município “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A partir dessa redação, mostra-se aceitável concluir que o serviço público municipal seria apenas o de transporte coletivo, não o individual. Desse modo, os serviços de táxis e assemelhados configuram unicamente atividades econômicas em sentido estrito, a qual pode sofrer controle por via da polícia administrativa quando prestados por particulares, sem prejuízo de o próprio Município instituir seu serviço em concorrência com os demais agentes econômicos. Como, entretanto, o serviço é privado de mera “utilidade pública”, é possível imaginar que nem o Município, nem os particulares os prestem. Em outras palavras, concebe-se a hipótese de que ninguém preste o serviço, porque ele é mero serviço de utilidade pública. Por não ser verdadeiramente serviço público, não haveria meio judicial para forçar o ente local a executar tal tarefa.

Diante desse cenário, o ato de outorga previsto no art. 12-A da Lei de Mobilidade Urbana não representa outorga de serviço público, mas simples ato de polícia administrativa de natureza liberatória, ou seja, ato pelo qual se licenciam particulares a prestarem atividades econômicas consistentes no transporte individual de passageiros por taxi e assemelhados. E se é assim, a tarifa mencionada pela Lei nada mais é que um preço privado controlado pelo Estado com base em lei. Não se trataria, portanto, de tarifa no sentido utilizado pelo direito dos serviços públicos. Não há que se falar, por conseguinte, de equilíbrio econômico-financeiro nesses casos, nem mesmo de controle de receitas dos prestadores do serviço pelo Estado.

Não bastasse isso, a Lei de Mobilidade, na redação alterada em 2013, previu certas regras questionáveis no tratamento desses tais serviços de transporte privado de interesse público. Considera-se problemática a determinação de que “em caso do falecimento do outorgado” do serviço de taxi, “o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos (...)”, ainda que dependentes de prévia anuência do poder público municipal e do atendimento de requisitos fixados para a outorga (art. 12-A, § 2º e 3º).

O problema dessa regra não reside em seu conteúdo. É até compreensível que alguns direitos de outorga sejam transmissíveis, desde que o interesse público seja resguardado e as condições de prestação sejam cumpridas. Afinal, se os serviços de táxis estão vinculados à subsistência de várias famílias – em semelhança ao que ocorre com os pequenos comércios realizados em feiras livres tradicionais – então faz sentido criar normas de preferência para sucessores. Todavia, seria mais adequado que essa opção

política fosse exercida por cada Município em conformidade com sua estratégia de desenvolvimento urbano. Afinal, a transferência *causa mortis* da outorga não é um assunto vinculado exatamente à mobilidade, mas sim a outras políticas no campo econômico e social. É aceitável que a Lei de Mobilidade, como conjunto de diretrizes nacionais, preveja a transferência, mas não que a imponha aos Municípios brasileiros, pois tal imposição representa violação de competências.

Esses e outros inúmeros problemas revelam a dificuldade de se compreender, com clareza, a finalidade da Lei de Mobilidade Urbana ao reger os tais “serviço de interesse público” de transporte individual de passageiros. Além das dúvidas jurídicas, resta também a indagação: em que medida a lei colaborou com a ampliação da mobilidade com o regime criado para esse tipo de transporte? Essa é a pergunta que se lança para futuros estudos.

5 Transporte público coletivo

O grande foco da Lei de Mobilidade não se volta ao serviço individual, de interesse público ou privado, mas sim ao transporte coletivo de passageiros. Nesse particular, cumpre trazer uma pequena distinção: o serviço coletivo ora constituirá atividade econômica em sentido estrito, ora serviço público.

O *transporte privado coletivo* é definido pela Lei de Mobilidade Urbana como “serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda” (art. 4º, VII). Em relação a tal serviço, o Poder Público exerce apenas poder de polícia por meio de atos de normatização, fiscalização, prevenção e repressão. Ademais, o serviço não se abre à população, mas sim a passageiros selecionados e geralmente segue trajetos personalizados e não estabelecidos pelo Poder Público.

Já o *transporte público coletivo* configura “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público” (art. 4º, VI). Essa definição se harmoniza ao art. 30, inciso V da Constituição da República, pelo qual o transporte coletivo de interesse local é essencial, devendo ser organizado e prestado pelo Município.

