

Transporte público municipal: reflexões em tempos da crise de Covid

Estamos vivendo tempos de crise, e essa percepção/constatação conduz a tentarmos vislumbrar as oportunidades que o momento apresenta a todos nós. Antes de prospectar eventuais oportunidades à nossa volta, é preciso manifestar o profundo respeito que tenho por inúmeras pessoas que perderam entes queridos, amigos (as), companheiros (as), assim como por todos os que perderam seus empregos, a dignidade e a vida, em decorrência da pandemia da Covid-19.



O serviço público de transporte municipal, como não poderia ser diferente,

acabou sendo um dos focos problemáticos prioritários que surgiram com a crise de saúde, e tem sido objeto de imensas divergências, convergências, dramas, sofrimento e soluções, sendo sobre isso que este breve ensaio busca refletir.

Com efeito, o eminente filósofo Luc Ferry [\[1\]](#) chama esses novos tempos de "Terceira Revolução Industrial", cujo núcleo está resumido na sigla NBIC, correspondendo "*N de nanotecnologias, B de biotecnologias, particularmente o sequenciamento do genoma humano e a ferramenta de edição do DNA que se chama Crispr-Cas9. Depois, I de informática, os big data e a internet dos objetos. E o C é o cognitivismo, isto é, a inteligência artificial (IA), o coração do coração dessas quatro inovações*".

A consequência primeira dessa Revolução, para Ferry, é a chamada economia colaborativa, que tem nos modelos do *Airbnb* e na empresa Uber seus maiores representantes, quando "... *não profissionais*..." acabam tendo condições de "... *entrar em concorrência com profissionais graças à IA*" [\[2\]](#).

A segunda consequência é o projeto transumanista, que se apoia na engenharia genética, no Crispr-Cas9 (ferramenta de edição do DNA) [\[3\]](#), nas pesquisas de células-tronco totipotentes (capazes de diferenciarem-se em todos os 216 tecidos que formam o corpo humano), buscando deixar a humanidade melhor, mesmo que isso signifique a hibridização homem-máquina, por isso a expressão "*Transumanismo*".

O transporte público municipal foi frontalmente impactado por essa nova *onda* da evolução humana na dimensão econômica, social, cultural e vivencial, e precisamos, agora, dar respostas e soluções aos efeitos deletérios que ela vem causando a todos que, de alguma forma, estão envolvidos nessa vivência social.

A Lei nº 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana) apresenta no seu artigo 4º três situações pelas quais o transporte de pessoas vem sendo realizado nas zonas urbanas [\[4\]](#). Essas três modalidades de transporte municipal de pessoas enfrentam vários desafios, em primeiro lugar porque fazem parte de regimes jurídicos completamente diferentes.

Enquanto o serviço público de transporte coletivo é absolutamente regulado, devendo cumprir regras e princípios licitatórios, determinação de tarifas pelo ente público municipal e outras tantas imposições administrativas, na outra ponta existe, em regime concorrencial direto, o serviço remunerado privado individual (aplicativos de transporte Uber, Cabify, 99, Garupa etc.), que é regido pelos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa [\[5\]](#).

Esse um primeiro impacto que não pode ser desprezado, porque os baixos custos pagos pelo transporte realizado por aplicativos e seus colaboradores acaba estimulando os consumidores a valerem-se do meio mais barato e mais confortável, deixando de utilizar o transporte público coletivo, por razões óbvias.

Os concessionários desses transportes públicos coletivos, por sua vez, premidos pela concorrência, não têm como majorar suas tarifas, sob pena de gerarem maior perda de consumidores, fazendo com que sejam obrigados a reduzir custos, o que é salutar, mas alguns desses custos não têm como reduzir, como é o caso do combustível, que contribui imensamente na constituição da planilha de gastos dos operadores privados do sistema público de transporte.

Com a pandemia, essa realidade aflorou com grande intensidade, porque as medidas restritivas de circulação, necessariamente impostas, acabaram por retirar em massa consumidores do transporte público coletivo, acarretando um decréscimo vultoso das receitas das empresas concessionárias, as quais, na imensa maioria dos municípios brasileiros, encontram-se em graves situações financeiras, devido à falta de dinheiro para fazer frente aos custos da operação.

Isso acontece porque todo o sistema de transporte público coletivo está erigido a partir de um modelo de sustentação alicerçado no pagamento de bilhetes de passagem por partes dos consumidores, seja na forma de dinheiro (atualmente significativamente reduzido), seja por intermédio de cartões.

Como consequência, acabam surgindo perquirições administrativas e judiciais as mais variadas, como solicitações, por parte das empresas aos municípios, para que restabeleçam o equilíbrio econômico-financeiro, o que é ainda mais agravado pela, em muitos casos, necessidade de novas licitações para regularizar sistemas de transporte exercidos precariamente. Tudo isso deságua, inevitavelmente, no Poder Judiciário e no Ministério Público, chamados para dirimir as controvérsias geradas por essas novas realidades do *Transumanismo* (restringo essa manifestação à dimensão da economia compartilhada).

