

**TARIFA ZERO E PASSE LIVRE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO: POSSIBILIDADE JURÍDICA DE  
INSTITUIÇÃO DE TAXA DE MOBILIDADE SOCIAL PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO**

***ZERO-FARE AND FREE PASS IN URBAN PUBLIC TRANSPORT: LEGAL POSSIBILITY OF ESTABLISHING SOCIAL  
MOBILITY TAX FOR COVERING THE COST OF THE SERVICE***

Romeu Felipe Bacellar Filho<sup>1</sup>

Daniel Wunder Hachem<sup>2</sup>

Felipe Klein Gussoli<sup>3</sup>

**Resumo:** A partir da dimensão objetiva do direito fundamental ao transporte, o artigo tem por objetivo identificar a possibilidade e constitucionalidade de implementação da tarifa zero e passe livre no serviço público municipal de transporte coletivo urbano. Desde a edição da Emenda Constitucional n. 90/2015, o transporte é um direito social expressamente previsto no art. 6º da Constituição, cuja efetivação depende de prestações materiais e jurídicas por parte dos entes federativos. Entende-se que para concretização desse direito corolário do direito à cidade, facilitar o seu acesso e universalização constitui objetivo primário do Poder Público, de forma que o artigo busca viabilizar ferramentas jurídicas para zerar o valor da tarifa do transporte coletivo paga pelo usuário direto do serviço. Mediante revisão bibliográfica e análise jurisprudencial de julgados afetos ao Direito Constitucional, Direito Administrativo

---

<sup>1</sup> Professor da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Professor Visitante (2018/2020) e Pós-Doutorado (2016/2017) pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (França). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Líder do NUPED - Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da PUCPR. Advogado. E-mail: danielhachem@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor da Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Federal do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Professor Visitante (2018/2020) e Pós-Doutorado (2016/2017) pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (França). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Líder do NUPED - Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da PUCPR. Advogado. E-mail: danielhachem@gmail.com.

<sup>3</sup> Coordenador Adjunto e Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Curitiba-PR, Brasil). Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Curso de Especialização em Licitações e Contratos Administrativos da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado. E-mail: gussoli@hotmail.com.

e Direito Tributário, demonstra-se, ao final do estudo, de que forma é possível, por meio da criação de taxa de mobilidade social, os Municípios instituírem na fatura mensal de energia elétrica o custeio do serviço de transporte coletivo que respeite o princípio da capacidade contributiva.

**Palavras-chave:** tarifa zero; passe livre; serviço público; transporte coletivo urbano; taxa de mobilidade social.

**Abstract:** From the objective dimension of the fundamental right to transport, the article aims to identify the possibility and constitutionality of implementing zero-fare and free pass in the public urban transport services in Brazil. Since the advent of Constitutional Amendment no. 90/2015, transport became a social right expressly provided for in art. 6 of the Constitution, and its effectiveness depends on the adoption of material and legal measures by federal entities. In order to turn this right effective, which is a corollary of the right to the city, facilitating its access and universalization is the primary objective of the Public Power, and that is why the article seeks to provide legal tools to reduce to zero the cost of the public transport fare paid by the direct user of the service. Through bibliographical review and analysis of case law related to Constitutional Law, Administrative Law and Tax Law, the article demonstrates, at the end of the study, how it is possible, through the creation of a social mobility tax, for the Municipalities to institute in the monthly electricity bill the cost of the collective transportation service, respecting the principle of taxable capacity.

**Keywords:** zero-fare; free pass; public service; urban public transport; social mobility tax.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A natureza jurídica dos serviços de transporte coletivo no Brasil. 3. As competências legislativas, administrativas e tributárias dos Municípios em matéria de prestação de serviços públicos de transporte coletivo. 4. O regime jurídico constitucional e legal das taxas no Direito Tributário brasileiro e a possibilidade de cobrança pela prestação potencial de serviço público. 5. A posição do Supremo Tribunal Federal em relação à constitucionalidade da cobrança de taxas de natureza similar à taxa de mobilidade social. 6. Conclusão: possibilidade e constitucionalidade da criação de taxa de mobilidade social pelos Municípios, objetivando custear integralmente o transporte coletivo e implantar a tarifa zero e o passe livre. 7. Referências

## 1. Introdução

Desde a edição da Emenda Constitucional nº 90/2015, consta expressamente como um direito fundamental social dos cidadãos brasileiros o direito ao transporte, reconhecido como uma “expressão específica do direito à cidade” (MELLO, 2017, p. 448). Previsto no art. 6º da Constituição Federal,<sup>4</sup> o direito ao transporte engloba dimensões diversas, podendo ser encarado sob uma dupla perspectiva: subjetiva e objetiva.

Do ponto de vista subjetivo, sua titularidade é compartilhada por mais de um sujeito, e a rigor por toda a coletividade abstratamente considerada. A dimensão subjetiva determina a posição jurídica de vantagem desses titulares, que poderão exigir: (i) sob um viés *defensivo*, a não intervenção do Estado em sua esfera jurídica para fins de impedir o exercício desse direito; (ii) sob um viés *prestacional*, a adoção de medidas positivas pelos Poderes Públicos para fins de viabilizar, no mundo dos fatos, o acesso concreto aos serviços de transporte. A seu turno, do ponto de vista da dimensão objetiva do direito fundamental ao transporte, identifica-se *o dever imposto ao Poder Público de criar, independentemente de qualquer provocação dos titulares do direito em questão, estruturas organizacionais e procedimentais que forneçam a todos os cidadãos condições de fruição do bem jurídico tutelado*. Deste modo, o Estado – respeitadas as competências outorgadas a cada uma das esferas federativas pela Constituição – deverá prover no plano fático e jurídico os meios adequados à promoção e efetivação máxima do direito ao transporte.<sup>5</sup>

A inserção desse direito na Constituição por meio de emenda foi fruto de reivindicações populares de repercussão nacional, iniciadas no ano de 2013,<sup>6</sup> num primeiro momento ligadas a protestos contra os aumentos progressivos dos custos do transporte coletivo urbano no Município de São Paulo (MORI, 2013; MELO, 2015). O louvável propósito das manifestações iniciais do movimento de

---

<sup>4</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>5</sup> “No caso brasileiro, a relevância da presença estatal encontra-se com a importância dada aos direitos fundamentais pelo texto constitucional. Para a realização do Estado Social Democrático, portanto, exige-se dos vários órgãos e entidades públicas, em todas as esferas federativas, um compromisso com a melhora de vida da população por meio de diferentes maneiras de atuação, que ultrapassem a obediência ao comando legal como resultado, para exigir a efetivação do mesmo como objetivo maior a ser atingido” (CASIMIRO; MORAES, 2017, p. 451).

