

O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO BRASIL COMO UMA ATIVIDADE ESSENCIAL DE CORRESPONSABILIDADE FEDERATIVA

EMERSON GABARDO

Sumário:

- 1. O regime jurídico dos serviços públicos num Estado social-interventor;*
- 2. O caráter essencial dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros;*
- 3. Os serviços públicos de transporte coletivo rodoviário em face do meio ambiente urbano;*
- 4. Referências.*

1. O REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NUM ESTADO SOCIAL- INTERVENTOR

Diferente do regime de exploração da atividade econômica em sentido estrito, o caso dos serviços públicos implica o reconhecimento de um regime muito mais complexo. ¹ Trata-se de uma importante noção histórica ligada ao Estado e, assim sendo, retrata um instituto dinâmico por essência. Sua definição popular raramente coincide com o entendimento que o pensamento oficial tem dele. E, ainda, é comum que o próprio posicionamento

¹ Sobre a complexidade da conceituação de serviço público e as diferentes possibilidades de seu entendimento, ver: VALLE, Vivian Cristina Lima López. O novo conceito de serviço público. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 511-552.

doutrinário a respeito do seu conceito retrate variações quando não fortes divergências, considerando que os sistemas jurídicos nem sempre trazem elementos suficientes para um fechamento conceitual.² Ademais, como já asseverado, a ideia que se tem da própria ontologia dos serviços públicos varia conforme o modelo de Estado instituído pelo ordenamento jurídico-político, além do que, depende dos diferentes critérios distintivos, ainda que existam “aspectos consolidados” da sua noção.³

De pronto é preciso reafirmar que o serviço público nada mais é do que uma atividade econômica em sentido estrito que teve seu regime jurídico alterado, mediante uma ação imperativa do Estado ao torná-lo típico. Como uma atividade econômica qualquer, submetia-se ao regime jurídico de Direito privado, caracterizado pela autonomia da vontade, capacidade universal, vinculação negativa ao Direito, disponibilidade de direitos e interesses e igualdade das partes. Diferentemente, como serviço público propriamente dito, será conduzido pelo regime jurídico de Direito público, cujos adjetivos fundamentais, além da submissão ao princípio da supremacia do interesse público,⁴ são, *mutatis mutandi*, a heteronomia, a capacidade por atribuição legal, a vinculação positiva ao Direito, a indisponibilidade de direitos e interesses e a desigualdade entre as partes.⁵

2 Sobre as diferenças de interpretações da expressão *service public* no Brasil, ver: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões sobre Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 45 e ss.

3 JUSTEN, Monica Spezia. A noção de serviço público no Direito Europeu. São Paulo: Dialética, 2003, p. 59 e ss.

4 HACHEM, Daniel Wunder. Princípio constitucional da supremacia do interesse público. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

5 ALFONSO, Luciano Parejo. Eficacia y

É realmente paradoxal imaginar a prestação de um serviço público no regime jurídico de Direito privado. Ocorre que por intermédio do processo de reformas gerenciais da década de 1990 romperam-se os limites estabelecidos originalmente entre o público e o privado, tornando-se comum a promoção de alternativas jurídicas até então inexistentes, e em relação às quais parte dos juristas apresentou fortes resistências.⁶ Vê-se que a questão é polêmica e, no mínimo, justifica o seguinte questionamento: se for possível prestar serviço público sob o regime privado, então cabe sustentar que o regime de Direito público (sentido formal) ainda é apto a caracterizá-lo? Não seria mais razoável supor que não se está mais diante de um serviço público? Caso se mantenha o entendimento de que a atividade é realmente serviço público, não seria inconstitucional (e logicamente incongruente) aplicar a ele um regime de Direito privado? Ainda, se o regime for desimportante para a caracterização ou não de um serviço público, então não seria o caso de assumir o critério material como exclusivo, abandonando-se a tese de um “regime geral” e reconhecendo-se a setorialização como característica da ontologia dos serviços públicos no Brasil? ⁷

administración – três estudos. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 117.

⁶ Como é o caso de Weida Zancaner. Cf.: ZANCANER, Weida. Limites e confrontações entre o público e o privado. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord.). Direito Administrativo Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 339-346. E também: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. AeDP – Actualidad em el Derecho Público. Buenos Aires: Ad-Hoc, n° 18/20, 2002, p. 68.

⁷ Estas perguntas bem como a tratativa do assunto que envolve a questão foi extraída do texto sobre

Uma resposta interessante é aquela desenvolvida por João Batista Gomes Moreira, ao propor o abandono da dicotomia de regimes mediante o reconhecimento de que o Direito administrativo não seria público nem privado, situando-se fora das antigas categorias para prestigiar a alocação da noção de “finalidade pública administrativa” no seu “centro de gravitação”.⁸ Trata-se de uma ideia ousada e talvez inapropriada para a realidade brasileira, mas não deixa de indicar uma reflexão necessária.

No caso das atividades econômicas privadas exploradas pelo Estado, parece fácil a atribuição genérica e abstrata de uma predominância do regime privado parcialmente derogado pelo Direito público, afinal, a situação não requer a existência de um regime especial que caracterize a atividade. A atividade já será privada, independentemente de uma especial recorrência ao Direito. Além do que, sua exploração pelo Estado é definida, constitucionalmente, a partir de critérios de natureza material (relevante interesse coletivo ou segurança nacional). O mesmo não ocorre com os serviços públicos, que não possuem esta delimitação em sede constitucional. Todos estes elementos dificultam sobremaneira a proposição de uma resposta definitiva sobre os questionamentos incidentes.

