



Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Departamento de Direito do Estado (DES)

Direito e Políticas Públicas II

Profa. Associada Maria Paula Dallari Bucci

Laura Cavalcanti Salatino	Nº USP 9354381	Turma 188-21
Lucas de Santana Módolo	Nº USP 9352250	Turma 188-21
Pedro Henrique Silva Rizo	Nº USP 9354377	Turma 188-14

PROPOSTA DE REGULAÇÃO

A POLÍTICA MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA

I. Definição da proposta

O presente trabalho busca apresentar uma proposta de Portaria, a ser editada pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, com o objetivo de regulamentar o consumo de créditos de quilômetros pelo uso intensivo do viário para transporte individual remunerado de utilidade pública. Tal dispositivo possui previsão normativa entre os artigos 8º ao 12 do **Decreto Municipal nº 56.981/2016**, mas carece de regulamentação mais detalhada acerca de seu funcionamento e formas de operacionalização e fiscalização no Município de São Paulo.

II. Ente da Federação responsável pela regulação

A matéria a ser discutida por meio deste instrumento normativo diz respeito a questão do trânsito viário e mobilidade urbana. Diante da atual demanda por serviços de transporte

individual remunerado e do aumento da procura e oferta por este serviço, a preocupação com as consequências da grande quantidade de motoristas circulando e do fluxo intenso de veículos na cidade se tornou uma constante dos debates entre os administradores públicos. Trata-se de um serviço público, com impacto relevante no Município e de grande interesse da população e membros do governo.

Dessa forma, de acordo com o artigo 30, inciso I da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre matérias de interesse local. Ainda, segundo o inciso V do mesmo artigo, cabe ao Município organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, sobretudo os de caráter essencial. Em se tratando de trânsito viário, portanto, o ente da federação responsável por regulamentar a temática é o Município, mais especificamente o Município de São Paulo no caso ora apresentado.

III. Definição do tipo de instrumento legal adequado

O instrumento normativo selecionado para a implementação da política pública em referência é a portaria, com conteúdo sobre limites de consumo de créditos de quilômetros para uso do viário urbano. As portarias são atos administrativos, de caráter normativo e infralegal, emitido pelo chefes dos órgãos públicos, direcionadas aos seus subordinados e em regra, determina a realização de atos gerais ou especiais. Como regra, devem respeitar o que consta em normas de hierarquia superior, como leis, decretos e, por certo, também a Constituição da República.

A opção pela portaria fundamenta-se por duas razões específicas. A primeira, de caráter normativo, justifica-se pelo fato de o Decreto Municipal nº 57.867/ 2017, que trata da reorganização da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes, prever em seu artigo 2º a competência da SMT para propor, gerir e avaliar políticas públicas para o desenvolvimento da mobilidade urbana (inciso I); e estabelecer normas e diretrizes para uso da rede viária municipal (inciso V). A partir disso, tem-se que é competência deste órgão da Administração Pública direta tratar do objeto desta proposta, de modo a auxiliar no constante aperfeiçoamento da Política Municipal de Mobilidade Urbana.

Em segundo plano, é válido mencionar que a portaria representa um instrumento dedicado a disciplinar matérias já presentes em Lei ou Decreto, mas que carecem de normas que descrevam seu funcionamento prático. Como exposto no ponto acima, o tema dos créditos de quilômetros para uso intensivo do viário é matéria objeto do Decreto Municipal nº 56.981/2016, em seu artigo 8º e seguintes. No entanto, a referida matéria não apresenta-se de forma suficientemente clara para aplicação no plano prático, demandando-se a edição de norma competente para detalhar o funcionamento e formas de operacionalização e fiscalização no Município de São Paulo.

A escolha da portaria, portanto, tem por finalidade produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da norma superior cuja aplicação demande atuação da Administração Pública correspondente.

IV. Descrição dos pontos principais que deveriam ser incluídos na regulação

Na edição da presente Portaria, foi preciso levar em conta alguns dos aspectos já elencados no decreto para uma regulamentação efetiva do funcionamento do transporte. São eles:

1. Da definição e pagamento de preço público

A legislação municipal determina que a exploração da malha viária pelas OTTCs é condicionada à utilização de créditos de quilômetros (artigo 8º, caput), que, por sua vez, estão vinculados ao pagamento de um preço público como contrapartida do direito de uso intensivo do viário urbano (artigo 8º, § 1º). A utilização do sistema de créditos está restrita às OTTCs credenciadas pela Secretaria Municipal de Transportes (artigo 9º, caput).

