



ARTIGO

Gestão da Mobilidade Urbana – Uma questão atual

** Fernanda Borges Keid*

Em tempos de constantes manifestações lideradas pelo “Movimento Passe Livre”, a questão tratada pela Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), adquire uma crescente importância.

O aumento das tarifas cobradas pelos transportes públicos em todo Brasil, em confronto com a baixa qualidade oferecida aos seus usuários, causou um imenso descontentamento na população brasileira, ensejando, inclusive, a revisão, por parte do Poder Público, dos reajustes que haviam sido concedidos.

Neste sentido, importa dizer que é imprescindível a revisão, pela Administração Pública, de suas políticas voltadas ao tema, na medida em que os usuários pagantes exigirão, cada vez mais, melhorias e reformas em todo o sistema de transportes públicos.

Destarte, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) possui muitos desmembramentos, mas posso afirmar que está intimamente relacionada aos atuais acontecimentos na sociedade brasileira, porquanto estabelece, em seu artigo 5º, objetivos precípuos, tais como: a melhoria da acessibilidade e da mobilidade das pessoas e cargas nos municípios brasileiros, além da integração entre os diferentes modais de transportes.

Nota-se, ainda, o estímulo à priorização dos modais não motorizados e do serviço público coletivo, com vistas à mobilidade sustentável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

Quer me parecer, portanto, que a Lei nº 12.587/12 se mostra um importante marco na gestão de políticas públicas municipais, de forma articulada nacionalmente, em vista dos princípios gerais, diretrizes e objetivos estabelecidos em seus artigos 5º, 6º e 7º¹, que atribuem instrumentos capazes de viabilizar melhores condições de mobilidade urbana.

Outrossim, cumpre observar que, das diretrizes previstas, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços” e a “equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros” reconhecem desigualdades no uso do espaço, bem como nos custos dos diferentes modais de transportes.

¹ “Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

I - acessibilidade universal;

II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

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

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e

IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.”



ARTIGO

Por conseguinte, a melhor organização de novos modelos de tarifação se mostra essencial para a idealização da gestão moderna das políticas públicas voltadas aos novos e mais adequados sistemas públicos de transportes.

Isso me leva a crer que a busca pela modicidade tarifária é, sem dúvida, um dos pontos mais importantes e impactantes da PNMU.

A política tarifária deverá caminhar ao lado da busca pela eficiência dos transportes públicos, com a manutenção da qualidade e rapidez dos serviços. Vale dizer, portanto, que as tarifas se justificam pelo que oferecem.

Convém destacar, a partir da inteligência do inciso IV, do artigo 8º do novo regimento, que serão consideradas, para o custeio da operação, as contribuições dos beneficiários diretos – usuários dos serviços – e dos indiretos, que a lei não revelou exatamente quem são. Mas, acerca deste aspecto, um ponto me parece certo: todos os cidadãos que se utilizam das vias públicas, mesmo aqueles que não usam transporte coletivo, serão beneficiados a partir da tarifa regulada e de uma política eficiente.

Diante disso, consoante afirma Geraldo Spagno Guimarães², não será difícil ocorrer a identificação de motoristas de veículos particulares e de outros modos individuais de transporte como usuários indiretos, sendo convocados a partilhar os custos das tarifas, para a melhoria da operação do transporte público.

Nessa toada, verifica-se que, até a vigência da Lei nº 12.587/12, o prestador de serviço de transporte urbano era remunerado com base em seus custos operacionais, estimados em uma planilha elaborada pelo poder concedente, que incluía a margem de remuneração sobre o capital. Posteriormente, as tarifas eram calculadas de acordo com o rateio do referido custo pelo número de passageiros pagantes transportados.

² Geraldo Spagno Guimarães, *in* Comentários à Lei de Mobilidade Urbana, Fórum, 2012, p. 148



ARTIGO

Tal método não incentivava a transparência, tampouco a eficiência, eis que os custos de operação são de difícil aferição pelo poder concedente e, além disso, as tarifas são inversamente proporcionais ao número de passageiros (se o número de passageiros cai, as tarifas sobem e vice-versa), mas diretamente proporcionais aos custos operacionais (se os custos aumentam, as tarifas tendem a aumentar).