Mas o fato é que não basta o exercício da

a matéria publicado no livro do autor intitulado “Interesse Público e Subsidiariedade”, no tópico 3 (Os serviços públicos e os serviços sociais como atividades econômicas) do Capítulo III (Os processos atuais de descentralização no Brasil e seus pontos frágeis). Cf.: GABARDO, Emerson. Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

8 MOREIRA, João Batista Gomes. Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 168.

publicatio para que uma atividade econômica em sentido estrito transforme-se em serviço público. Os elementos políticos, sociológicos e filosóficos que se traduzem em determinada história da utilização de institutos como o serviço público são relevantes para a sua própria definição. São fatores que delinham, a partir da mentalidade vigente, o caráter material imprescindível para a legitimação de qualquer tentativa formal de reconhecimento de um serviço como público. Os modelos de delegação dependem de várias questões e não somente de uma questão jurídica (reduzida à discricionariedade estatal). Embora seja essencial o reconhecimento do legislador, “somente é válido transformar em serviço público uma atividade que preencha certos requisitos”. Nestes, termos, como bem ressalta Marçal Justen Filho, “o núcleo dos serviços públicos reside no aspecto material”.⁹ Ademais, conforme continua o autor, nem todo o elenco constitucional de serviços públicos (como aqueles atribuídos à União Federal) consistem, obrigatoriamente e em qualquer caso, serviço público. Isso ocorre porque podem existir exemplos de alguns serviços especificamente considerados que ao não se vincularem axiologicamente às finalidades essenciais ou à dignidade, restringem-se à natureza de atividade econômica em sentido estrito. Por exemplo, parece restar pacífico que nem todas as atividades de radiodifusão são serviço público. E vai mais longe ainda o autor, ao afirmar que a expressão “autorização” prevista no artigo 21 da Constituição é incompatível com a existência de serviço público.¹⁰

9 JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003, p. 15 e 21.

10 JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. Op.cit., p. 44 e ss.

Buscar-se evitar, com o reconhecimento destes limites ao legislador, o entendimento de parte da tradicional doutrina de que “tudo seria serviço público em potencial”. Não é.¹¹ Ou seja, excluídos dois campos: o que é serviço público obrigatoriamente e o que obrigatoriamente não é, o legislador infraconstitucional pode determinar outras atividades como serviço público (sendo, porém, tal atividade sujeita a limitações materiais e requisitos positivos extraídos do ordenamento). Assim, não seria possível, portanto, “transformar em serviço público uma atividade consistente, por exemplo, na fabricação de cachimbos ou de perucas”.¹²

De fato, não há um regime jurídico extenso e bem estabelecido dos serviços públicos previsto expressamente na Constituição Federal. O artigo 175 assevera somente que serão prestados pelo Estado direta ou indiretamente (neste último caso, mediante o respeito ao regime licitatório). Decorrência inafastável desta disposição é a exclusão do serviço público da garantia inerente à livre iniciativa. Os particulares, a contrário senso, estão proibidos de prestar atividade que teve seu regime publicizado pela Constituição ou pela lei. Todavia, caso o Estado tome a decisão política de novamente repassá-lo aos particulares, poderá fazê-lo mediante a utilização do instituto da delegação. As concessões e as permissões de serviço público implicam o repasse da gestão ou execução do serviço (precedido ou não de obra pública). A primeira ocorre mediante contrato, cujo

¹¹ Nesse sentido, vale a pena consultar a obra de Cesar A. Guimarães PEREIRA sobre o assunto: PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 263 e ss.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. Op. cit., p. 48 e 21.

caráter é bilateral e o regime é especial, ainda que o contrato seja uma categoria que não pertença nem ao Direito público, nem ao Direito privado. A segunda consiste em um ato administrativo, embora seja cada vez mais discutível a sua natureza (que irá depender do caso concreto e das cláusulas regentes da relação).¹³

Se não entender necessária a delegação, deve o Estado prestar o serviço diretamente, criando para tanto as propaladas empresas públicas e sociedades de economia mista, que atuarão em um regime misto – público, porém parcialmente derogado pelo Direito privado (pois suas personalidades serão de Direito privado). Obviamente a opção por uma ou outra forma de descentralização produz conseqüências no plano normativo.

Contudo, não termina aqui a questão dos serviços públicos. Há situações em que determinadas atividades econômicas em sentido estrito serão declaradas como de titularidade estatal (como um dever público típico), mas não receberão a publicatio, ou seja, não serão excluídas da incidência do princípio da livre iniciativa. Trata-se de uma forte exceção, que pode ser interpretada de duas formas. Na primeira, adotada por Carlos Ari Sunfeld, em tal situação não se estará diante de um serviço público propriamente dito, mas do que pode ser denominado de um “serviço social” (terceira modalidade que não se confundiria com a atividade econômica em sentido estrito nem com o serviço público). Isso porque seu status constitucional não é enquadrável no artigo 173

13 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. As concessões, permissões e autorizações de serviço público. In: CARDOSO, José Eduardo Martins et al. (Org). **Curso de Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 408 e ss.

nem no caput do artigo 175. 14

Entretanto há a segunda interpretação, desenvolvida por Eros Roberto Grau. Como materialmente é uma atividade essencial que, inclusive, foi juridicamente reconhecida como um dever típico do Estado (portanto de sua titularidade) seu enquadramento é realizado como sendo um efetivo serviço público, só que não privativo do Estado, pois poderá ser prestado livremente pelos particulares no regime jurídico de Direito privado (ainda que parcialmente derogado pelo Direito público).¹⁵ Não se trata aqui, obviamente, de nenhum tipo de delegação. E nem o será quando o Estado resolver prestar, ele mesmo, o serviço. Neste caso cabem duas alternativas, que não são escolhidas discricionariamente, mas dependem da peculiaridade do caso. Em regra o ente estatal deverá descentralizar a atividade a uma autarquia ou fundação pública. Esta talvez seja a única exceção à regra de vedação à exploração de atividade econômica pelas pessoas jurídicas de Direito público (o que é plenamente justificável), pelo que, o regime de prestação será igualmente público. Excepcionalmente, vem-se difundindo a ampliação da possibilidade de prestação do serviço público não privativo do Estado mediante a simples firmação de convênio, consórcio, contrato de gestão ou termo de parceria. Institutos que fazem as vezes da delegação, ainda que com ela não se confundam, pois implicam apenas o estabelecimento contratual de uma parceria, considerando que a atividade é livre e, portanto, seria incongruente pensar em atribuir ao particular uma prerrogativa que já lhe

14 SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito público**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 83.

15 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 145 e ss.

é própria.¹⁶ O que não impede que, comumente, os governos acabem por promover, na prática, tal impropriedade jurídica.