<sup>6</sup> Cf. nesse sentido ALFONSIN, 2015. p.71-90; COELHO; BORBA, 2016, p. 219-247.

junho de 2013, que a rigor é a principal motivação da inserção do direito ao transporte no art. 6º da Constituição, não pode ser posto de lado ao se analisar os deveres estatais que decorrem a partir da positivação desse direito no catálogo de direitos fundamentais.

A intenção de propiciar aos cidadãos acesso amplo e universal ao transporte precisa ser o norte do legislador e da Administração Pública ao fazer valer, no âmbito de suas competências, a dimensão objetiva desse direito.<sup>7</sup> São necessárias, assim, iniciativas criativas por parte dos entes estatais para concretizar tanto no plano material como no plano normativo o exercício mais amplo possível do direito ao transporte, o que deve acontecer facultando o seu acesso a custos módicos, ou até mesmo, num plano ideal, *sem custo direto algum ao usuário*.<sup>8</sup> Mas seria possível, de fato, instituir em favor do usuário do transporte público tarifa zero e passe livre, garantindo o exercício do direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição nessa medida tão ampla?

Este estudo busca, mediante análise das normas constitucionais e legais, bem como da jurisprudência brasileira, verificar a compatibilidade de iniciativa dessa natureza com o ordenamento jurídico nacional. O intuito é demonstrar a possibilidade, por meio de instrumentos jurídicos alinhados à Constituição, de introduzir uma radical mudança da forma prestação e custeio daquele que é o meio de transporte por excelência de parcela considerável da população brasileira: o transporte municipal coletivo de passageiros.

Cogita-se, assim, sobre a viabilidade jurídica da criação de uma *taxa*, pelos Municípios, com vistas ao custeio integral do transporte coletivo em favor dos usuários e a consequente eliminação de dinheiro, cartão-transporte pago ou cobrança de vale-transporte para a prestação de tal serviço, almejando implantar a “tarifa zero” ou “passe livre” nesse segmento. Defende-se que essa taxa, doravante designada de *taxa de mobilidade social*, sem prejuízo de outras formas para sua cobrança, poderia ser instituída nas faturas de conta de luz, o que não só tornaria mais fácil sua cobrança, como também serviria à fixação de alíquota condizente com a capacidade contributiva de cada sujeito taxado.

Em síntese, este estudo busca responder, a partir da dimensão objetiva do direito fundamental ao transporte, a seguinte questão: *é juridicamente possível a instituição de taxa mensal, cobrada em*

---

<sup>7</sup> O dever de atuação da Administração Pública, por meio de serviços público, para a implementação dos direitos sociais consagrados na Constituição é ressaltado por SCHIER; SCHIER 2018, p. 88.

<sup>8</sup> Além de uma das facetas mais relevantes da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, o planejamento orçamentário é parte essencial da organização de políticas públicas que se pretendam eficientes. Para uma análise teórica a respeito do assunto, cf. VALLE, 2018, p. 113-134.

*conjunto com a tarifa de energia elétrica, para custeio integral do transporte coletivo oferecido por ente federativo municipal?* A questão apresentada reclama a análise dos seguintes aspectos, para que se possa então verificar a possibilidade jurídica de se admitir a implementação da tarifa zero no transporte coletivo urbano pelos Municípios brasileiros: (2) a natureza jurídica dos serviços de transporte coletivo no Brasil; (3) as competências legislativas, administrativas e tributárias dos Municípios em matéria de prestação de serviços públicos de transporte coletivo; (4) o regime jurídico constitucional e legal das taxas no Direito Tributário brasileiro e os requisitos para instituí-las e cobrá-las; (5) a posição do Supremo Tribunal Federal em relação à constitucionalidade da cobrança de taxas de natureza similar; e, finalmente, (6) a constitucionalidade da criação de taxa de mobilidade social pelos Municípios no Brasil, objetivando custear integralmente o transporte coletivo e implantar o passe livre em favor dos usuários. Cada um deles será examinado separadamente com a finalidade de responder, ao final, objetivamente a questão que anima este estudo.

## **2. A natureza jurídica dos serviços de transporte coletivo no Brasil**

Com a edição da Emenda Constitucional nº 90/2015, o direito social ao transporte passou e ser “alvo de construção cotidiana, constante e calcada na atuação precípua e primordial de entes públicos, grupos sociais das mais diversas origens e naturezas, instituições públicas e privadas e, naturalmente, do Poder Público brasileiro amplamente concebido” (BONIZZATO; BOLONHA; BONIZZATO, 2017, p. 229). Deste modo, em decorrência do previsto no art. 175 da Constituição, são titularizadas pelo Poder Público brasileiro as atividades denominadas historicamente de *serviços públicos*. E para os fins a que se propõe este estudo, o primeiro aspecto a ser observado consiste na natureza jurídica dos serviços de transporte coletivo no Direito brasileiro, atividade que, registre-se desde logo, enquadra-se na noção de serviço público.

Os serviços públicos constituem atividades econômicas *lato sensu* cuja prestação, em virtude de uma decisão estatal consolidada pelo ordenamento jurídico, é considerada atribuição típica do Poder Público, a quem incumbe o dever de garantir que serão oferecidas continuamente à população e sob a incidência de um regime principiológico peculiar de bases juspublicistas. São atividades econômicas (*lato sensu*) como quaisquer outras, que em princípio poderiam ser livremente exploradas pela iniciativa privada sob o regime de mercado, mas que o Estado reputou demasiadamente importantes para a satisfação de relevantes necessidades humanas que seria inadequado correr o risco de que elas deixassem de ser ofertadas pelos particulares ou de que se tornassem inacessíveis a uma parcela da

população que delas necessitasse.<sup>9</sup> Assim, por meio de normas jurídicas primárias atributivas de deveres-poderes às entidades estatais, o Poder Público dirige à Administração o dever de assegurar que tais atividades sejam prestadas permanentemente, estipulando princípios de observância obrigatória sobre elas incidentes para atingir a finalidade de que todos os cidadãos que delas necessitem possam acedê-las de maneira igualitária.