A partir de agora, de acordo com o artigo 8º, inciso V da Lei Federal nº 12.587/2012, a estrutura tarifária e o seu processo de revisão deverão ser transparentes e de fácil compreensão aos usuários. Tais circunstâncias aproximam-se, segundo meu entendimento, do princípio da motivação, na medida em que toda e qualquer política pública há de ser devidamente fundamentada.

O artigo 9º da lei em pauta mantém, em parte, o que antes havia sido estabelecido pelo artigo 9º da Lei nº 8.987/95, dispondo que a tarifa de remuneração do transporte público coletivo será resultante de um procedimento licitatório, mas atribui, agora, uma certa ampliação, pois confere ao edital do certame a possibilidade de ordenar todo o escopo do regime econômico-financeiro do contrato a ser firmado.

Nessa conformidade, as proponentes definirão suas tarifas, em planilhas abertas, não mais somente em função de seus custos operacionais, mas sim em razão do preço público cobrado dos usuários somado às receitas oriundas de outras fontes de custeio previstas (receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais ou intersetoriais).

Importa ressaltar, nesta oportunidade, que a parte final do *caput* do artigo 9º da Lei Federal nº 12.587/12 dispõe acerca da tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo, que será aquela resultante do procedimento licitatório da outorga do poder público.

A ideia que poderia surgir, em um primeiro momento, é a de que os certames tivessem, então, como critério de julgamento a proposta que apresentasse a menor tarifa de remuneração.



ARTIGO

Ocorre que houve a inserção de diferentes institutos, eis que, do § 2º do aludido dispositivo c/c o artigo 4º, inciso VI, depreende-se que incumbe ao poder público outorgante a fixação da tarifa pública, fazendo-se necessária, neste momento, a distinção entre ambas as figuras.

A tarifa pública estaria relacionada, dessa forma, ao preço público efetivamente cobrado do usuário, que representa a contrapartida pelo serviço de transporte público coletivo oferecido. Estaria destinada, assim, à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Por outra via, o § 1º do artigo 9º traz uma figura distinta: a tarifa de remuneração, que, na definição da lei, consiste na arrecadação da tarifa pública e das receitas de outras fontes de custeio.

Teríamos, neste contexto, a seguinte equação:

TR = TP + OFC, onde:

TR = tarifa de remuneração

TP = tarifa pública

OFC = outras fontes de custeio

Demais disso, dentro do mesmo conceito, deve ser considerada outra importante igualdade:

TR = CRS + RP, onde:

CRS = custos reais dos serviços (tais custos também deverão ser considerados nos cálculos das tarifas públicas – TP)

RP = remuneração do prestador

A partir de tais cálculos, ocorrerão *déficits* ou *superávits* dos serviços públicos de transportes. Em caso de resultados superavitários, a importância deverá ser, ainda, revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

Nessa trilha de raciocínio, observa-se que o § 5º do artigo 9º da PNMU traz um rol exemplificativo de fontes de custeio, hábeis a complementar a ocorrência de resultados



ARTIGO

deficitários, cuja previsão engloba a ideia de receitas extratarifárias e alternativas, as quais, cumpre enaltecer, que não foram discriminadas de forma clara na lei.

Segundo Geraldo Spagno Guimarães³, a ausência de tal especificação dificulta saber a exata intenção do legislador, na medida em que outras opções, dentre as nomeadas no próprio dispositivo, também configuram claramente fontes extratarifárias, como é o caso dos subsídios cruzados intersetoriais e das receitas alternativas, estas, inclusive, já previstas no artigo 11 da Lei nº 8.987/95 e que devem ter a previsão ditada pelo edital licitatório, nos termos do artigo 18, VI do referido Estatuto das Concessões.

Parece-me que as receitas extratarifárias estariam, por conseguinte, relacionadas a projetos associados, igualmente mencionados no artigo 18, inciso VI do supracitado dispositivo, que, no caso dos serviços de transporte, poderiam fazer referência à integração de modais ou, até mesmo, à construção de empreendimentos privados, com a locação de lojas em estações de metrô, por exemplo, ou com campanhas publicitárias nos diversos veículos coletivos.

Há, também, como parte integrante do conceito de tarifa de remuneração, a previsão dos subsídios orçamentários, os quais poderão ser concedidos pelo próprio poder público concedente, que opta por dar suporte aos serviços, em busca da modicidade tarifária.

Se por um lado, o valor inicial das tarifas será fixado por ato do poder público delegante, a lei conferiu-lhe, de igual forma, a competência para reajustes e revisões.