Em termos teóricos, o transporte público coletivo urbano: 1) é serviço público local, desde que se limite ao território de um único Município;¹⁵ 2) sujeita-se aos princípios da universalidade, da continuidade e da adequação, pilares dos serviços públicos; 3) é remunerado, inclusive mediante tarifas diferenciadas, ou gratuito; 4) aceita delegação a empresas particulares por concessão ou permissão; 5) aceita delegação a consórcios públicos formados pelo Município responsável com outros entes políticos; 6) pode ser

¹⁵ Quando envolver dois ou mais Municípios de um Estado, será serviço estadual. Se envolver áreas urbanas de Municípios pertencentes a dois ou mais Estados e a países vizinhos, o serviço público urbano será de competência federal.

viabilizado por diversas técnicas de transporte, desde o tradicional ônibus, passando pelos trens e bondes até outros tipos de veículo e 7) tem seu itinerário fixado pelo Poder Público de acordo com os princípios da eficiência, da impessoalidade e da finalidade pública.

6 Três desafios do transporte público: financiamento, qualidade e acessibilidade

Dentre tantas questões e debates hodiernos que rondam o tema do transporte público coletivo, há três que merecem especial atenção: o problema do financiamento e da tarifação; o problema da qualidade dos serviços e o da acessibilidade.

Embora a Lei de Mobilidade, em sua definição legal do serviço público urbano de transporte coletivo, mencione expressamente “itinerários e *preços* fixados pelo Poder Público” e, em outros dispositivos, fale extensamente sobre tarifas, não parece sempre impositiva a prestação remunerada desse serviço. Como serviços divisíveis, de fruição individualizável, ao organizá-los, o Município (ou outro titular) tem à disposição ao menos quatro estratégias, incluindo: 1) a oferta remunerada a preços idênticos para todos; 2) a oferta remunerada com preços diferenciados de acordo com as características do usuário (*e.g.* idade, situação escolar etc.) ou com o itinerário (*e.g.* distância, zona etc.); 3) a oferta remunerada, diferenciada ou padronizada, combinada com a oferta gratuita e 4) a oferta gratuita para todos.

A oferta remunerada com tarifa padronizada por viagem é o modelo mais conhecido no Brasil. O Município estabelece valor a ser recolhido pelo cidadão a cada uso do serviço e com os valores assim arrecadados, custeia o transporte. O problema desse modelo está em tratar igualmente todos os usuários e, por conseguinte, obstar a equidade no acesso em violação às diretrizes tarifárias constantes da Lei de Mobilidade (art. 8º). Se a tarifa é fixada para cada viagem, indivíduos que dependem de mais conexões e viagens são prejudicados, embora não necessariamente realizem trajeto maior que outros que dependam de uma única viagem. Outra violação da equidade se dá no pagamento do mesmo valor de tarifa por indivíduos de diferentes condições financeiras ou mesmo de indivíduos que usam o serviço para diferentes distâncias, mas em mesmo número de viagens. Mas as distorções não acabam aí. Quando a tarifa é utilizada isoladamente para o custeio do transporte, ela se torna extremamente cara, de modo a colocar em jogo outro princípio relevante: o da modicidade.

Por conta de todos esses problemas, a elaboração de políticas municipais de transporte coletivo urbano não deve prescindir de técnicas de diferenciação tarifária, nem mesmo de múltiplas fontes de financiamento¹⁶ – ações presentes na sistemática geral do direito administrativo dos serviços públicos e também absorvidas pela própria

¹⁶Sobre o tema, cf. Ratton Neto, 2010.

Lei de Mobilidade Urbana (art. 9º, § 5º). Nesse sentido, existem inúmeras soluções que estão à disposição do Poder Público para financiar o serviço e manusear a tarifação à luz da equidade, dentre as quais: 1) o uso de tarifas diferenciadas por horário, situação pessoal, distância etc.; 2) a previsão de certos serviços gratuitos; 3) o emprego de receitas alternativas (*e.g.* por exploração de publicidade ou de bens públicos acessórios ao serviço);¹⁷ 4) o uso de subsídios estatais por tarifas superavitárias de um mesmo tipo de serviço ou de outro, bem como por receitas de impostos; 5) a obtenção de subsídios da União, desde que o Município tenha aprovado seu Plano de Mobilidade e 6) a redução de tarifas por ganhos de produtividade.