Essa intelecção se deduz, como já afirmado, do art. 175 da Constituição. O *caput* do dispositivo estabelece que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Em seu parágrafo único, inciso IV, o enunciado determina que “a lei disporá sobre (...) a obrigação de manter serviço adequado”. O que se depreende daí é que: (i) o Estado tem um *dever* de garantir que os serviços públicos serão oferecidos à população, seja mediante a prestação direta por entes estatais, seja através da prestação por particulares pela via dos institutos da concessão ou da permissão; (ii) não se trata de um serviço qualquer, mas de um serviço *adequado*, em conformidade com princípios específicos a serem previstos na ordem jurídica, logicamente com o fito de alcançar a finalidade a que essa atividade se propõe, que é permitir a todos o acesso a esses bens e serviços úteis e escassos (e, portanto, econômicos) mesmo quando eles não estejam disponíveis no mercado (SCHIER, 2016; HACHEM, 2014).

Sem ignorar posições que postulem por uma revisão de fundo do conceito de serviço público<sup>10</sup>, a formulação aqui adotada segue a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 6-7), segundo o qual “para estar presente um objeto mencionável como serviço público, devem concorrer cumulativamente os seguintes requisitos: (a) tratar-se de uma *prestação de atividade singularmente fruível pelos usuários*; (b) consistir em atividade *material*; (c) destinar-se à *satisfação da coletividade em geral*; (d) ser reputada pelo Estado como particularmente importante para a satisfação dos interesses da Sociedade; (e) ter sido havida como insuscetível de ser relegada tão só aos empreendimentos da livre iniciativa, razão porque a assume como *pertinente a si próprio* (ainda que nem sempre com exclusividade); (f) *submetê-la a uma específica disciplina de direito público*”.

---

<sup>9</sup> O Poder Público percebe, nas palavras de Augusto Neves Dal Pozzo, que aquela “atividade resulta primordial para a satisfação das necessidades sociais, não sendo possível oferecê-la sob a égide das leis de mercado” (2012, p. 117).

<sup>10</sup> Para uma síntese, cf. MACERA, 2016.

Perceba-se que a ideia de *exclusividade* da titularidade das atividades que o sistema normativo considera serviços públicos não é um traço que marca a sua definição.<sup>11</sup> É certo que a titularidade da atividade *enquanto serviço público* será exclusiva do Estado, pois se o ordenamento jurídico obrigá-lo a prestá-la ele não poderá se desincumbir de proporcionar a sua oferta contínua sob um regime jurídico especial. Mas casos há em que a Constituição autoriza que aquela mesma atividade que compete ao Estado prestar *na condição de serviço público* seja explorada pela iniciativa privada *na condição de atividade econômica em sentido estrito* (ainda que em tais casos ela seja fortemente regulada pelo Estado e o regime sofra o influxo de alguns princípios de Direito Público). É o que se passa com os serviços de educação, saúde, assistência e previdência, cujo fornecimento obrigatoriamente deverá ser garantido pelo Poder Público, na qualidade de *serviços públicos* e sob o regime jurídico que lhes é inerente, mas cuja exploração está também autorizada pelos particulares, sob o regime próprio das atividades econômicas *stricto sensu* (mas parcialmente derogado por normas juspublicistas) e sob intensa regulação e fiscalização estatal.

A partir dessas considerações se depreende que o serviço público é composto por três elementos: (i) o *subjeto*, que consiste na titularidade do Estado, a quem cabe assegurar continuamente a sua prestação, fornecendo-os diretamente ou através de sujeitos privados por via da concessão ou da permissão; (ii) o *material* (ou *objetivo*), que diz respeito ao fato de se tratar de uma atividade de oferecimento de “utilidade ou comodidade material” (MELLO, 1983, p. 18) – isto é, de prestações fáticas – e destinada à satisfação de relevantes necessidades dos seres humanos, direta ou indiretamente ligadas à garantia e promoção de sua dignidade; (iii) o *formal* (ou *jurídico*), que se refere ao regime jurídico especial ao qual a oferta de tais atividades se submete, composto essencialmente por princípios e regras de Direito Público, que têm por objetivo garantir a sua prestação adequada, com qualidade e acessibilidade a todos os que deles necessitem.

A atividade de *transporte coletivo* se encaixa perfeitamente na definição de serviço público conexo à efetivação de um direito social previsto no art. 6º da Constituição, eis que reúne essas três características: (i) sob o ponto de vista *subjeto*, a Constituição Federal outorgou aos Municípios, no art. 30, V, a titularidade do dever de “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*”; (ii) sob o prisma *material* (ou *objetivo*), trata-se de uma atividade marcada por sua utilidade

---

<sup>11</sup> A esse respeito, ver: SCHIRATO, 2012.

material, prestada no mundo dos fatos, de caráter essencial (conforme reconhece o próprio texto constitucional) para a fruição plena do direito fundamental à locomoção; (iii) sob o aspecto *formal*, cuida-se de atividade disciplinada pelo regime jurídico-administrativo, seja quando prestada diretamente pela Administração, seja quando fornecida por delegatários do Poder Público.

Desse modo, conclui-se este primeiro ponto com o reconhecimento de que *a prestação de serviços de transporte coletivo classifica-se, no sistema jurídico brasileiro, como um serviço público de caráter essencial, cujo fornecimento incumbe ao Poder Público municipal.*

### **3. As competências legislativas, administrativas e tributárias dos Municípios em matéria de prestação de serviços públicos de transporte coletivo**

Observado o enquadramento do transporte coletivo como um serviço público posto à efetivação de um direito fundamental social,<sup>12</sup> cumpre verificar a qual(is) ente(s) federativo(s) compete: (i) legislar a respeito dessa temática; (ii) prestar os referidos serviços; (iii) instituir e cobrar tributos que envolvam essa atividade.