Ocorre que a matéria em discussão é de alta complexidade, atingindo cunhos estruturais, porque o sistema de transporte público coletivo não se apresenta como sustentável, tendo em vista que, como serviço essencial que é, não pode estar submetido a tal nível de sensibilidade às externalidades [\[6\]](#).

A característica da essencialidade, prevista no artigo 30, V, da CF, é fácil de ser verificada na vivência cotidiana, por que é por intermédio do serviço de transporte coletivo que o *corpo urbano* vive, capilarizando as relações sociais, de trabalho, de emprego, de empreendimento. Ou seja, em uma linguagem mais direta e concreta, é o serviço público de transporte coletivo que permite que as pessoas da comunidade possam viver e dar vida ao organismo social, realizando trocas econômicas, trocas de produtos e serviços etc.

Assim, defender o serviço de transporte público coletivo para que o sistema não colapse envolve profundo interesse público e relevância social, evidenciados, conforme dicção do artigo 82, §1º, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), pela dimensão do dano, características do dano e pela relevância do bem jurídico protegido (é um direito social).

Mergulhando nos meandros do problema, em o sistema de bilhetagem (pagamento pelos consumidores em dinheiro ou cartão) não tendo condições de cobrir os custos totais da operação, passam os concessionários a pleitear junto às municipalidades soluções capazes de estancar os déficits mensais. Buscam a cobertura dos vários meses de resultados negativos suportados durante a pandemia, objetivam correções, mediante autorizações municipais, de aspectos da própria operação, como a redução de empregados e de frota, ingressando de maneira contundente nas várias gratuidades que ao longo dos tempos acabaram sendo criadas por leis municipais, o que resultam em um espectro ainda maior de pessoas prejudicadas em cascata, em decorrência da mesma origem comum do problema, que é a estrutura não sustentável na qual está alicerçado o sistema de transporte coletivo público no Brasil.

Toda essa gama de problemas e de complexidade acaba inviabilizando que essas questões possam ser tratadas no modelo adversarial, porque o processo judicial, estruturado sobre os princípios da ampla defesa, do contraditório, do formalismo procedimental e conversacional, não se mostra suficiente para trazer a agilidade, a consensualidade e a resolutividade exigidas pela dinâmica e pela sensibilidade social do problema. Em uma simples frase, os concessionários, os municípios, os passageiros, em suma, a sociedade em geral não pode ficar à mercê de uma decisão que será produzida em um futuro distante, pois suas necessidades de transporte, de pagamento de salários, de pagamento de fornecedores, de vida, são prementes, são para aqui e agora!

Por isso, a solução mais viável é a utilização dos métodos adequados de solução de conflitos — mediação, conciliação, negociação etc. — empreendidos diretamente pelos envolvidos ou pelos aparatos de consenso do Poder Judiciário, do Ministério Público, das agências reguladoras estaduais, assim como de outros entes públicos.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, além dos (as) valorosos (as) colegas de primeiro e de segundo grau que têm empreendido no sentido da consensualidade, temos o Mediar, que é o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição, criado pelo Provimento nº 11/2016 do PGJ, e cujo Secretário-Executivo é meu colega e grande especialista em consensos Ricardo Schinestsck Rodrigues — na pessoa de quem agradeço aos demais colegas igualmente especialistas que integram o núcleo —, por intermédio do qual, mediante solicitação dos (as) colegas que enfrentam problemas nas comarcas ou no segundo grau de jurisdição (procuradores [as] de Justiça), membros do Ministério Público organizam cenários de consenso que têm surtido resultados concretos.

Trabalhando no formato de conciliação, principiamos ouvindo os (as) colegas da localidade buscando aferir a extensão do assunto, suas características objetivas, bem como eventuais atores que deverão integrar os espaços de interlocução para o consenso.

Por vezes, já existem demandas judiciais, e nessas ocasiões, precisam ser encetadas negociações com magistrados (as) visando à obtenção de permissão para que possam ser empreendidos cenários de consenso paralelos, e mesmo simultâneos ao processo, de modo a que eventuais acordos obtidos em sessões de conciliação organizadas pelo Mediar possam se homologadas judicialmente, o que traz maior segurança, completude e resolutividade integrada.

Exemplos que podem acontecer em profusão dizem respeito a demandas buscando a realização de nova licitação do serviço público de transporte em que o processo pode seguir o seu trâmite normal e, paralelamente, o Ministério Público pode organizar espaços de consenso entre o município, as empresas concessionárias, agências reguladoras ou outros atores que, porventura, tenham importância para auxiliar nos diálogos e no encontro de soluções.