A fixação, de modo geral, se fará por ato do Poder Executivo, que se afigura como uma atribuição indelegável de quem detém a titularidade dos serviços públicos, devendo resultar de cálculos que englobem os custos reais e a remuneração do prestador.

Nessa toada, deverão compor tal método todos os insumos relacionados à prestação, tanto os custos variáveis, que dependerão das distâncias rodadas (combustíveis e lubrificantes, desgastes de pneus, peças e acessórios de manutenção, remuneração e

³ Idem nota nº 2



ARTIGO

amortização do capital, despesas administrativas), bem como os custos fixos (IPVA, mão de obra empenhada e seus encargos, aluguel de garagem, depreciação).

O valor inicialmente fixado poderá ser reajustado em períodos predefinidos, por meio de parâmetros bem estabelecidos no instrumento convocatório e no contrato, de forma a corrigir os eventuais efeitos inflacionários.

Já em relação à revisão tarifária, deverá ser bem diferenciada, porquanto é reconhecida como forma da proteção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e só poderá ocorrer diante de impacto imprevisível, ou previsível, mas de consequências imprevisíveis.

Além disso, as concessionárias, por sua conta e risco, mas sob a anuência do poder concedente, podem anuir o uso de descontos, como por exemplo, em tarifas cobradas em horários de pouca demanda, de forma a incentivar o uso do transporte público coletivo.

Inclusive, sobre tal aspecto, devo destacar que o STJ já se manifestou no sentido da legalidade da concessão de descontos na integração entre modais, inclusive quanto à limitação de tempo para utilização dos bilhetes com desconto (Resp 1.273.722/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, Dje, 28/11/2011).

Na sequência, merece destaque a inovação trazida pelo § 9º do artigo 9º, relacionada ao conceito da eficiência, porquanto o prestador de serviços pode ser premiado pela produtividade, com a garantia, pela lei, de transferência de tal benefício aos usuários.

Pelo exposto, cabe ao poder delegante estabelecer a periodicidade mínima dos reajustes e das revisões periódicas, a inclusão de ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

Devo, em mesmo grau de importância, destacar que o artigo 10º prevê desdobramentos muito positivos à qualidade do serviço público de transportes, na medida em que demarca metas a serem atingidas, com instrumentos para avaliação e controle; define



ARTIGO

penalidades no caso do não cumprimento dos propósitos a serem alcançados; aloca os riscos econômicos entre o poder concedente e os contratados; estabelece condições e meios para a prestação de informações e identifica fontes alternativas complementares.

As mudanças até aqui tratadas, por certo, estimularão a competitividade entre as empresas do ramo, contribuindo para a modicidade tarifária, eis que o valor tarifário a ser cobrado contará com outros dados e não mais somente com informações preexistentes.

Os usuários também receberam um tratamento especial a partir da Lei Federal nº 12.587/12, com a previsão explícita e não exaustiva dos seus direitos, bem como com instrumentos assegurados para o seu exercício, conforme o disposto nos artigos 14 e 15:

“Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nos 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

I - receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e

IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Art. 15. 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.”



ARTIGO

Depreende-se dos aludidos dispositivos que a Lei Federal nº 12.587/12 prestigiou a aplicação dos regramentos contidos nas Leis nº 8.666/93 e 8.987/95, citando expressamente esta última, quando regulamentou o direito dos usuários.

Assim, considerando que os serviços de transportes públicos são, de forma geral, delegados por meio de concessão, o titular deverá fazê-lo através de licitação em perfeita sintonia com as Leis Federais nº 8.987/95, 8.666/93 e, a partir de agora, deverá guiar-se pelas diretrizes da PNMU, que, por se tratar de regramento específico, irá se sobrepor, em caso de conflito com os Estatutos das Licitações e das Concessões.

Demais disso, observo que os municípios brasileiros têm, hoje em dia, responsabilidade direta sobre a organização dos transportes públicos locais, na medida em que, com a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro em 1998, passaram a fazer parte do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) e, por consequência, seus prefeitos passaram a ser autoridades legítimas, no que se refere ao planejamento, operacionalização e fiscalização do trânsito.