É importante destacar que há uma distinção teleológica no tocante à intenção do prestador privado do serviço vinculado ao Estado. No caso dos serviços públicos privativos do Estado, há uma pretensão de lucro por parte do chamado “colaborador” que, na realidade, não tem intenção nenhuma de colaborar, mas de obter o maior núcleo de vantagens econômicas possível. No caso dos serviços públicos não privativos do Estado, em tese, a solução não pode ser a mesma, pois os agentes devem ter a intenção de colaborar, sem a preocupação com a obtenção de lucros. Afinal, se o objetivo for a obtenção de lucros, o agente privado pode se dedicar a esta atividade livremente, sem a necessidade de uma vinculação formal com o ente público.

Saliente-se que o repasse dos serviços públicos não privativos do Estado para o mercado ou para o terceiro setor exige como contrapartida uma ampliação da atuação do Estado na área da regulação e da fiscalização. Esta advertência é importante em face de algumas posições radicais como a de Luis Cabral de Moncada quando assevera que na área de serviços públicos como a saúde, com a privatização e a concorrência entre o setor público e o setor privado não poderá nem mesmo o Estado atuar como regulador, sob pena de uma “grosseira distorção da concorrência”. Sugere o autor que o controle adequado deve ser realizado por uma “entidade reguladora independente do Estado”.¹⁷

¹⁶ Sobre o assunto ver: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: RT, 2008.

¹⁷ MONCADA, Luis Cabral de. A subsidiariedade

No Brasil tais entidades reguladoras independentes do Estado não existem, pois no máximo há alguns entes análogos criados no bojo do projeto de reforma do Estado da década de 1990, mas que, na realidade, nada mais são do que autarquias especiais. Talvez o autor quisesse se referir às agências norte-americanas, cujo grau de autonomia é realmente grande. De qualquer modo, seu entendimento não é apropriado seja para o ordenamento português seja para o brasileiro (pois no tocante ao modelo de Estado interventor os dois sistemas constitucionais são parecidos).

O fato é que mesmo as entidades independentes, sejam as agências americanas, sejam as autoridades européias, não são externas ao Estado, apenas compondo um local especial na estrutura administrativa.¹⁸ E parece ser bastante adequado que assim seja, pois a proposição de que a atuação como agente econômico conduziria à necessidade de abstenção de sua atuação como regulador não merece crédito nem mesmo no caso de exploração de atividade econômica em sentido estrito, que se dirá então na realização de atividades que lhe são típicas, tais como os serviços públicos não privativos do Estado. Não há que se contrapor, como faz o autor, duas formas de atuação estatais diferentes (a sempre necessária regulação e às vezes opcional intervenção). Tais atividades não se misturam nem se atrapalham se realizadas nos contornos constitucionais.

Reitere-se, ainda, que em face do dever nas relações do Estado com a economia e a revisão constitucional. In: MIRANDA, Jorge. (Coord.). **Estudos em homenagem ao prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005, p. 51.

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 51.

administrativo previsto no artigo 175, inciso IV, da Constituição Federal, a doutrina administrativista brasileira chega a identificar um verdadeiro “direito fundamental ao serviço público adequado”.¹⁹ Talvez esta conclusão possa ser entendida como exagerada, pois embora a prestação do serviço público seja um dever constitucional inerente ao próprio modelo de Estado, sua realização possui caráter eminentemente instrumental, visando garantir o rol de direitos fundamentais previstos na Constituição, estes sim, cujo caráter é material e finalístico. De qualquer modo, a importância da prestação de um serviço público adequado não pode ser diminuída, ainda que não seja reconhecido o seu caráter de fundamentalidade. E isso ocorre devido à sua vinculação material aos direitos humanos. Nesse sentido, a noção de serviço público é progressiva e histórica, sendo imperioso seu caráter mutável para que disponha de instrumentos tanto de eficiência operativa (consecução de um bom planejamento e uma boa formulação de metas) quanto adaptativa (adequada capacidade de reformulação das metas).²⁰ Características estas que devem estar presentes sem que isso signifique um desligamento do “modelo-base” que lhe condiciona.

As formas de prestação dos serviços públicos possuem limites não só expressos, mas implícitos, que impedem, inclusive, a alteração do regime jurídico de sua prestação. Tais limites podem ser mais ou menos abrangentes, dependendo da estabilidade institucional e mental da sociedade.

19 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. **Serviços públicos e direitos fundamentais ...** Op. cit., p. 64.

20 GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 30.

Ademais, podem variar os mecanismos de sua realização em face das opções políticas legítimas de prestação direta ou indireta. Todavia, a referência inerente ao modelo constitucional institui um caráter próprio que tende a permanecer no tempo como uma garantia contra qualquer tentativa de retrocesso social. No caso brasileiro a Constituição Federal de 1988 é clara ao retratar juridicamente a imposição de um regime típico do Estado social que, por ser “parte nuclear” do sistema é emblematicamente estável. Como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, “os direitos sociais fazem parte do acervo histórico, jurídico, ético e cultural dos povos civilizados. Integram o patrimônio cultural do povo brasileiro.”²¹

2 O CARÁTER ESSENCIAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS

A partir deste pano de fundo conceitual, torna-se mais fácil a compreensão do contexto específico referente ao transporte coletivo. Nos termos da Constituição Federal de 1988, não há uma única competência para a prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros no Brasil. Todos os entes federativos possuem competência própria para a atividade, dependendo do seu nível de abrangência territorial. A União é responsável pelos serviços de transporte internacional e interestadual, os Estados prestam os serviços intra-estaduais e os municípios o tipicamente urbano. Tais serviços, nos termos do artigo 175 da Constituição podem ser descentralizados mediante a utilização da

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 57.

“outorga” a entidade administrativa estatal ou por intermédio da delegação propriamente dita (com atribuição da execução do serviço ao particular e resguardo da titularidade ao ente político).²² Se prestada diretamente, precisará de lei autorizativa de iniciativa do chefe do Poder Executivo; se indiretamente, além da respectiva lei, também de licitação promovida pela mesma autoridade.