Esse tipo de formato tem-se mostrado bastante exitoso, pois a informalidade e a disponibilidade específica de profissionais voltados, precipuamente e com técnica, para a criação de pontes de convergência permite que sejam feitas sessões exclusivas para consensualizar valores pretéritos decorrentes das perdas suportadas pela Covid-19. Também são promovidos encontros para tratar de alterações na estrutura da prestação do serviço, como a redução das remunerações dos diretores das empresas, alterações no sistema de integração (o consumidor paga uma passagem mas tem direito a uma outra viagem, desde que o faça em um tempo reduzido de 40 minutos), redução de empregados, redução de frota, além de adentrar no difícil tema das gratuidades (estudantes, categorias de profissionais específicas da localidade etc.).

Outro imenso desafio é o grande clamor social que as alterações consensualizadas têm o potencial de causar. Uma delas é o terrível problema dos cobradores. São trabalhadores e precisam ser tratados com respeito. Todavia, o artigo 37 da Constituição Federal, assim como o artigo 11-A da Lei nº 12.587/12, trazem o princípio da eficiência, como um mandamento de otimização constitucional, sendo que na Lei Ordinária são expressos os princípios da eficiência, da eficácia, da segurança e a efetividade na prestação do serviço.

Como consequência, torna-se difícil sustentar a concretização do princípio da eficiência, quando a modernização do setor já realiza as cobranças de maneira automática, por um simples passar de cartão ou por intermédio do sistema de biometria facial (incrivelmente eficientes mesmo para pessoa usando máscara), que evita a evasão de receitas provocada por fraudes.

É possível buscar, então, em espaços de consenso, a criação de programas municipais de reinserção dos profissionais por desventura desligados.

Também são viáveis espaços de consenso agregando o Poder Legislativo Municipal, objetivando acordar alterações legislativas tendentes a não cobrar o ISS dos concessionários e outras questões.

Por fim, o tema dos aplicativos de transporte privado individual, que, na forma já dita, impactam, igualmente, o sistema, o que tem motivado a criação de leis municipais prevendo a autorização, a fiscalização e a cobrança de uma Taxa de Gerenciamento Operacional (TGO) [7], previsão esta última que tem sido considerada inconstitucional [8].

Outra tentativa, estudada pelo município de Porto Alegre, é a instituição de uma taxa de uso do sistema viário, que seria cobrada por km rodado pelos colaboradores dos aplicativos de transporte, assim como de veículos emplacados em outras cidades, o que, certamente, terá fortes contestações judiciais, mas é outra forma de tentar custear os serviços públicos de transporte coletivo. Já a cobrança de ISS das operadoras de aplicativos de transporte possui autorização da Lei 12.587/12, especificamente no artigo 11-A, I, ao possibilitar a "*efetiva cobrança dos tributos municipais*".

Como visto, novos tempos do *Transumanismo*!

[1] FERRY, Luc. *A Revolução Transumanista*. Prefácio à edição brasileira é a entrevista de Luc Ferry a Jorge Forbes. Tradução de Éric R. R. Eneault. Barueri: Manole, 2018, p. VIII.

[2] FERRY, Luc. Ob. cit., p. VIII.

[3] Sobre a técnica, ver a notícia disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/10/08/nobel-de-quimica-o-que-e-crispr-e-por-que-essa-tecnica-e-controversa>, acessado em 18.05.2021.

[4] vi – transporte público coletivo; viii – transporte público individual; x – transporte remunerado privado individual de passageiros

[5] MAFFINI, Rafael. *Transporte Rodoviário de Passageiros e Cargas*. Em *Direito da Regulação – Teoria e prática dos setores regulados*. Organização Juliano Heinen. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 304, cita a ADPF 449, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2019.

[6] MAFFINI, Rafael. Ob. cit., pp. 273 e 274. Adverte: "...atividade é tão relevante, que o transporte é eleito como direito social pelo constituinte originário de 1988, conforme art. 6º `caput´ da CF/88. E tal texto normativo maior vai além: determina que o salário-mínimo deva ser de tal monta que deve permitir o pagamento deste serviço público (art. 7º, inciso IV). A essencialidade dessa atividade mostra-se ainda mais latente quando vemos o cuidado do legislador constituinte originário, ao garantir já no texto promulgado em 1988, à gratuidade dos transportes coletivos urbanos´ aos maiores de sessenta e cinco anos (art. 230, §2º)".

[7] Leis dos municípios de Rio Grande, Butiá, São Gabriel, Caxias do Sul, Venâncio Aires, Gravataí,

Santa Maria.

[8] Ver por todas: ADI 70084615731, Tribunal Pleno do TJ/RS, Rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary, julgado em 16.04.2021, município de Butiá.

Date Created

02/06/2021