Justamente por isso entendo que há a previsão de que, em até 03 anos da vigência da Lei Federal nº 12.587/12, os municípios com população superior a 20.000 habitantes deverão elaborar um Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores e com as diretrizes estipuladas na PNMU, sob pena de ficarem impedidos do recebimento de recursos orçamentários federais destinados a tal fim.

Para aqueles municípios que não possuam sistema de transportes públicos coletivos ou individuais, a PNMU atribuiu o foco especialmente no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada a deslocamentos a pé e por bicicletas, de acordo com a legislação vigente.

Nesse contexto, o Poder Executivo de todas as esferas de governo deverão fazer constar, ainda, dos respectivos projetos dos planos plurianuais e das leis de diretrizes



ARTIGO

orçamentárias, as ações programáticas e instrumentos de apoio, com vistas ao aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e à melhoria da qualidade dos serviços.

Destarte, entendo que os problemas urbanísticos devem ser tratados sob três frentes de planejamento: urbano, de transportes e da mobilidade. A primeira refere-se, especificamente, à ocupação do solo, relacionando-se ao Plano Diretor Municipal.

A segunda frente de planejamento é concernente à infraestrutura de circulação, envolvendo os transportes públicos (linhas, frequências de viagens, etc.), enquanto a terceira está voltada à solução de problemas que englobam a engenharia de tráfego, mas não só isso.

Hoje, se mostra crucial a existência de políticas públicas para a equidade na distribuição de espaços escassos entre interesses conflitantes, envolvendo, portanto, o nível de serviços de transportes públicos, o seu custo, além da qualidade ambiental.

Entendo, assim, que os entes federados necessitarão envidar esforços e recursos mais representativos, de forma que a mobilidade urbana ganhe, de fato, uma nova roupagem, sob pena da crescente insatisfação da população afetar as suas políticas públicas como um todo.

Percebe-se, por conseguinte, que a PNMU nasceu como instrumento de política de desenvolvimento, com vistas à integração entre os diferentes modais de transportes e à melhoria da acessibilidade e da mobilidade nos municípios brasileiros, para combater o crescente caos do sistema de transporte público, especialmente nos grandes centros urbanos.

Lembro que o Ministério das Cidades, como forma de contribuição ao tema, elaborou o Guia PlanMob⁴, com vistas a estimular e orientar os municípios no processo de elaboração dos Planos Diretores de Transportes e da Mobilidade.

⁴<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/LivroPlanoMobilidade.pdf> - Acessado em 02/07/2013.



ARTIGO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, após a promulgação da Lei Federal nº 12.587/12, dentro de sua atuação pedagógica, elaborou estudo⁵ concernente à interpretação do dispositivo legal, buscando enaltecer os pontos mais importantes da Política Nacional da Mobilidade Urbana, notadamente acerca dos assuntos inseridos na competência constitucionalmente estabelecida a este TCESP.

Além disso, em 18/10/2012, foi publicado o Comunicado SDG nº 36/2012, dando conta às Prefeituras Municipais das providências a serem tomadas, diante do novo regramento, mormente em relação à elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, imprescindíveis àqueles municípios com população superior a 20.000 habitantes.

No Estado de São Paulo, em consulta realizada no *site* do IBGE, depreende-se que, de acordo com o censo demográfico de 2010, existem 486 municípios que deverão elaborar seus Planos de Mobilidade Urbana, até meados de 2015.

Pelo exposto, necessário enfatizar que, aos entes federados, cabe a destinação de maiores e melhores investimentos à mobilidade urbana, a fim de assegurar a aplicação da Lei Federal nº 12.587/12, como política de desenvolvimento urbano, de forma a dar efetividade aos artigos 21, inciso XX e 182 da Constituição Federal de 1988⁶.

⁵ TCA-36098/026/12

⁶ "Art. 21. Compete à União:

...

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;"

"Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



ARTIGO

Muito embora todos os aspectos elencados neste artigo, em um primeiro momento, pareçam utópicos, com os mais recentes acontecimentos em nossa sociedade, percebe-se que cobranças, para o fiel cumprimento da Lei Federal nº 12.587/12, serão feitas agora também pela população, por aqueles que são diretamente impactados pela falta de estrutura e pela ausência de condições adequadas para a utilização dos transportes públicos e, portanto, os municípios brasileiros não mais estarão sujeitos apenas às possíveis penalizações legais.

**** Fernanda Borges Keid é Agente da Fiscalização Financeira do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)***

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais."