

JUSTIÇA & CIDADANIA[®]

Edição 151 • Março 2013

A portrait of Sérgio Kukina, a man with grey hair and a beard, wearing glasses and a black judicial robe over a white shirt and tie. The background is a textured brown.

Sérgio Kukina | Ministro do STJ

SÉRGIO KUKINA: EM NOME DA BOA JUSTIÇA

Editorial: Indignai-vos!

Mobilidade urbana: as vans

Maximino Gonçalves Fontes Neto

Membro do Conselho Editorial
Advogado

1 – Preâmbulo

No exercício de competência material exclusiva, à União é cometida, em matéria urbanística, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, no concernente aos transportes urbanos, a teor do art. 21, inciso XX, da Constituição de 1988.

Esse dispositivo, conjugado com o art. 182, também da Lei Fundamental, estabelece que “a política de desenvolvimento urbano (...) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, sendo executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei¹.

Para tanto, veio a lume a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Trata-se de lei federal, nos termos do art. 21, inciso XX, da Constituição da República, a consubstanciar a política de desenvolvimento urbano, ou seja, política nacional de desenvolvimento urbano em geral.

Antes de se adentrar ao seu breve exame, há de se ressaltar, com relação ao disposto no inciso XXI, do art. 21, que, consoante observa Ives Gandra Martins², os princípios do texto pretérito (art. 8º, inciso XI, da Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/69), e do atual são os mesmos.

Estabelecer plano nacional de viação ou estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação, de rigor, não gera diferença. É da competência da União estabelecer o perfil do sistema de viação no País.

Quem diz plano, diz projeto racional de aplicação de recursos e a distribuição de esforços. A competência para estabelecer um plano nacional de viação significa, apenas, que a União pode disciplinar o dispêndio de seus recursos e orientar racionalmente as suas obras, em matéria viária, acentua Manoel Gonçalves Ferreira Filho³.

“Ninguém vive no Estado-membro e, sim, no Município, único a ter território, sendo que é lá onde as necessidades do indivíduo devem ser atendidas e facilitadas.”

Observe-se, ainda, que, conforme salienta Carmen Lúcia Antunes Rocha, com esta proposição é que se configura a doutrina das normas constitucionais programáticas, nas quais se contém determinações a serem delimitadas de forma pormenorizada e prática para a sua aplicação.

Trata-se, pois, de norma programática, de eficácia limitada, que, com o advento da Lei nº 12.587/2012, se tornou executória.

Mas, ainda que dependente de legislação, também entrara em vigor com a Constituição de 1988, a depender a sua eficácia da mencionada lei integrativa⁴.

A título de ilustração, cumpre registrar-se que a antiga expressão ‘plano nacional de viação’, contida no art. 8º, inciso XI, da Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/69 – cujo conteúdo se identifica com a norma do art. 21, inciso XXI, da Constituição de 1988 – vem da Constituição de 1934, quando já se cogitava da economia de plano, aparecendo a partir daí a ideia de planificação dos transportes. O elemento programático da Constituição de 1934 se afasta da normatividade inexcedível da Constituição de 1891, conforme aduz Pontes de Miranda⁵.

2 – Do Estatuto da Mobilidade

Retomando-se o exame do aludido diploma legal federal, enfatize-se que, em linhas gerais, objetiva-se com esse diploma legal federal a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município (art. 1º).

Do mesmo modo, colima-se o acesso universal à cidade, a utilização de instrumentos, dentre os quais a criação de espaços exclusivos nas vias públicas para o transporte público coletivo (art. 23, inc. IV), sobretudo a celebração de convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros (art. 23, inc. VIII).

É o que tem acontecido nesta cidade.

Com efeito, pelo menos nos últimos vinte anos, aqui, tem-se assistido a operação do chamado transporte informal, a desorganizar os serviços de transporte rodoviário municipal, ora executado por pessoas físicas, ora por cooperativas, ou mesmo por ambos, sem que se pudesse identificar a responsabilidade desses prestadores informais por eventuais acidentes.