E aqui se está tratando, obviamente, somente da competência de prestação, pois a “competência regulatória” é muito mais abrangente, podendo mesclar vários âmbitos legislativos e diversas áreas jurídicas (com clara predominância da União nesta seara, seja no tocante à regulação do trânsito, seja quando estabelece normas gerais de licitação e contratação, ou mesmo, das próprias concessões e permissões de serviço público). Do ponto de vista regulatório, o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal estabelece competência para a União instituir diretrizes sobre transporte urbano. Já o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal estabelece competência para a União Federal legislar sobre trânsito e transportes. Desse modo, os municípios (no caso de interesse local) e os Estados (no caso de interesse comum) devem atender a normas gerais federais também relativas a estas matérias.²³

Apesar das opções jurídicas pela prestação direta ou indireta dos serviços públicos, historicamente, o transporte coletivo em geral sempre foi entregue à execução da iniciativa privada no Brasil. Aliás, esta é uma tendência também verificada nos ordenamentos comparados.

²² SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 310.

²³ A título exemplificativo devem ser mencionadas as Leis 10.233/01 e 11.518/07.

Jean François Janin relata que a tradição de delegação dos transportes coletivos deriva de uma iniciativa do próprio setor privado. Blaise Pascal, no século XVII teria sido o primeiro que teve a idéia de colocar juntas para viajar pessoas que não se conheciam. Eram as chamadas “carrosses a cin sols”. Mas é importante ressaltar que desde o início (ao menos na França) o Poder Público interveio mediante a concessão de cartas de patentes e de uma regulamentação de acesso ao serviço.²⁴ Desse modo, ainda que atribuída a execução para os particulares, por outro lado, o tema sempre foi, e continua a ser, fortemente regulado, desde o próprio nível constitucional. Veja-se que a Constituição trata dos transportes em várias oportunidades, tais como no artigo 178, quando prevê a ordenação econômica do transporte terrestre ou no artigo 230, parágrafo 2º, quando confere gratuidade aos maiores de sessenta e cinco anos quando usuários de transporte coletivo urbano.

Dentro desta característica de elevada densidade regulatória, um dos pontos de relevância em relação aos transportes coletivos urbanos refere-se à adjetivação normativa deste serviço público como “essencial” contida no artigo 30, inciso V da Constituição.²⁵ Para Horácio A. Mendes de Souza “a noção de essencialidade é tão variante quanto a de serviço público”. Ademais, esclarece o autor

24 JANIN, Jean François. Os sistemas de transportes coletivos. In: PERROT, Jean-Yves e CHATELUS, Gautier (Orgs.). **Financiamento de infraestruturas e dos serviços coletivos: o recurso à parceria público-privado. Os exemplos da experiência francesa no mundo.** Tradução de Nádia Dalla Déa. Paris: Ministère de l'équipement, des transports et du logement – Direction des affaires économiques et internationales, [199?], p. 185.

25 “Art. 30. Compete aos Municípios: (...) 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.”

que o fato de somente o transporte coletivo ter sido elencado como essencial não significa que o interestadual, o intermunicipal e o internacional também não o sejam.²⁶

E Adilson Dallari vai além, propondo que “todo serviço público é essencial, no sentido de corresponder a uma necessidade da coletividade, como algo indispensável ao convívio, ao desenvolvimento normal das atividades dos integrantes de uma coletividade, nos dias atuais.” E cita como exemplo justamente o serviço de transporte coletivo, asseverando que “pode não ser utilizado por uma parcela da população, mas ele é indispensável para o funcionamento da cidade e o Poder Público tem o dever de proporcioná-lo”.²⁷ São procedentes as colocações dos autores, principalmente quando em foco o “princípio da continuidade dos serviços públicos”, haja vista que ao principal atributo da essencialidade são as garantias e restrições em face da possibilidade de paralisação. Ou seja, para alguns intérpretes, todos os serviços públicos são essenciais, pela sua própria natureza de satisfação de uma necessidade de atendimento perene. Nesse sentido ponderam, por exemplo, Ana Maria Golffi e Flaquer Scartezini, quando afirmam: “como o serviço público antes de um conceito jurídico é um fato, uma de suas características essenciais é a continuidade, que está ligada é eficiência da prestação, pois só assim será oportuna. A sua prestação não deve ser interrompida, sob pena de prejudicar justamente o beneficiário, o destinatário para o qual o serviço

²⁶ SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. **Regulação jurídica do transporte rodoviário de passageiros**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 46-47.

²⁷ DALLARI, Adilson Abreu. Tarifa remuneratória dos serviços concedidos. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). **Serviços públicos e Direito tributário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 216.

foi criado.” 28

Finalmente, o parágrafo 1º do artigo 9º da Constituição Federal prescreve que “a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.” Sendo assim, parece razoável supor que a vinculação dos transportes coletivos como essenciais é meramente exemplificativa, podendo o legislador infra-constitucional ampliar os casos. Neste sentido, segue a regra do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece: “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.” Norma esta que deve ser interpretada de acordo com o elenco dos serviços essenciais (que não são necessariamente os tidos como públicos) da Lei nº 7.783/89, que assim os identifica, em cada um dos incisos do seu artigo 10: “I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo; XI - compensação bancária.” Vê-se, pois, que este rol contempla atividades econômicas em sentido estrito, ao lado de alguns serviços públicos (não todos). Veja-se que em alguns casos, reporta-se a expressões genéricas, que não traduzem

28

GOLFFI, Ana Maria e SCARTEZZINI, Flaquer. **O princípio da continuidade do serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 94.

diretamente o serviço em questão (caso das telecomunicações). Razão pela qual, a questão não pode ser definida apenas pelo texto formal da lei em sentido estrito, mas sim do ordenamento como um todo e da sua interpretação sistemática, notadamente mediante a imposição dos princípios como condicionantes do regime jurídico aplicável.

