



PERPECTIVAS JURÍDICAS DE MOBILIDADE URBANA NO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NA GRANDE ARACAJU

Kalyne Alves Andrade Santos¹

Ketlen Tainara dos Santos²

Kleidson Nascimento dos Santos³

Sumário: 1 Introdução. 2 O transporte público na constituição federal. 3 A política nacional de mobilidade urbana e o histórico do transporte público coletivo em aracaju e sua região metropolitana. 4 A proposta de um consórcio público para integração do transporte público na região metropolitana de aracaju. 5 Considerações finais. Referências bibliográficas

Resumo: O presente estudo traz uma abordagem jurídico científica do transporte público coletivo de pessoas na Grande Aracaju, com uma análise histórica do desenvolvimento da integração do sistema de transporte nos municípios vizinhos à capital sergipana, a partir do levantamento da legislação correlata da capital, elaborada ao longo dos últimos trinta anos. Além disso, busca-se dimensionar a aplicação da política nacional de mobilidade urbana à realidade do plano diretor de desenvolvimento urbano atual de Aracaju, verificando a aplicação de outras leis em vigor a respeito da temática. Como último objeto de estudo, traz-se a análise do consórcio público de transporte metropolitano, proposto no âmbito da região metropolitana de Aracaju, o qual visa permitir de transporte confortável, rápido, eficiente e econômico.

Palavras-chaves: Mobilidade urbana. Transporte público coletivo. Região metropolitana.

¹ Tecnóloga em Saneamento Ambiental pelo Instituto Federal de Sergipe. Acadêmica de Direito da FANESE.

² Acadêmica de Direito da FANESE.

³ Mestre em Direito pela UFAL. Doutorando em Direito pela PUC/SP. Procurador do Estado de Sergipe. Professor do curso de Direito da FANESE.



1 INTRODUÇÃO

O Direito Urbanístico, de conteúdo multidisciplinar, regula as relações decorrentes da organização dos espaços habitáveis tendo como plano a sistemática da atividade urbanística. Entrementes, a sua interpretação e organização exige apurado senso hermenêutico, em face da inexistência de um código sistematizado e específico para suas normas, que se situam em normas diversas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, com seu fundamento maior nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal vigente.

Assim, lança-se mão de instrumentos de política urbanas coerentes com a adequação das necessidades provenientes do desenvolvimento das cidades, sem, no entanto, olvidar a preservação do meio ambiente natural e as consequências sociais do crescimento urbano.

A presente pesquisa pretende discutir a questão urbanística sob a ótica da metropolização da cidade de Aracaju, capital do Estado de Sergipe, perpassando os instrumentos urbanísticos e de mobilidade urbanas viáveis para garantir uma relação harmoniosa entre os veículos e os cidadãos que dependem de uma eficiente mobilidade urbana para poderem verdadeiramente usufruir das funções sociais da cidade.

O trabalho tem como objetivos específicos analisar a legislação existente, desde a política nacional de mobilidade urbana até o plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju e sua legislação correlata, verificar os modelos de transporte integrados já implementados em outras capitais brasileiras e, ainda, expor os principais pontos do consórcio de transporte metropolitano que se propõe na Grande Aracaju.

Como Metodologia, adotou-se uma abordagem qualitativa, utilizando-se de levantamento documental, a partir de registros de dados da área estudada, levantamento bibliográfico e do método histórico ou de revisão teórica.

O trabalho está estruturado em três capítulos de desenvolvimento, iniciando-se pela digressão histórica do transporte público coletivo na Grande Aracaju e o início da sua integração entre a capital e os municípios de Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão.



No capítulo seguinte trata-se da política nacional de mobilidade urbana e como tal legislação pode ser vista diante do atual plano diretor de desenvolvimento urbano de Aracaju e de toda a legislação relativa ao transporte público coletivo ainda em vigência no município.

Por fim, trata-se da novel proposta de consórcio público para a integração do transporte público de passageiros na região metropolitana de Aracaju, iniciado com o protocolo de intenções firmado pelos chefes do Poder Executivo dos entes federados envolvidos, com a previsão de novos modais para o transporte de pessoas.

2 O TRANSPORTE PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Desde a antiguidade, existiam maneiras de locomoção. Os povos antigos utilizavam os animais para se deslocar de um lugar para o outro, depois passou a existir a navegação. É certo que, com a necessidade de se deslocar para lugares mais distantes, seja para reduzir o período da viagem, ou por outra razão, com o passar dos anos houve um aperfeiçoamento dessas formas de deslocamento.

O acesso ao transporte público é um direito essencial, para todos os cidadãos, este direito não pode ser visto como um favor, prestando pelas autoridades públicas, pois todos devem ter acesso ao transporte público, o governo tem obrigação de proporcionar este serviço com qualidade e eficiência. No Brasil, o Município é o principal responsável por garantir um sistema de transporte adequado dentro de uma cidade. Todavia, o Estado e a União não estão isentos desse dever.

Segundo WRIGHT (1992 *apud* FERRO, 2013), historicamente, foi no ano de 1900 que foram trocados o bonde puxado por burros, por bondes elétricos, sendo que o ônibus, o táxi e o automóvel apareceram no século XX. Na batalha entre os grupos sociais, ganharam aqueles mais favorecidos economicamente e que defendiam a soberania do automóvel, sendo o ônibus, o bonde dentre outros, considerados como transportes ruins e dos pobres.

O transporte coletivo é um serviço essencial não somente para seus usuários, mas para toda a cidade, pois este serviço possibilita que uma cidade se movimente, produza e distribua



riquezas e também atenda aos seus cidadãos. Portanto, é necessário oferecer um serviço com qualidade e eficiência.

A relevância do transporte, como função essencial da cidade, foi sobrelevada à ordem constitucional como direito social esculpido no artigo 6º da CF/88, a partir da nova redação introduzida pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, que agora assim dispõe:

"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."

Atualmente, o transporte urbano, sobretudo o ônibus, é um dos meios de transporte mais utilizados no Brasil, sendo que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2011), 65% da população que mora nas capitais usam transporte público para se deslocar. A utilização desse tipo de transporte é de suma importância para que seja possível a prática de muitas atividades inerentes à vida do ser humano, tanto para ir ao trabalho, como para ter acesso a lazer, aos serviços de saúde, e a educação, dentre tantos outros motivos que levam a população a utilizar do transporte via ônibus.

Além disso, o direito ao transporte público é de fundamental importância para uma sociedade, sendo um dever do Estado, garantir o acesso ao transporte público, para a população. O acesso ao transporte Público é um direito garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Constituição Federal de 1988.

O artigo 30, inciso V, da Constituição Federal do Brasil, dispõe que o Município é o principal responsável por garantir um sistema de transporte coletivo adequado dentro de uma cidade. No entanto, este fato não isenta o Estado e a União, de atuar em conjunto para garantir a qualidade de um sistema de transporte público.

Além disso, a atividade comercial do transporte coletivo representa um importante papel na sociedade atual. Segundo os dados da Associação Nacional dos Transportes Públicos - ANTP, em 2013 foram feitas 64,3 bilhões de viagens, além de apontar que, dentre essas viagens, o transporte coletivo urbano é um dos meios mais utilizados, contando com 18,7

bilhões de viagens em um só ano, ficando atrás de viagens a pé, transporte não motorizado e transporte individual (carro, moto, etc.), como mostra o gráfico adiante trazido.

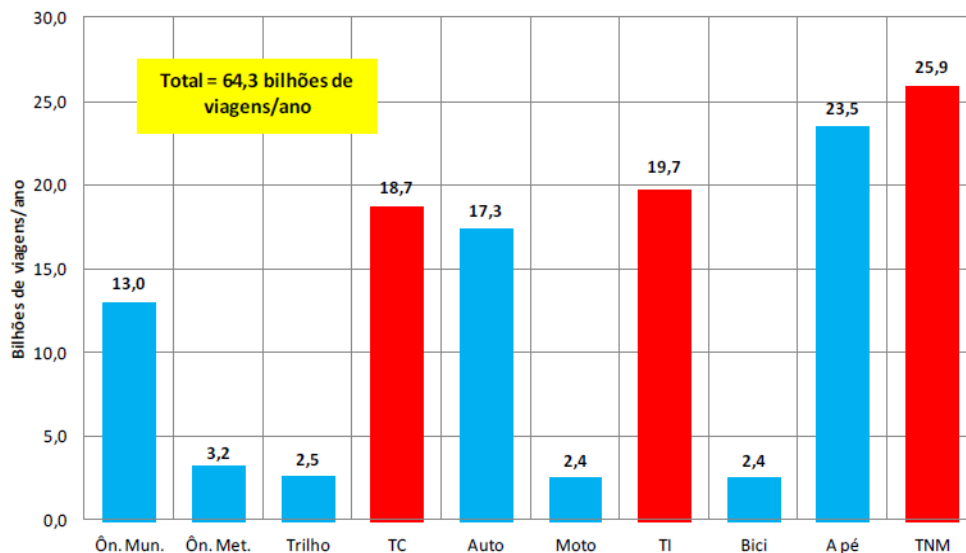


Gráfico 1

De acordo com o relatório da Associação Nacional dos Transportes Públicos - ANTP, o gráfico da divisão modal de 2013 mostra que a maior parte das viagens foi realizada a pé e por bicicleta (40,0%), seguidos dos meios de transporte individual motorizado (31,0%) e do transporte público (29,0%).

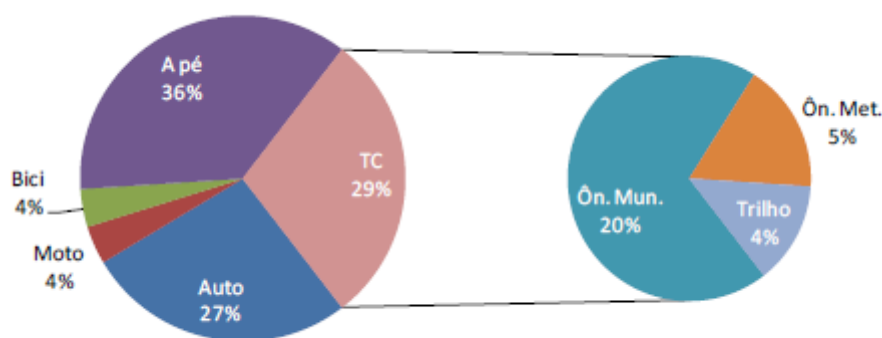


Gráfico 2

É importante frisar que o sistema de transportes nas grandes cidades resulta principalmente da expansão das áreas urbanas residenciais. Para Barat & Batista, as cidades têm seu crescimento condicionado pela disponibilidade do transporte, acarretando



modificações no uso do solo, e segundo ele, a função básica do transporte é integrar as áreas urbanas dos pontos de vista espacial, econômico, social e recreativo (Barat & Batista, 1973 *apud* ARAÚJO *et al*).

Consoante já afirmado, a Carta Magna assegura em seu artigo 6º que o transporte público é um direito social, garantido a todos. Nesse toar, a Constituição Federal de 1988 definiu como competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e **transportes urbanos** (art. 21, inciso XX, do texto constitucional).

3 A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA E O HISTÓRICO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO EM ARACAJU E SUA REGIÃO METROPOLITANA

A Lei nº 12.587/2012 define a Política Nacional de Mobilidade Urbana, com o objetivo de contribuir para instituir as diretrizes e dotar os municípios dos instrumentos para melhorar as condições de mobilidade nas cidades brasileiras.

Um sistema de transporte coletivo planejado aperfeiçoa o uso dos recursos públicos, possibilitando investimentos em setores de maior relevância social e uma ocupação mais racional e humana do solo urbano, pois exerce papel de fixador do homem no espaço urbano, podendo influenciar na localização das pessoas, serviços, edificações, rede de infraestruturas e atividades urbanas (Cardoso, 2008 *apud* ARAÚJO *et al*).

Em Aracaju, a Lei nº 1.148, de 04 de dezembro de 1985, criou o programa do sistema integrado de transporte de Aracaju – SIT, contudo, a implantação do Sistema Integrado de Transporte (SIT) em Aracaju ocorreu em 1986.

Criação original do poder público municipal, esse modelo de transporte coletivo, ainda novo e não conhecido por todo o Brasil, teve como base o modelo precursor de Curitiba-PR. O SIT consiste na utilização do transporte coletivo conectado por vários terminais de integração, o que permite ao passageiro utilizar somente uma tarifa de passagem para seus deslocamentos, desde que o mesmo faça a conexão para seu trajeto dentro dos terminais de integração (Costa & Santos, 2006b *apud* ARAÚJO *et al*).



Em outubro de 2000 foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, criando o sistema de planejamento e gestão urbana, através da Lei Complementar nº 42, de 04 de outubro de 2000. Um dos objetivos gerais desta lei é estabelecer mecanismos para atuação conjunta dos setores públicos e privados em empreendimentos de interesse público que promovam transformações urbanísticas na cidade, especialmente relativas a transporte coletivo, e além de melhorar a eficiência da rede viária e dos serviços de transporte, com a prevalência do uso público sobre o privado, assegurando acesso satisfatório, principalmente aos núcleos adensados.

Seus objetivos e diretrizes foram assim expostos:

Art. 44 - Constituem objetivos e diretrizes referentes ao sistema viário de tráfego e de transporte:

I - desenvolver um sistema de transporte em que o coletivo prevaleça sobre o individual;

II - considerar o planejamento de transporte integradas ao planejamento urbano e aos objetivos e diretrizes desta lei;

III - compatibilizar o planejamento e a operação do sistema de transportes com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, observando as seguintes condições:

b) avaliar e promover a integração física dos terminais de transportes às áreas em que se localizam, de forma a permitir o livre fluxo de passageiros e a formação de pequenos centros locais de comércio e serviços;

VIII - priorizar a circulação de transportes coletivos na rede viária e promover programas e projetos de proteção à circulação de pedestres e de grupos específicos tais como: idosos, deficientes físicos e crianças;

X – implantar o sistema de ciclovias, integrado ao sistema viário, de tráfego e de transporte;

XIII - articular, ao nível de região metropolitana de Aracaju, o planejamento do sistema viário.

Já a Região Metropolitana de Aracaju foi criada em 1995, com a promulgação da Lei Complementar nº 25 de 29 de dezembro de 1995, sendo constituída pelo agrupamento dos municípios de Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros.

Segundo o Convênio nº 03/97, em sua cláusula terceira, a concessão do serviço público do transporte coletivo da região metropolitana e do município de Aracaju, rege-se-á



pelo que estabelece a Constituição do Estado e a Lei Orgânica do Município de Aracaju, nos âmbitos de suas respectivas competências, ou seja, o estudo de viabilidade técnica e econômica e licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo da região metropolitana permanece de competência da Secretaria de Estado dos Transportes e da Energia e a licitação e concessão do transporte coletivo do Município de Aracaju de competência da SMTU.

A Lei nº 2.585, de 08 de janeiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo municipal a delegar, por meio de concessão ou de permissão, os serviços públicos de transporte, menciona que:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a delegar, por meio de convênios, concessão ou de permissão, exigida, neste caso, a licitação, a prestação dos seguintes serviços públicos, precedidos ou não da execução de obras públicas, que sejam de competência do Município:

I - Construção, recuperação, conservação, manutenção, ampliação e operação de terminais e corredores dos diferentes meios de transporte de pessoas ou bens.

Art. 2º - O prazo para as concessões de que trata esta lei é de até 10 anos, podendo ser prorrogado por no máximo 10 anos, se houver interesse público devidamente justificado e desde que a prorrogação esteja prevista no edital.

Art.4º - A Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, órgão da administração pública responsável pelo trânsito municipal, terá a finalidade de organizar e coordenar as atividades de planejamento, regulamentação e fiscalização das concessões e permissões.

Atualmente, há em tramitação uma proposta de consórcio público projeto de para tratar dos serviços de transporte público coletivo da região metropolitana de Aracaju (PGE, 2015). Segundo essa proposta, caso aprovada pelas Câmaras de Vereadores dos municípios que fazem parte da região metropolitana, como já aprovado pelo Estado de Sergipe, a contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes a serem regulamentadas pelo Consórcio de Transporte Público Coletivo (CTM):

I - Fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - Definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;



III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;

IV - Estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e,

V - Identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Neste projeto de lei, há também, uma série de direitos estabelecidos para os usuários. E é sobre o Consórcio de Transporte Público Coletivo que tratará o próximo capítulo deste trabalho.

4 A PROPOSTA DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO PARA INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU

O Protocolo de Intenções para a criação de consórcio do sistema integrado de passageiros da Grande Aracaju foi assinado em agosto de 2015, e tem como entes consorciados o Estado de Sergipe; Município de Aracaju/SE; Município de São Cristóvão/SE; Município de Nossa Senhora do Socorro/SE, e Município de Barra dos Coqueiros/SE.

Segundo o protocolo de intenções o Consórcio de Transporte Público Coletivo (CTM) terá a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica. O consórcio permitirá a realização da licitação do transporte intermunicipal da Região Metropolitana de Aracaju que objetiva ter uma tarifa única.

Além disso, o Consórcio de Transporte Público realizará concurso público para preencher o quadro efetivo de funcionários do consórcio, e também contará com os cargos em comissão, que serão custeados, pelo município de Aracaju, durante o período de implantação.

No âmbito estadual, foi encaminhado à discussão na Assembleia Legislativa projeto de lei complementar que dispõe sobre a concessão do transporte público da Região Metropolitana de Aracaju aos Municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, e dá outras providências.



Caso aprovado o projeto acima referido, o Estado de Sergipe estará autorizado a criar o Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju – CTM, sob a forma de Autarquia interfederativa, com autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, das Leis Federais nºs 11.107, de 06 de abril de 2005, e 12.587, de 03 de janeiro de 2012, e do Protocolo de Intenções dantes mencionado.

De acordo com o art. 2º do projeto, para fins de estruturação orgânico-administrativa, o CTM não será vinculado a nenhuma Secretaria de Estado, participando o Estado apenas com a concessão do serviço de transporte da Região Metropolitana, mas sem aportes financeiros.

Por outro lado, é importante citar que o art. 4º da proposta dispõe que a Política Estadual de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana, à qual o CTM deverá ser o gestor, tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, ao fomento e à concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Portanto, o protocolo de intenções é bastante significativo para o sistema de transporte da região metropolitana de Aracaju, pois possibilitará, caso aprovado por todas as etapas legislativas, a licitação do sistema de transporte que envolve os quatro municípios, melhorando a eficiência da rede viária e dos serviços de transporte, com a prevalência do uso público sobre o privado, assegurando acesso satisfatório a população e proporcionando o desenvolvimento dessas cidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o estudo, conclui-se que é iminente a mudança no regime jurídico de transporte público coletivo na Grande Aracaju, observando-se que a integração do sistema coletivo transporte público coletivo intermunicipal revela-se de suma importância para o desenvolvimento da sua região metropolitana.



A fim de assegurar a melhoria da acessibilidade e mobilidade na Região Metropolitana de Aracaju, é necessário a implantação de um consórcio que observe a integração das políticas federal, estadual e municipais de mobilidade urbana e de transportes, através da perspectiva das condições econômicas viáveis e dos impactos ambientais, para que possa subvencionar a melhoria dos serviços prestados à comunidade.

Sob o aspecto da mobilidade urbana, o transporte público coletivo é fundamental para diminuir as distâncias entre as áreas, sendo que através da implantação do consórcio de transporte público poderá se permitir que o usuário do transporte coletivo da grande Aracaju utilize mais de uma linha de ônibus com o pagamento de uma única tarifa, além disso, o usuário poderá desembarcar de uma linha e embarcar em qualquer outra, sem um novo pagamento da tarifa, por um sistema precedido da devida licitação.

Assim, espera-se que o usuário do transporte público coletivo intermunicipal possa contar com um sistema de transporte confortável, rápido, eficiente e econômico, circulado por diversos bairros, tornando-se efetiva a adequada circulação, uma das funções precípuas das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTP. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana Relatório Geral 2013**. Publicado em Junho/2015. Disponível em: http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/userFiles/SIMOB/Rel2013V3.pdf. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

ARACAJU. **Lei Complementar nº 25 de 29 de dezembro de 1995**. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/arquivos/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Regi%C3%B5es%20Metropolitanas/RM%20Aracaju/Lei%2086.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

ARACAJU. **Lei Complementar nº 042, de 04 de outubro de 2000**. Disponível em: <http://www.fec.uff.br/concursos/arquivos/ARACAJU2008/lc42.pdf>. Acesso em: 06 de agosto de 2015.



ARACAJU. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju – Diagnóstico Municipal.** Disponível em: <http://aracaju.se.gov.br/userfiles/plano-diretor-vpreliminar-jul2015/CAPITULO-IX-MOBILIDADE-URBANA.pdf>. Acesso em: 09 de setembro de 2015.

ARAÚJO, M. R. M., Oliveira, J. M., Jesus, M. S., Sá, N. R., Santos, P. A. C., & Lima, T. C. (2011). **Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida.** *Psicologia & Sociedade*, 23(2), 574-582. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822011000300015. Acesso em: 08 de setembro de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2015.

BRASIL. **Portal Brasil.** Estudo do Ipea mostra que 65% da população usam transporte público nas capitais. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/05/estudo-do-ipea-mostra-que-65-da-populacao-usam-transporte-publico-nas-capitais/estudo-do-ipea-mostra-que-65-da-populacao-usam-transporte-publico-nas-capitais-1/view>. Acesso em 10 de setembro de 2015.

FERRO, Sandra Regina; FERRO, Luiz Bruno. **O sistema de transporte público e sua concretização como política pública: uma análise do direito do usuário do transporte público por ônibus de Aracaju-SE.** Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/754>. Acesso em 08 de setembro de 2015.

SERGIPE. **Procuradoria Geral do Estado de Sergipe.** PGE/SE promove reunião sobre o Protocolo de Intenções do Transporte Metropolitano. Disponível em: <http://www.pge.se.gov.br/pgese-promove-reuniao-sobre-o-protocolo-de-intencoes-do-transporte-metropolitano/>. Acesso em: 09 de setembro de 2015.



Revista Do Curso de Direito

ISSN: 2236-3173

SERGIPE. **Lei Complementar nº 266, de 11 de novembro de 2015**. Disponível em: https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbrirDocumento.aspx?cd_documento=41569. Acesso em: 10/12/2015.