A completa desregulamentação dessa atividade – ou seja, sem qualquer regramento, desenvolvida à margem da lei – permitia que muitas dessas pessoas operassem na hora que bem entendessem e, quando operavam, a preferência era sempre pelos chamados horários de pico, que lhes era altamente conveniente pelo aumento da demanda.

O itinerário, a linha, cada qual escolhia o que mais lhe conviesse, sem qualquer marco regulatório, circulavam pelo Município, com veículos, muita vez, em péssimo estado de conservação, colocando em risco usuários desavisados, que insistiam em utilizar esse transporte a despeito do risco que corriam e do corolário dessa atividade informal a concorrer para o comprometimento do trânsito da cidade.

Esse cenário, no entanto, está se modificando, porquanto, a exemplo do que ocorreu no plano intermunicipal deste Estado, o Município do Rio de Janeiro resolveu implantar o Sistema de Transporte Público Local (STPL), composto



apenas por vans, que dará mais acessibilidade às regiões da cidade, resultando em maior capilaridade da rede de transportes, conforme asseverou o titular da Coordenadoria Especial de Transporte Complementar, criada pelo Município do Rio de Janeiro, Delegado Claudio Ferraz, em entrevista concedida à Revista Justiça & Cidadania, nº 150, págs. 32/33.

Ressaltou o ilustre Coordenador, ainda, que “(...) a ideia é padronizar um transporte que, hoje, opera com cerca de seis mil veículos irregulares – mesmo número de vans que funcionam com o subsistema Transporte Especial Complementar (TEC). O novo sistema adicionará 3.500 veículos preparados para funcionar com toda a segurança para atender a população.”

Além disso, podem se observar no depoimento pontos-chave, como maior organização, definição de regras claras de operação, realização de licitação prévia para outorga de permissão, com prazo de 10 anos, prorrogável por igual prazo, sendo que cada permissionário terá direito a dois auxiliares.

Verifica-se, dessa forma, que a regulação dessa atividade, com estipulação de marcos regulatórios, está em sintonia com a referida Lei nº 12.587/2012, colocando-se termo ao chamado transporte ilegal.

Regulação implica na criação de regras, com fiscalização, repressão, na linha do art. 174 da Constituição, definindo o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, a atribuir-lhe funções de controle, incentivo e planejamento, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

No momento em que o Município delega a execução de serviço público, de que é titular (art. 175 da Constituição), a particular, por meio de permissão, estatui regras de execução do serviço e passa a fiscalizá-lo – com a possibilidade de retomar a permissão ante o inadimplemento das obrigações assumidas pelo delegatário ou, por interesse público, intervir na execução dos serviços (art. 32 da Lei nº 8.987/95), aplicar sanções, exigir a afetação dos bens vinculados à permissão (veículos) – está inequivocamente a regular o serviço público delegado⁶.

Na linha do pensamento de Jean Jacques Rousseau⁷ não são as casas que formam uma cidade, mas os cidadãos, as pessoas.

E são as pessoas que não de ser destinatárias dos benefícios da mobilidade urbana, a significar o favorecimento dos deslocamento dos munícipes para atendimento das suas necessidades: trabalho, educação, saúde, lazer etc.

Ninguém vive no Estado-membro e, sim, no Município, único a ter território, sendo que é lá onde as necessidades do indivíduo devem ser atendidas e facilitadas.

3 – Da conclusão

As vans, agora transformadas em transporte formal, submetidas à fiscalização, à repressão e às obrigações, hão de contribuir para exercer seu papel de transporte alimentador – de ônibus, trens, metrô e barcas – de forma ordenada, a observar princípios e regras do estatuto da mobilidade, instrumento da política de desenvolvimento urbano⁸.