E, como já asseverado, o princípio da continuidade é um dos princípios de maior destaque nesta questão, impondo a todos os serviços públicos, inclusive aqueles objetos de concessão, alguns condicionamentos. E isso tem especial relevo quando os serviços são concedidos ou permitidos, como é o caso do transporte coletivo, pois dele decorrem prerrogativas para a Administração, tais como a capacidade de intervenção na empresa delegatária no caso de inadequação na execução, a imposição de prazos de modernização, e o poder de utilização de equipamentos e também pessoal da empresa, em casos excepcionais, garantindo assim a regularidade.²⁹ Desse modo, as empresas não têm o direito de cessar a prestação, mesmo em situações nas quais, normalmente teriam (como nos contratos de direito privado), permissão legal para a recusa da sua contrapartida obrigacional. Ou seja, resta afastada a *exceptio non adimplenti contractus*. Obviamente que esta regra não é absoluta. Como explica Marçal Justen Filho, em caso de ser caracterizada uma “situação de sacrificio acima do razoável, é perfeitamente admissível a suspensão da atividade”. Contudo, em geral, aplica-se a possibilidade apenas de suspensão do serviço nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.987/95: motivos de ordem técnica ou de segurança e o inadimplemento do

29 GOLFFI, Ana Maria e SCARTEZZINI, Flaquer. **O princípio da continuidade do serviço público**. Op. cit. p. 99.

usuário. Sendo o segundo caso interpretado de forma relativa, pois, conforme aduz o autor, esta hipótese legal não autoriza “a suspensão dos serviços obrigatórios, cuja prestação de faz no interesse público ou é essencial à dignidade da pessoa humana (normalmente serviços ligados à saúde pública).³⁰

E aqui é que a questão torna-se bastante difícil de ser compreendida. Afinal, se a essencialidade é ligada à dignidade, implicando a impossibilidade de cessação da disponibilização ao usuário, como fica então o caso dos transportes coletivos, cujas empresas embora tratando também de atividade constitucional e legalmente essencial, somente prestam-na aqueles que efetivamente pagam a tarifa (com as devidas exceções do ordenamento). Em que termos pode ser essencial uma atividade que, por definição, é negada a quem não pode efetuar o respectivo pagamento?

Parece que, implicitamente, o sistema jurídico brasileiro faz uma distinção entre os serviços cuja essencialidade é de caráter singular e aqueles em que o caráter essencial ocorre justamente pelo seu caráter coletivo. Ou seja, a priori, do ponto de vista formal nossos legisladores (bem como a doutrina e a jurisprudência pátrias) não parecem considerar uma afronta à dignidade humana a recusa individualizada de prestação dos serviços, mas sim sua paralisação completa, cujo prejuízo acaba sendo suportado por toda a sociedade, gerando um problema social de grandes proporções. Daí o foco da aplicação da essencialidade residir no controle da atuação das empresas e na limitação do direito de greve, quando em relevo o transporte coletivo.

30 JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. Op.cit., p. 309-310.

3 OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO EM FACE DO MEIO AMBIENTE URBANO

Costuma-se a identificar a década de 1920 como a inicial em termos de transporte rodoviário no Brasil, especialmente em face da construção da Rodovia Rio-São Paulo (única pavimentada até 1940).³¹ Foi com o colapso do modelo econômico então até então vigente na década de 1930 que se propiciou, no Brasil, o retorno da tendência de centralização das atividades administrativa. Tal fato, por sua vez, fomentou a implantação de uma infraestrutura rodoviária, principalmente no período posterior à Segunda Guerra. De maneira sem precedentes na história nacional, são ampliados os investimentos não somente nas rodovias, como também em ferrovias, portos, energia e telecomunicações (por meio de empresas estatais que substituem, paulatinamente, as empresas privadas então concessionárias dos serviços). A forte liderança da União Federal no período de industrialização intensa ocorrido das décadas de 1930 a 1980 propiciou a unificação do mercado interno e, finalmente, o desenvolvimento industrial que incrementou a urbanização e o desenvolvimento (como todas as externalidades decorrentes deste processo – em geral não planejado).³²

A partir da década de 1980 os problemas inerentes à mobilidade urbana, em relação à qual o transporte coletivo rodoviário é atividade essencial à qualidade de vida geral da sociedade,

31 RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. Introdução aos sistemas de transportes no Brasil e à logística internacional. 4. ed., São Paulo: Aduaneiras, 2008, p. 47.

32 BARAT, Josef. Logística, transporte e desenvolvimento econômico: a visão institucional. São Paulo: Cla, v. II, 2007, p. 7 e ss.

somente se agravaram. A incrementação da densidade populacional sobrecarrega cada vez mais o serviço de transporte, cujas dificuldades decorrem também da ausência de políticas públicas adequadas, do aumento do transporte individual, da precariedade do sistema fiscalizatório e do recorrente péssimo planejamento urbano das cidades e da malha viária do país.³³ O governo passa a fomentar de maneira intensa o transporte de passageiros interestadual e internacional por vias exclusivamente rodoviárias, esquecendo-se da ausência de condições financeiras adequadas à sua manutenção e, também, de que este meio consistente no transporte rodoviário é indicado para as transferências em pequenas distâncias, ou seja, que não ultrapassem o raio de 500 Km. Acima disso, afeta-se progressivamente a economicidade, pelo elevado consumo energético verificado. Conforme esclarece Paulo Roberto Rodrigues, baseado em dados da Associação Brasileira de Logística, “por sua elevada flexibilidade, este modal [o rodoviário] é indicado para a distribuição urbana, cujas transferências são de pequenas distâncias, além das inevitáveis conexões com os demais modais.”³⁴

Neste fim da primeira década do século XXI, as cidades têm sido acometidas de uma série de situações adversas, como a degradação das condições ambientais, a convivência com congestionamentos crônicos, os altos índices de acidentes e, paradoxalmente, a ausência

³³ COSTA, Paulo Henrique Spilotros. O princípio da eficiência e a competitividade nos serviços públicos de transporte coletivo. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela e MARSCHALL, Carla C. Direito Empresarial Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 559.

³⁴ RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. **Introdução aos sistemas de transportes no Brasil e à logística internacional**. Op. cit., p. 49.

de mecanismos institucionais adequados que possibilitem o uso racional dos espaços urbanos. Resta claro o prestígio que o automóvel possui em termos de fomento estatal (vejam-se as comuns isenções tributárias concedidas no Brasil como meio de fomento econômico). Para as forças especulativas do mercado, a produção de combustíveis, de automóveis, de peças, acessórios e pneus têm sido uma fonte lucrativa de recursos, ocasionando a redução das calçadas e das áreas verdes, o aumento dos espaços necessários ao estacionamento e a transformação das praças em rotatórias, além de outras externalidades negativas.³⁵

Um dos mais relevantes efeitos adversos do prestígio do transporte individual em detrimento do coletivo nas cidades brasileiras é justamente o ambiental. Os efeitos do transporte automotor na qualidade do ar têm sido devastadores no mundo todo, o que implicou a criação de formas de controle que vão da imposição de limitações para a emissão de gases (especificamente impostas aos fabricantes) à cobrança pelo direito de circular (road pricing).³⁶

Os automóveis são os principais emissores de monóxido de carbono, hidrocarbonetos e óxidos de nitrogênio, numa proporção por volume anual em toneladas de 97,8% para CO, 96,1% para HC, e 67,4% para NOx (enquanto os ônibus emitem 2%, 3,4% e 28,5%, respectivamente). A título comparativo é interessante observar que em um trecho de 7Km no eixo Rebouças/Consolação, na

35 LIMA, Iêda Maria de Olivera. A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso. In: Revista dos Transportes Públicos. São Paulo: ANP, n° 81, ano 21, 1998, p. 31 e ss.

36 VASCONCELLOS, Eduardo A. Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas. 3. ed., São Paulo: Annablume, 2000, p. 37.

cidade de São Paulo, 94% dos veículos circulantes são automóveis, que respondem por 44% dos passageiros e 5% são ônibus, que respondem por 55% dos passageiros.³⁷ Ademais, a acessibilidade está distribuída de forma desigual. Asseverar que a utilização de determinado modal de transporte é uma opção do indivíduo que poderia escolher entre o transporte público ou o privado é uma visão simplista do fenômeno urbano que Eduardo Vasconcelos denomina de “iniquidade de acessibilidade”, cujo conteúdo compreende as relações não isonômicas em termos de tempo de acesso, velocidade, conforto, uso do espaço, segurança e proteção ambiental.³⁸

Caminhando em sentido contrário ao da globalização dos problemas locais, cada vez mais a União e os Estados parecem querer eximir-se da questão (no máximo, legislando genericamente sobre matérias pelas quais a Constituição lhes reputa responsáveis, mas sem a preocupação direta com o problema). Obviamente é difícil imaginar qual seria a solução para os problemas atualmente vivenciados, mas parece condição imprescindível à sua resolução que as três esferas da federação responsabilizem-se por medidas tanto preventivas e compensatórias. Não é possível mais imaginar que se tratam de problemas exclusivamente locais ou mesmo regionais, sob o controle apenas do município ou do Estado. Afinal, a competência geral para a proteção do meio ambiente é das três esferas da federação, mesmo que algumas atividades sejam realizadas em um ecossistema

37 VASCONCELLOS, Eduardo A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas.** Op.cit., p. 41.

38 VASCONCELLOS, Eduardo A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas.** Op. cit., p. 43.

urbano localizado. Entretanto, na prática, ainda pode ser verificada uma série de conflitos e ausências institucionais.

Em nível federal, devido à dificuldade de coordenação entre as diferentes instâncias competentes: transportes, minas e energia, ciência e tecnologia, fazenda e meio ambiente). Já no nível estadual são reproduzidos vários dos conflitos federais, ainda que em menor grau, mas seu maior problema tem sido encontrar os meios mais adequados para a gestão das regiões metropolitanas, cujas disputas de poder político, incrementadas pelo confronto entre o interesse público e os interesses econômicos privados reduzem a possibilidade de uma solução realmente consensual e eficiente. E, finalmente, na esfera municipal, a precariedade das suas disponibilidades orçamentárias, somada à falta de adesão ao Sistema Nacional de Trânsito e à ausência de políticas locais de urbanismo e transporte, tornam crônica a dificuldade de construção de um meio ambiente urbano equilibrado.³⁹

A solução para os problemas concernentes ao serviço público de transporte (e inerentes à mobilidade no ambiente urbano em geral) parece residir no desenvolvimento de um sistema interfederativo que permita resultados com eficiência, segurança e acessibilidade aos usuários, sem deixar de ser atrativo para as empresas delegatárias. Neste contexto, o poder concedente deve estipular critérios e modos de prestação visando: a ampliação progressiva da qualidade dos serviços, a preocupação com a criação de empregos, a adequação entre a ampliação dos

³⁹ Sobre o assunto ver: VASCONCELLOS, Eduardo A. Desvendando a política brasileira da mobilidade urbana. In: **Revista dos Transportes Públicos**. São Paulo: ANP, nº 108, ano 28, IV Trimestre, 2005, p. 15.

usuários e o consumo dos combustíveis, a justiça social com isonomia de atendimento, a estipulação de metas, objetivos e condições claras e seguras, pautadas pela confiança entre contratante e contratados.⁴⁰ Conforme define Paolo Henrique S. da Costa: “a eficiência da prestação de serviços públicos decorre da qualidade da execução dos serviços outorgados à concessionária no cumprimento das metas estabelecidas no contrato de concessão, que, a rigor, deve refletir o interesse da coletividade naquela determinada época, e com o nível de tecnologia permitido e conhecido.”⁴¹

Este raciocínio leva à conclusão de que a comum delegação dos serviços de transporte coletivo urbano, no Brasil, por intermédio do instituto da permissão também consiste em um sério problema. Obviamente a atividade de transporte, pela sua própria natureza, não admite ser pactuada por meio da permissão. Trata-se de um caso típico a ser regido pela concessão. Mas não é isso que em geral ocorreu no Brasil, cuja Administração Pública demorou muito para verificar que, para ambas as partes, é imprescindível a proteção típica do contrato. Como bem coloca Romeu Felipe Bacellar Filho, a permissão, quando firmada a termo e em condições de bilateralidade, não admite a precariedade, nem a revogabilidade – trata-se, pois, de um efetivo contrato. Desse modo, e mediante a incidência recíproca dos deveres de coerência, lealdade e transparência, torna-se segura a relação entre a Administração e o parceiro particular, além de mais promissora a realização

40 COSTA, Paolo Henrique Spilotros. **O princípio da eficiência e a competitividade nos serviços públicos de transporte coletivo**. Op. cit., p. 560 e ss.