No que tange às competências legislativas das unidades federativas, a Constituição Federal de 1988 estabelece duas modalidades quando se leva em conta o número de entidades que podem regular a matéria: (a) competências *próprias* (exclusivas ou privativas), nos casos em que atribui a apenas um ente a prerrogativa de criar leis sobre determinado assunto; (b) competências *concorrentes*, nos casos em que confere a mais de um ente da Federação a função de legislar sobre o tema, cabendo à União, em tais situações, criar *normas gerais* sobre a temática e aos Estados, Distrito Federal e Municípios exercer a competência *suplementar*, instituindo *normas específicas* sobre a matéria, levando em conta as peculiaridades de interesse regional (Estados) e local (Municípios).

A previsão quanto às competências *concorrentes* e *suplementares* das entidades federativas está disciplinada nos arts. 24 e 30 da Constituição.<sup>13</sup> Enquanto no âmbito das competências concorrentes cabe à União estabelecer normas gerais, cumpre aos Estados suplementá-las. Aos Municípios cabe o mesmo, resguardada também a competência suplementar deles em relação à legislação estadual. A

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, cf. SACRISTÁN, 2016, p. 125-143.

<sup>13</sup> (Constituição Federal) **Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) **§ 1º** - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. **§ 2º** - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. **§ 3º** - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (...) **Art. 30.** Compete aos Municípios: (...) **II** - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Constituição prevê competência plena para os Estados legislarem sobre normais gerais enquanto a União não o fizer (a chamada competência *supletiva*). Já em relação à competência para legislar sobre transporte, os incisos IX e XI do art. 22 da Constituição Federal estabelecem que compete *privativamente* à União legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes, bem como especificamente sobre trânsito e transporte.<sup>14</sup>

Entretanto, ainda que a uma primeira vista possa parecer que a temática do transporte insere-se no espectro de competência legislativa *privativa* da União Federal, a doutrina é pacífica no sentido de que a prerrogativa de cunho legislativo da União em tal matéria se limita à edição de *normas gerais*, vez que se trata de instituir *diretrizes* a respeito da política nacional de transportes. Cuida-se, portanto, de uma falha técnica do constituinte, que deveria ter inserido essa competência no art. 24 da Constituição Federal, que versa sobre as competências *concorrentes* dos entes da Federação.

É o entendimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2010, p. 87), para quem “deveriam ter figurado entre as matérias objeto de competência legislativa concorrente, arroladas no artigo 24, aquelas que, impropriamente, constaram nos incisos IX, XXI, XXIV e XXVII do art. 22”. De acordo com a autora, “em termos técnicos, cabe fazer uma crítica quanto à inclusão, no artigo 22, de matérias que serão objeto de normas gerais ou de diretrizes estabelecidas pela União. É o que ocorre nos incisos IX; (...), em que se cuida (...) de diretrizes da política nacional de transportes (...)”, uma vez que em casos como esse “à União cabe editar normas gerais, ficando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com a legislação suplementar” (ALMEIDA, 2010, p. 87). Também é essa a posição de Hely Lopes Meirelles (2006, p. 420), ao pontuar que “o Sistema Nacional de Transportes não retirou a competência dos Municípios para o transporte coletivo local, apenas o integrou no Plano Nacional de Viação”.

Na mesma linha salienta José Nilo de Castro (2007, p. 121-134) ao interpretar tais dispositivos, referindo-se conjuntamente ao trânsito e ao transporte e consignando que embora caiba à União criar normas gerais sobre o tema, “relevante é o papel do Município no que concerne à adequação e ordenação do trânsito em seus limites territoriais, vez que o artigo 30 da Constituição da República, em plena consonância com o princípio federativo da autonomia municipal, delegou-lhe poderes para legislar sobre assuntos de interesse local e, ainda, suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

---

<sup>14</sup> (Constituição Federal) **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre: **IX** - diretrizes da política nacional de transportes; (...) **XI** - trânsito e transporte.

Adotando o mesmo entendimento, Emerson Gabardo (2009, p. 160) explica que “do ponto de vista regulatório, o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal estabelece competência para a União instituir diretrizes sobre transporte urbano”. Por sua vez, 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” (2009, p. 160).

Não foi à toa, aliás, que recentemente o legislador federal ao editar a lei de regulamentação do transporte remunerado privado individual de passageiros (Lei nº 13.640/2018) consignou que “compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios”.<sup>15</sup> A edição da norma com esse teor deixa claro que em matéria de transporte a competência da União limita-se a editar normas gerais, cabendo aos Municípios, diante da sua própria realidade local, suplementar de modo pertinente a legislação federal.

Lembre-se, ademais, que o conceito de “transporte” – a que se refere o art. 22, XI da Constituição Federal – é bastante abrangente e não envolve apenas o transporte urbano. Engloba também o transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, bem como os que transponham os limites territoriais dos Estados, além do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Assim, é natural que se atribua também uma competência legislativa genérica à União para tratar de “transporte”, haja vista que muitas modalidades extrapolam o território dos Estados e dos Municípios. Exemplo disso é a Lei Federal nº 10.233/01, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

Esses singelos exemplos bastam à conclusão de que, não obstante a imprecisão técnica do constituinte, aos Municípios compete exercer competência legislativa suplementar – aí incluída a complementar (criar normas específicas de interesse local) e a supletiva (suprir a ausência de normas

---

<sup>15</sup> A norma foi inserida por meio da inserção do art. 11-A na Lei nº 12.587/2012, sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Para uma análise crítica da Política Nacional de Mobilidade Urbana, inclusive sob o viés do transporte coletivo urbano, sua essencialidade e imperiosa necessidade de acesso universalizado, cf. MARRARA, 2014, p. 163-183; CARVALHO; BRITO, 2016, p. 103-132.

gerais criadas pela União e pelos Estados) – em matéria de transporte, especialmente em matéria de transporte coletivo de interesse local.

Em relação à competência *administrativa* para a prestação dos serviços públicos de transporte coletivo, a questão está tratada de forma claríssima pelo texto constitucional, ao enunciar no art. 30, V, que compete privativamente aos Municípios “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”.

Finalmente, quanto às competências de caráter *tributário*, a Constituição Federal determina no art. 30, I e III que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, bem como “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.”