Outro problema extremamente grave no Brasil diz respeito à qualidade dos serviços de transporte urbano prestados, conforme já demonstrado com dados do IPEA. Para solucionar esse problema, as ferramentas jurídicas também são fundamentais. Na gestão dos serviços de transporte, sobretudo os delegados por contrato de concessão, cabe à Administração Pública detalhar regras de garantia do princípio da atualidade; prever cláusulas qualitativas; dar publicidade aos parâmetros de qualidade e aos deveres do prestador do serviço; incentivar a participação popular no controle de qualidade por diferentes canais de comunicação;¹⁸ instituir mecanismos de vinculação da qualidade do serviço à sua remuneração; instituir penalidades por descumprimento de padrões de qualidade e buscar auxílio em entidades de controle de interesses públicos e difusos, como o Ministério Público, para combater irregularidades na prestação do serviço.

Enfim, atrelado ao desafio da qualidade, ao problema do financiamento do serviço de transporte público e à diretriz da equidade, encontra-se o debate da acessibilidade, tema relativo à universalidade de qualquer serviço público. Em poucas palavras, a acessibilidade indica a possibilidade de se usar um objeto físico ou de se obter uma informação com autonomia e segurança. Sob a perspectiva tradicional, os problemas de acessibilidade a serviços, edifícios e informações derivam tanto de deficiências físicas e enfermidades, quanto de fatores não patológicos, como a idade avançada e a obesidade. Em outras situações, as barreiras à acessibilidade não resultam de certa

¹⁷ De acordo com a Lei de Mobilidade Urbana (art. 10, V), as receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados não precisam ser integralmente empregadas na redução de tarifa. No contato de delegação do serviço de transporte, deve constar, porém, as que serão destinadas à modicidade tarifária. As restantes podem ser empregadas, por exemplo, para financiamento de obras necessárias ao serviço ou à sua ampliação.

¹⁸ Nos termos do art. 15 da Lei de Mobilidade Urbana, a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; III - audiências e consultas públicas; e IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

característica do indivíduo, mas de barreiras trazidas pelo próprio objeto acessado e que atingem a todos igualmente.

Em todos esses casos, cumpre ao Estado e aos particulares, de acordo com legislação específica,¹⁹ tomar medidas para reduzir os obstáculos, arquitetônicos ou não, à acessibilidade, inclusive mediante técnicas de prestação e atendimento diferenciado. E isso vale especialmente para os prestadores de serviços de transporte público. Além da adaptação do maquinário e dos imóveis utilizados no serviço de transporte, impõe-se a eles que modifiquem padrões de atendimento e criem uma cultura de respeito sem a qual a acessibilidade será impossibilitada e a universalidade, por sua vez, não passará de um belo princípio jurídico.

Não bastasse isso, é preciso compreender a acessibilidade como capacidade de acesso financeiro ao serviço de transporte público urbano, o que impõe retomar a discussão tarifária que moveu o país nos últimos anos. E sobre isso, a Lei de Mobilidade trouxe incontáveis disposições. De um lado, apontou, como objetivos de sua política nacional, a inclusão social e a redução de desigualdades (art. 7º, I) e, como diretrizes de política tarifária, a equidade e a modicidade (art. 8º, I e VI).

De outro, reafirmou mecanismos capazes de viabilizar esses princípios. Nesse particular, aponta o “déficit tarifário” (art. 9º, § 3º) para designar tarifa que não cobre o valor do serviço. Tal técnica é bem conhecida no direito administrativo e geralmente denominada “tarifa social”, como se verifica nos serviços públicos de telefonia, energia e correio. Ademais, embora a Lei de Mobilidade não mencione a gratuidade, não há dúvida de que os princípios da acessibilidade e da inclusão (como igualdade material) imporão essa estratégia em vários casos, a depender sempre de uma opção do Município.

É certo que tais medidas (tarifa deficitária ou gratuidade condicionada) terão impacto sobre o custeio do serviço, mas, para tanto, o Estado também dispõe de mecanismos compensadores, devidamente disciplinados pelo Direito e já enumerados anteriormente. Dentre eles são dignos de repetição a utilização de receitas alternativas e o uso de subsídios cruzados intersetoriais (entre usuários de diferentes tipos de serviços) ou intrasetoriais (entre usuários do mesmo tipo de serviço).²⁰

Não havendo espaço nem pretensão de se explorar detalhadamente cada um desses instrumentos, o que cabe a este breve ensaio é evidenciar uma simples afirmação.

¹⁹ Cf. Marrara, 2012, p. 159 e seguintes.

²⁰ Por oportuno, observe-se que, por força do art. 9º, § 6º, da Lei de Mobilidade, “na ocorrência de superávit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana”. Isso revela que valores obtidos com o serviço público de transporte não deverão ser usados para subsídios a outros serviços. Todavia, é de se questionar se essa determinação pode ser imposta pelo Congresso aos Municípios em uma lei de diretrizes de transporte.