41 COSTA, Paolo Henrique Spilotros. **O princípio da eficiência e a competitividade nos serviços públicos de transporte coletivo**. Op. cit., p. 572.

eficiente do serviço.⁴²

Embora os serviços de transporte rodoviário em geral sejam atribuídos a um único concessionário a busca de competitividade no setor tem levado o Poder Público a constituir situações de “transporte multimodal”. Nestes casos, se a Administração baixa a tarifa do ônibus, isso afeta a barca que perde clientes. Ou então, se o serviço de transporte por veículo metropolitano (metrô) é subsidiado diretamente e não o rodoviário, este perde competitividade. As variáveis destes casos precisam ser analisadas com cautela, embora a jurisprudência tenha sido bastante simplista, atribuindo apenas às concessionárias o ônus de tal atividade administrativa, que Paolo Costa entende consistir em autêntico “fato do príncipe”, o que implicaria um reequilíbrio dos contratos cujos concessionários foram prejudicados.⁴³

Parece ser um caso autêntico de deslealdade quando a Administração pretende, após firmado o contrato, alterar as condições inerentes ao sistema (ainda que não especificamente ao modal rodoviário) sem se preocupar com o equilíbrio econômico-financeiro da relação pactuada em condições pretéritas diversas.

Mas a questão não se restringe aos vínculos contratuais específicos de cada caso. As delegações de serviço público devem ser acompanhadas de políticas públicas, especialmente de financiamento, que fomentem os transportes públicos (e não o inverso, que tem sido o comumente observado no Brasil, como no caso da recente redução do Imposto

42 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **As concessões, permissões e autorizações de serviço público**. Op. cit., p. 416 e ss.

43 COSTA, Paolo Henrique Spilotros. **O princípio da eficiência e a competitividade nos serviços públicos de transporte coletivo**. Op. cit., p. 585.

sobre Produtos Industrializados dos automóveis). A implantação de subsídios para a redução do valor da tarifa seria uma destas medidas. Além, é claro, de outras relativas ao urbanismo e ao meio ambiente (que certamente ultrapassam as fronteiras intramunicipais). Conforme lembra Iêda de Oliveira Lima, muitas vezes as autoridades administrativas esquecem que as externalidades negativas típicas da ausência dos mecanismos institucionais adequados acabam tendo forte impacto no valor da tarifa (algo em torno de 10% nos grandes centros). Veja-se que a área ocupada por quem é transportado por automóvel é muito maior do que aquela ocupada por quem transita em ônibus (em São Paulo, quase 15 vezes mais espaço).⁴⁴

Daí a necessidade de normas de intervenção do Estado que compreendam três planos estruturantes: o planejamento urbano (que define como os locais urbanos devem ser ocupados, além de delimitar uso da propriedade privada nestes espaços), o planejamento de circulação (que implica o estabelecimento de regras de trânsito e de tráfego, além de fiscalização e até mesmo educação social), e, finalmente, o planejamento de transportes (que regula a infraestrutura de circulação de mercadorias e pessoas, tamanho das ruas e calçadas, vias férreas, terminais, estrutura das linhas de transporte público, frequência das viagens, etc).⁴⁵ A intenção destes instrumentos deve ser a de reduzir os elementos de piora progressiva das condições de prestação do serviço,

44 LIMA, Iêda Maria de Oliveira. A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso. In: **Revista dos Transportes Públicos**. Op. cit., p. 35.

45 VASCONCELLOS, Eduardo A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. Op. cit., p. 49.

tais como: a dificuldade de financiamento, o crescimento do transporte informal (kombis, vans, taxis-lotação, microônibus), a queda de produtividade das empresas de transporte por ônibus (principalmente após a década de 90), a precariedade da fiscalização de trânsito e transporte em geral, e a evolução desequilibrada das tarifas em face dos custos operacionais. Custos estes que são suportados especialmente pelos usuários de baixa renda (clientes cativos do sistema público).⁴⁶

Se o serviço público de transporte coletivo urbano é realmente uma atividade essencial, a intervenção do Estado nesta realidade é prioritária não somente para a entidade diretamente incumbida da prestação (no Brasil, o município). Esta atuação deve ocorrer de diferentes formas, seja mediante instrumentos de regulação e fiscalização, seja por meio direto de ampliação dos investimentos (o que pode ser realizado em parceria com a iniciativa privada).

Nesse sentido, o governo federal deve procurar resistir ao “lobby conservador” que insiste na descentralização respaldada pelo malfadado princípio da subsidiariedade como meio de desresponsabilização e omissão da União Federal (que tem se recusado a ampliar os recursos para investimentos no transporte urbano). Deve-se ressaltar que nos últimos anos, com a forte redução do déficit público no país, tem ocorrido muitos investimentos diretos para outras espécies de serviços públicos concedidos, tais como os da área de saneamento. Ou mesmo, há fartos recursos para setores como o da habitação (que é uma atividade econômica em sentido estrito). Todavia, quando

⁴⁶ LIMA, Iêda Maria de Oliveira. **A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso**. Op. cit., p. 37.

pensado o transporte coletivo, permanece forte resistência em relação à utilização mecanismos de compensação que não os financiados exclusivamente pela própria tarifa.⁴⁷ Em geral, os empresários do setor são sempre considerados os culpados pela elevação das tarifas perante a comunidade, pois isso é confortável aos agentes políticos, que se exoneram da responsabilidade sempre que a medida é impopular. Esta atitude em regra desleal com o setor privado desfavorece a existência de uma real competição no setor, por meio da redução dos interessados em desenvolver tal atividade econômica.

Ignora-se, assim, que os transportes retratam um locus sócio-ambiental em que a parceria com os agentes privados pode trazer grandes benefícios para a eficácia e a qualidade no serviço (sempre mantendo-se a tradição de uma forte regulação em benefício dos usuários). Defendendo esta proposição, Jean François Janin ressalta que por intermédio de uma política público-privada bem conduzida torna-se possível não somente contornar as consequências negativas da atividade de transporte, como produzir externalidades efetivamente positivas, como, por exemplo, consolidando-se na prática o conceito de “mobilidade durável”. Contudo, o êxito destes serviços em parceria depende de uma “boa regulação das necessidades de serviços públicos”, além de uma “fiscalização de qualidade”, inclusive, se necessário, com o Poder Público participando do financiamento das infraestruturas a fim de permitir às empresas a rentabilidade necessária.⁴⁸

⁴⁷ LIMA, Iêda Maria de Oliveira. **A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso.** Op. cit., p. 38.

⁴⁸ JANIN, Jean François. **Os sistemas de transportes coletivos.** Op. cit., p. 185 e ss.

Ademais, a participação ativa do governo federal na busca tanto por empréstimos externos quanto por investimentos diretos, “na composição de fontes de financiamento e criação de programas estruturadores para o setor, incluindo a modernização tecnológica, a melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços e a reorganização das funções do setor público e da iniciativa privada na prestação dos serviços de transporte público urbano, se faz tão necessária quanto nos setores da saúde, educação, saneamento e habitação”.⁴⁹ O que não torna menos importante a atuação dos Estados e municípios na concretização dos serviços públicos, nos termos dos princípios estabelecidos constitucionalmente, tais como o da proteção ao meio ambiente e o da dignidade humana.

Segundo Marcos Juruena V. Souto, tal atividade regulatória, para que seja realizada de forma ótima, deverá propor regras objetivas sobre os meios adequados, a eliminação da concorrência desleal modal, a coordenação e o planejamento, a eficiência na prestação, a preocupação com os portadores de deficiência, a fiscalização pelo Poder Público, a atenção ao usuário, a realização de cálculos tarifários e o respectivo controle das tarifas, além da promoção da segurança (mediante, por exemplo, a verificação perene da atualidade da frota).⁵⁰ Um modelo institucional ótimo de regulação jurídica das atividades de transporte urbano a partir da consideração de sua potencial aglutinação metropolitana certamente que implicará a existência de uma interação construtiva entre os diferentes agentes públicos

49 LIMA, Iêda Maria de Oliveira. **A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso.** Op. cit., p. 38.

50 SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização...** Op. cit., p. 305.

e privados (o que não é tarefa fácil), bem como exige a atuação governamental prioritariamente preventiva a fim de garantir a qualidade de vida dos indivíduos. Assuntos em geral dissociados, o desenvolvimento social, a habitação, a defesa do meio ambiente, devem ser relevados no planejamento do transporte coletivo (e também no rodoviário).

Todos estes indicativos que precisam ser considerados pelos Poderes Públicos implicam, a identificação de cinco orientações fundamentais para o transporte coletivo urbano contidas no ordenamento positivo brasileiro: prioridade ao transporte público, limitação do acesso e uso do automóvel nos centros urbanos, privilégio de acesso a ciclistas e pedestres, gestão unificada do transporte entre as entidades federativas, e coparticipação entre o setor público e privado na execução de tais serviços públicos.⁵¹ Estas orientações não podem ser destinadas somente aos municípios e sim a todas as entidades federativas, bem como aos seus respectivos parceiros privados.

4 REFERÊNCIAS

ALFONSO, Luciano Parejo. Eficacia y administración – três estudos. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. As concessões, permissões e autorizações de serviço público. In: CARDOSO, José Eduardo Martins et al. (Org). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁵¹ LIMA, Iêda Maria de Oliveira. **A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso.** Op. cit., p. 40.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. AeDP – Actualidad em el Derecho Público. Buenos Aires: Ad-Hoc, n° 18/20, 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões sobre Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BARAT, Josef. Logística, transporte e desenvolvimento econômico: a visão institucional. São Paulo: Cla, v. II, 2007.

COSTA, Paolo Henrique Spilotros. O princípio da eficiência e a competitividade nos serviços públicos de transporte coletivo. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela e MARSCHALL, Carla C. Direito Empresarial Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Tarifa remuneratória dos serviços concedidos. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). Serviços públicos e Direito tributário. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GABARDO, Emerson. Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

GOLFFI, Ana Maria e SCARTEZZINI, Flaquer. O princípio da continuidade do serviço público. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 13. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

HACHEM, Daniel Wunder. Princípio constitucional da supremacia do interesse publico. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JANIN, Jean François. Os sistemas de transportes coletivos. In: PERROT, Jean-Yves e CHATELUS, Gautier (Orgs.). Financiamento de infraestruturas e dos services coletivos: o recurso à parceria público-privado. Os exemplos da experiência francesa no mundo. Tradução de Nádia Dalla Déa. Paris: Ministère de l'équipement, des transports et du logement – Direction des affaires économiques et internationales, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN, Monica Spezia. A noção de serviço público no Direito Europeu. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, Iêda Maria de Olivera. A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso. In: Revista dos Transportes Públicos. São Paulo: ANP, n° 81, ano 21, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONCADA, Luis Cabral de. A subsidiariedade nas relações do Estado com a economia e a revisão constitucional. In: MIRANDA, Jorge. (Coord.). Estudos em homenagem ao prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005.

MOREIRA, João Batista Gomes. Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Contrato de gestão. São Paulo: RT, 2008.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos. São Paulo: Saraiva, 2006.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. Introdução aos sistemas de transportes no Brasil e à logística internacional. 4. ed., São Paulo: Aduaneiras, 2008.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. Introdução aos sistemas de transportes no Brasil e à logística internacional. 4. ed., São Paulo: Aduaneiras, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. Regulação jurídica do transporte rodoviário de passageiros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito público. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

VALLE, Vivian Cristina Lima López. O novo conceito de serviço público. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

VASCONCELLOS, Eduardo A. Desvendando a política brasileira da mobilidade urbana. In: Revista dos Transportes Públicos. São Paulo: ANP, n° 108, ano 28, IV Trimestre, 2005.

VASCONCELLOS, Eduardo A. Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas. 3. ed., São Paulo: Annablume, 2000.

ZANCANER, Weida. Limites e confrontações entre o público e o privado. In: BACELLAR FILHO,

AIDA - OPERA PRIMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO - OPUS NO. 15

Romeu Felipe (Coord.). Direito Administrativo Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2004.