Notas

- ¹ DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 8 ed., São Paulo: Malheiros, p. 264-266
- ² MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1992, art. 21, inciso XXI, p. 215/216
- ³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2 ed., São Paulo: Saraiva, vol. 1, 1997, p. 167
- ⁴ DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: RT, 1968, p. 122
- ⁵ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*. São Paulo: RT, 1973, p. 34/35
- ⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Regulatório – Temas Polêmicos*. 2 ed., Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 24
- ⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacque. *O Contrato Social*. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3 ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 22, rodapé.
- ⁸ SPAGNO GUIMARÃES, Geraldo. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana*. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 95

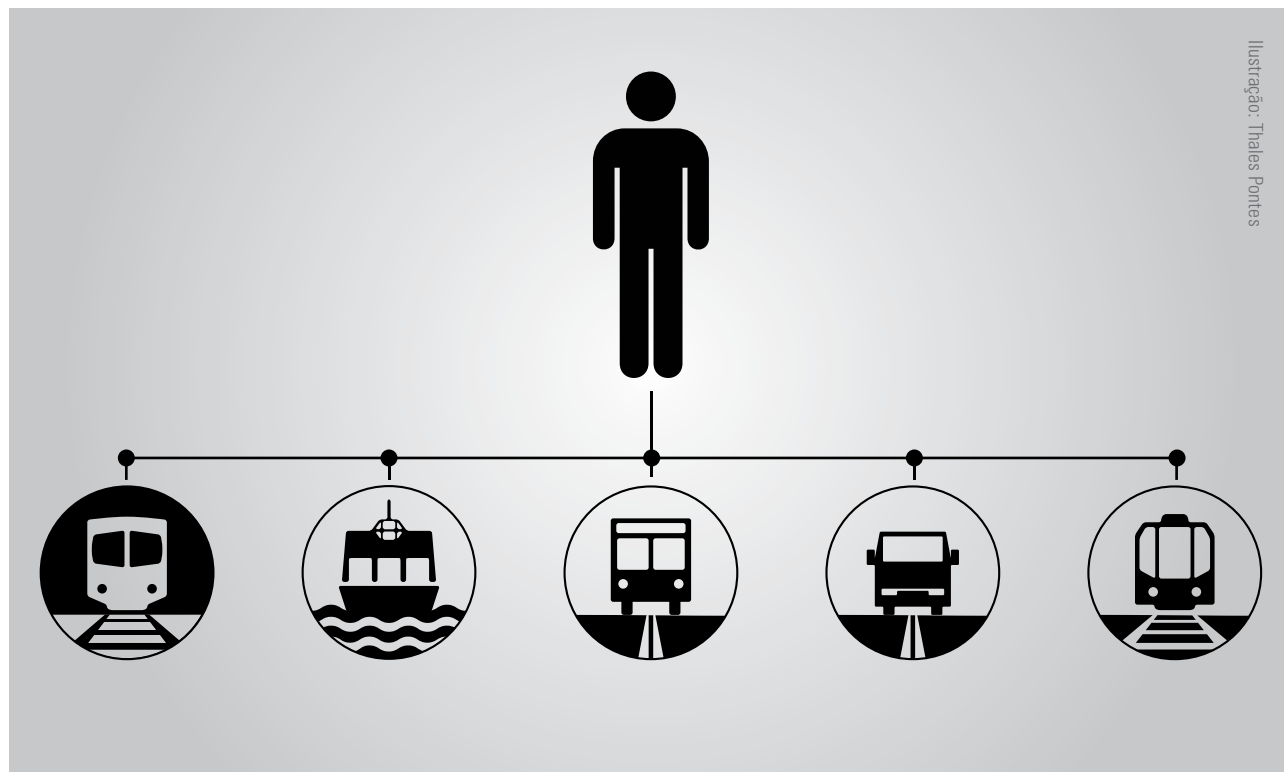


Ilustração: Thales Pontes