Em termos de critérios para a concessão, os créditos serão concedidos de acordo com a distância a ser percorrida pelos veículos cadastrados pelas OTTCs (artigo 8º, § 2º). Os créditos deverão ser comprados previamente à circulação dos veículos cadastrados, mediante contrato individualizado entre a SMT e cada uma das OTTCs e pagamento de preço público, realizado anualmente. Caso a empresa ultrapasse o número de créditos concedidos em até 15% dos créditos concedidos, será cobrada a multa a ser fixada no contrato. Caso esse valor

ultrapasse os 15%, medidas sancionatórias ao funcionamento das OTTCs serão aplicadas, podendo ser desde a redução da frota de veículos até a suspensão do contrato e proibição do funcionamento da OTTCs no Município até o início de um novo contrato.

A fixação do preço público apresentada no contrato deve levar em conta não apenas a quilometragem rodada pelos veículos cadastrados, mas também em conformidade com a política de mobilidade e outras políticas de interesse municipal (artigo 9º, § 1º) e de acordo com as políticas de incentivo adotadas pelo governo municipal. Ainda, o estabelecimento do preço deverá levar em conta o impacto que a quantidade de veículos em circulação terá no meio ambiente, no tráfego urbano e no gasto a ser realizado pelo Município em infraestrutura (artigo 11, incisos I, II e III), visando promover um equilíbrio no mercado de créditos e na dinâmica de mobilidade da cidade.

2. Da disponibilização de créditos

A disponibilização de créditos será concedida pelo prazo de um ano e respeitará limites mensais para utilização dos quilômetros concedidos, a fim de facilitar a fiscalização. O contrato de cessão de créditos não pode ultrapassar o limite anual de 65.500 quilômetros por veículo, com limite de 6.000 quilômetro por mês, por veículo. Ainda, o número de veículos em circulação cadastrados em uma OTTCs não deve ultrapassar a marca de 150.000.

No início de cada exercício financeiro, a Secretaria Municipal de Transporte efetuará uma tabela base para a conversão entre os créditos cedidos e o preço a ser pago. Essa tabela será um valor mínimo a ser cobrado, mas pode variar de acordo com os aspectos situacionais a serem levados em conta na elaboração de cada contrato.

3. Dos incentivos

Para o estabelecimento do número de créditos, outros critérios deverão ser levados em conta, com o objetivo de incentivar ou desincentivar condutas dos motoristas e das OTTCs, de acordo com o artigo 12 do Decreto nº 56.981/2016. Nesse sentido, é preferível que as empresas estabeleçam mecanismos de compartilhamento de veículo, o que pode ocasionar a

concessão extra de 20% dos créditos acordados no contrato para o próximo ano, caso se verifique que a frota de veículos compartilhados foi superior à 40% da frota total.

Ainda, o uso de veículos não poluentes, híbridos e com recursos que propiciem acessibilidade, considerados aqueles que permitam embarque, permanência e desembarque de usuários com deficiência ou mobilidade reduzida em sua própria cadeira de rodas, que correspondam, em sua soma, em, no mínimo, 50% da frota, ocasiona concessão extra de 15% dos créditos acordados no contrato para o próximo ano.

Com a finalidade de redução do tráfego, poderão ser estabelecidos créditos com restrição de horário de circulação ou com restrições territoriais, de modo a reduzir o número de veículos em circulação nos horários de pico, tais quais 7 às 10 horas e das 17 às 20 horas, e nas zonas de rodízio. Ainda, é preciso que ao menos 30% da frota total de veículos em operação esteja recebendo corridas com origem ou destino nas zonas consideradas periféricas da cidade.

Outros critérios de incentivo ou desincentivo poderão ser estabelecidos individualmente em cada contrato ou pelo Comitê Municipal de Uso Viário - CMUV poderá instituir outros fatores de incentivo, com o objetivo de cumprir as diretrizes definidas no artigo 2º deste decreto.

4. Do controle dos créditos

O controle de créditos deve ser realizado pela Secretaria Municipal de Transportes e ser analisado conforme as disposições com contrato firmado. Os termos em que se controle deve se dar podem ser estabelecidos contratualmente, porém devem ser disponibilizados mensalmente através de mecanismos eletrônicos, fornecidos pelas OTTCs, que permitam o controle pela SMT do consumo dos créditos, conforme previsto no Decreto, em seu artigo 12,§ 3º.

5. Da fiscalização

A fiscalização do cumprimento do contrato e da veracidade das informações prestadas será realizada pela Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, que, diante do cadastro dos veículos vinculados às OTTCs, acompanhará seu trânsito no território da cidade. Nesse

sentido, as tecnologias disponíveis ao órgão, como radares e câmeras, servirão para acompanhar o bom funcionamento do contrato firmado.