Para além dos meros limites da Lei de Mobilidade Urbana, o Direito oferece (ou melhor, há bom tempo já vinha oferecendo) múltiplos instrumentos para que a Administração lide com os três desafios apontados e tantos outros. Ao Poder Público sobra a tarefa de agir com criatividade e ousadia para manusear as normas jurídicas em favor da construção de uma realidade melhor e cidades mais justas, enterrando-se em definitivo a mera repetição irrefletida e anacrônica de práticas de gestão pública no campo dos transportes urbanos, sobretudo os coletivos de natureza pública.

7 Conclusão

Ao longo dessa exposição panorâmica, buscou-se demonstrar as razões pelas quais os serviços de transporte e o sistema de mobilidade urbana representam fatores fundamentais ao desenvolvimento das cidades, entendido como um processo histórico por meio do qual o tecido urbano viabiliza a concretização de direitos fundamentais de modo crescente. Se a cidade é o espaço dos contatos, das trocas e dos fluxos, uma cidade sem mobilidade não é capaz de cumprir suas funções sociais.

Aos riscos e problemas que afetam a mobilidade urbana, o Legislativo deve reagir por meio da estruturação de políticas públicas e da oferta, à Administração Pública, de instrumentos jurídicos de ordenação da coletividade, dos serviços e de suas infraestruturas. O direito desponta, nesse cenário, como um instrumento fundamental para garantir a mobilidade e para evitar que ela se reduza, colaborando, assim, com a aproximação das cidades reais às funções ideais que o próprio direito lhes impõe.

No Brasil, os problemas de mobilidade já se sentem há décadas, sobretudo em grandes metrópoles. Mais recentemente, passaram a atingir cidades de médio porte e isso em razão de três fatores centrais, apontados nesse ensaio: a falta de planejamento, o planejamento tardio ou falho; a ausência de estratégias eficientes na gestão do transporte público e o aumento intenso da frota de veículos automotores de uso privativo.

Embora atrasada, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, criada em 2012, busca oferecer soluções para evitar alguns desses problemas e para garantir e ampliar, quando possível, a mobilidade urbana. É nesse contexto que as regras disciplinantes do serviço de utilidade pública de transporte individual e dos serviços de transporte público coletivo ganham relevo. A partir de rápido debate quanto à disciplina jurídica desses dois serviços (um econômico e outro público), revelou-se, contudo, que ao jurista e ao administrador público se impõem duas tarefas centrais: trabalhar na construção de consensos interpretativos quanto à Lei de Mobilidade Urbana de forma a superar certos problemas normativos que a caracterizam, inclusive no tocante aos dois serviços de transporte mencionados, e, mais, aproximar as normas de mobilidade ao direito administrativo geral, na medida em que este é capaz de oferecer uma série de ferramentas imprescindíveis à viabilização do transporte mais acessível, eficiente e

justo. O direito do transporte e do sistema de mobilidade urbana vai, portanto, muito além da Lei n. 12.587, de 02 de janeiro de 2012.

8 Referências bibliográficas

GUIMARÃES, Geraldo Spagno. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

IPEA. *Mobilidade Urbana- Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)*, 2ª ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

MAGAGNIN, Renata Cardoso; SILVA, Antônio Néelson Rodrigues da. A percepção do especialista sobre o tema mobilidade urbana. *Transportes*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, dez. 2008.

MARRARA, Thiago. Acessibilidade da infraestrutura urbana conceito e análise evolutiva da legislação brasileira a partir da década de 1990. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 39, 2012.

MARRARA, Thiago. Regulação local de infraestruturas e direitos urbanos fundamentais. *Revista Jurídica Virtual*. Presidência da República, v. 8, 2007.

RATTON NETO, Hostilio Xavier. Organização, gestão e financiamento de sistemas de transporte coletivo urbano. *Transportes*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 2010.

RODRIGUES, Juciano Martins. Metrôpoles em números: crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrôpoles brasileiras 2001/2011. Brasília: Observatório das Metrôpoles, 2012. Disponível em http://observatoriodasmetropoles.net/download/relatorio_automotos.pdf.

RUBIM, Barbara; LEITAO, Sérgio. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 79, 2013.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2001.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. A crise de mobilidade urbana em São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 1, jan. 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. Por um direito mais que administrativo. In: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. Coimbra: Almedina, 2014.