



ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA O CUSTEIO DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO: UMA CRÍTICA CONSTITUCIONAL E SÓCIO-FISCAL AO REGIME DE TARIFAS

Legal Alternatives to Funding Urban Collective Transport: a social-fiscal and constitutional critique to the fares regime

Francisco Mata Machado Tavares

UFG - Universidade Federal de Goiás

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3905-8141>

E-mail: franciscotavares@ufg.br

Trabalho enviado em 2 de junho de 2022 e aceito em 25 de novembro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.01., 2024, p. 25-51.

Francisco Mata Machado Tavares

DOI: 10.12957/rdc.2024.67805 | ISSN 2317-7721

RESUMO

A mobilidade urbana traduz e produz uma gama de conflitos e de problemas sociais ao longo da história brasileira, desde as chamadas “Revoltas do Vintém” ao final do século XIX, até os protestos de junho de 2013. O tema, contudo, ainda não é suficientemente pesquisado sob um olhar jurídico-constitucional. A partir da combinação entre a Nova Sociologia Fiscal e a Análise de Desenho de Políticas Públicas, tem-se como *objetivo* a elaboração de uma compreensão jurídica sobre o custeio do transporte coletivo urbano no Brasil. O método adotado se decompõe em dois planos. Primeiramente, com base em dados empíricos secundários e análises sócio-científicas presentes na recente literatura sobre o tema, identificam-se pobres, negros/as e mulheres como peculiarmente afligidos/as com a carga obrigacional e a precariedade da atuação governamental nessa seara. Em seguida, esta realidade é interpretada a partir do diagrama de Schneider e Ingram quanto à relação entre políticas públicas e os seus públicos-alvo. Assim, propõe-se uma proposta hermenêutica quanto ao regime tributário e orçamentário aplicável à questão e alcança-se a *conclusão* de que a política denominada tarifa zero é tão factível como imperativa no direito brasileiro. A *contribuição* apresentada compraz um enquadramento jurídico apto à superação dos problemas fático-sociais apresentados.

Palavras-chave: custeio dos direitos fundamentais; direito ao transporte; tarifa zero; Nova Sociologia Fiscal; Desenho de Políticas Públicas.

ABSTRACT

Urban Mobility reflects and engenders, throughout Brazilian history, several social, legal, political and economic problems and conflicts. It happened from the so-called “Vintém Revolts” in the late 19th Century until the protests of June, 2013. The issue, nevertheless, has not been researched enough from a legal-constitutional perspective. This article departs from a merging between the New Fiscal Sociology and the Analysis of Public Policy Design, and seeks the *objective* of fostering a legal understanding of the means to funding urban public transport in Brazil. The chosen *method* is twofold. Firstly, empirical data gathered from secondary sources, as well as social-theoretical analysis recently published, show that poor people, black people and women are the most burdened and the least favored by governmental policies related to urban mobility. Such a context is, then, subjected to an interpretation that associates the links between public policies and its target-populations, as schematized in Schneider and Ingram’s diagram. This task paves the way to a legal approach to the object, which reaches the *conclusion* that a “zero fare” policy would be legally mandatory under Brazilian constitutional order. Thus, the article’s *contribution* is to find a legal framework suitable for addressing the social problems presented.

Keywords: funding of fundamental rights; right to transport; zero fare; New Fiscal Sociology; Public Policy Design.



*É impossível dizer
em quantas velocidades diferentes
se move uma cidade (Ferreira Gullar)*

INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana condensa e entrelaça – em seus conflitos, problemas e potencialidades – um retrato emblemático e agudo das insuficiências e dos excessos da sociabilidade moderna. O tecido das grandes cidades, em especial no sul global, é referenciado em formas de circulação de pessoas que não apenas reproduzem, mas também estruturam marcadores de estratificação social relacionados à classe, à raça, ao gênero e à origem. Violências físicas e simbólicas encadeiam-se nas relações sociais de trânsito, com um saldo enviesado de vítimas e de adoecimentos em desfavor das populações subalternizadas¹. O “paradigma da automobildade” (PLANKA.NU, 2020, p.23) mantém motoristas encapsulados/as em carros que os/as isolam de convívios mais estreitos com outras pessoas, ao passo que a maioria dos corpos negros, femininos e pobres aglomera-se em conduções coletivas precárias, quando não é privada de atos triviais, como visitar parentes ou frequentar espaços de lazer, por não conseguir pagar pelo serviço de transporte.

Os excessos modernos ficam nítidos no aporte de energia extraída de combustíveis fósseis, com as conhecidas consequências climáticas e geopolíticas; de terras agricultáveis, com a expansão de fronteiras agrícolas e a rivalização com lavouras de alimentos para a produção de etanol (GOMES; FAVORETTO, 2014); ou de barragens, no recente caso do automóvel elétrico, com impacto sobre o ambiente e a vida de povos indígenas e ribeirinhos (FEARNSIDE, 2020). Demanda-se um consumo energético para mover veículos que pesam toneladas e transportam, em geral, apenas uma ou duas pessoas. Cidades inteiras poderiam ser iluminadas apenas com o dispêndio de combustível inutilizado em congestionamentos diários, quando automóveis ligados estão parados, em geral emitindo gases de efeito estufa.

No Brasil, a mobilidade sedimenta e potencializa processos históricos de dominação que seguem desde os navios negreiros à contemporânea realidade de negras/os, mulheres e pobres em periferias e favelas (SANTARÉM, 2021; VELOSO, 2017). As lutas sociais a partir das quais emergiram instituições do

¹ Um indicativo desse argumento reside na constatação empírica de que pedestres, ciclistas e motoclistas são os grupos mais atingidos por ocorrências fatais de trânsito, como afirma um estudo da Organização Panamericana de Saúde (PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION, 2018). Se o carro individual é o meio de condução, por excelência, dos estratos privilegiados da população, a vulnerabilidade concentra-se em outros modais.

Estado e representações sociais que redesenharam hierarquias e direitos fundamentais na história do país remetem, de modo relevante, ao tema do transporte coletivo e do seu custo para as populações mais pobres. É o que indicam ciclos de protesto que atravessam épocas, desde as chamadas Revoltas do Vintém na cidade do Rio de Janeiro, ainda no século XIX, até os eventos ocorrentes em entre maio e agosto de 2013 em todo o país (VELOSO, 2019).

O deslocamento nas cidades com acesso universal, digno e ambientalmente sustentável pressupõe processos decisórios e medidas governamentais que guardam, nas relações jurídico-políticas de tributação e de alocação orçamentária, aspectos fundamentais. As iniquidades decorrentes do exercício subótimo das competências tributárias pelos municípios, das políticas orçamentárias dissociadas dos deveres de planejamento e porosidade à ampla participação social e do desequilíbrio federativo observado no país são, em grande medida, fatores que explicam o hiato entre a realidade das cidades brasileiras e as prescrições constitucionais que dispõem sobre os direitos fundamentais à livre locomoção (prescrito no artigo 5º, inciso XV, da Constituição) e ao transporte (assegurado no artigo 6º da Constituição).

A pesquisa cujos resultados são aqui apresentados propõe-se a associar os dois referidos temas: o direito fundamental à livre locomoção e ao transporte e o regime jurídico-constitucional da tributação e das finanças públicas. O objeto deste trabalho diz respeito aos caminhos normativos válidos, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, para que o serviço público de transporte coletivo urbano seja prestado sem exigência de contrapartida econômica (ou, em linguagem mais próxima do Direito Civil, sinalagma com expressão pecuniária) direta por parte de quem embarca nas conduções coletivas². Em outros termos, são discutidos a juridicidade e os meios de implementação lícita da chamada política de tarifa zero.

A pergunta que se pretende responder assim se equaciona: o que dispõe o sistema constitucional brasileiro em relação às possíveis fontes de receitas e à sistemática dos orçamentos públicos dos municípios para que se alcance a prestação do serviço público de transporte coletivo urbano sem a exigência de tarifa ou prestação similar por parte dos/as passageiros/as? A hipótese discutida é de que há um descompasso entre a caracterização do transporte como direito de todo/a cidadão/ã na Constituição da República e a prevalecente realização do serviço segundo uma lógica contratual de pagamento por unidade prestada em favor de quem embarca nas conduções.

² Como adiante restará esclarecido, esta pesquisa identificou uma distinção entre os conceitos de passageiros/as de conduções coletivas e de usuários/as do transporte coletivo urbano, para notar que este contém aquele, mas é mais amplo. Dessa diferenciação, aliás, emergirão consequências no âmbito do Direito Tributário que irradiam definitivos desdobramentos sobre a resposta encontrada para o problema científico investigado neste trabalho.

Malgrado o caráter jurídico do problema que se pretende resolver, a pesquisa pressupõe a necessidade metodológica de conectar, a partir do objeto estudado, os campos da Nova Sociologia Fiscal e do Desenho de Políticas Públicas (*Policy Design*). Essa aproximação é ainda incomum no Brasil, o que se explica parcialmente em razão do caráter incipiente dessas subdisciplinas no país (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021; TAVARES, 2019).

Define-se como Nova Sociologia Fiscal o conjunto de estudos interdisciplinares que reúnem juristas (MUMFORD, 2019), sociólogos/as (MARTIN; PRASAD, 2014) e cientistas políticos/as (PRICHARD; SALARDI; SEGAL, 2018), sob o olhar de “uma tradição teórica que trata a política fiscal, em si, como um princípio estruturante da vida social moderna”³ (MARTIN, 2020, p. 484-485). É um campo em crescente processo de institucionalização⁴ que se define por uma dupla renúncia. De um lado, não endossa o programa totalizante lançado por Schumpeter (1991) no início do século XX, ao propor a Sociologia Fiscal, quando se entendia que a tributação seria, nas palavras do autor austríaco, o “trovão da história” e, assim, todo fenômeno relevante na sociedade moderna teria, nessa relação entre Estado e particulares, seu principal elemento explicativo. De outro, espera-se mais dos levantamentos sobre as finanças públicas do que estudos intrinsecamente dedicados ao assunto (a exemplo da maioria das produções em campos como Direito Tributário e Economia do Setor Público) sugerem.

Como sintetiza Martin (2020), a Nova Sociologia Fiscal está equidistante em relação a um “programa totalizante” schumpeteriano e um “programa fraco” que não vincula campos como cultura, comportamento e processos de mudança institucional às abordagens sobre finanças públicas. Em resumo, é uma área que assume tributos e orçamentos públicos como potenciais variáveis independentes, metodologicamente pertinentes para uma ampla gama de pesquisas sociocientíficas, a exemplo deste trabalho.

Já a Análise de Desenho de Políticas Públicas é aqui tratada a partir da *Policy Design for Democracy* (SCHNEIDER; INGRAM, 1997), linha que se ancora no construtivismo social e entende a gestão pública como distinta tanto da lógica empresarial voltada à maximização de resultados (*public choice*) como de um terreno institucional em que interesses se contrapõem em condições formais iguais (pluralismo dahlsiano). Antes, desenhos de políticas públicas interpelam e constituem subjetividades marcadas por conflitos e opressões relacionadas a temas como gênero, classe, raça e orientação sexual. As

³ Tradução livre. No original: “a theoretical tradition that treats fiscal policy itself as a structuring principle of modern social life”.

⁴ O principal marco para o estabelecimento da Nova Sociologia Fiscal foi a publicação, em 2009, de uma obra coletiva que reuniu estudos teóricos e empíricos produzidos por intelectuais de diversas áreas do saber e origens geográficas com essa identidade disciplinar comum (MARTIN; MEHROTRA; PRASAD, 2009).

desigualdades e lutas cognitivas ou redistributivas que se relacionam a essas opressões ou dominações integram, portanto, as análises e as formulações normativas que tratam dos desenhos de políticas públicas a partir dessa corrente teórica. O esforço metodológico reside, assim, em evitar tanto o primado de consultores/as e cientistas, que aponta para possibilidades tecnocráticas, como a noção implícita no pluralismo de que “o poder político está amplamente distribuído e as instituições políticas asseguram um acesso relativamente igual a todas as cidadãs⁵” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p. 66).

As premissas teóricas acima sintetizadas adquiriram operacionalidade por meio de recortes voltados a conferir especificidade e tangibilidade ao objeto investigado, o que exigiu sua pormenorização e decomposição analítica, como se explica na sequência.

Primeiramente, focou-se a pesquisa no conjunto das normas jurídicas⁶ de Direito Financeiro e de Direito Tributário relacionadas ao tema investigado. Essa escolha tem consequências metodológicas. Ao ter, como objeto, fontes formais do Direito (Constituição, leis, decisões judiciais etc.), a investigação contempla os campos sociológico e político, mas não abdica do plano jurídico-dogmático⁷. Este, aliás, é o mais lacunoso e cientificamente inexplorado em relação ao assunto tratado. A juridicidade da chamada política de tarifa zero e os meios lícitos para sua implementação constituem, portanto, o cerne da contribuição científica que se espera apresentar.

Em segundo lugar, procede-se a uma seleção dos elementos que, segundo a tipologia proposta por Schneider e Ingram (1997)⁸, compõem os desenhos de políticas públicas. O trabalho recai, especificamente, sobre a construção social de públicos. A partir desse olhar, encontra uma abordagem tão contraintuitiva como constitucionalmente adequada para a dimensão tributária e orçamentária da mobilidade urbana.

A dimensão fática ou empírica da pesquisa é preponderantemente descritiva e ancorada em fontes secundárias. O objetivo específico, dada essa faceta do trabalho, é a identificação do caráter

⁵ Tradução livre. No original: “[...] political power is widespread and the political institutions grant relative access to all citizens [...]”.

⁶ Schneider e Ingram (1997) são expressas em definirem normas jurídicas e textos legais como elementos correspondentes ao desenho das políticas públicas.

⁷ Assume-se, como pertinente, a teoria de Peczenik (2000), para quem a dogmática jurídica é fundamental para definir os termos das deliberações democráticas, para estabelecer coerência aos sistemas de Direito e para legitimar a atuação jurisdicional, com vistas a afastá-la do simples arbítrio. Essa mesma leitura entende que o saber jurídico-dogmático não é alheio ao contexto político e às bases morais sobre as quais se assenta. Ao contrário, é o mais adequado para sua tematização e crítica, ao não incorrer nos extremos de um relativismo cético que acaba por esvaziar o Direito de relevância social ou de fundamentos extrajurídicos de ordem natural ou metafísica que apagam a possibilidade de crítica ou contextualização social do Direito positivo.

⁸ Tais elementos são os seguintes: problemas, agentes, populações-alvo, regras, instrumentos, racionalidades e suposições.

transversal dos conflitos sociais referentes à mobilidade urbana. Compilam-se, assim, dados e análises que indicam como classe, gênero e raça são interseccionalmente⁹ afetados pelas opressões e negativas de direitos fundamentais inscritas no modelo tarifário de prestação do serviço público de transporte coletivo urbano. Esse será o objeto da primeira seção, que segue esta introdução.

A segunda seção, já direcionada ao ângulo jurídico sob o qual o problema será tratado, apresenta uma síntese do argumento constitucionalista segundo o qual todo direito fundamental encerra uma inextricável dimensão tributária e orçamentária.

Em seguida, a terceira seção discute o estatuto constitucional do direito ao transporte coletivo no Brasil e identifica o tratamento tão especial como relevante que o ordenamento jurídico do país confere à matéria.

Pavimentadas a contextualização social e a disciplina jurídico-constitucional do transporte coletivo urbano no Brasil, chega-se à leitura dogmático-jurídica do desenho de políticas públicas voltadas à democratização dos espaços urbanos e à promoção de uma mobilidade inclusiva. Esse objetivo específico é alcançado a partir de uma identificação das determinações do Direito Financeiro e do Direito Tributário quanto ao custeio e ao aporte de recursos que viabilizem a política de tarifa zero. Essa é a abordagem da quarta seção e encerra a contribuição científica autêntica esperada do artigo.

Na seção conclusiva, sintetiza-se o achado apresentado pela pesquisa e indica-se como uma interpretação constitucionalmente adequada sobre os aspectos jurídico-fiscais do transporte coletivo urbano permite uma leitura inédita a respeito das percepções quanto ao público-alvo e às formas de custeio desse direito fundamental.

1. MOBILIDADE E OPRESSÕES: GÊNERO, RAÇA E CLASSE NO TRANSPORTE URBANO

A mobilidade referenciada em políticas públicas que priorizam o automóvel individual é um atributo das grandes cidades contemporâneas do sul global que impacta as condições de vida de todas as pessoas. Mudanças climáticas, por exemplo, são nocivas, ainda que de maneiras e em intensidades distintas, para toda a humanidade. Os ônus do carrocentrismo, contudo, estão distantes de se distribuírem de forma simétrica entre os distintos estratos populacionais. A experiência de uma mulher negra ao embarcar em coletivos não é

⁹ O conceito teórico de interseccionalidade é aqui admitido, a par da vasta elaboração que recebeu desde o final dos anos 80 do século XX, segundo a síntese recentemente proposta por sua pioneira formuladora, Kimberle Creenshaw: “it’s basically a lens, a prism, for seeing the way in which various forms of inequality often operate together and exacerbate each other. We tend to talk about race inequality as separate from inequality based on gender, class, sexuality or immigrant status. What’s often missing is how some people are subject to all of these, and the experience is not just the sum of its parts” (STEINMETZ, 2020, n.p.). A primeira seção deste texto dará cores históricas e empíricas ao assunto.

comparável aos incômodos de um homem branco retido em um congestionamento dentro de um automóvel. A mobilidade não apenas ressoa as iniquidades, como as reproduz e gera. Conforme sintetizam Jirón e Singh (2017, p. 1), “a mobilidade não é meramente um reflexo de estruturas sociais, ou seja, algo que apenas as reproduz, mas é produtora dessas diferenças”¹⁰.

Pessoas pobres que não conseguem arcar com os custos das tarifas são as mesmas que habitam periferias e, ali segregadas geoespacialmente, tendem a não conseguir chegar aos locais onde há trabalho, o que agrava a condição de pobreza. Segundo dados da pesquisa origem-destino de 2017 (METRÔ, 2019), o índice de imobilidade na cidade de São Paulo era de 39% para pessoas com renda familiar até R\$1.908,00 e de 18% no estrato superior a R\$11.448,00, com uma trajetória sempre decrescente desde as faixas com maiores até as com menores rendimentos. Ainda quando se locomovem, pessoas de rendas distintas o fazem em condições muito diferentes. O levantamento em questão apontou que o estrato com renda familiar superior a R\$7.632,00 correspondia a 20% do total de deslocamentos conduzindo automóvel e 6% dos deslocamentos de ônibus. Já as pessoas com renda familiar inferior a R\$3.816,00 compunham 70% dos deslocamentos de ônibus e 39% dos de automóvel. É seguro afirmar, com efeito, que a pobreza tende a confinar pessoas nas periferias ou a impor-lhes viagens em condições precárias. Estas, aliás, são realizadas, em geral, para ir à escola ou ao trabalho, alcançando o percentual de 76% dos motivos de deslocamentos entre passageiras/os de ônibus.

Mulheres utilizam serviços de coletivos urbanos em proporção maior do que os homens. Na cidade de São Paulo, segundo a pesquisa origem-destino de 2017 (METRÔ, 2019), realizavam 58% dos deslocamentos de ônibus. A mobilidade impacta as suas condições de renda e de empregabilidade. Pesquisa de alcance nacional realizada em 2019 identificou que o tempo para chegar ao trabalho influencia sobre a decisão de aceitar ou permanecer em um emprego para 72% das mulheres (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2019). Ademais, os episódios de violência são uma realidade constante. As situações de assédio em meios de transporte já afligiram 97% das mulheres. Nas conduções coletivas, 35% já foram “encoxadas”, 22% tiveram seus corpos tocados e 11% foram seguidas, o que atesta um padrão de agressões gravíssimas (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2019). As condições de mobilidade das mulheres são, portanto, vulnerabilizadoras de modo particular. Com menores remunerações pela mesma função exercida, ainda possuem mais encargos no plano do cuidado e consequente necessidade de deslocamento para escolas e instituições de saúde em horários com menor oferta de transporte público. A distribuição temporal e espacial da oferta de coletivos, a política tarifária e a recorrente prática de assédios são gotas em um oceano patriarcal que Albuquerque (2019) definiu como o predomínio de uma visão androcêntrica da cidade e do deslocamento, em que o gênero faz a mobilidade, mas

¹⁰ Tradução livre. No original: “la movilidad no es meramente un reflejo de estructuras sociales, es decir, que solamente las reproduce sino que es productora de esas diferencias”.

esta também o faz e marca os corpos femininos todos os dias com as mais violentas, material e simbolicamente, condições de locomoção.

Pessoas negras foram “sequestradas do continente africano em embarcações do tráfico negreiro [...] em parte como mercadorias a serem revendidas e em parte como motores do próprio tráfico” (SANTARÉM, 2021, p. 59). Na atualidade, são as que mais morrem em acidentes de motocicletas, que sofrem mais constrangimentos em abordagens policiais quando conseguem conduzir automóveis individuais e que se submetem à condição de motores (como motoristas e cobradoras) e de cargas (levadas, sem dignidade, em conduções que operam quase exclusivamente em horários laborais), mas não de cidadãos a quem são devidos os direitos fundamentais ao transporte e à livre locomoção. O crescimento das grandes cidades brasileiras, ao longo do século XX, engendrou uma combinação capaz de reproduzir e produzir o racismo de maneira estrutural.

Os/as negros/as, destituídos/as de uma política de reforma agrária ou de inclusão nos direitos de cidadania, após o fim da escravidão, acabaram por se tornar o mercado e a mercadoria para uma visão negocial de cidade. Mercado, porquanto foram os/as adquirentes de lotes nas periferias e pagadores/as de tarifas, sob a dupla exploração como habitantes de regiões sem acesso a equipamentos públicos e de clientes – sem outra opção – do transporte coletivo rodoviário, o único que chegava às ruas precárias abertas por loteadores (AUGUSTO, 2021). Mercadorias, porque, com o rodoviarismo, puderam ser levados/as desde as suas residências até os distantes locais de trabalho, o que garantiu uma combinação entre exclusão geoespacial e locomoção dissociada de atividades não laborais. Em resumo, uma homologia, mas do que coincidência, com os navios negreiros.

Números do último censo do IBGE sobre a cidade de São Paulo dão maior clareza a essa realidade. Pinheiros, a região da capital com maior renda média domiciliar (R\$17.045,00) é também a que possui menos negros/as (7,3%). Parelheiros, a região mais pobre (média, por domicílio, de R\$1.974,00), é a que conta com a maior população de negros e negras (57,1%) (SÃO PAULO, 2016). Negros/as são os/as mais pobres e estão localizados/as em regiões distantes de onde há oferta de trabalho e de serviços públicos. Sem acesso à renda que permita o pagamento de tarifas de ônibus, saem de casa sobretudo para trabalhar. Mesmo esta última possibilidade tende a depender da obtenção de empregos formais contemplados pelo vale-transporte aludido na Lei 7.418/85. O quadro fático excede a moldura jurídica e não é muito distinto daquele ocorrente em regimes como o Apartheid sul-africano: segregação geoespacial e transporte em condições indignas, limitado aos trechos entre trabalho e moradia.

Os dados e interpretações acima, considerados sob o prisma da *Policy Design for Democracy*, permitem a identificação de uma construção social do público de passageiros/as de ônibus – composto em sua maioria por mulheres, pessoas negras e pobres - que o torna suscetível a encargos mais pesados e a benefícios reduzidos. Nos termos da tipologia para populações-alvo de políticas públicas formulada por Schneider e Ingram (1993; 1997), quem embarca em coletivos tende a ser classificado/a como pertencente ao grupo dos/as



“dependentes”, assim considerados/as aqueles/as que são percebidos/as como fracos/as, carentes e não autônomos/as. Podem até ser reconhecidos/as como moralmente dignos, mas jamais respeitados/as como politicamente iguais. Quando, porém, corpos negros¹¹ mobilizam-se e protestam contra a política tarifária ou a qualidade do transporte, termos como vândalos, baderneiros ou mesmo terroristas são frequentes para predicá-los, o que os enquadra no tipo ideal dos/as “desviantes”, assim entendidos como os que reúnem, a um só tempo, insuficiente acesso aos espaços de decisão e reduzida legitimidade moral e política aos olhos da ideologia prevalecente. Uma aplicação do diagrama elaborado por Schneider e Ingram (1993; 1997) para o caso dos públicos mirados pelas políticas de mobilidade urbana no Brasil alcança a formatação adiante apresentada.

¹¹ Sobre o seletivo e distinto tratamento conferido pelo Estado a manifestantes negros/as em relação aos brancos no contexto dos protestos que eclodiram a partir da luta contra o aumento das tarifas de transporte no Brasil em 2013, Flauzina e Freitas (2017, p. 64) apresentam uma precisa síntese: “o alardeado vigor das polícias brasileiras na contenção das manifestações que se materializaram em queimas de ônibus, quebras de caixas eletrônicos e depredação de estabelecimentos comerciais se acovarda diante do poder incontestado da branquitude. A frustração em não se poder conter os atentados à ordem é cobrada exclusivamente no lombo de negros e negras”.

Tipos de Público-Alvo

CONSTRUÇÕES		POSITIVAS	NEGATIVAS
PODER	FORTE	<i>FAVORECIDOS</i> (alta burocracia, consultores, doadores e líderes do Norte Global)	<i>CONTENDORES/DESAFIANTES</i> (sindicatos patronais das empresas de transporte)
	FRACO	<i>DEPENDENTES</i> (passageiros de conduções coletivas, em sua maioria negros/as, pobres e mulheres)	<i>DESVIANTES</i> (pessoas engajadas em eventos de protestos relacionados ao transporte coletivo urbano)

Tabela 1: Diagrama de Schneider e Ingram para as políticas de transporte coletivo urbano no Brasil. Elaboração própria.

Seja como dependentes ou desviantes, o modelo teórico aqui em referência constata que o Estado tende a impor às pessoas que embarcam no transporte coletivo urbano maiores deveres (caso das tarifas) e menos benesses (como se vê nas obras viárias que priorizam automóveis e na precariedade do serviço público de ônibus), em comparação aos grupos de “contendores” (caso dos sindicatos patronais das empresas de transporte) ou “favorecidos” (como as transnacionais do ramo automotivo e as empreiteiras de grandes obras de pavimentação)¹².

¹² Obras viárias e indústrias automotivas recebem uma percepção positiva em razão de estarem associadas à geração de empregos, à promoção do desenvolvimento e à solução imediata de problemas como congestionamento de tráfego ou estagnação econômica (TAVARES, 2008).

Essa mobilidade urbana – que é estruturada na segregação social e estrutura formas de racismo, machismo e exploração de classe – compõe-se de múltiplos fatores. A discriminação geoespacial, os assédios em coletivos, a má qualidade dos serviços de transporte público e a seletividade policial sobre motoristas negros/as são apenas algumas das peças desse mosaico.

É certo, porém, que a política tarifária cumpre um papel de primeira ordem na formação desse cenário. Um relevante indicativo disso é o modo como ciclos de protestos relacionados à mobilidade encontram nessa questão, ao longo de vários decênios, a sua principal bandeira (VELOSO, 2019). Se, portanto, a exigência de pagamento para que passageiros/as entrem em conduções estiver em descompasso com o ordenamento jurídico brasileiro, revela-se um caso sistemático de violação de direitos fundamentais perpetrada pelo Estado. Ademais, trata-se de ação seletiva a acometer os estratos mais explorados e oprimidos com específica intensidade. É esse o problema que um olhar concentrado sobre o Direito Tributário e o Direito Financeiro pode ajudar a resolver.

A premissa adotada para tratar do tema sob o ângulo jurídico reside na constatação de que outras áreas do conhecimento, como Economia (FARIAS, 2016), Geografia (VELOSO, 2017) e Administração Pública (GOMIDE; GALINDO, 2013) são prolíficas ao lidarem empírica e teoreticamente com a questão, mas encerram o curso analítico diante de limitações no plano das disposições normativas aplicáveis ao assunto. As subdisciplinas do Direito Financeiro e do Direito Tributário, de sua parte, malgrado serem fundamentais para que se compreenda o direito fundamental ao transporte no Brasil, ainda são silenciosas a seu respeito. Essa é a lacuna que se pretende preencher a partir das seções seguintes.

2. UMA PREMISA: DIREITOS CUSTAM

As mais recentes contribuições sobre a teoria constitucional convergem para a constatação, tanto fática como deontica, de que todo direito fundamental compreende uma necessária dimensão fiscal. Desse modo, as taxonomias que clivavam direitos individuais e sociais sob o entendimento de que aqueles seriam negativos e importariam omissões estatais, enquanto estes seriam positivos e pressuporiam ações da máquina pública, já não prevalecem.

As correntes principais da contemporânea teoria dos direitos fundamentais (HOLMES; SUNSTEIN, 1999) sustentam que os chamados direitos de defesa ou negativos revelam-se, de fato, como dependentes de dotações orçamentárias que os assegurem, sob pena de não alcançarem nem mesmo o mínimo de eficácia social necessário, ainda segundo o hermético olhar do positivismo austríaco, à respectiva validade. A propriedade privada, por exemplo, compreende um sistema coercitivo, regulatório e jurisdicional assaz oneroso sem o qual, para se usar uma alegoria kelseniana, não haveria diferença entre o domínio juridicamente lastreado e o fruto da ação de um bando de salteadores (KELSEN, 1998). Como arremata o constitucionalista

brasileiro Silva (2021, p. 104), “todos os direitos fundamentais exigem ação estatal para produzir todos os efeitos pretendidos”.

Em síntese, todo direito fundamental pressupõe aportes de recursos públicos assim destinados, nos regimes democráticos e constitucionais, conforme processos decisórios parlamentares ou diretamente abertos à participação social, atendidos os trâmites, as vinculações, as reservas e os limites dispostos na Constituição.

Assim, as normas do orçamento público (planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais), como toda fonte formal do Direito, devem colher validade na Constituição. Não é lícita sua elaboração sem previsão de dotações para o financiamento dos direitos constitucionais. É o que ensina Graziane Pinto, uma das principais referências intelectuais do Direito Financeiro brasileiro:

O haver escassez de recursos e restrições orçamentárias implica eleger prioridades alocativas, mas daí não decorre – como interpretação conforme a Constituição – a ideia de que podem restar inefetivos alguns direitos fundamentais enquanto outros são implementados (GRAZIANE PINTO, 2010, p. 150-151).

Conclui-se que os processos decisórios democráticos são, em sua dimensão mais tangível, concentrados em conflitos e escolhas referentes às fontes de recursos (tributos, dívida pública, emissão monetária etc.) para a escolha parlamentar ou diretamente participativa de gastos (orçamento público, exonerações fiscais, subsídios etc.). Assim, a tese de que direitos fundamentais e democracia pressupõem-se mutuamente (HABERMAS, 2020) conduz à conclusão de que não é facultativa ou opcional a atuação parlamentar quanto à produção de normas orçamentárias que confirmem prioridade alocativa ao devido custeio dos direitos de cidadania (TAVARES, 2021).

3. O TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO URBANO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A partir do exposto, fica claro que o direito a uma estrutura pública de transporte está inscrito no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que nenhuma menção direta conste da Constituição. O uso de meios de transporte e de vias públicas é uma condição necessária ao exercício do direito de livre locomoção em tempo de paz. Esse entendimento é suficientemente consensual no campo jurídico. Esta relação é tão nítida que já houve juristas que a conduziram a um polêmico paroxismo e sustentaram que o direito de reunião (igualmente fundamental e com previsão no artigo 5º da Constituição) deveria ser delimitado segundo a impossibilidade de bloqueios de rodovias ou afins por pessoas que aderem a manifestações públicas. Assim entenderam os cinco ministros do STF vencidos no julgamento do Recurso Extraordinário 806.339, que aconteceu em dezembro de 2020. Prevaleceu, por estreita margem, a tese de que as obstruções de vias públicas são perturbações módicas e temporárias ao direito de ir e vir que devem ser aceitas em favor da liberdade de reunião. De qualquer modo, a partir dessa situação extrema, percebe-se como o uso de calçadas, ruas pavimentadas e veículos integra o conteúdo normativo da livre



locomoção. Não há possibilidade de fruição do direito de ir e vir sem o devido acesso aos expedientes que o permitam se realizar em condições satisfatórias, o que pressupõe transporte motorizado coletivo para a travessia das extensas distâncias próprias às cidades contemporâneas.

O direito fundamental de locomoção consta do inciso XV do artigo 5º da Constituição. O *caput* do dispositivo, por sua vez, trata do direito fundamental à igualdade. Não é necessária, assim, maior sofisticação hermenêutica para se concluir que o livre trânsito pela cidade deve ocorrer segundo as condições mais igualitárias alcançáveis. Desse modo, cabe ao Poder Público agir para que, em primeiro lugar, não se aprofundem iniquidades em sua atuação, como ocorre quando recursos orçamentários são afetados em estruturas e obras orientadas a meios de locomoção restritos a parcelas minoritárias e privilegiadas, a exemplo do automóvel. Além disso, a promoção do direito de ir e vir, em sua dimensão de prestação governamental, compreende a redução das desigualdades já ocorrentes na sociedade (objetivo da República prescrito no artigo 3º, inciso III, da Constituição), com o escopo de assegurar às parcelas subalternizadas da população a possibilidade de transitarem, de forma digna, por distância e tempo ao menos equivalentes àqueles acessados por quem reúne condições estruturais privilegiadas.

Até aqui, portanto, alcançam-se as seguintes premissas para o curso do processo de obtenção da resposta para a indagação que impulsiona a pesquisa científica apresentada neste manuscrito:

- i) Como todo direito fundamental é positivo e exige uma atuação estatal, a liberdade de locomoção demanda, dentre outras medidas, a prestação do serviço público de transporte.
- ii) O serviço em questão deve ser fornecido com vistas à redução de desigualdades (como, aliás, explicita o artigo 7º, inciso I, da Lei 12.587/2012), o que significa a promoção de meios e veículos acessíveis universalmente, com elevada qualidade e respeito à dignidade do/as passageiros/as. Segue que os aportes orçamentários e as regulações públicas devem favorecer o transporte coletivo conforme dispõe o artigo 6º, inciso II, da Lei 12.587/2012.
- iii) A atuação estatal para assegurar o direito fundamental à livre locomoção em tempos de paz deve se harmonizar, em máxima medida, aos demais direitos fundamentais, de modo, por exemplo, a limitar-se em favor da liberdade de reunião (como decidiu o STF, garantindo o direito de protesto em vias públicas) e em atenção ao meio ambiente (o que significa que é defeso, às obras e aos serviços públicos, priorizar os automóveis).

Caso a Constituição dispusesse sobre a livre locomoção apenas no artigo 5º, inciso XV, nota-se que já seria devida a prestação, com recursos do orçamento público, do serviço de transporte coletivo urbano. Esse dever, porém, é ainda mais explícito e incontornável.

O artigo 6º da Constituição da República, cláusula pétrea que dispõe sobre os direitos sociais, foi objeto de exercício do poder constituinte derivado e recebeu nova redação com a promulgação da



Emenda Constitucional 90, em setembro de 2015. A norma incluiu o direito ao transporte como devido a todas as pessoas no território nacional. Criou-se, portanto, de maneira categórica, o dever estatal de assegurar a cada indivíduo, no território brasileiro, a possibilidade de se transportar, na mesma medida em que são imperiosas as prestações com saúde, educação e segurança, todas incluídas nos orçamentos públicos.

A natureza do direito ao transporte como fundamental e devido pelo Estado fica ainda mais nítida frente à norma do artigo 30, inciso V, da Constituição. O texto confere competência aos municípios para “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”. A seriedade jurídica do tema não deve ser subestimada. Em uma constituição analítica, composta por 250 artigos e que se refere a uma miríade de serviços públicos, apenas o de transporte coletivo municipal é expressamente definido como essencial, o que o coloca em patamar equivalente ao de instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Cada cidadão/ã, por conseguinte, tem o direito fundamental de receber do município a sua eficiente prestação, possua ou não recursos para pagar por tarifas.

O direito ao transporte não é apenas homólogo a serviços públicos como os que fornecem segurança, moradia ou lazer. É ainda mais exigível do que esses, ao ser o único que a Constituição da República define, de forma textual, como essencial. O condicionamento da prestação estatal de transporte público coletivo urbano ao pagamento por parte dos/as passageiros/as é, no ordenamento jurídico brasileiro, tão anômalo e antijurídico como seriam cobranças de tarifas como contrapartida por atendimento policial para registro de ocorrências, realização de exames ou consultas pelo SUS, prestação de socorro pelo Corpo de Bombeiros ou orientação jurídica pela Defensoria Pública.

Uma primeira conclusão já pode ser alcançada a partir do que se expôs até aqui: é dever dos municípios prestar, sem exigência de nenhuma contrapartida, o direito fundamental ao transporte coletivo urbano, sob pena de descumprimento de serviço essencial, de violação a dispositivo pético consignado no *caput* do artigo 6º e de obstrução ao exercício da liberdade de locomoção prescrita no artigo 5º, XV, ambos da Constituição.

Não é necessário maior aprofundamento acerca da máxima de que as fontes formais do Direito de estatura infraconstitucional – a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da Lei 4.320/64 – só encontram validade e se aplicam nos estreitos limites dispostos pelo texto de superior hierarquia. Assim, constrangimentos ou escusas decorrentes da legislação complementar ou ordinária não validam, no ordenamento jurídico brasileiro, eventual omissão governamental em prover, universalmente e sem exigências pecuniárias, o serviço público essencial de competência municipal referente ao transporte coletivo urbano. Porém, em um cenário administrativo e fiscal em que essa negligência governamental

tornou-se uma regra nas cidades brasileiras, surge a necessidade de lidar com o tema a partir da constatação de que a implementação da tarifa zero demandará, em quase todas as situações, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado. A seguir, trata-se das implicações normativas daí decorrentes.

4. O CUSTEIO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO TRANSPORTE COLETIVO URBANO

A seção anterior fundamentou o entendimento jurídico de que a modalidade de prestação, pelos municípios, do serviço público de transporte identificada como tarifa zero é regra constitucional, antes de exceção ou reivindicação sem plausibilidade. É sobre essas bases que se considera a limitação versada no artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a exigir que a criação de despesa obrigatória continuada se faça acompanhar “pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa”.

É dever dos municípios ajustar os respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais ao dever de assegurar o provimento de transporte coletivo público e gratuito aos/às cidadãos/ãs, sob pena de omissão quanto ao dever de provimento de serviço essencial passível de controle jurisdicional (GRAZIANE PINTO, 2014; 2016).

A dogmática do Direito Tributário brasileiro fortalece e viabiliza as disposições do Direito Financeiro para permitir o alcance dessa obrigação do Estado em harmonia com o artigo 17 da Lei Complementar 101/2000. A seguir, justifica-se esse argumento. Primeiramente, são apresentados dois exemplos de como os municípios têm margem para aumentar suas arrecadações, com vistas a cobrirem novos gastos decorrentes da política de tarifa zero. Em seguida, chega-se à principal contribuição lançada pela pesquisa aqui apresentada: fundamenta-se a constitucionalidade de uma taxa para custeio do serviço público de transporte coletivo urbano, a incidir sobre toda a sociedade e não apenas sobre as pessoas que embarcam em conduções. Essa conclusão será possível a partir da premissa teórica, explicitada na introdução deste manuscrito, de que as populações-alvo das políticas públicas são construções sociais gestadas em meio a processos conflituosos e em permanente revisão (SCHNEIDER; INGRAM, 1993)¹³.

4.1. MAJORAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Há uma recorrente discussão a respeito dos limites do federalismo fiscal brasileiro, que estaria acometido de um vício estrutural, uma vez que estados, Distrito Federal e municípios teriam recebido um volume de competências incompatível com a distribuição de receitas previstas na Constituição. Além

¹³ Na síntese das próprias autoras: “the dynamic interaction of power and social constructions leads to a distinctive pattern in the allocation of benefits and burdens to the different types of target groups” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 337).

disso, diferentemente da União, que pode manejar a política fiscal com instrumentos monetários e creditícios, os demais entes da federação contam, de modo geral, apenas com transferências e receitas próprias. Essa separação rígida entre política fiscal, creditícia e monetária, no plano dos entes federativos descentralizados, é um elemento crucial para o conceito de “federalismo preservador do mercado”. Tal categoria, por sua vez, concebe um Estado reduzido, austero e coibido em possibilidades quanto à intervenção na dinâmica dos mercados.

O fato é que, “em qualquer sistema federal, uma moeda comum sobre o controle seguro do governo central (ou algum agente externo) pode endurecer enormemente os constrangimentos orçamentários sobre os governos que o integram” (MCKINNON, 1997, p. 76-77). A crônica falta de recursos dos municípios para arcarem com as respectivas atribuições constitucionais é, de fato, um problema no federalismo brasileiro. Disso, todavia, não segue que inexistam vias para aumento de arrecadação tributária a partir das competências já definidas na Constituição da República. Dois exemplos informam esse argumento. Primeiramente, um detalhado estudo apresentado como texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicou, a partir de um modelo de fronteira estocástica, que, por meio de maior progressividade (em especial, a extrafiscal disposta no artigo 182, parágrafo 4º, inciso II, da Constituição), revisão das políticas de exoneração, aprimoramento da administração fazendária e dos meios de execução fiscal e de outras medidas tão simples como juridicamente viáveis, seria possível, nas 53 cidades de diferentes portes e regiões do Brasil que compuseram a amostra selecionada, elevar-se a arrecadação com o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) dos atuais 0,48% para 0,84% do PIB (CARVALHO JÚNIOR, 2018). Além desse vultoso acréscimo aos cofres públicos, o estudo constata que a progressividade extrafiscal do tributo contribui para o adensamento adequado das cidades e a contenção de problemas como a gentrificação. Essas consequências ajudam a promover a política de tarifa zero ao reduzirem a segregação geoespacial que faz as populações subalternizadas especialmente dependentes do transporte coletivo público e eleva os respectivos custos de operação.

Em segundo lugar, chama-se a atenção para a subutilização fiscal e extrafiscal do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), de competência municipal. Historicamente, municípios foram impedidos de cobrarem alíquotas progressivas sobre o tributo, sob o argumento de que a autorização conferida pelo artigo 145, parágrafo 1º, da Constituição para tal modalidade de cobrança não se aplicaria aos chamados “impostos reais”, assim entendidos como os que incidem sobre o patrimônio. A matéria é, ainda hoje, objeto de uma súmula do STF, de número 656, que trata dessa vedação. Ocorre que, recentemente, a Corte modificou seu entendimento e, por maioria, no julgamento do Recurso Extraordinário 562.945, entendeu que o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), de



competência dos estados, que também é um imposto real sem expressa previsão de progressividade na Constituição, pode ter alíquotas graduadas segundo o aspecto quantitativo da hipótese de incidência tributária. Quanto à majoração de alíquotas, constata-se que a Constituição não define valores máximos em relação ao ITBI, tampouco há lei complementar que assim o disponha. Acerca do assunto, apontam três advogados que atuam no maior escritório de Direito Tributário do Brasil:

Em relação à sua alíquota, por sua vez, não há na CF/88 nenhuma regra que outorgue, tal como existe para outros tributos, competência ao Senado Federal para dispor sobre percentuais mínimos e máximos de ITBI, de modo que a fixação da alíquota desse tributo fica a cargo do município de situação do imóvel (ROCHA; PAULA; GREGOLIN, 2021, n.p).

Em um país com pronunciadas desigualdades de riqueza, como o Brasil, a venda de um pequeno imóvel de propriedade de uma família de classe média não se equipara, como signo presuntivo de capacidade contributiva, às grandes transações que tomam as cidades como unidades de negócio e os imóveis como ativos a valorizarem carteiras de investimentos. Assim, o quadro de restrição fiscal dos municípios (decorrente do federalismo preservador de mercado, já explicado), de subtributação da propriedade e de intensas desigualdades no país fundamenta, normativamente, a imposição de elevadas alíquotas de ITBI para operações vultosas, de modo a permitir tanto uma redistribuição de riquezas como a liberação de recursos que amparam, na forma do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação da despesa obrigatória de caráter continuado referente ao custeio, com recursos do orçamento público, do direito fundamental ao transporte público coletivo gratuito.

É constitucional e viável, ademais, a criação de tributo incidente sobre uma população assaz excedente à dos/as passageiros/as, tendo como aspecto material da hipótese de incidência a prestação ou a disponibilização do serviço público de transporte coletivo urbano. Essa é a principal – e menos intuitiva – contribuição da pesquisa aqui relatada, conforme se expõe a seguir.

4.2. CRIAÇÃO DE TAXA PELA DISPONIBILIZAÇÃO OU PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO

O artigo 145, inciso II, da Constituição da República, dispõe sobre as taxas como espécies de tributos que podem ter como aspecto material da hipótese de incidência a efetiva realização do poder de polícia administrativo, além da entrega ou disponibilização de serviços públicos específicos e divisíveis ao contribuinte. Diante dessa disposição, emerge a possibilidade de se instituir uma taxa municipal cuja hipótese de incidência seja a prestação ou a disponibilização do serviço de transporte público coletivo urbano.



Uma proposta dessa natureza chegou a tramitar na Câmara Municipal da cidade de Porto Alegre, identificada como Projeto de Lei Complementar do Executivo 02/2020. O projeto dispunha sobre uma taxa devida por usuários/as de transporte público, para quem estaria disponibilizado o serviço em caráter permanente. Os/as contribuintes empregados/as por empresas sediadas na cidade deveriam um valor mensal pela taxa, que teria os empregadores no aspecto pessoal do mandamento da norma tributária, ou seja, como exclusivos responsáveis pelo pagamento da obrigação. O Poder Público, em contrapartida, entregaria um cartão que franquearia uso ilimitado do sistema de transporte. Já os/as contribuintes que não fossem empregados/as pagariam a taxa à medida que utilizassem o serviço, segundo um valor compatível com o princípio da referibilidade (correspondência entre custo do serviço e valor pago pelo contribuinte, sendo aquele o limite deste), já reconhecido pelo STF em diferentes ocasiões para essa espécie tributária. A matéria não prosperou naquela Casa Legislativa, em razão do acolhimento de um parecer exarado pela Procuradoria. A peça, em síntese, apresentava dois argumentos jurídicos que, por um olhar técnico ou dogmático menos atento, afiguram-se plausíveis.

Primeiramente, sustentou-se que a exigência de uma taxa dos empregadores/as como responsáveis tributários dos/as trabalhadores/as por aqueles contratados, para fins de disponibilização e/ou prestação do serviço de transporte, incorreria contra uma norma jurídica de natureza trabalhista, matéria cuja competência legislativa é exclusiva da União, na forma do artigo 22, inciso I, da Constituição. Trata-se da Lei 7.418/85, que dispõe sobre o vale-transporte, um meio de pagamento antecipado devido pelo/a empregador/a, para custeio dos deslocamentos dos/as respectivos/as empregados/as, que se subtrai da hipótese de incidência de obrigações como a contribuição sobre folha de salários, a renda tributável do trabalhador e a base para recolhimento do FGTS.

A Lei em questão, porém, deve ser interpretada de acordo com a Constituição que lhe é superveniente. Conforme essa perspectiva, vê-se que o transporte coletivo tornou-se, em nosso Direito, um serviço público essencial, de competência municipal, que deve, inclusive, ser prestado de modo direto e sem nenhuma exigência sinalagmática aos/às passageiros/as. Uma norma trabalhista que dispõe sobre o pagamento do serviço de transporte coletivo, quando prestado em condições muito específicas e particulares (contrapartida financeira do/a passageiro/a por unidade utilizada), não tem o efeito de limitar o modo como o município presta e custeia um serviço essencial que lhe compete.

O segundo argumento do parecer que desautorizou a juridicidade do projeto é ainda menos venturoso. A questão, nesse caso, cinge-se à possibilidade de cobrança de taxa pela disponibilização, mais do que apenas pela efetiva prestação, do serviço de transporte coletivo público. A resposta a essa pergunta remete o problema ao campo do Direito Administrativo, com vistas a se definir o conceito de serviço público de utilização compulsória, na forma do artigo 79, inciso I, alínea b, do Código Tributário

Nacional. Ocorre que a taxa em razão da mera disponibilização de serviço público só é válida, segundo tal disposição normativa, nos casos de serviços cuja utilização é compulsória.

Essa definição não é alcançada apenas a partir da indagação relativa à possibilidade ou não do/a passageiro/a de deixar de fruir diretamente a prestação estatal. Nesse caso, aliás, a autorização para cobrança de taxa pela disponibilização do serviço restaria contraditória ou mesmo antinômica, pois não seria juridicamente possível a mera potencialidade da entrega de algo que, necessariamente, deve ser fruído pelo/a contribuinte. Ademais, segundo esse entendimento, não viriam a lume decisões do STF como aquela estampada na Súmula Vinculante 19, que validou a cobrança de taxa pela prestação ou disponibilização do serviço de coleta de resíduos sólidos. Como se sabe, imóveis vazios que não produzem lixo pagam esse tributo de modo idêntico ao que se exige dos demais.

Há um problema de ordem fática na lógica que sustenta que o serviço em questão não é de utilização compulsória. O certo é que não se revela operacionalmente viável, para usuários/as de todos os demais modais, uma realidade urbana em que não exista transporte coletivo público.

Imagine-se uma cidade em que não existam ônibus e todas as pessoas que os utilizam passam a se locomover em automóveis particulares. Não haverá estrutura viária capaz de abrigar o volume de carros que transitará pelo tecido urbano. Igualmente, será inconcebível o impacto ambiental decorrente de barragens e usinas térmicas para carregamento de baterias de carros elétricos ou, o que seria ainda mais sério, o uso de terras agricultáveis e a liberação de dióxido carbônico na atmosfera associados a combustíveis como etanol ou derivados de petróleo.

Ademais, toda pessoa, ainda que jamais se locomova, é usuária do serviço de transporte coletivo urbano. É por meio de ônibus, trens, metrô e barcas que circulam os indivíduos sem os quais não funcionam escolas, postos de saúde, centrais de abastecimento, indústrias, construções e tudo o que compõe a sociabilidade urbana.

O transporte coletivo urbano, com efeito, é condição necessária para o funcionamento das cidades e para a vida de todas as pessoas que as habitam (SANTINI, 2019). Não é sem propósito que o artigo 6º, inciso II, da Lei que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana prioriza essa modalidade em detrimento das formas individuais motorizadas. Estas só podem se viabilizar caso não sejam exclusivas, uma vez que não há pavimentação asfáltica e qualidade atmosférica que resistam a tecidos urbanos em que elas tenham exclusividade para as distâncias médias e longas, intransponíveis em modais não motorizados. Não há dúvida, portanto, de que, de modo semelhante à coleta de lixo e serviços afins, o transporte coletivo é um serviço de utilização compulsória, pois é necessário e essencial até mesmo para quem não embarca em seus veículos. Todas as pessoas são, enfim, usuárias do serviço público de transporte coletivo urbano e dele dependem para se locomover.

Fundamentada a natureza do serviço público de transporte coletivo, fica clara a possibilidade da respectiva cobrança por meio de taxa em razão de sua disponibilização. Há, porém, um desdobramento adicional, ainda não explorado em toda a sua dimensão pelo Direito Tributário brasileiro.

Os entendimentos mais recentes nessa subdisciplina têm inovado sobre a tese, prevalecente nos primeiros anos do século XXI, de que serviços públicos específicos e divisíveis prestados diretamente pelo Estado desafiam a cobrança de taxa (artigo 145, inciso II, da Constituição), ao passo que os serviços públicos concedidos a particulares remetem à remuneração por meio de tarifas (artigo 175, inciso III, da Constituição). O que se tem concluído é que, quando se trata de serviço de utilização compulsória, a cobrança de tarifa não é permitida, uma vez que à compulsoriedade da prestação deve corresponder igual imperatividade da remuneração. Assim, por exemplo, um dos mais respeitados tributaristas do Brasil, Machado (2019) afirma que o Poder Público pode prestar serviços de utilização compulsória com ou sem remuneração. Se não cobra remuneração, os recursos para o custeio do serviço podem ser obtidos por meio da receita de impostos, após o devido processo legislativo orçamentário. Se, porém, é cobrada remuneração, esta será associada à taxa, que terá fundamento no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal.

A mais autorizada produção teórica sobre o sistema jurídico tributário brasileiro, uma vez cotejada com o desvelamento da natureza do serviço aqui em análise, permite a não intuitiva, mas nítida após um esforço hermenêutico-constitucional, conclusão de que a cobrança de taxa é a única forma de custear validamente o transporte coletivo urbano, caso não se opte apenas pela afetação direta de recursos do orçamento geral. Assim, a tarifa zero desloca-se de uma bandeira utópica para um imperativo normativo e revela-se exigível mesmo nas hipóteses de concessão do serviço para empresas particulares de transporte.

A definição de responsáveis e contribuintes da taxa em questão deve se ajustar aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades e guardar compatibilidade com as disposições do STF quanto a essa espécie tributária, em especial quanto ao respeito à capacidade contributiva¹⁴. Assim, a sistemática mais plausível seria a seguinte:

i) Trabalhadores/as empregados/as sob o regime celetista comporiam o aspecto pessoal da hipótese de incidência, ao passo que empregadores/as integrariam exclusivamente o aspecto pessoal do mandamento da norma tributária. Também seriam responsáveis tributárias, na forma do artigo 128 do

¹⁴ Ao menos desde o julgamento do Recurso Extraordinário 232.392-1, ainda em 1999, o STF entende que o princípio constitucional da capacidade contributiva estende-se à espécie tributária das taxas.

Código Tributário Nacional, as plataformas de aplicativos, que pagariam em nome dos trabalhadores/as proprietários de automóveis que atuam nesse mercado¹⁵.

ii) Proprietários/as de veículos automotores que não trabalham sob regime celetista¹⁶ ou como condutores/as para aplicativos pagariam um valor mensal fixo por automóvel, o que se harmonizaria com a súmula 29 do STF, a dispor que é “constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra”.

iii) Cidadãos/ãs não celetistas e não proprietários/as de veículos automotores, assim como todas as pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), na forma do artigo 6º, inciso IV, alínea b, do Decreto 6.135/2007, seriam subtraídas do aspecto pessoal da hipótese de incidência da norma tributária, por força de isenção.

Desse modo, um serviço que a todos/as beneficia e que, no contexto hodierno, é custeado pelas parcelas mais vulneráveis e subalternizadas da sociedade, passa a ser, em absoluta constitucionalidade e adequação normativa, financiado de modo preferencial pelos mais abastados e privilegiados. Em suma: o Direito brasileiro determina que o custeio do transporte coletivo urbano seja suportado por toda a sociedade, em oposição ao que ocorre hoje, quando apenas as pessoas que embarcam nas conduções (pobres, negras e mulheres, em sua maioria) suportam uma obrigação que beneficia todas/os os/as demais.

CONCLUSÕES

As relações sociais de trânsito e de mobilidade são, na realidade urbana contemporânea, mais do que um aspecto incidental ou setorial. O acesso a todos os direitos (desde um posto de saúde ao guichê de atendimento da Defensoria Pública), as condições da participação político-social, o entrelace cultural entre localidades e a relação entre os corpos, o lugar e o espaço são indecomponíveis das condições de locomoção. Há poucos signos tão ostensivos do racismo, do machismo e da exploração de classe nas cidades brasileiras do que o transporte. De um lado, uma minoria de condutores/as de automóveis particulares recebe obras viárias, prestígio social e todos os louros do carro, “um totem impregnado de significados, um espelho da vida social [que] pode ser bem compreendido à luz de uma razão simbólica,

¹⁵ A possibilidade de exigência de tributos municipais dessas empresas é expressamente prescrita na norma do artigo 11-A, inciso I, da Lei 12.587/2012, com redação dada pela Lei 13.640/2018.

¹⁶ Os raríssimos casos de pessoas abastadas não celetistas que renunciaram a possuir veículos em razão de eventual fuga à tributação produziram a desejável externalidade de redução dos automóveis em circulação.



porque é investido dos valores mais prezados na civilização dos homens de quatro rodas” (QUEIROZ, 2006, p. 120-121). De outro, massas deslocam-se quase exclusivamente para fins de trabalho, em condições indignas e com a obrigação de custearem conduções que beneficiam mais a quem não embarca do que aos/às seus/suas onerados/as (simbólica, temporal, espacial e financeiramente) passageiros/as.

Esta pesquisa procurou lançar um olhar jurídico sobre o tema. Trata-se de campo científico paradoxalmente definido como o mais lacunoso em relação à questão e, a um só tempo, indispensável para a compreensão ou implementação das análises ou propostas emanadas de áreas como Economia, Sociologia ou Engenharia de Tráfego.

O olhar da Nova Sociologia Fiscal permitiu a identificação da tributação e do orçamento público como variáveis de central relevância nas iniquidades ocorrentes nas relações de trânsito e transporte das cidades brasileiras. A teorização da Policy Design for Democracy abriu o caminho para que a caracterização de passageiros/as como responsáveis pelo financiamento do serviço público de transporte coletivo urbano deixasse de ser naturalizada e ficasse evidente em seu caráter iníquo, além de inconstitucional. A re(construção) social do público de usuários/as de transporte coletivo urbano – que se amplia dos/as passageiros/as para toda a sociedade – levou a uma redefinição das exigências e dos benefícios e, por essa via, à superação do problema identificado no diagrama exposto na primeira seção. A dogmática do Direito Financeiro e do Direito Tributário, em cotejo com o conceito de serviço público compulsório do Direito Administrativo e de noções constitucionais sobre direitos fundamentais, fundamentaram os seguintes argumentos, tão inusuais como aptos à justificação do caráter imperativo das políticas de tarifa zero, custeadas sobretudo pelos estratos mais privilegiados:

i) O direito fundamental ao transporte urbano compreende o único serviço público caracterizado de forma literal como essencial pelo ordenamento jurídico brasileiro. Deve, portanto, ser garantido pelo Poder Público sem exigência de contraprestação pecuniária dos/as passageiros/as.

ii) Há vasta margem para o devido cumprimento do sistema constitucional tributário brasileiro, de modo a se gerar receitas municipais que permitam a política de tarifa zero em harmonia com o artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

iii) Uma adequada compreensão do serviço público de transporte coletivo municipal e do regime jurídico das taxas, no Direito brasileiro, conduz à validação da imposição dessa exação para que toda a sociedade – e, em especial, sua parte mais privilegiada – custeie a atividade.

Sem alteração constitucional ou mudanças sócio-estruturais, mas apenas por meio da devida compreensão do ordenamento jurídico brasileiro, um importante passo para se debelar um sistema de transporte opressivo quanto a gênero, raça e classe, responsável por inúmeras revoltas que remetem ao século XIX e ainda prosseguem, pode ser efetivado.



REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Mariana. *De quantos caminhos se faz um direito?* Mobilidade e gênero nos quadros de cidade. 2019. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- AUGUSTO, Kelly Cristina Fernandes. Também é pelo transporte que uma mulher negra não consegue chegar aonde ela quer: perspectiva interseccional sobre lógicas a que o sistema de transporte da cidade de São Paulo está sujeito. In: SANTINI, Daniel; SANTARÉM, Paíque; ALBERGARIA, Rafaela. *Mobilidade Antirracista*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021. p. 308-328.
- CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. *Texto para Discussão*, Brasília, n. 2.419, 2018.
- FARIAS, Adauto. Modicidade Tarifária. In: ALMEIDA, Evaristo. *Mobilidade Urbana no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2016. p. 307-318.
- FEARNSIDE, Philip M. *Hidrelétricas e Povos Tradicionais*. Amazônia Real, 2020. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2020/Hidreletricas_e_povos_tradicionais-Serie_completa.pdf. Acesso em: 18 jan. 2022.
- FLAUZINA, Ana Luisa Pinheiro; FREITAS, Felipe da Silva. Do Paradoxal Privilégio de Ser Vítima: Terror de Estado e a Negação do Sofrimento Negro no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 137, p. 49-71, set. 2017.
- GOMES, Marcel; FAVORETTO, Thaís. *A Agricultura Familiar Diante da Expansão da Cana-de-Açúcar: Subsídios para Reflexão*. Repórter Brasil, 2014. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Cana_agricultura_familiar.pdf. Acesso em: 11 fev. 2022.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013.
- GRAZIANE PINTO, Élida. Controle Judicial dos Orçamentos em Prol dos Direitos Fundamentais. *Conjur*, ago. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-17/elida-pinto-controle-orcamentario-prol-direitos-fundamentais>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- GRAZIANE PINTO, Élida. *Financiamento dos Direitos Fundamentais: Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no Orçamento da União do Pós Plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.
- GRAZIANE PINTO, Élida. Judicializar o Orçamento Aprimorará as Políticas Públicas. *Conjur*, jan. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jan-20/elida-grazianejudicializar-orcamento-aprimorara-politicas-publicas>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- HABERMAS, Jürgen. *Fatigada e Validade*. São Paulo: Unesp, 2020.



HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Company, 1999.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Segurança das Mulheres no Transporte*. São Paulo: Instituto Patrícia Galvão, 2019. Disponível em: https://assets-dossies-ipg-v2.nyc3.digitaloceanspaces.com/sites/5/2019/06/IPG_Locomotiva_2019_Segurani_das_mulheres_no_transporte.pdf. Acesso em: 2 de março de 2022.

JIRÓN, Paola; SINGH, Dhan Zunino. Apresentação: Dossier Movilidad Urbana y Género – Experiencias Latinoamericanas. *Revista Transporte y Territorio*, n. 16, p. 1-8, 2017.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIMA, Luciana; AGUIAR, Rafael Barbosa; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre a análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 36, p. 1-41, 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. Custeio do Serviço Público de Uso Compulsório. *Revista FESDT*, n. 10, jun. 2019. Disponível em: <https://www.fesdt.org.br/docs/revistas/10/artigos/2.pdf>. Acesso em: 7 de novembro de 2022.

MARTIN, Isaac; MEHROTRA, Ajay; PRASAD, Monica. The Thunder of History: the origins and development of the new fiscal sociology. In: MARTIN, Isaac; MEHROTRA, Ajay; PRASAD, Monica (eds.). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-28.

MARTIN, Isaac; PRASAD, Monica. Taxes and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 40, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043229>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MARTIN, Isaac. The Political Sociology of Public Finance and the Fiscal Sociology of Politics. In: JANOSKY, Thomas; DE LEON, Cedric; MARTIN, Isaac. *The New Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. p. 484-512.

MCKINNON, Ronald. Market Preserving Federalism in the American Monetary Union. In: TANZI, Vito; BLEJER, Mario (eds.). *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: essays in honour of Vito Tanzi*. Londres: Routledge, 1997. p.73-93.

METRÔ. *Caracterização Socioeconômica dos Deslocamentos por Modo de Transporte – Região Metropolitana de São Paulo – Pesquisa Origem e Destino 2017*. 2019. Disponível em: https://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/arquivos/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o_Socioecon%C3%B4mica_dos_Deslocamentos_2017.pdf. Acesso em: 8 jan. 2022.

MUMFORD, Ann. *Fiscal Sociology at the Centenary: UK Perspectives on Budgeting, Taxation and Austerity*. Londres: Palgrave Macmillan, 2019.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. *Status of Road Safety in the Region of the Americas*. Washington: Paho, 2019.



PECZENIK, Alexander. Scientia Iuris: an unsolved philosophical problem. *Ethical Theory and Moral Practice*, v. 3, 2000. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1009948025411>. Acesso em: 23 dez. 2020.

PLANKA, NU. *A Estrutura de Poder do Trânsito*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

PRICHARD, Wilson; SALARDI, Paola; SEGAL, Paul. Taxation, non-tax revenue and democracy: new evidence using new cross-country data. *World Development*, v. 109, p. 295-312, set. 2018.

QUEIROZ, Renato da Silva. Os automóveis e seus donos. *Imaginário-USP*, São Paulo, v. 12, n. 13, p. 113-122, 2006.

ROCHA, T. V. M; PAULA, J. A. de; GREGOLIN, V. ITBI: Entenda como é cobrado e calculado. *Jota*, maio 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/itbi-entenda-como-e-cobrado-e-calculado-13052021>.

SANTARÉM, Paíque Duques. Ensaio sobre a Mobilidade Racista. In: SANTINI, Daniel; SANTARÉM, Paíque; ALBERGARIA, Rafaela. *Mobilidade Antirracista*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021. p.56-79.

SANTINI, Daniel. *Passe Livre: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização*. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial. *Igualdade Racial em São Paulo: avanços e desafios*. 2016. Disponível em: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/2017_sp_diverso_igualdade_racial_em_sao_paulo.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

SCHNEIDER, Anne L; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, v. 87, n.2, p. 334-347, jun. 1993.

SCHNEIDER, Anne L; INGRAM, Helen. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.

SCHUMPETER, J. The Crisis of the Tax State. In: SWEDEBERG, Richard (Org.). *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton UP, 1991.p. 99-140.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2021.

STEINMETZ, Katy. She Coined the Term ‘Intersectionality’ Over 30 Years Ago. Here’s What It Means to Her Today. *Time*, fev. 2020. Disponível em: <https://time.com/5786710/kimberle-crenshaw-intersectionality/>. Acesso em: 2 jan. 2022.

TAVARES, Francisco Mata Machado. *A Dimensão Política da Crise Fiscal dos Estados Contemporâneos: um estudo sobre o potencial da democracia deliberativa para coibição das concorrências tributárias danosas*. 2008. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

TAVARES, Francisco Mata Machado. A Nova Sociologia Fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na Sociologia brasileira. *Sociedade & Estado*, Brasília, n.



36, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934030009>. Acesso em: 7 de novembro de 2022.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Democracy, Fundamental Rights and Public Finance: a constitutionalist criticism of the Steuerle-Roeper Index. *Journal of Constitutional Research*, v. 8, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v8i1.72768>. Acesso em: 7 de novembro de 2022.

USA. Department of Energy. *Idling Reduction for Personal Vehicles*. Chicago: Argonne National Laboratory, 2015. Disponível em: https://afdc.energy.gov/files/u/publication/idling_personal_vehicles.pdf. Acesso em: 28 dez. 2021.

VELOSO, André. *O Ônibus, a Cidade e a Luta*. Belo Horizonte: Impressões de Minas, 2017.

VELOSO, André. Revoltas do Busão. *Pise a Grama*, n. 13, p. 12-21, 2019. Disponível em: <https://piseagrama.org/revoltas-do-busao/>. Acesso em: 3 fev. 2022.

Sobre o autor:

Francisco Mata Machado Tavares

Bacharel em Direito, mestre e doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor Associado da Faculdade de Direito da UFG, onde atua como docente permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direitos Humanos (mestrado e doutorado) e em Direito e Políticas Públicas (mestrado) e coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas Sócio-Fiscais – GESF. Recebe bolsa de produtividade do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Possui artigos publicados em periódicos como Revista Dados, Revista Lua Nova, Revista Opinião Pública, Revista Sociedade & Estado e Revista de Investigações Constitucionais.

UFG - Universidade Federal de Goiás

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3905-8141>

E-mail: franciscotavares@ufg.br