Haverá também uma colaboração entre os órgãos no sentido de acompanhar a forma como os motoristas cadastrados têm se comportado diante das normas de trânsito. Nesse sentido, um limite de infrações poderá ser estabelecido para que os motoristas credenciados tenham uma regra ainda mais rígida que os motoristas convencionais a fim de proporcionar um serviço mais seguro aos passageiros. Caso esse número seja superado, as OTTCs serão responsabilizadas, tendo em vista que é de sua responsabilidade promover o controle do serviço prestado.

V. Órgão responsável pela gestão e fiscalização da regulação proposta

Para a regulação idealizada, o órgão escolhido para atuar na gestão e fiscalização da medida é a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes de São Paulo, também responsável por sua instituição. A justificativa para a escolha tem base no Decreto Municipal nº 57.867/2017, que institui como uma das finalidades da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes formular, propor e gerir políticas públicas para desenvolvimento da mobilidade urbana (art. 2º, inciso I), bem como fiscalizar e controlar os transportes individuais e coletivos do Município (art. 2º, inciso II).

Este círculo de atribuições públicas inserido no Decreto Municipal capacita a SMMT de São Paulo a desenvolver, por si mesma, as atividades administrativas necessárias à regulamentação do consumo de créditos de quilômetros para uso intensivo do viário para transporte individual remunerado de utilidade pública.

VI. Justificativa da regulação

A regulação proposta justifica-se por um conjunto de razões de ordem prática relacionadas à necessidade de fornecimento, pelo Estado, de um sistema viário adequado, bem como pela necessidade de regulamentar a operacionalização de uma medida prevista em

decreto de âmbito municipal. O Decreto Municipal nº 56.981/2016 estabelece como diretrizes da política de mobilidade a promoção do desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; bem como a harmonização com o estímulo ao uso do transporte público e meios alternativos de transporte individual (art. 2º, IV e VII). Além disso, a referida norma estabelece, em seu artigo 11, que a definição do preço público deverá considerar o impacto urbano e financeiro do uso do viário pela atividade privada, no meio ambiente; na fluidez do tráfego; no gasto público relacionado à infraestrutura urbana.

Como é de conhecimento geral, o sistema viário é um espaço de constante disputa e utilizado por agentes de diferentes naturezas (pedestres, automóveis, modo coletivos etc.). Inserida nessa dinâmica, está o chamado *transporte individual privado de passageiros*, que configura atividade econômica privada e que, indubitavelmente, demanda regulação por parte da Administração Pública. O Plano de Mobilidade Urbana do Município de São Paulo é guiado por alguns preceitos fundamentais, dentre os quais destaca-se a priorização do uso do espaço viário pelo transporte público coletivo, transporte ativo e pelos deslocamentos a pé.

A regulação apresentada visa à redução do espaço viário para os automóveis. Pesquisas elaboradas pela Secretaria de Mobilidade e Transportes demonstram que a taxa de ocupação do viário urbano é muito superior quando se trata de transporte individual, em comparação com o transporte público. Por essa razão, devem ser adotadas medidas de gestão de trânsito que possam tornar mais eficiente o uso do viário que restou ao tráfego geral, reduzindo assim o impacto entre os usuários do transporte individual. A ocupação do viário por modais individuais reflete-se igualmente na causa dos congestionamentos verificados nos principais eixos de transporte de São Paulo, uma vez que a frota de automóveis ocupa muito mais espaço viário que a frota do transporte coletivo.

O Decreto Municipal nº 56.981/2016 estabelece como diretrizes da política de mobilidade a promoção do desenvolvimento sustentável da cidade de São Paulo, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; bem como a harmonização com o estímulo ao uso do transporte público e meios alternativos de transporte individual (art. 2º, IV e VII). Além disso, a referida norma estabelece, em seu artigo 11, que a definição do preço público deverá

considerar o impacto urbano e financeiro do uso do viário pela atividade privada, no meio ambiente; na fluidez do tráfego; no gasto público relacionado à infraestrutura urbana.

O espaço viário urbano é considerado um bem escasso e essa priorização é fundamental para a eficiência do transporte coletivo bem como para a garantia de um deslocamento seguro e eficaz do transporte ativo. Ao estabelecer limites para o consumo de créditos de quilômetros pelo uso do viário urbano, o Município privilegia seus preceitos fundamentais para a política pública relativa ao transporte, sem restringir em demasia o exercício da atividade econômica e, portanto, atende aos anseios legais e constitucionais.