Como se observa, a competência municipal para instituir e arrecadar tributos é expressamente reconhecida pelo art. 30, III da Lei Fundamental de 1988. Como a criação de tributos depende do exercício da função legislativa,<sup>16</sup> tratando-se de assunto de interesse local (art. 30, I) competirá aos Municípios instituí-los. E como visto, o serviço público de transporte coletivo é considerado pelo inciso V do mesmo artigo 30 como atividade de interesse local, não havendo dúvidas, por conseguinte, quanto à sua competência para criar tributos que envolvam a prestação desse serviço. É dizer, aos Municípios compete instituir tributos voltados à prestação do serviço de transporte coletivo urbano.

Para que não haja dúvidas, o art. 145, inciso II da Constituição Federal reforça esse entendimento, ao determinar que qualquer um dos entes federativos, inclusive o Município, poderá instituir “taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”. Portanto, como se vê, existe previsão expressa no sentido de que os Municípios poderão instituir *taxas* em contrapartida à utilização efetiva ou potencial de serviços públicos postos à disposição do contribuinte.

---

<sup>16</sup> Nesse sentido manifesta-se Paulo de Barros Carvalho (2012. p. 270): “A competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos”.

E, finalmente, o art. 80 do Código Tributário Nacional<sup>17</sup> reforça a inteligência de que é à entidade federativa que presta o serviço que incumbe cobrar a respectiva taxa pela sua prestação. Ou seja, se é ao Município que compete ofertar o serviço de transporte coletivo, é também a ele que cabe instituir e arrecadar a taxa a ele referida.

Observada, então, a previsão de competência *legislativa* dos Municípios para disciplinar de forma suplementar (complementar e supletiva) o tema do transporte coletivo, de competência *administrativa* dessas entidades para prestar tal serviço e de competência *tributária* dos entes municipais para instituir e cobrar taxas relativas à oferta dessa utilidade material, impende verificar se a taxa de mobilidade social que poderia ser criada nos Municípios brasileiros atende às exigências fixadas no ordenamento jurídico para tanto.

#### 4. O regime jurídico constitucional e legal das taxas no Direito Tributário brasileiro e a possibilidade de cobrança pela prestação potencial de serviço público

A taxa é definida como espécie de tributo (FISCHER, 1994/1995, p. 245) vinculado a uma atuação estatal “direta e especificamente dirigida ao contribuinte” (CARVALHO, 2012, p. 71). Nos termos do art. 145, II da Constituição Federal<sup>18</sup> e do art. 77 do Código Tributário Nacional,<sup>19</sup> elas podem ser cobradas (i) pelo exercício do poder de polícia, ou (ii) pela utilização, efetiva ou potencial, de um serviço público de caráter específico e divisível prestado ou posto à disposição do contribuinte.

Para o que importa ao objeto deste estudo, é relevante destacar a exata determinação da segunda espécie de taxa, relativa à utilização de serviços públicos, tal como é o transporte coletivo. Nesse sentido, o art. 79, também do Código Tributário Nacional, esclarece os conceitos acima mencionados classificando-os em *serviços públicos*: (a) utilizados efetivamente; (b) utilizados

---

<sup>17</sup> (Código Tributário Nacional) **Art. 80.** Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

<sup>18</sup> (Constituição Federal) **Art. 145.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...) II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

<sup>19</sup> (Código Tributário Nacional) **Art. 77.** As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

potencialmente; (c) específicos; (d) divisíveis.<sup>20</sup> Dessa classificação legal se depreende que a instituição de taxa pela utilização de serviços públicos depende da natureza *uti singuli* do serviço público,<sup>21</sup> que em oposição ao serviço de natureza *uti universi* só pode ser prestado se for *específico* (passível de destaque em unidades autônomas de intervenção, utilidade ou necessidades públicas) e *divisível* (passível de utilização individual por cada um dos usuários). E mais: denota-se que *a taxa, de acordo com o art. 145, II da Constituição e do art. 79 do Código Tributário Nacional, pode ser cobrada por todo o serviço colocado à disposição do cidadão – ou seja, ainda que ele não o utilize.*

Sobre essa questão, que ostenta destacada relevância para a questão ora examinada, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal sufraga esse entendimento a respeito da possibilidade de cobrança de taxa pela prestação meramente *potencial* (e não *efetiva*) do serviço público, nos casos em que este é colocado à disposição do cidadão, mesmo que ele não o use. Assim, ainda que não admita a cobrança de taxa nos casos de *poder de polícia* sem que haja o seu *efetivo* exercício, quando se trata de taxa relativa à contrapartida da prestação de *serviços públicos* específicos e divisíveis a Suprema Corte aceita a cobrança em situações de prestação *potencial*.

Sem dúvida, em mais de um julgado o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de consignar que “o artigo 145, II, da Constituição Federal possibilita a cobrança de taxas em razão da *disponibilização* de serviços públicos específicos e divisíveis aos contribuintes, ainda que a utilização de tais serviços seja apenas *potencial*” (BRASIL, 2016b). Para a Corte, “O texto constitucional diferencia as

---

<sup>20</sup> (Código Tributário Nacional) **Art. 79.** Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se: I - utilizados pelo contribuinte: **a)** efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título; **b)** potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento; II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas; III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

<sup>21</sup> Nesta esteira, vale conferir as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE COLETA DE LIXO. COBRANÇA EM RELAÇÃO A VAGAS DE GARAGEM. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO SERIA POSSÍVEL A AFERIÇÃO INDIVIDUALIZADA DA QUANTIDADE DE LIXO PRODUZIDA POR CADA VAGA (...) COBRANÇA DE TAXA EM RAZÃO DA UTILIZAÇÃO POTENCIAL DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL DISPONIBILIZADO AO CONTRIBUINTE. POSSIBILIDADE. (BRASIL, 2016). “Taxas de lixo e sinistro. (...) Taxas legitimamente instituídas como contraprestação a serviços essenciais, específicos e divisíveis, referidos ao contribuinte a quem são prestados ou a cuja disposição são postos, não possuindo base de cálculo própria de imposto.” (Supremo Tribunal Federal, 1999). A jurisprudência é consolidada, a exemplo de outros arestos coletados: RE 491.982-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26.5.2009, Primeira Turma, DJE de 26.6.2009; RE 396.996-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 10.3.2009, Segunda Turma, DJE de 17.4.2009; AI 431.836-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 17.6.2003, Segunda Turma, DJ de 1º.8.2003; AI 552.033-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 17.10.2006, Primeira Turma, DJ de 10.11.2006.

taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público” (BRASIL, 2010). Nessa mesma linha de entendimento, o serviço de transporte público municipal se enquadra exatamente na classificação de serviço público *uti singuli* (específico e divisível), sujeito, portanto, à cobrança de taxa inclusive por prestação *potencial* e não *efetiva*. Quanto à caracterização da natureza *uti singuli* dos serviços de transporte coletivo não há questionamentos, haja vista a própria natureza da atividade em questão, que pode ser utilizada ou não, de forma mais intensa ou menos intensa, a depender das necessidades de cada usuário do serviço.

