

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA CONJUNTA 01/2015

EMENTA: Mobilidade urbana. Visão holística. Fundamentos da política nacional. Lei 12.587/2012: princípios e diretrizes. Planos municipais de mobilidade. Exigibilidade, prazos e conteúdo mínimo. Pesquisa de origem-destino. Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Art. 25, §3º da CF/88 e Lei 13.089/2015. Transporte e mobilidade como funções públicas de interesse comum. Necessidade de plano de desenvolvimento urbano integrado. Transporte público coletivo. Serviços essenciais. Organização e prestação pelo poder público. Art. 30, V e art. 175 da CF/88. Requisitos e regras para concessões e permissões. Direitos dos usuários: padrões de qualidade e quantidade. Prestador do serviço que se equipara ao fornecedor à luz da principiologia do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). Lei 8.987/1995: indicadores de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária. Art. 175 da CF/88. Indispensabilidade de devido e prévio procedimento licitatório, conforme a Lei 8.666/1993. Modelagem do certame. Etapa interna: discricionariedade técnica adstrita ao dever de previdência da administração. Integração física, tarifária e operacional dos diversos modos e redes. Política tarifária. Revisões e reajustes. Gestão democrática, transparência e controle social. Hipóteses de improbidade. Fiscalização preventiva e controle de legalidade pelo Ministério Público.

Diante do incontestado clamor de diversos segmentos da sociedade brasileira, das reiteradas consultas formuladas pelos órgãos de execução sobre a matéria e em observância às diretrizes do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, através do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH/CNMP), o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, o Centro

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor e o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária, reunidos na *Comissão de Mobilidade Urbana* instaurada pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná na Resolução n. 4.880 de 10 de dezembro de 2014, editam a presente Nota Técnica para fins de orientação da atuação institucional na área de Mobilidade Urbana.

1. Fundamentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A mobilidade é definida como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e a distribuição de bens no território. Nos núcleos urbanos esse deslocamento é crucial, pois tem a finalidade de garantir o acesso aos serviços e equipamentos públicos e às oportunidades de emprego e estudo, proporcionando o constante aperfeiçoamento profissional e o bem-estar propiciado pela fruição de bens culturais, de lazer e de entretenimento. Além disso, uma acessibilidade ampla e eficaz ao território contribui para o fortalecimento da economia local, visto que congestionamentos, infraestruturas de circulação precárias e carestia dos serviços de transporte público (pavimentação danificada, vias mal sinalizadas) implicam no aumento de custo e tempo dos deslocamentos (sejam das mercadorias, sejam das pessoas), impactando diretamente a esfera produtiva e as possibilidades de consumo.

Em função desse importante papel para o bem-estar da população e para a concretização de direitos básicos do cidadão, a mobilidade integra o direito à cidade, sendo um dos componentes essenciais para a plenitude do cidadão, o que se acha assinalado no art. 2º, I da Lei 10.257/2001:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Para tanto, a política de mobilidade urbana deve estar intimamente relacionada à política de desenvolvimento urbano, não se podendo esquecer que as vias e os logradouros públicos, componentes essenciais da infraestrutura de mobilidade, são elementos estruturantes do espaço urbano. Neles, há que se prestigiar as calçadas e transposições seguras a serem utilizadas pelos pedestres e a acessibilidade universal das pessoas com mobilidade reduzida.

Entretanto, o conceito de mobilidade urbana não pode ser confundido com o mero detalhamento desses aspectos físicos, restringindo-se ao transporte público e as vias por onde transitam os automóveis, pois a mobilidade é essencialmente o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e o espaço como um todo, devendo ser pensada essencialmente na perspectiva da distribuição dos usos e formas de ocupação da cidade.

A questão é, quaisquer que sejam os modos/modais de transporte ou a combinação de modos de transportes, esses devem operar em um espaço organizado para tal, com densidades urbanas e teor social adequados para cada tipo de modo e modal escolhido. (Silveira. Márcio Rogério, Cocco, Rodrigo Giraldi. **Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais**. Estudos Avançados 27 (79), 2013)

Destaque-se que essa interação entre concentrações populacionais e a distribuição dos usos e ocupação do solo são, essencialmente, matéria do Plano Diretor Municipal e da legislação urbanística dele decorrente. Portanto, a política municipal de mobilidade não pode estar apartada desse arcabouço normativo ou em contrário às suas disposições. Fundamental a consonância entre a política de

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

mobilidade e o ordenamento territorial. Nesse sentido, uma importante estratégia de atuação é a redução da necessidade de deslocamentos, especialmente aqueles que implicam em grandes distâncias, promovendo uma distribuição mais racional de usos (comércios, serviços, residências, etc.) e densidades populacionais. Dado que ilustra o contra-senso na distribuição das atividades e pessoas em nossos territórios é o tempo gasto em deslocamentos em função do trabalho: no Paraná, aproximadamente 27% das pessoas ocupadas gastam mais de 30 minutos para se deslocar ao seu local de trabalho (IBGE, 2010)¹. Tempo que poderia ser utilizado para o lazer, estudo, qualificação profissional entre outros. Os paulistanos, por exemplo, perdem em média 27 (vinte e sete) dias por ano no trânsito (inclusive no transporte público), o que corresponderia a, no mínimo, mais um período de férias aos usuários e demonstra o fracasso de um projeto de cidade centrado no automóvel individual como único meio de locomoção².

Frente a esse cenário, a Lei 12.587/2012 configura-se como marco central na consolidação da Política Nacional de Mobilidade Urbana como meio de acesso a direitos básicos e vetor de desenvolvimento econômico e social. Nela estão pautados os princípios, diretrizes e objetivos desta política setorial:

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

I - acessibilidade universal;

II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

¹ Dados referentes à educação e deslocamento, coletados no Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

² ROLNIK, Raquel e KLINTOW, Danielle. (I) mobilidade na cidade de São Paulo. Estudos Avançados 25 (71), 2011, pp. 89-108.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;*
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;*
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e*
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.*

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

- I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;*
- II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;*
- III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;*
- IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;*
- V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;*
- VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e*
- VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.*

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

- I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;*
- II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;*
- III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;*
- IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e*
- V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.*

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Destaque-se nesse *rol* a prioridade dada aos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados, bem como aos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado, visando, assim, uma distribuição mais justa dos ônus e benefícios do processo de urbanização (art. 2º, IX do Estatuto da Cidade), sobretudo no que tange aos distintos modos de deslocamento e sua compatibilidade com as necessidades de deslocamento.

Ademais, não se pode esquecer que o transporte coletivo está constitucionalmente categorizado como serviço de caráter essencial (Art. 30, V), assim, além da importância de sua existência *per se*, a qualidade de seu funcionamento também é crucial, remetendo a aspectos como acessibilidade, frequência de atendimento, tempo de duração das viagens, lotação dos veículos, confiabilidade no serviço, segurança, características dos veículos e dos locais de parada, sistema de informações, conectividade (integração física e tarifária), comportamento dos operadores e estado das vias.

Entretanto, cabe realçar que, não obstante seja o transporte público coletivo (que na grande maioria das cidades brasileiras se restringe ao modal ônibus) entendido como serviço de caráter essencial, o planejamento e a gestão municipal não podem ser limitados a ele. Outros meios, como a bicicleta, e os deslocamentos a pé (neles incluídos os cadeirantes e demais pessoas com mobilidade reduzida), também devem ser objeto da política pública, resultando em espaços e infraestruturas de mobilidade qualificados e adequados para a utilização dos mesmos. Imprescindível, por exemplo, que as vias públicas sejam devidamente equipadas e sinalizadas para recebê-los, lembrando que muitas vezes isso pode implicar na redução do espaço destinado aos veículos automotores, privilegiando a circulação de modais não poluentes.

Digno de menção que, em princípio, é da competência municipal, mais especificamente do Executivo Municipal, a regulamentação e fiscalização dos serviços de transporte urbano, não apenas do transporte público coletivo, mas

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

também dos modos individuais que tenham destinação pública e abrangência restrita aos limites municipais, além da jurisdição sobre o sistema viário local

Assim, em que pese a origem federal do cuidado legislativo no que concerne a transporte e trânsito (CRFB, art. 22, XI), não há dúvida de que o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluído o transporte público, sendo o coletivo de caráter essencial (CRFB, art. 30, I e V), cuja competência para organização e controle é privativa do Município. Portanto, esse é um tema em que as competências são muito claras nas orientações da Constituição Federal. Quadra aqui destacar que essa competência, em regra, é acometida ao Executivo Municipal, não apenas em razão da organização dos serviços, mas a própria via pública é um bem que está sob a administração do Chefe do Executivo Municipal, e são rotineiras as decisões pela inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa do legislativo que usurpa a competência aqui tratada.³

Dentre as funções municipais salientadas, ganha relevo o planejamento da mobilidade urbana. A Lei 12.587/2012 inscreve o planejamento participativo como norte incontornável para a efetivação da política de mobilidade urbana e atribuiu ao município a função de elaborar o Plano de Mobilidade Urbana, integrado com a política global de desenvolvimento urbano, expressa no plano diretor municipal, e com as demais políticas setoriais (art. 18, inciso I).

2. Planos de Mobilidade Urbana

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587, artigo 24, §1º ao 4º) tornou o **Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob)** instrumento vinculante para o acesso aos recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, em municípios com população superior a 20.000 habitantes e para todos os demais obrigados, na forma da lei, a elaborarem o plano diretor⁴. Definiu, ainda, um prazo

³ GUIMARÃES, Geraldo Spagna. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 206.

⁴ De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art. 41) o plano diretor é instrumento em municípios: (i) integrantes de região metropolitana e aglomerações urbanas, (ii) onde o Poder

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

de três anos, a partir da vigência do supracitado diploma legal, para a elaboração dos planos ou compatibilização do conteúdo dos já existentes ao plano diretor municipal. Ao momento de redação da presente Nota Técnica (maio/2015) este prazo já se mostra esgotado, premindo à instigação ministerial.

No Estado do Paraná, apenas 43 municípios necessitariam elaborar seu Plano de Mobilidade por possuírem mais de 20.000 habitantes, porém em função da existência de 8 regiões metropolitanas⁵ no Estado, esse número sobe para 236 municípios (Anexo I). Atualmente, de acordo com a pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros*, realizada pelo IBGE no ano de 2012, somente 15 municípios do estado possuem Planos Municipais de Transporte. Entretanto, cabe observar que além do número de municípios que possuem esse instrumento ser ínfimo frente ao universo legalmente exigido, estes podem não estar atendendo ao conteúdo mínimo estabelecido pela Política Nacional, sendo necessária sua adaptação ou reformulação.

Conforme anteriormente assinalado, a mobilidade urbana integra, de forma indissociável, a política de desenvolvimento urbano, devendo o Plano Municipal de Mobilidade Urbana estar integrado ao Plano Diretor Municipal, em seus princípios, diretrizes, ações e conteúdo. Importa, ainda, que este último delimite, com base nas leituras técnicas e participativas realizadas ao longo de sua elaboração e aprovação, o escopo mínimo e os principais temas que devem ser detalhados pelo PlanMob. Esse temário básico indicado pelo plano de desenvolvimento urbano

Público municipal pretenda utilizar os instrumentos parcelamento ou edificação compulsório, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, (iii) integrantes de áreas de especial interesse turístico, (iv) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e (v) incluídas no cadastro nacional de Município com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

⁵ Região Metropolitana de Curitiba, Região Metropolitana de Londrina, Região Metropolitana de Maringá, Região Metropolitana de Apucarana, Região Metropolitana de Campo Mourão, Região Metropolitana de Umuarama, Região Metropolitana de Toledo e Região Metropolitana de Cascavel.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

local deve ser somado ao conteúdo mínimo estabelecido pela Política Nacional de Mobilidade (Lei 12.587/2012):

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de **transporte público coletivo**;

II - a **circulação viária**;

III - as **infraestruturas** do sistema de mobilidade urbana;

IV - a **acessibilidade** para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - a **integração dos modos** de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI - a operação e o disciplinamento do **transporte de carga** na infraestrutura viária;

VII - os **polos geradores de viagens**;

VIII - as áreas de **estacionamentos** públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX - as áreas e horários de acesso e **circulação restrita ou controlada**;

X - os **mecanismos e instrumentos de financiamento** do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

XI - a **sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica** do Plano de Mobilidade Urbana **em prazo não superior a 10 (dez) anos**.

Cabe destacar que o universo de municípios que devem elaborar seus planos de mobilidade é diverso, compreendendo desde municípios polos de Regiões Metropolitanas com população predominantemente urbana, até municípios com aproximadamente 2.000 habitantes residindo, em sua grande maioria, nas áreas rurais. Assim, observados os elementos definidos pela Lei 12.587/2012, cada município deve adequar o conteúdo e os enfoques do seu Plano de Mobilidade à realidade local-regional, tendo como um de seus objetivos a necessidade da integração municipal, incluindo deslocamentos na área rural e entre esta e o(s) núcleo(s) urbano(s), tanto da sede como dos eventuais distritos espalhados por

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

seu território. O Ministério das Cidades, em seu ***Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana***, sugere as diferentes prioridades de acordo com o porte do município:

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Figura 01: Incidência de temas nos Planos de Mobilidade por porte de município.

TEMAS	20 a 60 mil habitantes	60 a 100 mil habitantes	100 a 250 mil habitantes	250 a 500 mil habitantes	+ 500 mil habitantes
Municípios do Paraná por classe de cidade (Censo, 2010).	Rolândia, Irati, União da Vitória, Prudentópolis, Ibitiporã, Cornélio Procopio, Marechal Cândido Rondon, Lapa, Palmas, Santo Antônio da Platina, Medianeira, São Mateus do Sul, Jacarezinho, Campina Grande do Sul, Dois Vizinhos, Paiçandu, Assis Chateaubriand, Mandaguari, Pitanga, Jaguariaíva, Bandeirantes, Palmeira, Guaratuba, Marialva, Ivaiporã, Rio Negro, Laranjeiras do Sul, Guaíra, Rio Branco do Sul, Quedas do Iguaçu, Pinhão, Matinhos, Goioerê, Ibaiti, Palotina, Imbituva, Nova Esperança, Arapoti, São Miguel do Iguaçu, Reserva, Campo Magro, Astorga, Itaperuçu, Cambará, Piraí do Sul, Santa Helena, Ortigueira, Colorado, Mandirituba, Coronel Vivida, Ubiratã, Loanda, Pontal do Paraná, Santa Terezinha de Itaipu, Andirá, Altônia, Cruzeiro do Oeste, Jandaia do Sul.	Umuarama, Cambé, Piraquara, Campo Mourão, Sarandi, Fazenda Rio Grande, Paranavaí, Francisco Beltrão, Pato Branco, Cianorte, Telêmaco Borba, Castro	Colombo, Guarapuava, Garapanaguá, Apucarana, Toledo, Araucária, Pinhais, Campo Largo, Arapongas, Almirante Tamandaré, Umuarama	Maringá, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Foz do Iguaçu	Curitiba e Londrina
Integração da mobilidade com o planejamento e ordenação do solo urbano					
Classificação, hierarquização do sistema viário e organização da circulação					
Implantação e qualificação de calçadas e áreas de circulação a pé					
Criação de condições adequadas à circulação de ciclistas					
Priorização do transporte coletivo e implantação de sistemas integrados					
Política tarifária e redução do custo do transporte coletivo urbano					
Instrumentos para o controle e o desestímulo ao transporte individual motorizado					
Promoção da acessibilidade universal					
Circulação viária em condições seguras e humanizadas					
Acessibilidade, transporte coletivo e escolar para a área rural					
Transporte de carga					
Estruturação institucional					

Fonte: Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2015, p. 225.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Os planos de mobilidade devem conter objetivos claros a serem atendidos - de curto, médio e longo prazo - e metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo. O plano deve ainda identificar meios financeiros e institucionais para sua execução, bem como o desenho do sistema de monitoramento e controle do sistema (art. 21). Entretanto, mesmo a universalização da oferta de transporte público representando uma importante meta do plano, o seu conteúdo não pode ser reduzido a ela, sendo fundamental, nos municípios que não o possuem, o planejamento do transporte não motorizado e da infraestrutura urbana necessária a circulação.

É importante frisar que a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob) deve estar fundamentada em estudos técnicos, destacadamente um diagnóstico, com a descrição da atual condição dos deslocamentos na cidade, e um prognóstico, que demonstrará as tendências de crescimento e a projeções das necessidades de deslocamentos, simulando as variações nos deslocamentos, em função das principais propostas de alteração de infraestrutura, mensurando assim seus impactos e alternativas.

No tocante ao diagnóstico do setor de mobilidade, recomenda-se que este seja composto minimamente pelas seguintes informações: (i) inventário da estrutura física de circulação, (ii) estudos de comportamento na circulação, (iii) pesquisas operacionais do transporte coletivo, (iv) informações gerais do setor de transportes, (v) informações socioeconômicas, (vi) dispositivos legais referentes ao desenvolvimento urbano e aos componentes da mobilidade, (vii) estudos e projetos existentes que intervenham na circulação.

Para o detalhamento desses aspectos por etapas, recomenda-se consulta ao Termo de Referência elaborado pelo Paranacidade⁶, de possível adoção como

⁶ O Serviço Social Autônomo do Paraná – PARANACIDADE está vinculado à Secretária Estadual de Desenvolvimento Urbano e tem por finalidade fomentar e executar atividade e serviços, não

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

roteiro mínimo pelos municípios, e o Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana formulado pelo Ministério das Cidades⁷. A figura abaixo ilustra as principais etapas e atividades do Plano de Mobilidade.

Figura 02: Etapas e atividades do Plano de Mobilidade Urbana.



Fonte: EMBARQ Brasil.

Fonte: Ministério das Cidades. **Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2015, p. 196, elaborado por EMBARQ Brasil.

exclusivos do Estado, relacionados ao desenvolvimento regional, urbano e institucional dos municípios e a administração de fundos financeiros públicos destinados a esse fim.

⁷ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Dentre as análises necessárias para a elaboração do diagnóstico do Plano Municipal de Mobilidade Urbana e definição da política de mobilidade municipal, merece destaque a *Pesquisa de Origem Destino*, que tem por objetivo delimitar a distribuição espacial e temporal dos desejos de deslocamento gerados em uma determinada região ou cidade. Esta pode ser realizada utilizando diferentes metodologias de acordo com o objetivo principal⁸, porém o resultado deve sempre consistir em:

uma matriz quadrada que retrata o número de viagens (demanda de viagens), em um determinado espaço de tempo (hora, dia, mês), entre cada par (origem e destino) de zonas de tráfego. Em alguns casos, estas viagens podem ser desagregadas por motivo (trabalho, estudo, lazer, compras, outros), por renda, sexo, idade ou escolaridade da população, por meio de transporte utilizado e todas as outras variáveis compreendidas na pesquisa. (Ministério das Cidades. Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Brasília, 2015)

A confecção de matriz que demonstre claramente quais as necessidades de deslocamento no território é a base fundamental para qualquer planejamento no tocante à mobilidade urbana. Assim a *pesquisa de origem e destino* deve ser o norte para as ações de mobilidade urbana, sendo essencial sua elaboração para embasar o planejamento tanto das infraestruturas quanto dos serviços de mobilidade urbana, sejam eles prestados pelo próprio ente federado ou por delegação a terceiro.

As propostas do PlanMob devem ser viáveis e sustentáveis sob os aspectos econômico, social e ambiental. Para tanto, é indispensável que o Plano de

⁸ As principais tipologias de pesquisas de Origem e Destino são: (i) Domiciliar, delimita as demandas de viagens em conjunto com seu perfil sócio-econômico, (ii) Entrevistas com motoristas de veículos e (iii) Anotação das placas dos veículos, permitem uma análise do tráfego (iv) Embarque e desembarque que enfocam o planejamento operacional dos serviços de transporte coletivo urbano.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Mobilidade esteja integrado aos instrumentos de planejamento orçamentário municipal - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, como disposto no art. 20 da Lei 12.587/2012:

Art. 20. O exercício das atribuições previstas neste Capítulo [das Atribuições] subordinar-se-á, em cada ente federativo, às normas fixadas pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, às efetivas disponibilidades asseguradas pelas suas leis orçamentárias anuais e aos imperativos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

No estado do Paraná, essa diretriz ganha maior objetividade com a orientação de elaboração dos Planos de Ação e Investimentos⁹, derivados da Lei Estadual n. 15.229/2006, e que devem conter o detalhamento das ações e investimentos públicos municipais prioritários de acordo com as propostas do PlanMob. Essas devem resultar de amplo debate com a comunidade e de pactuação política entre Poder Público e usuários, além de possuírem viabilidade técnica, econômica e financeira. A definição de metas, responsáveis e prazos para um período de cinco anos (horizonte temporal do Plano de Ação e Investimentos) também é crucial para a efetivação do Plano de Mobilidade, com periódica revisão.

Como todo processo de planejamento, o PlanMob deve ser sistematicamente monitorado e avaliado, sendo necessário o estabelecimento de indicadores que possam dimensionar, de maneira clara e simples, o atingimento dos objetivos e metas propostos pelo plano, factibilizando, enfim, o controle social e a fiscalização *a posteriori* pelos órgãos competentes.

Entre os instrumentos possíveis para esse monitoramento ganha crescente relevância o Índice de Mobilidade Urbana Sustentável, o qual abarca as três dimensões fundamentais da mobilidade – aspectos sociais, econômicos e

⁹ O *Termo de Referência para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana* elaborado pelo PARANACIDADE determina a elaboração do Plano de Ações e Investimentos (PAI) como um dos produtos vinculados ao PlanMob.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

ambientais – e é composto por nove domínios: *acessibilidade, aspectos ambientais, aspectos sociais, aspectos políticos, infraestrutura, modos não motorizados, planejamento integrado, tráfego e circulação urbana e sistemas de transporte urbano*. Essas dimensões agrupam 37 temas, mensurados por 87 indicadores, confirmando-se, assim, como índice bastante completo, porém de fácil aplicação e mensuração pelos municípios, pois não exige a utilização de sistemas computacionais robustos ou modelos matemáticos complexos.

O Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob) terá um prazo máximo de 10 anos, porém isso não significa que o horizonte projetado em sua elaboração deva se restringir a esse prazo, cabendo ao município definir qual é esse horizonte em função de sua dinâmica própria e quais os marcos para o monitoramento e constante avaliação de seu plano, inclusive com a finalidade de evitar conflitos de continuidade com as sucessivas mudança de gestão.

Cabe destacar que, a exemplo do Plano Diretor, o processo de elaboração e monitoramento do Plano de Mobilidade Urbana deve estar pautado na gestão democrática, assegurada por mecanismos como órgãos colegiados com a participação da sociedade civil, audiências públicas, conferências e consultas públicas e procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Por fim ressalta-se que mesmo aqueles municípios que não estão obrigados, pela Política Nacional de Mobilidade a elaborarem Planos de Mobilidade Urbana, não podem se furtar à atribuição de planificar, gerir e investir na infraestrutura de mobilidade, observando os princípios, diretrizes e objetivos da Lei 12.587/2012, sendo esta uma atribuição constitucional:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Destarte, certamente poderá o Ministério Público, na defesa da ordem urbanística (art. 1º, VI da Lei 7.347/1985), demandar atuação pró-ativa das autoridades governamentais nesta seara, a despeito da norma específica.

3. Transporte e Mobilidade em Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas

Como já citado anteriormente, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana não se insere no vazio normativo. Ao contrário, como todos os demais planos urbanísticos, rege-se pelo princípio da *coesão dinâmica*¹⁰, sujeitando-se ao conteúdo do Plano Diretor, como plano urbanístico geral de ordenamento do território municipal, mas também aos documentos de planejamento em escalas metropolitana, estadual, regional e nacional.

Dentre esses, assume destaque o denominado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), determinado pela Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) para todas as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas instituídas¹¹. Nos termos do art. 10º, §3º, cabe aos municípios delas partícipes

¹⁰ “Vigora no direito urbanístico um princípio da coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados. Assim sendo, o planejamento deixa de ser uma faculdade para converter-se em uma obrigação do Poder Público.” (PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 226).

¹¹ Atualmente, no Estado do Paraná, essas unidades territoriais são em número de oito: Curitiba (Lei Complementar Federal n. 14/1973), Londrina (Lei Complementar Estadual n. 81/1998), Maringá (Lei Complementar Estadual n. 83/1998), Umuarama (Lei Complementar Estadual n. 149/2012), Toledo (Lei Complementar Estadual n. 184/2015), Campo Mourão (Lei Complementar Estadual n. 185/2015), Cascavel (Lei Complementar Estadual n. 186/2015), e Apuracana (Lei Complementar Estadual n. 187/2015).

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

compatibilizar seus Planos Diretores – e, por conseguinte, seus Planos de Mobilidade – com as diretrizes do PDUI:

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

*§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no **caput** deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.*

*§ 2º A elaboração do plano previsto no **caput** deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do [§ 1º do art. 182 da Constituição Federal](#) e da [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#).*

§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

*§ 4º O plano previsto no **caput** deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do **caput** do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.*

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

*§ 1º O plano previsto no **caput** deste artigo deverá contemplar, no mínimo:*

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Essa necessidade decorre da própria natureza supralocal de certos serviços essenciais, como o transporte coletivo e o saneamento, não por outro motivo caracterizados como *funções públicas de interesse comum*, isto é, temáticas que, pela dinâmica de interação da cidade real – que extrapola as fronteiras político-administrativas – têm repercussão para a população de mais de um ou de todos os municípios da região. Com efeito, o art. 2º, II do Estatuto da Metrópole preceitua função pública de interesse comum como qualquer “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes”.

A intensa urbanização gerou situações de acentuada interdependência entre cidades, onde os limites municipais se tornaram uma mera formalidade, incompatíveis com as relações econômicas, sociais e culturais que acontecem na vida real. Em alguns casos, o grau de conurbação é tão intenso que a delimitação de territórios é apenas político-administrativa, com continuidade do tecido urbano e das características socioeconômicas. Essa barreira invisível dos limites administrativos se manifesta com particular intensidade na gestão da mobilidade urbana. Os serviços de trânsito e os transportes públicos são constitucionalmente reconhecidos como de interesse local, portanto de responsabilidade das administrações municipais. Por outro lado, a proximidade e a conurbação ampliam a incidência de deslocamentos intermunicipais cotidianos, por todas as modalidades de transporte, exigindo a provisão de uma infraestrutura física e de serviços impossível de ser atendida pelas Prefeituras. Naturalmente, esta situação exige a configuração de novos arranjos institucionais na gestão dos

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

serviços públicos, entre eles a mobilidade urbana. (...) Uma gestão metropolitana é necessária para prover a mobilidade intramunicipal e intrametropolitana com redes de serviços estruturadas, coordenadas e complementares, integrando os municípios envolvidos e o governo estadual nos processos de planejamento e de gestão por meio da construção de redes intermodais, integradas operacional e tarifariamente. Na gestão da mobilidade metropolitana, os municípios e os órgãos estaduais precisam administrar três níveis distintos de fluxos de pessoas e bens: os fluxos internos a cada cidade, que possuem origem e destino no âmbito exclusivo do município; os fluxos intrarregionais, entre os municípios da região; e os fluxos externos, que passam pela região mas têm origem e/ou destino fora dos seus limites.¹²

No caso específico da política de mobilidade urbana, o chamado *movimento pendular*¹³ é fenômeno que bem ilustra a intensidade e frequência dos deslocamentos entre cidade-polo e cidades-dormitórios (periféricas), podendo ser equacionado tão somente em escala metropolitana. Na expressão de Delgado, Cintra e Moura:

(...) esse tipo de mobilidade é revelador da extensão do fenômeno urbano no território, com seu dimensionamento e mapeamento constituindo-se em ferramentas fundamentais à delimitação de grandes áreas urbanas – aglomerações e outros arranjos espaciais. Além disso (...) esse tipo de movimento vem adquirindo crescente visibilidade nas grandes cidades, dada sua associação com demandas por transporte e vias de circulação, incidindo de maneira decisiva no funcionamento cotidiano e na projeção estratégica das

¹² MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana 2015*, pp. 118-119.

¹³ A expressão remete “aos deslocamentos da população para trabalho e(ou) estudo em município que não o de residência, e devem ser considerados referenciais obrigatórios na formulação de políticas públicas urbanas, especialmente de transporte, circulação, moradia e uso do solo.” (DELGADO, Paulo Roberto; CINTRA, Aneal e MOURA, Rosa. *Organização social do território e mobilidade urbana*. In: FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas e MOURA, Rosa (Eds.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2014, p. 338).

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

idades, tanto para pessoas como para empresas e instituições¹⁴.

Destarte, a confecção da política de mobilidade urbana não pode ignorar esse contexto, assumindo, por exemplo, que certas vias públicas detêm função e hierarquia de eixos estruturais metropolitanos, cuja continuidade e fluxo devem ser assegurados entre os vários municípios; que certas linhas de transporte coletivo atendem simultaneamente a diversos municípios, não podendo ser unilateralmente suprimidas¹⁵; que certos terminais de ônibus servem à integração nos deslocamentos de distintas origens, não podendo simplesmente se limitar à administração de um único ente, tendo em vista o interesse comum sobre eles. Ou seja, tanto os serviços quanto as infraestruturas de mobilidade urbana devem ser gerenciados de modo a garantir a conectividade do território de toda uma aglomeração urbana ou região metropolitana e facilitar os deslocamentos do cidadão, sobretudo os diários ou periódicos, para acesso a trabalho, equipamentos públicos e oportunidades educacionais. Por esta razão, como bem pondera Alaôr Caffé Alves,

(...) se a função pública a ser realizada é de caráter regional, não pode o Município impedi-la, a pretexto de que será em seu "território", pois o território do Município é também território estadual e nacional. O que orienta a decisão regional ou local não é, pois, a mera localização física da função ou do serviço público, mas sua finalidade, natureza e características que os fazem ser de responsabilidade deste ou daquele ente público governamental ou deles em conjunto, independentemente do local de sua realização. Esta questão é de grande importância para a delimitação das competências privativas ou concorrentes dos Municípios e do Estado federado, em face da realização das funções públicas de interesse comum. É importante notar, finalmente, que a

¹⁴ DELGADO, P.; CINTRA, A. e MOURA, R. Idem, p. 339.

¹⁵ Nos termos do art. 4º, XI da Lei 12.587/2012, o transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano é definido como o "serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos".

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

instituição de região metropolitana tem um caráter funcional, ou seja, destina-se a integrar o agrupamento dos Municípios metropolitanos na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Desse modo, a referida integração pressupõe a inafastável garantia de que os Municípios podem (e devem) participar das decisões e ações regionais, sob diferentes modalidades, em todas as fases de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.¹⁶

O rebatimento dessa nova perspectiva jurídica sobre o direito administrativo tradicional é inegável. Embora a titularidade dos serviços de transporte coletivo urbano (ou seja: de escala local) seja, em princípio, do município, sua prestação, num contexto de conurbação, com a devida regularidade, eficiência, modicidade, continuidade e qualidade – requisitos do art. 6º, §1º da Lei 8.987/1995 – depende, diretamente, de planejamento coerente e conjunto, que transcende o território e as competências de um único ente federado. Reflexamente, porém, as deliberações tomadas em âmbito supramunicipal, ao serem encampadas pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, incidem no modelo de organização local dos serviços públicos, atingindo, por vezes, sua titularidade¹⁷, a exemplo da definição

¹⁶ ALVES, **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro**. Revista de Direito Ambiental | vol. 15 | p. 184 | Jul / 1999 | DTR\1999\584.

¹⁷ “A promoção da outorga pressupõe a titularidade da competência para prestação do serviço público. Em princípio, isso se traduz numa questão de discriminação de poderes entre os entes federativos. A questão nem sempre é simples, eis que podem surgir dúvidas sobre a titularidade da competência sobre determinado serviço. Esses conflitos podem envolver duas dimensões diversas. Pode aludir-se a conflitos de competência homogênea, para indicar situações em que a disputa se põe entre entes federativos de mesma espécie. Assim, pode supor-se uma controvérsia sobre a titularidade da competência para concessão de serviços de transporte coletivo em certa região contígua entre dois Municípios. Sabe-se que o serviço é municipal, mas a dúvida envolve o Município titular da competência para prestar o serviço em determinado local. Veja-se que o critério de solução desses problemas é, usualmente, geográfico. Trata-se, na maior parte dos casos, de identificar o espaço territorial em que o serviço público será prestado. A partir da vinculação espacial, torna-se possível identificar a titularidade da competência para delegação. Também se poderia estabelecer conflito de competência heterogênea, na medida em que entes federativos de diversa espécie estivessem envolvidos. Assim, tem-se disputado sobre a competência para prestação de serviços de saneamento básico. Em muitos casos, o fornecimento de água depende do aproveitamento de fontes de titularidade estadual. Seria possível imaginar uma disputa entre o Estado e Município acerca da titularidade do serviço, o que refletiria na competência para promover

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

sobre qual o conjunto de linhas intermunicipais (operadas em esfera metropolitana) e de linhas urbanas/locais (operadas em nível municipal). O PDUI fornecerá também os contornos do modelo de integração entre trajetos de municípios vizinhos, inclusive do ponto de vista do sistema viário básico, das ciclovias, etc. Por óbvio, o ordenamento do uso e ocupação do solo é base de todo esse planejamento, conforme já ressaltado.

Entendendo que a conformação das regiões metropolitanas inaugura uma instância *sui generis*, senão política, ao menos administrativa, é que o Supremo Tribunal Federal reforçou a prevalência do *interesse comum* sobre o interesse local (princípio norteador da governança interfederativa, inscrito também no art. 6º, I da Lei 13.089/2015) na gestão dos serviços compartilhados (no caso concreto, atrelados à política de saneamento básico), delineando, por conseguinte, que, na hipótese de prestação delegada do serviço público, o poder concedente não se concentra nas mãos do Estado, nem reside com os municípios, individualmente, mas acha-se atribuído ao *colegiado formado pelos municípios e o Estado*:

Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas

a delegação. Nesses casos, a solução do conflito envolve outros critérios, que não apenas o espacial. **Nada impede que se configure titularidade cumulativa, especialmente quando se cogitar de competência homogênea. A contiguidade geográfica entre diversos Municípios pode conduzir à impossibilidade de seccionamento da prestação do serviço ao território de um único dentre eles. Isso acarretará a imperiosa conjugação dos interesses dos diversos entes federativos, de modo a racionalizar a prestação do serviço e assegurar a menor tarifa possível. Nesses casos, pode surgir um convenio entre diversas pessoas estatais, inclusive para fins de delegação da prestação à iniciativa privada.**” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 208-209).

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. (...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. (...) Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio.

(STF - ADI: 1.842 RJ , Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno)

Anteriormente, distribuíam-se as competências em matéria de transporte coletivo rodoviário de passageiros da seguinte maneira: a União é titular do transporte interestadual, o Estado-membro do transporte intermunicipal e o município do transporte local, isto é, o que seja residual às anteriores tipologias. A seu turno, a definição da jurisdição sobre a malha rodoviária nacional respeita, via de regra, a mesma lógica.

Até o momento, no Estado do Paraná, essa modalidade de transporte intermunicipal é objeto da Lei Complementar Estadual n. 153/2013, no que pertine às atribuições administrativas (linhas rodoviárias e metropolitanas do interior a cargo do Departamento de Estradas de Rodagem – DER/PR¹⁸ e linhas intermunicipais da Região Metropolitana de Curitiba a cargo da COMEC¹⁹).

¹⁸ O DER/PR foi criado pelo Decreto-Lei 547, de 18.12.1946, e reorganizado pela Lei 1.052, de 20.11.1952, e Lei 8.485, de 03.06.1987.

¹⁹ “**Art. 1º** O transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela Administração Pública Estadual.

§ 1º No âmbito da Administração Pública Estadual, as competências para delegação do serviço de transporte coletivo público intermunicipal de passageiros de linhas rodoviárias e metropolitanas do

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Paralelamente, os demais aspectos, mormente o planejamento e implantação do serviço, a sua outorga/delegação, o controle e as obrigações das empresas transportadoras, restam ainda normatizados pelo *Regulamento do Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Paraná*, aprovado pelo Decreto Estadual n. 1.821/2000.

Trata-se, todavia, de competência residual delimitada no art. 25, § 1º, da Constituição Federal²⁰. Destarte, a edição do Estatuto da Metrópole, reconhecendo que a realidade da urbanização brasileira é mais complexa do que essa categorização estanque, inaugura nova figura, qual seja, a do *transporte metropolitano strictu sensu*. Nessa transição, vocacionada e autorizada pelo art. 25, §3º da Constituição de 1988, o transporte coletivo metropolitano passa a ser informado por nova lógica e novo regime jurídico, despedindo-se da esfera exclusiva de competência executiva do Estado do Paraná, que sempre foi residual.

Dessa nova jurídico-urbanístico o Ministério Público, no interesse difuso da ordem urbanística, tutelado pelo art. 1º, VI da Lei 7.347/85, é fiscal e fomentador. Nesse sentido, deverão os órgãos de execução acompanhar não só a elaboração dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana, como também do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado, em atuação coordenada, assegurando, em ambos, as dimensões: a) da participação popular; b) do conteúdo mínimo; e c) da consistência técnica. Sem olvidar, por óbvio, que os PlanMob, após editados,

interior, bem como as funções fiscalizatórias, de planejamento e de gestão do mesmo serviço serão exercidas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR.

§ 2º No âmbito da Administração Pública Estadual, as competências para delegação do serviço de transporte coletivo público intermunicipal de passageiros entre os Municípios de Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul, Tunas do Paraná, da Região Metropolitana de Curitiba, bem como as funções fiscalizatórias, de planejamento e de gestão do mesmo serviço serão exercidas pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, criada pela Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974.”

²⁰ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

devem ser revisados e adequados à luz do segundo (PDUI), sempre que os municípios integrem uma Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana, observando-se os prazos dispostos no art. 21 da Lei 13.089/2015, sob pena de improbidade administrativa aos responsáveis:

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#):

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

*a) garantir o cumprimento do disposto no **caput** do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;*

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

4. Direitos dos usuários: prestação dos serviços com segurança, modicidade tarifária e adequação.

Feitas tais ponderações, insta consignar que, do ponto de vista da defesa dos direitos dos usuários e da proteção do patrimônio público, é imperativo que o processo de planejamento da política pública em tela desemboque em atividade prestacional em sentido amplo (absorvendo obras e serviços), traduzida: a) na *adequada implantação e ordenação da infraestrutura de mobilidade urbana (inclusive de trânsito)*; e b) na *regular organização e prestação dos serviços de transporte*. Ambas as vertentes de ação decorrem das demandas levantadas nos

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

respectivos Planos de Mobilidade Urbana (desdobrando o Plano de Desenvolvimento Integrado e o Plano Diretor) e das soluções pactuadas entre o Poder Público e a população.

Especificamente quanto ao contorno dos serviços de transporte, vale notar que a definição de sua *natureza* e *quantidade* está intrinsecamente atrelada às peculiaridades locais e regionais. É dizer, nem todos os municípios precisam dispor, por exemplo, de *transporte público coletivo*. Onde ainda não houver tal serviço²¹ sua eventual necessidade deve ser sondada e indicada pelo Plano de Mobilidade Urbana. Quando já em funcionamento, seu aperfeiçoamento, adequação, reestruturação e/ou ampliação devem ser previstos. Nos contextos que dispensem transporte público coletivo e/ou individual (a exemplo do serviço de táxi), segundo reza o art. 24, §2º da Lei 12.587/2012, o PlanMob deverá focar o transporte não motorizado e o planejamento da infraestrutura para os deslocamentos a pé e por bicicleta.

Sem embargo, onde existirem ou forem diagnosticados como essenciais (e desde que não ultrapassem o interesse e o território locais, repise-se), os serviços de transporte público coletivo urbano são de titularidade do ente municipal, apto a organizá-los e prestá-los, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Assim preconiza a Constituição de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - 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;

Outrossim, essa titularidade é prevista no art. 18 da Lei 12.587/2012:

²¹ De modo genérico, a pesquisa **Perfil dos Municípios Brasileiros** (IBGE, 2012, disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm) oferece informações sobre os Municípios que contam com sistema de transporte urbano.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

(...)

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;

Os serviços de transporte coletivo cuja prestação seja direta, sujeitam-se às normas próprias da Administração Pública. Aqueles delegados a particular em regime de concessão ou permissão, por sua vez, sofrem o influxo, em linhas gerais, do art. 175 da Carta Magna:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Por sua incontestável *essencialidade*, o comando constitucional fornece os pilares basilares do regime jurídico das concessões públicas, enquadrando seus aspectos mais nevrálgicos, quais sejam: a) as condições do contrato em si; b) os direitos dos usuários do serviço; c) a política tarifária; d) e os padrões de qualidade e adequação na prestação do serviço. Este último vértice é esmiuçado pela Lei 8.987/1995, da qual merecem decalque os arts. 6º e 7º:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade,

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na [Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990](#), são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Note-se que, ao consolidar o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, a Lei 12.587/2012 fixou marcos ainda mais incisivos de direitos para os cidadãos usuários, avançando para os aspectos de *gestão democrática* (direito a ser informado sobre e a participar no planejamento do sistema), *controle social* (parâmetros de qualidade e quantidade dos serviços ofertados) e *acessibilidade universal* (nos termos da Lei Federal 10.098/2000):

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas [Leis nos 8.078, de 11 de setembro de 1990](#), e [8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#):

I - receber o serviço adequado, nos termos do [art. 6º da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#);

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e

IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as [Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000](#), e [10.098, de 19 de dezembro de 2000](#).

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Especialmente sob a ótica consumerista (posto ser indubitável que a prestação do serviço de transporte de passageiros enquadra-se na relação de consumo delineada nos artigos 2º e 3º do Código de Defesa do Consumidor²²), essas normas são de fundamental relevo. Por exemplo, quaisquer alterações no *modus operandi* do fornecimento do serviço (sobretudo com relação a itinerários, horários, tarifas e meios de interação com outros modais) devem ser amplamente divulgados e, preferencialmente, precedidos de consultas públicas. Devem ser levadas a cabo somente mediante expressa motivação que homenageie o interesse público e não destoe do juízo técnico, assegurando que tais ajustes não deixem em desamparo a demanda por deslocamentos atualmente atendida por tais

²² “Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

(...)

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

rotas, haja vista a previsão sobre direito à informação clara a que fazem jus os consumidores, constante do artigo 6º, III da Lei 8.078/90:

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.

No que toca aos padrões de qualidade e quantidade do serviço, o próprio instrumento contratual da concessão deverá necessariamente comportar parâmetros claros de avaliação, por meio do estabelecimento de metas de desempenho e seus mecanismos de controle (art. 10º, I da Lei 12.587/2012) e da definição dos incentivos e das penalidades vinculadas à consecução ou não dessas metas (art. 10º, II). Na dicção doutrinária:

A natureza desses indicadores variara segundo a natureza do serviço. Pretende-se não apenas confirmar o dever de o concessionário prestar o serviço adequado, mas, também, estabelecer critérios objetivos de controle de sua conta. A existência de indicadores que permitam a avaliação objetiva é fundamental por inúmeros motivos. Em primeiro lugar, porque permite fiscalização preventiva, reduzindo o risco de danos. O poder concedente, o concessionário e os usuários poderão determinar, inclusive, a potencialidade de ocorrências danosas. Depois, haverá objetivação dos poderes estatais de fiscalização do concessionário. A verificação da desconformidade entre a atuação do concessionário e os parâmetros de qualidade do serviço imporá o dever de o poder concedente adotar as providências necessárias, inclusive promovendo a extinção da concessão por caducidade.²³

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 317.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

A ênfase de que o serviço público de transporte de passageiros ofertado no mercado de consumo deve atender a requisitos de qualidade e segurança extrai-se do princípio geral das relações de consumo abraçado pelo artigo 4º, V do Código de Defesa do Consumidor e, por igual, do artigo 22 do mesmo diploma legal:

Art. 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito a sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

(...)

V – incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança dos produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros, e quanto aos essenciais, contínuos.

Por constituir o transporte uma obrigação de resultado, informada em cláusula de incolumidade, implica em segurança constante, já que o deslocamento da origem para o destino deve ser permanente, durante o trajeto.

A propósito, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. USUÁRIO DEIXADO EM PARADA OBRIGATÓRIA. CULPA EXCLUSIVA DO CONSUMIDOR. 1. A responsabilidade decorrente do contrato de transporte é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição da República e dos arts. 14 e 22 do Código de Defesa do Consumidor, sendo atribuído ao transportador o dever reparatório quando demonstrado o nexo causal entre o defeito do serviço e o acidente de consumo, do qual somente é passível de isenção quando houver culpa exclusiva do consumidor ou uma das causas

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

excludentes de responsabilidade genéricas (arts. 734 e 735 do Código Civil). 2. **Deflui do contrato de transporte uma obrigação de resultado que incumbe ao transportador levar o transportado incólume ao seu destino (art. 730 do CC), sendo certo que a cláusula de incolumidade se refere à garantia de que a concessionária de transporte irá empreender todos os esforços possíveis no sentido de isentar o consumidor de perigo e de dano à sua integridade física, mantendo-o em segurança durante todo o trajeto, até a chegada ao destino final.** 3. Ademais, ao lado do dever principal de transladar os passageiros e suas bagagens até o local de destino com cuidado, exatidão e presteza, há o transportador que observar os deveres secundários de cumprir o itinerário ajustado e o horário marcado, sob pena de responsabilização pelo atraso ou pela mudança de trajeto. 4. Assim, a mera partida do coletivo sem a presença do viajante não pode ser equiparada automaticamente à falha na prestação do serviço, decorrente da quebra da cláusula de incolumidade, devendo ser analisadas pelas instâncias ordinárias as circunstâncias fáticas que envolveram o evento, tais como, quanto tempo o coletivo permaneceu na parada; se ele partiu antes do tempo previsto ou não; qual o tempo de atraso do passageiro; e se houve por parte do motorista a chamada dos viajantes para reembarque de forma inequívoca. 5. O dever de o consumidor cooperar para a normal execução do contrato de transporte é essencial, impondo-se-lhe, entre outras responsabilidades, que também esteja atento às diretivas do motorista em relação ao tempo de parada para descanso, de modo a não prejudicar os demais passageiros (art. 738 do CC). 6. Recurso especial provido. (REsp 1354369/RJ. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Data de Julgamento: 05/05/2015(destaque nosso).

Ainda, impositivo é o direito básico do consumidor de usufruir de um serviço público de forma adequada e eficaz, à luz 6º, X da legislação consumerista:

*Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:
X – a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.*

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Noutro giro, importa consignar que, no transporte coletivo de passageiros, a responsabilidade do fornecedor é objetiva quando ocorrer falha na prestação de serviços, de acordo com o artigo 14, §1º, I, II, III da Lei 8.078/90:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação de serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

§1º. O serviço é defeituoso quanto não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

I – o modo de seu fornecimento;

II – o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam;

III – a época em que foi fornecido.

Não é outra a posição pretoriana de nosso Superior Sodalício:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DANO MORAL. ACIDENTE. PASSAGEIRO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. SÚMULA N. 83/STJ. CULPA EXCLUSIVA OU DE TERCEIRO. TESE NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA N. 211/STJ. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Nos termos do art. 557 do Código de Processo Civil, é possível ao Relator negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou contrário à súmula. No presente caso, ocorreu a incidência dos enunciados n. 83 e 211 da Súmula desta Corte. 2. **No que se refere à responsabilidade da agravante – empresa privada concessionária de serviço público -, com base na Teoria do Risco Administrativo, responde objetivamente pelos danos causados a terceiros decorrentes de falha na prestação do serviço. Precedentes.** 3. Temas recursais referentes à culpa exclusiva da vítima ou de terceiro não foram debatidos pela Corte estadual, carecendo, portanto, do necessário prequestionamento. Assim, aplicável o enunciado n. 211 da Súmula desta Casa, porquanto é inadmissível

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

recurso especial quanto ao tema, a despeito da oposição de embargos de declaração, não foi apreciado pela Corte estadual. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.(STJ. Ag no AREsp 617327/GO. Relator: Ministro Mauro Aurélio Bellizze. Data de Julgamento: 24/05/2015).

Saliente-se que, no caso do transporte coletivo urbano, o contrato entre passageiro e fornecedor (prestador do serviço) é, amiúde, verbal ou informal, não necessitando da apresentação de bilhete para que o consumidor possa exigir seu direito, caso violado. Assim leciona o doutrinador Bruno Miragem²⁴:

O bilhete ou passagem que demonstre é prova do contrato de transporte, não é requisito para sua formação ou execução, uma vez que se trata de convenção que pode ser demonstrada por todos os meios de prova admissíveis em direito. Daí que o contrato não exige bilhete, quanto menos impresso em papel ou outro suporte, evoluindo-se em grande velocidade para uso de meios eletrônicos de contratação, pagamento e demonstração da existência da passagem, os quais fazem prova nos mesmos termos, respeitadas as condições em que mantém sua integridade como tal. Todavia, não se perca de vista que, onde haja bilhete, sua posse legitima o passageiro. No caso de bilhete nominativo, pode impor, o transportador, condições ou limitações à cessão. Cumpre ao transportador, quando emita bilhete, proceder o controle de seu uso, de modo que assume o risco do seu uso indevido, assim como pelos erros que dele constem, impedindo a regular execução do contrato.

Sabidamente, entre as mais candentes controvérsias que permeiam a matéria, acha-se a questão da tarifa a ser cobrada dos usuários, a qual apresenta reflexos tanto na esfera dos direitos do consumidor como da proteção do patrimônio público. Neste quesito, a Lei 12.587/2012 assentou diretrizes para a política tarifária do serviço de transporte público coletivo, fundada na *transparência da estrutura da tarifa* (fatores de cálculo e equação), na *modicidade da tarifa* (com

²⁴ Miragem. Bruno. **Contrato de Transporte**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014, p. 98.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

divulgação, todavia, do impacto dos benefícios concedidos a determinados grupos de usuários), na *publicidade dos processos de revisão da tarifa* (abrangendo tanto os reajustes periódicos quanto as revisões *strictu sensu*) e, ainda, na *integração tarifária* (entre distintos modais – ônibus, metrô, trem urbano, vans, etc. – e entre sistemas – inclusive de diferentes municípios²⁵):

Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades;

(...)

§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

Insta referir que o contrato de transporte, como supra referido, caracteriza-se como relação de consumo, cuja particular principiologia está informada pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90) e cuja tutela tem caráter constitucional,

²⁵ “O ônibus é o principal meio de transporte nas cidades brasileiras. Segundo o sistema de informações desenvolvido pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2011), o modo representa 29,1% das viagens feitas em cidades brasileiras com mais de 60 mil habitantes, transportando, em média, 1 bilhão de passageiros por mês (www.antp.org.br/sistinfo). Além deste modo predominante, algumas cidades contam com metrôs e ferrovias participando do transporte coletivo de passageiros. Recentemente, de forma legalizada ou clandestina, surgiu, em muitas cidades, o transporte por vans, peruas e outros veículos de pequena capacidade. Os serviços de transporte coletivo, independente dos tipos de veículos utilizados, devem ser organizados como uma rede única, complementar e integrada. Porém, não é o que acontece na quase totalidade das cidades brasileiras. Muitas nem mesmo organizam de forma unificada os seus sistemas de linhas municipais. Sem uma política tarifária integrada, cada linha é operada de forma praticamente isolada do restante do sistema, limitando as possibilidades de deslocamento das pessoas, superpondo serviços desnecessariamente e encarecendo a operação do sistema como um todo.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Caderno de Referência para Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana**, p. 61)

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

quer como direito e garantia fundamental (artigo 5º, XXXII), quer como princípio da ordem econômica (170, inciso V).

Nesse viés, a tarifa, como contraprestação ao serviço público prestado (artigo 3º, § 2º do CDC) deve guardar modicidade, dentro do parâmetro que sustente o necessário equilíbrio contratual, de modo a preservar a higidez do ajuste, à vista do disposto no artigo 51, IV, combinado com o artigo 51, § 1º, incisos I e II. Quer significar que a infringência a tais indicativos pode ofender os princípios fundamentais do sistema de tutela do usuário, ou do consumidor, e restringir direitos fundamentais inerentes à natureza do contrato.

5. Indispensabilidade de prévio processo licitatório e deveres de providência da Administração Pública

Ademais, não se olvide que, indiferentemente se por concessão ou permissão, a prestação indireta do serviço de transporte público coletivo apenas se estabiliza com o **devido e prévio procedimento licitatório**²⁶, cuja indispensabilidade acha-se patenteada no art. 14 da Lei 8.987/1995:

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

²⁶ “Pode-se aludir a um “devido procedimento legal” licitatório – fazendo um paralelo com a figura do “devido processo legal” (“due process law”). O “devido processo legal” é uma conquista do pensamento jurídico ocidental e retrata a concepção de que a arbitrariedade nas decisões é restringida através da observância de uma série ordenada de formalidades. Essas formalidades visam a comprovar a presença e o conteúdo dos fatores formadores da convicção do julgador. Além disso, essas formalidades permitem a todos os interessados oportunidade de manifestação.” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005, p. 74).

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Mais do que isso, o *caput* do art. 43 da Lei Federal 8.987/1995 considerou extintas todas as concessões realizadas sem licitação, a partir da entrada em vigor da Constituição Brasileira de 1988, havendo o Supremo Tribunal Federal expressamente se pronunciado no sentido de que: "*Não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios*", sob pena de se confundir a segurança jurídica com a conservação *ad eternum* do ilícito. *In litteris*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 42 E 43 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 94/02, DO ESTADO DO PARANÁ - DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO POR AGÊNCIA DE "SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA". MANUTENÇÃO DE "OUTORGAS VENCIDAS E/OU COM CARÁTER PRECÁRIO" OU QUE ESTIVEREM EM VIGOR POR PRAZO INDETERMINADO - VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XXI - E 175, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS I E IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL - 1. O artigo 42 da Lei Complementar Estadual afirma a continuidade das delegações de prestação de serviços públicos praticadas ao tempo da instituição da agência, bem assim sua competência para regulá-las e fiscalizá-las. Preservação da continuidade da prestação dos serviços públicos. Hipótese de não violação de preceitos constitucionais. 2. O artigo 43, acrescentado à LC 94 pela LC 95, autoriza a manutenção, até 2.008, de "outorgas vencidas, com caráter precário" ou que estiverem em vigor com prazo indeterminado. Permite, ainda que essa prestação se dê em condições irregulares, a manutenção do vínculo estabelecido entre as empresas que atualmente a ela prestam serviços públicos e a Administração estadual. Aponta como fundamento das prorrogações o § 2º do artigo 42 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995. Sucede que a reprodução do texto da Lei Federal, mesmo que fiel, não afasta a afronta à Constituição do

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Brasil. 3. O texto do artigo 43 da LC 94 colide com o preceito veiculado pelo artigo 175, caput, da CB/88 - "incumbe ao poder público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". 4. Não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Segurança jurídica não pode ser confundida com conservação do ilícito. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o artigo 43 da LC 94/02 do Estado do Paraná.

(STF – ADI 3521 – PR – TP – Rel. Min. Eros Grau – DJU 16.03.2007)

Alerte-se que grande parcela dos contratos administrativos firmados com particulares para a execução do serviço público de transporte, foram celebrados anteriormente à Magna Carta de 1988, e, apesar de já se encontrarem extintos, vêm sendo prorrogados indefinidamente desde então, de maneira absolutamente informal, e sem qualquer amparo jurídico-constitucional.

Observa-se, ainda, que o art. 42, §2º e §3º da Lei Federal 8.987/1995, quando de sua edição, afiançou validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010 para as concessões em caráter precário, que se encontravam com prazo vencido e as que estivessem vigentes por prazo indeterminado, disposição esta que se aplica mesmo às concessões escudadas em precedente licitação. Dito doutro modo: até que sejam devidamente regularizadas, todas as relações jurídicas existentes entre o Poder Público e os particulares prestadores do serviço de transporte acham-se inarredavelmente marcadas pela precariedade²⁷.

²⁷ Tal é tônica reconhecidamente pacificada no Supremo Tribunal Federal: "EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Transporte coletivo interestadual de passageiros. Concessão ou permissão. Necessidade de prévia licitação. Precedentes. 1. A jurisprudência da Suprema Corte pacificou o entendimento de que é imprescindível prévia licitação para a concessão ou permissão da exploração de serviços de transporte coletivo de passageiros. 2. Agravo regimental não provido." (STF. Ag.Reg. no Recurso Extraordinário 626.844 - Rio Grande do Sul. Rel.: Min. Dias Toffoli. DJ: 05 de agosto de 2014). A despeito disso, grassam as tentativas de permissionários, especialmente

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Aqui, vale acautelar que a nova redação do art. 42 da Lei 8.987/95 - assim como sua redação anterior -, faz referência expressa à modalidade de delegação por *concessão de serviço público*, não havendo qualquer referência à modalidade de *permissão de serviço público*. Portanto, a possibilidade da prorrogação (de toda sorte já vencida em 2010), nem mesmo se aplicava para as delegações do transporte coletivo que se materializam na forma de *permissão de serviço público*.

Tampouco geram qualquer direito à indenização para os permissionários:

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO – DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL – INOCORRÊNCIA – TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL – ALTERAÇÃO DE TARIFAS – PERMISSÃO – PRÉVIA LICITAÇÃO – (...)
2. O acórdão entendeu que mera permissão de serviço público, ato unilateral e precário da Administração Pública, não gera direito à pretendida equivalência patrimonial em decorrência de sua própria natureza, eis que é executada por conta e risco da permissionária. O fundamento é suficiente para refutar a pretensão da recorrente. 3. É indispensável a ocorrência de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de

os de longa data, do serviço de se arrogar direitos como se concessionários fossem, sobretudo requerendo reequilíbrio econômico-financeiro e indenizações. Tais pleitos, sem embargo, soçobram ante a jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, em homenagem à supremacia do interesse público: “EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. REAJUSTE DE TARIFAS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE LICITAÇÃO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. NATUREZA DO CONTRATO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5/STJ E 7/STJ.

1. É entendimento deste Tribunal que não é devida indenização a permissionários de serviço público de transporte coletivo por prejuízos suportados em virtude da ocorrência de tarifas deficitárias, haja vista a inexistência de prévia licitação e o atendimento ao princípio da supremacia do interesse público. Precedentes: REsp 406712/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 18.08.2006; AgRg no REsp 739.987/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 19/12/2005; REsp 821008/MG, Rel. Min. José Delgado, DJ 02.10.2006. 2. “A verificação da natureza da delegação de serviço de transporte público - permissão simples, permissão qualificada ou concessão - demanda a apreciação de cláusula contratual e do contexto fático-probatório da causa, inviável no âmbito do recurso especial, a teor das Súmulas 05 e 07 do STJ.” (AgRg no REsp nº 437.620/MG, Rel. Min. Teori A. Zavascki, 1ª Turma, DJ 01/07/2004, p. 182). 3. Agravo Regimental não provido.” (STJ. Segunda Turma. AgRg no Agravo de Instrumento n. 800.898 – MG. Rel.: Min. Herman Benjamin. DJ: 13 de março de 2007).

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, já que atuam por sua conta e risco. Precedentes. 4. Recurso especial improvido.

(STJ – REsp 686.601/MG – (2004/0073631-7) – 2ª T. – Rel. Min. Castro Meira – DJU 07.08.2006.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO –
TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO –
PERMISSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO –
REAJUSTE DE TARIFAS – EQUILÍBRIO ECONÔMICO-
FINANCEIRO – IMPOSSIBILIDADE – FALTA DE
LICITAÇÃO – SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO
– NATUREZA DO CONTRATO – SÚMULA Nº 07/STJ – I
- Este sodalício já se manifestou a respeito do tema, por
meio de diversos julgados oriundos do Estado de Minas
Gerais, tendo a jurisprudência firmado entendimento no
sentido de que não é cabível cogitar-se indenização aos
permissionários de serviço público de transporte coletivo,
em face da ocorrência de tarifas deficitárias, tendo em
vista a inexistência de prévia licitação e em atendimento à
supremacia do interesse público. (...) II - Para se concluir
que o contrato em comento se trata de concessão e não
de permissão de serviço público, necessário o reexame
do substrato fático-probatório dos autos, a teor da Súmula
nº 07/STJ, porquanto a corte a quo concluiu que o
contrato em comento é de permissão. Precedente: AGRG
no RESP nº 437.620/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki,
DJ de 01/07/04. III - Agravo regimental improvido.

(STJ – AGRESP 200500554960 – (739987 MG) – 1ª T. –
Rel. Min. Francisco Falcão – DJU 19.12.2005)

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

É dizer, cabe ao Ministério Público fiscalizar tal cenário²⁸ (existência ou não de devido processo de licitação, prazos e validade da concessão/permissão do transporte coletivo em vigor, meios para sua regularização sem prejuízo ao Erário, etc.), município a município, não somente no intuito de assegurar a *legalidade*, *impessoalidade* e *moralidade* em face dos licitantes, garantindo a livre concorrência, mas também a *eficiência* posterior da prestação do serviço, a qual decorre diretamente de uma adequada modelagem do próprio certame, mormente quanto às regras embutidas em seu Edital de Licitação, que desenham a partilha das responsabilidades entre Poder Público, concessionários e usuários.

Sob esta ótica, a atuação preventiva dos órgãos de execução do *Parquet* é indispensável para a lisura do processo licitatório, pois a não intervenção na salvaguarda da ordem jurídica e do interesse público nesta oportunidade poderá dar margem à fossilização de certame viciado, em detrimento do Erário e da população em geral. Pois é também no bojo da licitação que se disciplinará o regime econômico-financeiro incidente durante todo o lapso de execução contratual, sendo esta faceta crucial da concessão. A Lei 12.587/2012 aborda a problemática em seus arts. 9º e 10, que contemplam regras gerais sobre a remuneração do serviço de transporte coletivo, além de dispor acerca da fixação das tarifas e dos seus reajustes e revisões:

²⁸ Que o *Parquet* detenha legitimidade para enfrentamento, inclusive judicial, da questão, já foi pacificado pelos Tribunais Superiores: "EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS. DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. (...)

3. O "Ministério Público está legitimado a promover ação civil pública ou coletiva, não apenas em defesa de direitos difusos ou coletivos de consumidores, mas também de seus direitos individuais homogêneos, nomeadamente de serviços públicos, quando a lesão deles, visualizada em sua dimensão coletiva, pode comprometer interesses sociais relevantes. Aplicação dos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, e 81 e 82, I, do Código de Defesa do Consumidor" (excerto da ementa do REsp 417.804/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 16.5.2005, p. 230). 4. Recurso especial desprovido." (STJ. Primeira Turma. Recurso Especial n. 610.235. Rel.: Min. Denise Arruda. DJ: 20 de março de 2007.)

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

(...)

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

(...)

§ 12. O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

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.

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei.

Em face dos dispositivos, vale retomar a lição de Marçal Justen Filho sobre a indelegabilidade da competência para a fixação das tarifas, bem como sobre a distinção entre os procedimentos de reajuste e de revisão tarifários:

(...) Quando muito, pode-se atribuir ao concessionário a competência para desenvolver todas as tarefas atinentes à definição da tarifa ou sua revisão. As conclusões acerca da tarifa adequada, atingidas por atuação unilateral do concessionário, serão submetidas ao concedente, ao qual incumbirá a competência privativa para acolher ou rejeitar o entendimento da concessionária. (...) De todo modo, o contrato deverá prever critérios e procedimentos para reajuste e revisão. Os critérios já devem constar do próprio edital, tal como acima apontado. Devera prever-se o procedimento para efetivação das modificações de tarifa. Então, o edital e o contrato estabelecerão as condutas e etapas necessárias à

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

promoção de reajuste e revisão. No tocante ao reajuste, o procedimento deverá ser automático e simples. A razão de ser do próprio reajuste reside na necessidade de simplificação procedimental em face da revisão. Esta pressupõe, de regra, uma série complexa de etapas. A revisão exige comprovação não apenas da ocorrência de eventos excepcionais, que provocaram modificações imprevisíveis nos custos, encargos e vantagens do concessionário. Cabe determinar, ademais, a extensão dos efeitos dessa oneração. Portanto isso importa avaliação das condições originais da proposta apuração da ocorrência de eventos e determinação de seus efeitos. Em termos práticos, isso significa que o procedimento do reajuste consistira, basicamente, em atividade do próprio poder concedente. Nas épocas previstas contratualmente, o poder concedente aplicará os índices acertados e determinará a elevação das tarifas. Já a revisão pressupõe pleito do concessionário, a que seguirá oportunidade para avaliação dos fatos, antes de o poder concedente decidir. Logo, o procedimento da revisão envolve uma fase instrutória – que poderá revelar-se como complexa e demorada.²⁹

Como recorda o autor, “independentemente dos modelos econômicos e jurídicos para fixação e reajuste das tarifas, cabe ao poder concedente concretizar uma proposta político-social atinente à fórmula tarifária³⁰”. Por isso mesmo, tal equação não pode ser resultado tão somente da discricionariedade do administrador, ao contrário, deve ser fruto de amplo debate com a sociedade, preferencialmente no âmbito do Plano de Mobilidade Urbana (somado, por suposto, a estudos complementares que se façam imprescindíveis *a posteriori*). Temas como gratuidades³¹ e/ou benefícios tarifários para determinados segmentos

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003, pp. 317-319.

³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Idem*, p. 374.

³¹ Determinadas gratuidades estão previstas em leis federais, destacando-se as seguintes: idosos acima de 65 anos (Constituição Federal, art. 230, §2º e Lei 10.741, art. 39), agentes de inspeção do Ministério do Trabalho, quando no exercício de suas funções profissionais (Decreto-Lei nº 5.452, art. 630, § 5º), carteiros da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, quando no exercício de suas funções profissionais, devidamente uniformizado (Decreto-Lei nº 3.326, art. 9º e Decreto-Lei nº 5.405, art. 51), oficiais da Justiça do Trabalho da 1ª, 2ª e 3ª Região, no exercício de suas funções

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

sociais não de ser pactuados coletivamente nesta etapa, para depois constarem, de modo expresse, nos eventuais procedimentos licitatórios do serviço de transporte coletivo.

Mesmo antes disso, é no PlanMob e na discussão que o mesmo viabiliza que se poderão aferir e apreciar todas as variáveis relevantes para a tomada participativa de decisão sobre a *conveniência e oportunidade* (conveniência e oportunidade estas lastreadas sempre na legitimação democrática, na reserva de consistência técnica e na motivação de interesse público da decisão governamental) da própria delegação do serviço ao particular, posto que a prestação direta pelo Poder Público, conquanto não seja, atualmente, o modelo hegemônico, não é possibilidade de antemão descartável.

Destarte, o *Plano de Mobilidade Urbana* é alçado a requisito indispensável da etapa interna da licitação (espaço de planejamento, definição e modelagem), subsídio mesmo do ato de justificativa sobre a conveniência da outorga a que alude o art. 5º da Lei 8.987/95 que é pedra de toque do processo licitatório. Não deixa margem a exegese sistemática do ordenamento jurídico contemporâneo para distinta interpretação. Tendo a Administração Pública, nesta etapa pré-convocatória da licitação, o *dever de providência* consistente na obtenção exaustiva de informações técnicas e fáticas, o PlanMob é, na atualidade, o efetivo *locus* jurídico de sua materialização, cuja ausência ou deficiência pode não apenas eivar o procedimento de vícios múltiplos, como trazer sérios problemas futuros para a operação do serviço:

A configuração das condições da concessão envolve não apenas discricionariedade na aceção própria. Na maior parte dos casos, o Direito atribui à Administração margem de autonomia para adotar as melhores soluções, mas tomando em vista não apenas juízos de oportunidade política. Existem decisões que dependem de conhecimento técnico-científico

profissionais (Decreto-Lei nº 9797, art. 13 e Lei nº 4.192, art. 16) e oficiais da Justiça Federal (Lei nº 5.010, art. 43).

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

ou de experiência prática e concreta. Não é juridicamente cabível eliminar as cogitações técnico-científicas e experimentais, substituindo-as por avaliações puramente subjetivas sobre conveniência e oportunidade. Sob um certo ângulo, caberia aludir, nessa passagem à *discricionariedade técnica*, expressão de correção doutrinária questionável, mas que se presta para indicar as hipóteses em que a autonomia administrativa envolve, na verdade, uma vinculação ao conhecimento ou à experiência. Assim se configuram os casos em que a decisão administrativa não é predeterminada em lei, mas dependerá dos pressupostos fáticos e das soluções aconselhadas pela ciência ou experiência. O dever de providência acima referido impõe à Administração o exaurimento de todas as providências prévias necessárias e recomendáveis para implantação de empreendimento concessionado. A Administração não pode elaborar um edital de licitação para concessão sem ter perfeito domínio sobre todas as dificuldades envolvidas na futura concessão. Insista-se em que a qualidade jurídica de *titular do serviço a ser concedido* não é fundamento jurídico bastante e suficiente para legitimar opções arbitrárias, prepotentes ou simplesmente ignorantes a propósito da outorga. Por isso, a configuração da concessão dependerá de obtenção das informações técnico-científicas e empíricas indispensáveis. Há um dever formal da Administração de promover todos os levantamentos pertinentes, inclusive recorrendo ao concurso de especialistas não integrantes de seus quadros. Será reprovável e viciada a conduta administrativa que infringir esse dever, conduzindo não apenas à responsabilização dos agentes públicos envolvidos, mas à possibilidade de impugnação do próprio certame. A Administração tem o dever de evidenciar ao público em geral (e aos órgãos de controle em especial) haver adotado satisfatoriamente todas as providências necessárias a identificar os problemas e encontrar as soluções cabíveis, sempre que tal se revelar essencial à concepção do futuro empreendimento. E assim se impõe não por um formalismo jurídico destituído de sentido prático. É que a ausência de conhecimento dos problemas e de estimativa de solução propicia o enorme risco de concepções inadequadas ou de execução inviável. Os

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

problemas futuros serão a consequência da negligência ou imperícia previa à licitação.³²

Nada obstante, tornam-se inócuos, se não forem, concretamente, incorporados à licitação, todos os estudos preparatórios e providências preliminares ao certame. Logo, os resultados primordiais do Plano de Mobilidade Urbana em relação aos serviços de transporte público - com destaque para os coletivos – deverão ser traduzidos em matrizes claras capazes de descrever com precisão as localidades a serem cobertas pelo sistema, as linhas e trajetos mínimos a serem percorridos, sua frequência, os tipos de veículos exigidos, suas formas de integração (operacional, tarifária, temporal), etc., sem mencionar as já ventiladas e ineludíveis questões de modelo tarifário e dos padrões de qualidade. Todo este cabedal deve ser minuciosamente veiculado no Projeto Básico, conforme descrito no art. 6º, IX da Lei 8.666/93, sem o qual nenhuma obra ou serviço podem ser licitados. O Projeto Básico, contendo especificação precisa sobre todos os elementos necessários e suficientes para a boa delimitação do objeto do certame, deverá ser previamente submetido à formal *aprovação* da autoridade competente, como também dita o art. 7º, §2º:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

³² JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003, pp. 205-206.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;*

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

Impende resgatar que a exigência desse rito tem o condão, igualmente, de facilitar a fiscalização do processo, podendo ensejar, em se comprovando fraude, desídia, negligência ou imperícia do(s) agente(s) incumbido(s) a sua posterior responsabilização, sobretudo por ato de improbidade administrativa nos termos da Lei 8.429/1992. Isso porque uma parcela expressiva das tentativas de privilegiar

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

determinados licitantes ocorre com direcionamento precisamente dos projetos e seu detalhamento. Nem é por outro motivo que a doutrina tanto veementemente enfatiza a centralidade do Projeto Básico:

A minúcia do inc. IX [do art. 6º da Lei 8.666/93] revela a relevância do tema para a Lei. O projeto básico deverá representar uma projeção detalhada da futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a Administração. Deverão ser abordadas as questões técnicas, as financeiras, os prazos, os reflexos ambientais (inclusive por força do art. 225, inc. IV, da CF) etc. O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados etc. Inclusive questões jurídicas deverão ser cogitadas, na medida em que serão fornecidos subsídios para o plano de licitação. O conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto licitado. Devera ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto da futura contratação. (...) Nenhuma licitação para obras e serviço pode fazer-se sem projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia). Mas é insuficiente a mera elaboração do projeto básico. Faz-se necessária sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supra individuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. Como já decidiu o TCU, a aprovação do projeto básico não deve ser confundido com autorização para elaboração do edital. Sobre o assunto, consulte-se o Acórdão nº13/99 – Plenário. O projeto básico devera ser colocado à disposição dos interessados em participar da licitação. Essa regra tem diversas finalidades. Evita que projeto seja elaborado em momento posterior ao início da licitação.

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Assegura aos interessados a possibilidade de preparação adequada, mas também lhes atribui à função de colaborar com a Administração. Verificando defeitos, desvios ou imperfeições, deverão apontá-los.³³

Destarte, reforça-se que, por força mesmo do *dever de providência* quem tem o gestor, o Projeto Básico da licitação do serviço de transporte público coletivo há de espelhar com fidedignidade os resultados e matrizes do Plano de Mobilidade Urbana, mitigando razoavelmente o âmbito de pura discricionariedade do gestor, em transição que aponta para a legitimação político-democrática e a reserva de consistência técnica como moldura inescapável da decisão administrativa.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, concluem e recomendam às Promotorias de Justiça do Estado do Paraná o CAOPJ de Habitação e Urbanismo, o CAOPJ de Defesa do Consumidor e o CAOPJ de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária:

a) o espectro atual da Política Nacional de Mobilidade Urbana é intersetorial e multiescalonado, abrangendo temáticas anteriormente reguladas por legislação esparsa e específica, tais como acessibilidade, trânsito, transporte, sistema viário, entre outras, as quais passam a submeter-se às normas gerais, princípios e diretrizes do novel marco normativo, especialmente lançado na Lei 12.587/2012 e seus desdobramentos;

b) o Plano de Mobilidade Urbana, previsto no art. 24 da Lei 12.587 e cuja edição devia dar-se até o mês de abril de 2015, é o instrumento básico para que o município cumpra as atribuições a ele delegadas pela Constituição Federal (art. 30, I e V) e pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587, artigo 18). Torna-se fundamental que este esteja integrado à política de desenvolvimento urbano –

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005, PP. 100-106

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

expressa no Plano Diretor Municipal – e as demais políticas setoriais, não esquecendo que sua elaboração deve ser pautada pela gestão democrática e estudos técnicos que assegurem o conteúdo mínimo previsto em lei.

c) no contexto de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, tanto as infraestruturas quanto os serviços de mobilidade devem ser entendidos, via de regra, como *funções públicas de interesse comum* a serem planejadas, ordenadas e executadas sob a égide do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) e da jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal (mormente na ADI n. 1.842/RJ), sob pena de mutilar-se um sistema cujo norte é a máxima integração (física, tarifária e operacional) em benefício do usuário. Tal enquadramento aplica-se, inclusive, às eventuais delegações dos serviços de transporte público, reconformando o regime de titularidades, com atribuição do poder concedente ao colegiado formado por municípios e Estado-membro;

d) aplica-se a principiologia do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/1990) à proteção dos direitos dos usuários dos serviços de transporte público coletivo, os quais devem ser prestados de modo adequado, satisfazendo às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Constituem, ainda, direitos dos usuários: i. *participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana*; ii. *ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais*. Para tanto, imprescindível assegurar a simplicidade na compreensão e a transparência da estrutura tarifária, bem como a publicidade dos processos de revisão ou reajuste de tarifas. Ademais, há que se estabelecer, de forma clara, os padrões de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta;

e) por expreso comando do ar. 175 da Constituição de 1988, em conjugada inteligência com os dispositivos da Lei 8.987/1995, é indispensável prévio processo

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

licitatório para a concessão ou permissão dos serviços públicos de transporte coletivo, achando-se em situação de precariedade todos os contratos administrativos celebrados sob regime jurídico anterior ou à margem do atual regramento. Tal reconhecimento implica na ausência de direito adquirido em favor dos particulares exploradores do serviço, devendo-se proceder, de imediato, à regularização da situação, nos estritos termos da Lei 8.666/1993;

f) no que respeita aos serviços de transporte público, sobretudo de viés coletivo, sua prestação deve ser orientada pelos resultados do Plano de Mobilidade Urbana, especialmente na hipótese de permissão ou concessão a particular. Neste caso, o PlanMob (ou, excepcionalmente, estudos com análogos conteúdo, densidade e suficiência) passa a ser *conditio sine qua non* de qualquer delegação, lastreando a decisão do Administrador Público quanto à sua conveniência e oportunidade. Os pactos e soluções democraticamente legitimados pela reserva de consistência técnica e pela participação popular no processo de elaboração e debate do PlanMob deverão ser incorporados nas etapas da licitação, mormente no Projeto Básico prescrito pelos arts. 6º, IX e 7º, §2º, I da Lei 8.666/93 e na equação tarifária adotada pelo certame. Como o Projeto Básico deve ser submetido ao crivo da autoridade competente e por ela expressamente autorizado, qualquer ato do gestor lesivo à coletividade e ao interesse público pode ser sancionado, inclusive à luz da Lei de Improbidade Administrativa;

g) cabe ao Ministério Público a fiscalização permanente não apenas do processo de planejamento e de delegação (via licitação) dos serviços de transporte público individuais e coletivos, mas também sua cotidiana prestação, visando a assegurar os direitos do consumidor, a defesa do patrimônio público e a ordem urbanística, com enfoque precípua em três aspectos: *transparência, modicidade e justiça tarifárias* (mormente quando dos reajustes periódicos e da deflagração dos procedimentos de revisão extraordinária); *qualidade e quantidade do serviço* (realizável mediante metódico acompanhamento das metas de desempenho e padrões de regularidade mensuráveis através dos índices embutidos no edital da

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

licitação e no contrato de concessão); e *modelagem do sistema* (por meio da aferição de sua compatibilidade com as reais demandas de deslocamento da população, em face da suficiência ou da necessidade de ampliação/adequação da oferta de pontos de embarque e desembarque de passageiros, de itinerários, de horários e de formas de interação com outros modais e com outros sistemas, como eventuais linhas intermunicipais e/ou metropolitanas).

Curitiba, 15 de julho de 2015.

ALBERTO VELLOZO MACHADO

Procurador de Justiça
Coordenador do CAOPJ de Habitação e Urbanismo

CIRO EXPEDITO SCHERAIBER

Procurador de Justiça
Coordenador do CAOPJ de Defesa do Consumidor

MOACIR GONÇALVES NOGUEIRA NETO

Procurador de Justiça
Coordenador do CAOPJ de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária

MARIA CECÍLIA DELISI R. PEREIRA

Promotora de Justiça
CAOPJ de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária

ODONÉ SERRANO JÚNIOR

Promotor de Justiça
CAOPJ de Habitação e Urbanismo

LAURA ESMANHOTO BERTOL

Arquiteta Urbanista
CAOPJ de Habitação e Urbanismo

THIAGO DE AZEVEDO PINHEIRO HOSHINO

Assessor Jurídico
CAOPJ de Habitação e Urbanismo

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

ANEXO I – Relação dos municípios do Paraná com mais de 20.000 habitantes e integrantes de Regiões Metropolitanas.

Município	Região Metropolitana	Total da população urbana	Total da população rural	Total da população 2010
Adrianópolis	Região Metropolitana de Curitiba	2.060	4.314	6.374
Agudos do Sul	Região Metropolitana de Curitiba	2.822	5.448	8.270
Almirante Tamandaré	Região Metropolitana de Curitiba	98.954	4.291	103.245
Altamira do Paraná	Região Metropolitana de Campo Mourão	2.135	2.171	4.306
Alto Paraíso	Região Metropolitana de Umuarama	1.772	1.434	3.206
Alto Piquiri	Região Metropolitana de Umuarama	8.375	1.804	10.179
Altônia	Região Metropolitana de Umuarama	15.094	5.422	20.516
Alvorada do Sul	Região Metropolitana de Londrina	7.348	2.950	10.298
Anahy	Região Metropolitana de Cascavel	2.099	766	2.865
Andirá		19.356	1.259	20.615
Ângulo	Região Metropolitana de Maringá	2.255	606	2.861
Apucarana	Região Metropolitana de Apucarana	114.104	6.780	120.884
Arapongas	Região Metropolitana de Londrina	101.862	2.299	104.161
Arapoti	-	21.779	4.077	25.856
Arapuã	Região Metropolitana de Apucarana	1.331	2.223	3.554
Araruna	Região Metropolitana de Campo Mourão	10.480	2.944	13.424
Araucária	Região Metropolitana de Curitiba	110.293	8.914	119.207
Ariranha do Ivaí	Região Metropolitana de Apucarana	904	1.549	2.453
Assaí	Região Metropolitana de Londrina	13.601	2.767	16.368
Assis Chateaubriand	Região Metropolitana de Toledo	29.018	4.010	33.028
Astorga	Região Metropolitana de Maringá	22.563	2.141	24.704
Atalaia	Região Metropolitana de Maringá	3.347	566	3.913
Balsa Nova	Região Metropolitana de Curitiba	6.871	4.423	11.294
Bandeirantes	-	28.382	3.800	32.182
Barbosa Ferraz	Região Metropolitana de Campo Mourão	9.584	3.069	12.653
Bela Vista do Paraíso	Região Metropolitana de Londrina	14.198	882	15.080
Boa Esperança	Região Metropolitana de Campo Mourão	2.640	1.928	4.568
Boa Vista da Aparecida	Região Metropolitana de Cascavel	4.900	3.011	7.911
Bocaiúva do Sul	Região Metropolitana de Curitiba	5.136	5.869	11.005
Bom Sucesso	Região Metropolitana de Maringá	5.337	1.231	6.568
Borrazópolis	Região Metropolitana de Apucarana	5.809	2.068	7.877
Braganey	Região Metropolitana de Cascavel	3.417	2.318	5.735
Brasilândia do Sul	Região Metropolitana de Umuarama	2.178	1.031	3.209
Cafelândia	Região Metropolitana de Cascavel	12.316	2.235	14.551
Cafetal do Sul	Região Metropolitana de Umuarama	3.323	962	4.285
Califórnia	Região Metropolitana de Apucarana	6.028	2.041	8.069
Cambará	-	22.348	1.523	23.871
Cambé	Região Metropolitana de Londrina	92.956	3.779	96.735
Cambira	Região Metropolitana de Maringá	5.475	1.761	7.236
Campina da Lagoa	Região Metropolitana de Campo Mourão	12.556	2.837	15.393
Campina Grande do	Região Metropolitana de Curitiba	31.937	6.819	38.756

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Sul				
Campo Bonito	Região Metropolitana de Cascavel	2.580	1.827	4.407
Campo do Tenente	Região Metropolitana de Curitiba	4.194	2.931	7.125
Campo Largo	Região Metropolitana de Curitiba	94.253	18.233	112.486
Campo Magro	Região Metropolitana de Curitiba	19.548	5.288	24.836
Campo Mourão	Região Metropolitana de Campo Mourão	82.757	4.530	87.287
Capitão Leônidas Marques	Região Metropolitana de Cascavel	11.456	3.480	14.936
Cascavel	Região Metropolitana de Cascavel	270.009	16.163	286.172
Castro	-	49.254	17.828	67.082
Catanduvas	Região Metropolitana de Cascavel	5.344	4.864	10.208
Centenário do Sul	Região Metropolitana de Londrina	9.327	1.851	11.178
Cerro Azul	Região Metropolitana de Curitiba	4.814	12.134	16.948
Céu Azul	Região Metropolitana de Cascavel	8.387	2.645	11.032
Cianorte	-	62.282	7.680	69.962
Cidade Gaúcha	Região Metropolitana de Umuarama	9.181	1.886	11.067
Colombo	Região Metropolitana de Curitiba	203.251	9.776	213.027
Colorado	-	21.007	1.340	22.347
Contenda	Região Metropolitana de Curitiba	9.233	6.659	15.892
Corbélia	Região Metropolitana de Cascavel	13.964	2.338	16.302
Cornélio Procopio	-	44.305	2.620	46.925
Coronel Vivida	-	15.432	6.305	21.737
Corumbataí do Sul	Região Metropolitana de Campo Mourão	2.128	1.875	4.003
Cruzeiro do Oeste	Região Metropolitana de Umuarama	17.667	2.752	20.419
Cruzmaltina	Região Metropolitana de Apucarana	1.503	1.659	3.162
Curitiba	Região Metropolitana de Curitiba	1.746.896	0	1.746.896
Diamante do Sul	Região Metropolitana de Cascavel	1.405	2.105	3.510
Diamante D'Oeste	Região Metropolitana de Toledo	2.561	2.466	5.027
Dois Vizinhos	-	28.115	8.083	36.198
Douradina	Região Metropolitana de Umuarama	5.233	2.213	7.446
Doutor Camargo	Região Metropolitana de Maringá	5.111	718	5.829
Doutor Ulysses	Região Metropolitana de Curitiba	939	4.795	5.734
Engenheiro Beltrão	Região Metropolitana de Campo Mourão	12.288	1.632	13.920
Entre Rios do Oeste	Região Metropolitana de Toledo	2.641	1.281	3.922
Esperança Nova	Região Metropolitana de Umuarama	752	1.218	1.970
Farol	Região Metropolitana de Campo Mourão	2.018	1.454	3.472
Faxinal	Região Metropolitana de Apucarana	12.745	3.572	16.317
Fazenda Rio Grande	Região Metropolitana de Curitiba	75.940	5.747	81.687
Fênix	Região Metropolitana de Campo Mourão	3.993	809	4.802
Floraí	Região Metropolitana de Maringá	4.472	578	5.050
Floresta	Região Metropolitana de Maringá	5.471	450	5.921
Florestópolis	Região Metropolitana de Londrina	10.546	674	11.220
Flórida	Região Metropolitana de Maringá	2.322	218	2.540
Foz do Iguaçu	-	253.950	2.131	256.081
Francisco Alves	Região Metropolitana de Umuarama	4.240	2.184	6.424
Francisco Beltrão	-	67.456	11.501	78.957
Godoy Moreira	Região Metropolitana de Apucarana	1.547	1.790	3.337
Goioerê	Região Metropolitana de Campo Mourão	25.248	3.776	29.024

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Grandes Rios	Região Metropolitana de Apucarana	3.562	3.063	6.625
Guaíra	Região Metropolitana de Toledo	28.176	2.493	30.669
Guaraci	Região Metropolitana de Londrina	4.214	1.033	5.247
Guaraniaçu	Região Metropolitana de Cascavel	7.800	6.783	14.583
Guarapuava	-	153.098	14.365	167.463
Guaratuba	-	28.793	3.295	32.088
Ibaiti	-	23.097	5.628	28.725
Ibema	Região Metropolitana de Cascavel	4.941	1.125	6.066
Ibiporã	Região Metropolitana de Londrina	45.896	2.304	48.200
Icaraíma	Região Metropolitana de Umuarama	6.240	2.599	8.839
Iguaraçu	Região Metropolitana de Maringá	3.569	423	3.992
Iguatu	Região Metropolitana de Cascavel	1.438	795	2.233
Imbituva	-	17.888	10.567	28.455
Iporã	Região Metropolitana de Umuarama	11.775	3.189	14.964
Iracema do Oeste	Região Metropolitana de Cascavel	2.002	576	2.578
Irati	-	45.004	11.284	56.288
Iretama	Região Metropolitana de Campo Mourão	6.177	4.425	10.602
Itambé	Região Metropolitana de Maringá	5.669	308	5.977
Itaperuçu	Região Metropolitana de Curitiba	19.966	3.933	23.899
Ivaiporã	Região Metropolitana de Apucarana	27.431	4.381	31.812
Ivaté	Região Metropolitana de Umuarama	5.241	2.283	7.524
Ivatuba	Região Metropolitana de Maringá	2.294	714	3.008
Jacarezinho	-	34.763	4.330	39.093
Jaguapitã	Região Metropolitana de Londrina	10.412	1.844	12.256
Jaguariaíva	-	28.051	4.565	32.616
Jandaia do Sul	Região Metropolitana de Maringá	18.337	1.946	20.283
Janiópolis	Região Metropolitana de Campo Mourão	4.042	2.494	6.536
Jardim Alegre	Região Metropolitana de Apucarana	7.175	5.150	12.325
Jataizinho	Região Metropolitana de Londrina	11.037	822	11.859
Jesuítas	Região Metropolitana de Cascavel	6.070	2.931	9.001
Juranda	Região Metropolitana de Campo Mourão	5.839	1.802	7.641
Kaloré	Região Metropolitana de Apucarana	3.217	1.286	4.503
Lapa	Região Metropolitana de Curitiba	27.228	17.708	44.936
Laranjeiras do Sul	-	25.039	5.744	30.783
Lidianópolis	Região Metropolitana de Apucarana	2.046	1.926	3.972
Lindoeste	Região Metropolitana de Cascavel	2.384	2.979	5.363
Loanda	-	19.281	1.930	21.211
Lobato	Região Metropolitana de Maringá	4.099	293	4.392
Londrina	Região Metropolitana de Londrina	493.457	13.188	506.645
Luiziana	Região Metropolitana de Campo Mourão	4.762	2.555	7.317
Lunardelli	Região Metropolitana de Apucarana	3.593	1.563	5.156
Lupionópolis	Região Metropolitana de Londrina	4.079	513	4.592
Mamborê	Região Metropolitana de Campo Mourão	8.988	4.980	13.968
Mandaguaçu	Região Metropolitana de Maringá	17.570	2.214	19.784
Mandaguari	Região Metropolitana de Maringá	30.950	1.719	32.669
Mandirituba	Região Metropolitana de Curitiba	7.419	14.816	22.235
Marechal Cândido Rondon	Região Metropolitana de Toledo	39.134	7.665	46.799
Maria Helena	Região Metropolitana de Umuarama	3.994	1.962	5.956

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Marialva	Região Metropolitana de Maringá	25.794	6.178	31.972
Marilândia do Sul	Região Metropolitana de Apucarana	6.312	2.543	8.855
Mariluz	Região Metropolitana de Umuarama	8.467	1.757	10.224
Maringá	Região Metropolitana de Maringá	349.120	7.997	357.117
Maripá	Região Metropolitana de Toledo	3.267	2.424	5.691
Marumbi	Região Metropolitana de Apucarana	3.139	1.460	4.599
Matelândia	Região Metropolitana de Cascavel	11.612	4.465	16.077
Matinhos	-	29.277	149	29.426
Mauá da Serra	Região Metropolitana de Apucarana	7.011	1.542	8.553
Medianeira	-	37.403	4.427	41.830
Mercedes	Região Metropolitana de Toledo	2.439	2.607	5.046
Miraselva	Região Metropolitana de Londrina	1.430	428	1.858
Moreira Sales	Região Metropolitana de Campo Mourão	9.933	2.673	12.606
Munhoz de Melo	Região Metropolitana de Maringá	2.980	698	3.678
Nova Aurora	Região Metropolitana de Cascavel	9.045	2.826	11.871
Nova Cantu	Região Metropolitana de Campo Mourão	4.104	3.321	7.425
Nova Esperança	Região Metropolitana de Maringá	24.314	2.299	26.613
Nova Olímpia	Região Metropolitana de Umuarama	4.688	818	5.506
Nova Santa Rosa	Região Metropolitana de Toledo	5.315	2.310	7.625
Novo Itacolomi	Região Metropolitana de Apucarana	1.588	1.239	2.827
Ortigueira	-	9.574	13.790	23.364
Ourizona	Região Metropolitana de Maringá	3.042	338	3.380
Ouro Verde do Oeste	Região Metropolitana de Toledo	4.040	1.650	5.690
Paíçandu	Região Metropolitana de Maringá	35.450	491	35.941
Palmas	-	39.803	3.084	42.887
Palmeira	-	19.376	12.749	32.125
Palotina	Região Metropolitana de Toledo	24.655	4.037	28.692
Paranaguá	-	135.405	5.045	140.450
Paranavaí	-	77.733	3.862	81.595
Pato Bragado	Região Metropolitana de Toledo	2.991	1.832	4.823
Pato Branco	-	68.093	4.280	72.373
Peabiru	Região Metropolitana de Campo Mourão	11.009	2.613	13.622
Perobal	Região Metropolitana de Umuarama	3.081	2.567	5.648
Pérola	Região Metropolitana de Umuarama	8.069	2.139	10.208
Piên	Região Metropolitana de Curitiba	4.514	6.700	11.214
Pinhais	Região Metropolitana de Curitiba	117.166	0	117.166
Pinhão	-	15.323	14.910	30.233
Piraí do Sul	-	16.104	7.321	23.425
Piraquara	Região Metropolitana de Curitiba	45.779	47.500	93.279
Pitanga	-	20.587	12.058	32.645
Pitangueiras	Região Metropolitana de Londrina	2.040	774	2.814
Ponta Grossa	-	304.841	6.856	311.697
Pontal do Paraná	-	20.742	177	20.919
Porecatu	Região Metropolitana de Londrina	11.440	2.743	14.183
Prado Ferreira	Região Metropolitana de Londrina	3.016	418	3.434
Presidente Castelo Branco	Região Metropolitana de Maringá	4.188	587	4.775
Primeiro de Maio	Região Metropolitana de Londrina	10.083	749	10.832
Prudentópolis	-	22.458	26.335	48.793

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Quarto Centenário	Região Metropolitana de Campo Mourão	2.912	1.944	4.856
Quatro Barras	Região Metropolitana de Curitiba	17.923	1.863	19.786
Quatro Pontes	Região Metropolitana de Toledo	2.436	1.368	3.804
Quedas do Iguaçu	-	20.988	9.597	30.585
Quinta do Sol	Região Metropolitana de Campo Mourão	3.809	1.276	5.085
Quitandinha	Região Metropolitana de Curitiba	4.886	12.202	17.088
Rancho Alegre	Região Metropolitana de Londrina	3.470	485	3.955
Rancho Alegre D'Oeste	Região Metropolitana de Campo Mourão	2.303	544	2.847
Reserva	-	12.211	12.966	25.177
Rio Bom	Região Metropolitana de Apucarana	2.007	1.327	3.334
Rio Branco do Ivaí	Região Metropolitana de Apucarana	919	2.978	3.897
Rio Branco do Sul	Região Metropolitana de Curitiba	22.044	8.618	30.662
Rio Negro	Região Metropolitana de Curitiba	25.700	5.561	31.261
Rolândia	Região Metropolitana de Londrina	54.758	3.112	57.870
Roncador	Região Metropolitana de Campo Mourão	7.126	4.418	11.544
Rosário do Ivaí	Região Metropolitana de Apucarana	2.721	2.865	5.586
Sabáudia	Região Metropolitana de Londrina	5.096	999	6.095
Santa Fé	Região Metropolitana de Maringá	9.230	1.206	10.436
Santa Helena	Região Metropolitana de Toledo	12.596	10.829	23.425
Santa Lúcia	Região Metropolitana de Cascavel	2.537	1.389	3.926
Santa Tereza do Oeste	Região Metropolitana de Cascavel	8.038	2.304	10.342
Santa Terezinha de Itaipu	-	18.832	2.002	20.834
Santo Antônio da Platina	-	36.937	5.751	42.688
São João do Ivaí	Região Metropolitana de Apucarana	8.879	2.644	11.523
São Jorge do Ivaí	Região Metropolitana de Maringá	4.772	736	5.508
São Jorge do Patrocínio	Região Metropolitana de Umuarama	3.542	2.505	6.047
São José das Palmeiras	Região Metropolitana de Toledo	2.412	1.419	3.831
São José dos Pinhais	Região Metropolitana de Curitiba	236.233	27.255	263.488
São Mateus do Sul	-	25.706	15.551	41.257
São Miguel do Iguaçu	-	16.476	9.279	25.755
São Pedro do Iguaçu	Região Metropolitana de Toledo	4.056	2.436	6.492
São Pedro do Ivaí	Região Metropolitana de Apucarana	8.038	2.126	10.164
Sarandi	Região Metropolitana de Maringá	82.155	687	82.842
Sertaneja	Região Metropolitana de Londrina	5.105	712	5.817
Sertanópolis	Região Metropolitana de Londrina	13.716	1.921	15.637
Tamarana	Região Metropolitana de Londrina	5.857	6.375	12.232
Tapejara	Região Metropolitana de Umuarama	13.168	1.432	14.600
Tapira	Região Metropolitana de Umuarama	3.434	2.400	5.834
Telêmaco Borba	-	68.431	1.447	69.878
Terra Boa	Região Metropolitana de Campo Mourão	13.057	2.734	15.791
Terra Roxa	Região Metropolitana de Toledo	12.802	3.961	16.763
Tijucas do Sul	Região Metropolitana de Curitiba	2.267	12.259	14.526
Toledo	Região Metropolitana de Toledo	108.287	11.066	119.353
Três Barras do Paraná	Região Metropolitana de Cascavel	6.095	5.729	11.824

Nota Técnica Conjunta n. 01/2015

Ministério Público do Estado do Paraná

Tunas do Paraná	Região Metropolitana de Curitiba	2.790	3.468	6.258
Tuneiras do Oeste	Região Metropolitana de Umuarama	5.975	2.722	8.697
Tupãssi	Região Metropolitana de Toledo	6.286	1.711	7.997
Ubiratã	Região Metropolitana de Campo Mourão	18.400	3.162	21.562
Umuarama	Região Metropolitana de Umuarama	93.489	7.227	100.716
União da Vitória	-	50.002	2.751	52.753
Uraí	Região Metropolitana de Londrina	9.358	2.114	11.472
Vera Cruz do Oeste	Região Metropolitana de Cascavel	6.863	2.110	8.973
Xambrê	Região Metropolitana de Umuarama	1.991	4.020	6.011