Desse modo, está identificada com fundamento na legislação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre casos análogos a possibilidade de instituição de taxa de mobilidade social para custeio do serviço público de transporte coletivo urbano. Afinal, trata-se de serviço público específico e divisível, posto à disposição dos cidadãos para utilização ainda que potencial.

Sendo assim, caberia perguntar qual seria o ente federativo responsável pela instituição do tributo vinculado ao oferecimento do transporte público. E na mesma linha do que já foi exposto anteriormente, conforme as regras de competência tributária identificadas na Constituição, e na esteira do pensamento de Paulo de Barros Carvalho, a espécie de taxa cobrada pela prestação de serviços públicos se refere àqueles “que se contiverem no âmbito de atribuições da pessoa política que institui o gravame, segundo as regras constitucionais” (CARVALHO, 2012, p. 71). Nesse sentido, frise-se, a Constituição Federal é clara em seu art. 30, V ao atribuir aos Municípios o dever de prestação do serviço público de transporte municipal, seja diretamente ou por meio de delegatários. Logo, não há dúvidas de que é a essa esfera federativa que compete instituir taxas relativas à oferta de tal utilidade material.

Na sequência, cabe destacar que a respeito das competências municipais para a instituição de taxas pela utilização de serviços públicos em potencial, o Supremo Tribunal Federal pacificou sua jurisprudência ao menos em relação a dois tributos: (i) a taxa de iluminação pública; e (ii) a taxa de coleta de lixo. A menção à jurisprudência da Corte se faz necessária para fins de comparação, e principalmente para atestar a recepção pelo Supremo Tribunal Federal das teses definidoras da constitucionalidade de novos tributos municipais semelhantes àquele objeto deste estudo, qual seja, a taxa de mobilidade social.

## 5. A posição do Supremo Tribunal Federal em relação à constitucionalidade da cobrança de taxas de natureza similar à taxa de mobilidade social

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar a constitucionalidade de algumas espécies de taxas instituídas no âmbito municipal que poderiam, de alguma maneira, assemelhar-se à taxa de mobilidade social objeto de estudo. É preciso, pois, verificar a fundamentação da Corte em dois casos selecionados e identificar se há, de fato, similaridades entre as taxas apreciadas pelo STF e a *taxa de mobilidade social*. A comparação servirá à identificação da viabilidade da instituição da taxa voltada a efetivar a tarifa zero ou passe livre.

O primeiro caso trata do custeio do serviço de iluminação pública. Por muitos anos o Supremo Tribunal Federal vinha decidindo pela inconstitucionalidade da instituição de taxas de iluminação pública,<sup>22</sup> por entender que a iluminação não consistiria em serviço público *uti singuli*, mas sim em serviço prestado a toda a coletividade e usufruído indistintamente por toda a população. As inúmeras ações sobre o tema e as reiteradas decisões da Corte no sentido da desconformidade das leis municipais que instituíam essas taxas com o art. 145, II da Constituição culminaram com a edição da Súmula nº 670, aprovada na sessão plenária de 24.09.2003, com a seguinte redação: “*O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa*”. Desde então as Turmas do Supremo Tribunal Federal vêm confirmando o enunciado da súmula citada, deixando claro que é “Pacífica é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de ser inconstitucional a remuneração de serviço de iluminação pública por meio de taxa” (BRASIL, 2012).<sup>23</sup>

Importante ressaltar que, mesmo antes da publicação da Súmula nº 670 do Supremo Tribunal Federal, foi incluído mediante emenda constitucional um novo tipo de tributo para custear a iluminação pública. Afinal, com a reiterada declaração de inconstitucionalidade das leis municipais era necessário fazer frente às despesas dos Municípios com iluminação pública. Assim é que em 20.12.2002 foi publicada a Emenda Constitucional nº 39. A emenda constitucional incluiu o art. 149-A na Constituição Federal, norma que possibilita desde então aos entes municipais instituírem a chamada contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (CIP) (OLIVEIRA, 2003, p. 295-310). A CIP, conforme

---

<sup>22</sup> Nesse passo, cf. Agravo de instrumento n. 231.132, Recurso Extraordinário n. 231.764, e Recurso Extraordinário 233.332.

<sup>23</sup> E nesse mesmo sentido, cf. BRASIL, 2007.

autorizado expressamente pelo art. 149-A da Constituição, pode ser cobrada mediante inserção na fatura de consumo de energia elétrica dos contribuintes.<sup>24</sup>

Dessa primeira comparação com a antigamente chamada “taxa de iluminação pública” e com a criação de uma *contribuição* por via de emenda constitucional, podem ser extraídas duas importantes conclusões: (i) em primeiro lugar: o Supremo Tribunal Federal entendeu que a iluminação pública não poderia ser cobrada por meio de *taxa* por não se tratar de serviço *uti singuli*, mas sim *uti universi*, o que tornava inexistente naqueles casos um dos requisitos constitucionais e legais para a instituição de taxas (a *especificidade* e a *divisibilidade* do serviço); (ii) em segundo lugar: a Constituição Federal autorizou uma forma de cobrança de tributo *na fatura de consumo de energia elétrica*.

Quanto a esse segundo aspecto, como se percebe, o parágrafo único do art. 149-A da Constituição *faculta* aos Municípios a cobrança do referido tributo na própria fatura de energia elétrica, maneira essa de facilitar a cobrança entre os munícipes. Certamente, essa metodologia de cobrança poderia ser utilizada para arrecadação de outros tributos de competência municipal, como por exemplo a taxa de mobilidade social. Não há nenhum impedimento para que, mediante convênio com as entidades prestadoras do serviço de energia elétrica, os Municípios instituam essa forma facilitada de cobrança de taxas. Se em relação à CIP isso é possível, nada indica que em relação às taxas não seria. À Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) caberia normatizar os detalhes dessa forma de cobrança, haja vista ser ela a autarquia responsável pela regulamentação das faturas de energia elétrica (GUERRA; PIAU, 2017, p. 162).

Importante mencionar, nesse aspecto, que a constitucionalidade do art. 149-A, incluído por emenda constitucional, já foi declarada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. No Recurso Extraordinário nº 573.675 decidiu-se não só pela possibilidade do custeio de serviço de iluminação pública a ser instituído pelos Municípios, mas também pela consideração de “base de cálculo que leva em consideração o custo da iluminação pública e o consumo de energia” (BRASIL, 2009a). Tal raciocínio importa para o estudo em tela, eis que a mesma lógica poderia ser aplicada à taxa de mobilidade social para o fim de respeito ao princípio da capacidade contributiva.

---

<sup>24</sup> (Constituição Federal) **Art. 149-A.** Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. **Parágrafo único.** É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

É preciso, portanto, deixar claro que a Corte declarou a inconstitucionalidade da antiga “taxa de iluminação pública” apenas por considerar que o serviço em questão não reunia as exigências constitucionais e legais necessárias para ser tributado por meio de *taxa*, que pressupõe o caráter *uti singuli* do serviço prestado. Nesse ponto há uma inquestionável diferença entre a taxa declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (iluminação pública) e a taxa de mobilidade social, haja vista que esta última diz respeito a um serviço que se encaixa perfeitamente na definição de serviços *uti singuli*.

A demonstração desse raciocínio pode ser comprovada pela análise da segunda taxa municipal objeto de comparação, cuja constitucionalidade já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal: a *taxa de coleta de lixo*.

No que tange a esse tributo em espécie, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que é constitucional a cobrança de *taxa* de coleta de lixo. A fundamentação manifestada pelas decisões da Corte toma como pressuposto o caráter *divisível* e *específico* do serviço de coleta de lixo (nos termos do art. 145, II da Constituição e do art. 79 do Código Tributário Nacional), entendido como de interesse local, e, portanto, de competência material dos Municípios (art. 30, V da Constituição). Aliás, a jurisprudência consolidou-se de forma tão robusta que o Supremo Tribunal Federal, após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 576.321, aprovou súmula vinculante sobre o tema. Trata-se da Súmula Vinculante nº 19, que assim enuncia o entendimento da Corte: “A *taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal*”.

No voto do recurso extraordinário que deu origem à súmula constou expressamente que:

a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (*uti universi*) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais.

Quanto à definição da base de cálculo para cobrança dessas mesmas taxas, constou no voto que “no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas que na apuração do montante devido, adote um ou mais dos

elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e a outra” (BRASIL, 2009b). Tais constatações advêm de construção jurisprudencial paulatina da Corte, assentada em diversos julgados que se orientaram ao longo dos anos pela constitucionalidade de cobrança de taxas desse jaez.<sup>25</sup>

Assim, o que se buscou expor e resta agora evidenciado com base na legislação e jurisprudência, é que da comparação entre o serviço municipal de coleta de lixo e o serviço municipal de transporte público (essencial, segundo a própria Constituição), verificam-se os mesmos pressupostos caracterizadores de um serviço de natureza *uti singuli*, fato que justificaria, nesse sentido, reconhecer a constitucionalidade da cobrança de taxa como contrapartida à sua prestação.

#### **6. Conclusão: possibilidade e constitucionalidade da criação de taxa de mobilidade social pelos Municípios, objetivando custear integralmente o transporte coletivo e implantar a tarifa zero e o passe livre**

Desde os movimentos populares nacionais de 2013 identifica-se “uma reacomodação de prioridades nas políticas públicas, visando a uma melhor qualidade dos serviços prestados, saindo de uma redistribuição em dinheiro para uma redistribuição mediante serviços de saúde e de educação de qualidade” (COELHO, 2016, p. 197-223). Na mesma linha, com a previsão expressa do direito ao transporte no art. 6º da Constituição, desde a edição da Emenda Constitucional nº 90, pode-se dizer que existe no plano normativo o mesmo objetivo de melhoria contínua naquele segmento corolário do direito à cidade. Esse objetivo se concretiza mediante a satisfação de funções prestacionais estatais decorrentes da dimensão objetiva do direito fundamental ao transporte público. Sendo assim, cumpre retomar a indagação que deu ensejo à presente pesquisa: *é juridicamente possível a instituição de taxa mensal, cobrada em conjunto com a tarifa de energia elétrica, para custeio integral do transporte coletivo oferecido por ente federativo municipal?*

---

<sup>25</sup> Conforme banco de dados do Supremo Tribunal Federal os seguintes julgados reproduzem o mesmo entendimento: AI 552.002-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 13.12.2011, Primeira Turma, DJE de 15.2.2012; AI 559.973-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21.9.2010, Segunda Turma, DJE de 22.10.2010; RE 571.241-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 20.4.2010, Segunda Turma, DJE de 4.6.2010; AI 521.533-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 15.12.2009, Plenário, DJE de 5.3.2010; RE 524.045-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 8.9.2009, Segunda Turma, DJE de 9.10.2009; AI 632.562-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 26.5.2009, Primeira Turma, DJE de 26.6.2009; AI 660.829-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 16.12.2008, Primeira Turma, DJE de 20.3.2009; RE 510.336-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 17.4.2007, Segunda Turma DJ de 11.5.2007; RE 256.588-ED-EDV, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19.2.2003, Plenário, DJ de 3.10.2003; AI 245.539-AgR, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 14.12.1999, Primeira Turma, DJ de 3.3.2000; RE 501.876-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 1º.2.2011, Primeira Turma, DJE de 23.2.2011.

A partir do estudo desenvolvido, demonstrou-se que sim, de modo que a instituição do passe livre ou tarifa zero do transporte coletivo urbano é não somente possível e viável, mas também uma consequência da dimensão objetiva do direito fundamental ao transporte inserto na Lei Fundamental. Dessa forma, é possível sintetizar as conclusões alcançadas na pesquisa do seguinte modo:

1. O transporte coletivo enquadra-se no conceito de *serviço público*, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, caracterizado como serviço *uti singuli*;

2. Aos Municípios compete: (i) legislar sobre transporte coletivo, naquilo que diz respeito ao interesse local; (ii) prestar o referido serviço; (iii) instituir taxas municipais em contrapartida ao oferecimento dessa utilidade material;

3. É plenamente admissível a cobrança de taxa municipal para custear o serviço de transporte coletivo, nos termos dos arts. 30, I, III, V, 145, II da Constituição Federal e arts. 77 e 79 do Código Tributário Nacional;

4. O art. 145, II da Constituição Federal e o art. 77 do Código Tributário Nacional, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, admitem expressamente a cobrança de taxas relativas a serviços de caráter *uti singuli* não utilizados pelo cidadão, mas colocados à sua disposição pelo Poder Público (prestação *potencial* e não *efetiva*);

5. Uma interpretação analógica do art. 149-A da Constituição Federal é conducente à ideia de que é possível a cobrança de tributos municipais na conta de luz do cidadão, ainda que não se trate de um serviço diretamente utilizado por ele;

6. Quando se trata de serviços de natureza *uti singuli*, o Supremo Tribunal Federal admite a cobrança de taxas municipais em contrapartida à sua prestação;

7. A resposta categórica à questão suscitada na introdução, com a qual se conclui o presente estudo, é a de que *é juridicamente admissível a criação, mediante lei municipal, de taxa de mobilidade social a ser cobrada na fatura da conta de luz do cidadão, como forma de custear o transporte coletivo e implantar o sistema de tarifa zero ou passe livre nos Municípios, sem que haja ofensa a qualquer disposição da Constituição Federal.*

A resposta com que se conclui o presente estudo serve de suporte aos Poderes Legislativos e Executivo municipais, de forma a subsidiar a implementação de sistemas de transporte público realmente acessíveis à coletividade e condizentes com os anseios das populações urbanas. Sistemas

esses, releva dizer, que concretizem com efetividade um dos aspectos mais elementares e essenciais do direito à cidade e sirvam de exemplo para inovações voltadas ao atendimento do interesse público.

## 7. Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.7, n. 1, p.71-90, 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BONIZZATO, Luigi; BOLONHA, Carlos, BONIZZATO, Alice Ribas Dias. Consequências institucionais do revigorado direito constitucional ao transporte: questões, indagações e desenvolvimentos urbanísticos e institucionais após a emenda constitucional nº 90 à Constituição brasileira de 1988. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1. p. 198-232, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. AI n. 588248-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 14.02.2012, *DJE* de 29.03.2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário n. 233.784, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 12.11.1999, *DJ* de 12.11.1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário n. 907656-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 15.3.2016, *DJE* de 25.4.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. AI n. 634030-AgR. Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 04.09.2007, *DJE* de 28.09.2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário n. 588322. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16.06.2010, *DJE* de 03.09.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário n. 573675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 25.03.2009, *DJE* de 22.05.2009a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário n. 576321-QO-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 04.12.2008, *DJE* de 13.02.2009b.

- CARVALHO, Claudio Oliveira de; BRITO, Filipe Lima. Mobilidade urbana: conflitos e contradições do direito à cidade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 103-132, jan./jun. 2016.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.
- CASTRO, José Nilo de; REIS, Luciana Andrade. Instituição de tarifa escolar aos estudantes no sistema de transporte coletivo municipal - Possibilidade de o projeto de lei vir a ser questionado futuramente quanto à sua constitucionalidade por vício de iniciativa - Aumento de despesa - Análise da realidade fática da edilidade e viabilidade de suportar os questionamentos - Importante função social do benefício. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, ano 8, n. 23, jan./mar. 2007.
- COELHO, André Felipe Canuto. Tributação, democracia e desigualdade na América Latina: o que podemos aprender com o Brasil?. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 197-223, abr./jun. 2016.
- COELHO, André Felipe Canuto; BORBA, Bruna Estima. A qualidade das instituições importa? Os protestos no Brasil no governo Rousseff. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 219-247, jul./set. 2016.
- DAL POZZO, Augusto Neves. **Aspectos fundamentais do serviço público no Direito brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- FISCHER, Octávio Campos. As espécies tributárias no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, a. 28, n. 28, p. 227-248, 1994/1995.
- GABARDO, Emerson. Competência para a prestação de serviços públicos e o transporte coletivo rodoviário no meio ambiente urbano. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 143-174, jul./set. 2009.
- GUERRA, Sérgio; PIAU, Lara. Regulação das faturas de energia elétrica no ambiente de privilégio postal. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 153-170, abr./jun. 2017.

- HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.
- MACERA, Paulo. Serviço público no século XXI: conceito e finalidades. **Revista Digital de Direito Administrativo-RDDA**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 2, p. 331-342, 2016.
- MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 163-183, jul./dez. 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e sua feição constitucional no Brasil. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords.). **Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz: responsabilidad, contratos y servicios públicos**. México: Universidad Autónoma de México, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2. p. 437-462, 2017.
- MELO, Karine. **Congresso promulga emenda que inclui transporte na lista de direitos sociais**. Agência Brasil. Publicado em 15.09.2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/congresso-promulga-emenda-que-inclui-transportes-na-lista-de-direitos>. Acesso em: 20.10.2018.
- MORI, Letícia. **'Não são só 20 centavos', dizem manifestantes na avenida Paulista**. Jornal Folha de São Paulo. Publicado em 19.06.2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1297985-nao-sao-so-20-centavos-dizem-manifestantes-na-avenida-paulista.shtml>. Acesso em: 20.10.2018.
- OLIVEIRA, Jose Marcos Domingues de. A chamada contribuição de iluminação pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 233, p. 295-310, jul. 2003.
- SACRISTÁN, Estela. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, mai./ago. 2018.

Trabalho enviado em 10 de fevereiro de 2019

Aceito em 03 de dezembro de 2019