

REGULATION OF URBAN PUBLIC TRANSPORT CONCESSIONS BASED ON FEDERAL LAW NO. 12,587/2012: AN INSTRUMENT FOR CITY DEVELOPMENT**P.R. GAMA, J.P.LIMA**

Universidade Federal de Itajubá

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-1094-5323>d2022101587@unifei.edu.br*

Submitted November 5, 2024 - Accepted December 23, 2024

DOI: 10pts.15628/holos.2024.17973

ABSTRACT

This article analyzes the regulation of Urban Public Transportation (UPT) as a strategic tool for urban development in Brazil, with a focus on the role of municipalities as entities responsible for the concession and oversight of this essential service. The analysis is grounded in national legislation, particularly the Brazilian Federal Law No. 12,587/2012, which establishes the National Urban Mobility Policy. Based on a theoretical and documentary approach, the study interprets the legal provisions and connects them to the concept of development understood as the realization of fundamental rights within the urban space. Initially, the article discusses the importance of UPT in ensuring mobility as a social right. It then contextualizes the main challenges faced by public transportation systems in Brazilian cities, such as declining

demand, deterioration of service quality, and economic-financial imbalances in operations. In light of this scenario, the research argues that appropriate regulation of UPT public concessions is one possible pathway to improving service delivery. As its main contribution, the article proposes an analytical systematization of the regulatory guidelines established in Brazilian legislation, organized into six categories: service planning, social participation and oversight, performance-based incentives for concessionaires, fare affordability, transparency, and supervision. These categories provide technical and legal support for public managers, urban planners, and researchers to enhance concession models, strengthen governance, and expand access to urban mobility in a fair, efficient, and sustainable manner.

KEYWORDS: Urban Public Transportation, Regulation, Development.**Regulação das Concessões de Transporte Público a partir da Lei Federal nº12.587/2012: um instrumento para o desenvolvimento das cidades****RESUMO**

Este artigo analisa a regulação do Transporte Público Urbano (TPU) como ferramenta estratégica para o desenvolvimento urbano no Brasil, com foco na atuação dos municípios enquanto entes responsáveis pela concessão e fiscalização desse serviço essencial. A análise está ancorada na legislação nacional, especialmente na Lei Federal brasileira nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. A partir de uma abordagem teórico-documental, o estudo interpreta os dispositivos legais e os articula ao conceito de desenvolvimento entendido como a efetivação de direitos fundamentais no espaço urbano. Inicialmente, discute-se a relevância do TPU para a garantia da mobilidade como direito social. Em seguida, o artigo contextualiza os principais desafios enfrentados pelos sistemas de transporte coletivo nas cidades brasileiras, como a redução da demanda, a precarização da oferta e o desequilíbrio

econômico-financeiro das operações. Diante desse cenário, a pesquisa argumenta que a regulação adequada das concessões públicas de TPU é um dos caminhos possíveis para qualificar a prestação do serviço. Como principal contribuição, o artigo propõe uma sistematização analítica das diretrizes regulatórias previstas na legislação brasileira, organizadas em seis categorias: planejamento do serviço, participação e controle social, incentivos ao desempenho das concessionárias, modicidade tarifária, transparência e fiscalização. Essas categorias fornecem subsídios técnicos e jurídicos para que gestores públicos, planejadores urbanos e pesquisadores possam aprimorar os modelos de concessão, fortalecendo a governança e ampliando o acesso à mobilidade urbana de forma justa, eficiente e sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Transporte Público Urbano, Regulação, Desenvolvimento.

1 INTRODUÇÃO

O Transporte Público Urbano (TPU) é uma modalidade de transporte coletivo pensada para garantir a locomoção eficiente das pessoas nos espaços urbanos a baixo custo, de maneira sustentável e eficaz, assegurando o direito de todos os cidadãos de se locomoverem de forma livre, acessível e segura nas cidades. Por essas características, o TPU é um eixo central para se pensar o problema da mobilidade urbana nas cidades, especialmente diante do cenário de crescimento desordenado e ocupação desigual dos espaços urbanos.

No Brasil, o serviço de TPU é prestado principalmente por meio do regime de concessões públicas, em que o poder público mantém a titularidade do serviço, mas delega sua execução à iniciativa privada por meio de contrato. Apesar disso, continua sob responsabilidade da administração pública a estruturação, o planejamento e a fiscalização do serviço. O poder público, portanto, cumpre papel fundamental de regular o serviço de TPU, garantindo sua adequada prestação. No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, trouxe importantes diretrizes e ferramentas para a regulação das concessões de TPU, que devem ser observadas pelos entes municipais.

A escolha por estudar a regulação das concessões de TPU decorre da relevância crescente da mobilidade urbana como política pública estruturante nas cidades brasileiras. A falta de um sistema de transporte público eficiente impacta diretamente o acesso da população a direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho. Com base nisso, este estudo tem como finalidade contribuir com o aprimoramento da regulação do TPU por parte dos gestores públicos, oferecendo uma sistematização das ferramentas previstas na Lei Federal nº 12.587/2012, à luz dos princípios do desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo central analisar a regulação das concessões públicas de Transporte Público Urbano (TPU), com base na Lei Federal brasileira nº 12.587/2012, por meio da proposição de uma categorização interpretativa de suas diretrizes regulatórias, destacando suas contribuições para a promoção do desenvolvimento urbano entendido como efetivação de direitos fundamentais. Para isso, a pesquisa sistematiza as diretrizes e instrumentos regulatórios previstos na legislação nacional, propondo uma categorização que possa subsidiar a atuação dos gestores públicos municipais na formulação de políticas de mobilidade mais acessíveis, inclusivas e sustentáveis.

2 METODOLOGIA

Este artigo adota uma abordagem qualitativa e teórico-documental, com base em revisão bibliográfica e análise normativa da legislação brasileira sobre mobilidade urbana, em especial da Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. A escolha por essa abordagem decorre do objetivo central do trabalho: sistematizar e interpretar as diretrizes

regulatórias previstas na legislação vigente, relacionando-as ao conceito de desenvolvimento urbano enquanto efetivação de direitos.

A investigação foi conduzida por meio da análise de fontes primárias — como a própria legislação federal (Leis nº 12.587/2012 e nº 8.987/1995), documentos técnicos e normativos — e secundárias, com base em obras e artigos científicos que discutem mobilidade urbana, concessões públicas e políticas de desenvolvimento.

A análise dos dados foi realizada de forma qualitativa, por meio da identificação, categorização e interpretação das ferramentas regulatórias previstas na legislação, organizadas em seis categorias centrais: planejamento do serviço, participação e controle social, incentivos de desempenho, modicidade tarifária, transparência e fiscalização.

Essa categorização foi construída de forma indutiva a partir da leitura crítica da legislação e dos documentos normativos, sendo posteriormente validada por meio de confronto com a literatura especializada, assegurando coerência entre os dados empíricos e os referenciais teóricos adotados.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 O conceito de “desenvolvimento”

O termo “desenvolvimento” é amplamente utilizado em diferentes campos do conhecimento, assumindo significados variados conforme o contexto. Neste estudo, adota-se o conceito de desenvolvimento associado à efetivação de direitos fundamentais no espaço urbano, em especial àqueles que se relacionam com o direito à mobilidade.

Especialmente após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945), as teorias do desenvolvimento ganharam grande importância no debate público, cada qual buscando analisar as distintas realidades econômicas e sociais dos países, assim como os seus processos históricos de formação e consolidação no espaço global (Nierdele e Radomsky, 2016). Contudo, as mudanças que o período pós-guerra trouxe para as realidades das populações demonstraram que a análise do desenvolvimento exigia uma compreensão além dos indicadores e processos de crescimento econômico.

Isso porque o desenvolvimento não é apenas uma métrica de Estados e mercados, mas, sobretudo, de pessoas, sujeitos sociais diversos e com complexidades de desejos, necessidades e privações.

É nesse contexto que se insere o trabalho de Sen (2000), que compreende o desenvolvimento a partir da liberdade das pessoas de atingirem suas capacidades e viverem como preferirem. Para Sen, o desenvolvimento é a própria condição que permite aos indivíduos concretizarem as possibilidades de vida que intencionam. Em sentido semelhante, Sachs (2020) pontua que o desenvolvimento pode ser entendido como o processo histórico de conquista e concretização de direitos.

A efetivação de direitos, nesse sentido, constitui uma condição essencial para o progresso individual e coletivo. A garantia do direito ao transporte, por exemplo, contribui diretamente para

o acesso das populações a oportunidades de trabalho, educação, saúde e participação cidadã, promovendo a evolução social e a redução das desigualdades urbanas.

Este trabalho adota, portanto, a concepção de desenvolvimento como sinônimo de efetivação de direitos fundamentais no contexto urbano, vinculando diretamente as políticas públicas de mobilidade à construção de cidades mais justas, acessíveis e sustentáveis.

2.2. Desenvolvimento e Transporte Público Urbano

Para que um cidadão realize plenamente suas capacidades em uma cidade, é necessário que tenha acesso aos diferentes espaços urbanos. Nesse sentido, o direito à mobilidade torna-se requisito essencial para o desenvolvimento urbano. Esse direito se torna ainda mais relevante diante do processo histórico de crescimento das cidades, marcado por fortes desigualdades socioespaciais (Oliveira, 1977). Como resultado deste processo, as periferias das cidades foram ficando cada vez mais afastadas, precárias e sem acesso a direitos básicos (Rolnik, 1999).

Com tal segregação, o acesso aos serviços e atividades urbanas passou a depender de um sistema de transporte público eficiente, acessível e inclusivo. Silva e Lapa (2019) destacam que o transporte coletivo motorizado é indispensável para garantir o acesso das populações mais pobres a serviços essenciais. Em sentido semelhante, Vasconcellos (2014) aponta que essas populações são as mais impactadas pelo tempo gasto, desconforto e falta de alternativas de transporte.

Por outro lado, o serviço de TPU vem enfrentando grandes desafios nas cidades brasileiras. Carvalho (2016) aponta que as cidades estão passando por um aumento no uso de veículos individuais, com consequente piora do trânsito e sucateamento das modalidades coletivas de transporte. Como consequência dessa precarização, Carvalho (2021) pontua que distintos problemas urbanos estão se agravando, como o aumento do trânsito, da poluição, dos acidentes de trânsito e exclusão da população mais pobre do acesso aos serviços e atividades nas cidades. No mesmo sentido, Pereira (2021) demonstra que existe uma progressiva substituição do uso de transporte coletivo pelo transporte individual motorizado, colocando o serviço de TPU num ciclo vicioso de perda de usuários, aumento das tarifas e piora da qualidade.

Dados da Confederação Nacional do Transporte (2024) mostram que a parcela da população que considera o transporte coletivo um problema aumentou de 12,4% (2017) para 24,3%. No mesmo período, o percentual de usuários de ônibus caiu de 45,2% para 30,9%. A pesquisa ainda revela que as classes C e D são as maiores usuárias do transporte coletivo, representando 79,2% dos usuários de ônibus, 77,1% dos trens urbanos/metropolitanos e 62,3% do metrô.

No mesmo sentido os dados do Anuário NTU 2023:024 da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, que aponta queda no número de passageiros equivalentes transportados nos sistemas urbanos de 381,1 milhões/mês (abril de 2013) para 204,6 milhões/mês (abril de 2023)¹. A redução, no mesmo período e cidades analisadas, ainda é apontada no referido

¹ Cidades analisadas: Belo Horizonte (municipal), Curitiba (municipal), Fortaleza (municipal), Goiânia (municipal e intermunicipal metropolitano), Porto Alegre (municipal), Recife (municipal e intermunicipal metropolitano), Rio de Janeiro (municipal), Salvador (municipal) e São Paulo (municipal).

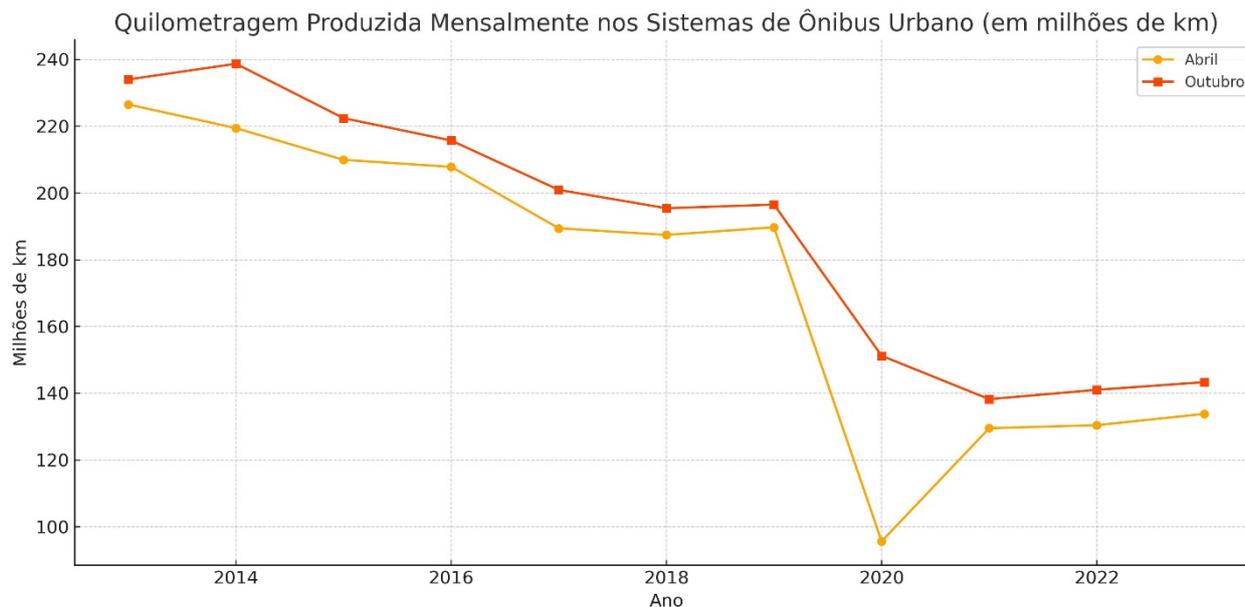
Anuário na quilometragem produzida pelos sistemas de ônibus urbanos (de 226,5 milhões/mês para 133,8 milhões/mês).

Gráfico 01:



Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. - Brasília: NTU, 2024, ISSN: 2317-886

Gráfico 02:



Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. - Brasília: NTU, 2024, ISSN: 2317-886

2.3. Concessão de Transporte Público Urbano

O Transporte Público Urbano (TPU) é uma responsabilidade atribuída aos municípios pela Constituição Federal. Com a titularidade do serviço, os municípios podem optar por prestá-lo de maneira direta ou por meio de concessão pública, conforme previsto no artigo 30, inciso V da Constituição Federal. Dada a complexidade da operação, os municípios costumam optar pela concessão do serviço à iniciativa privada.

A concessão pública é um instituto jurídico, regido por lei federal, que permite à administração direta delegar a prestação de um serviço de sua titularidade para o setor privado. No caso, a titularidade do serviço, assim como a responsabilidade pela sua organização, planejamento, supervisão e fiscalização permanece com o poder público. À concessionária, por sua vez, fica a obrigação de operar o serviço.

Os termos da concessão são definidos através de um contrato de concessão, celebrado entre o ente público ("Poder Concedente") e a empresa responsável pela prestação do serviço ("Concessionária"). Em regra, a escolha da concessionária é feita através de licitação pública. Além do contrato, a concessão fica restrita aos limites legais, dentre eles em especial a Lei Federal nº 8.987/1995, que regulamenta as regras para concessões públicas no Brasil.

O contrato de concessão, obedecidos os parâmetros legais, é o responsável por determinar os direitos e obrigações do Poder Concedente e da Concessionária. É através do contrato de concessão que se estrutura o modelo da concessão, definindo-se as regras para funcionamento do sistema de TPU, o seu financiamento e remuneração da concessionária, assim como eventuais

indicadores para mensurar a qualidade do serviço. Também é a partir do contrato de concessão que o município deve exercer o seu poder de fiscalização, inclusive com possibilidade legal para aplicação de eventuais penalidades no caso de descumprimento do contrato.

Observa-se, assim, que o município possui grande responsabilidade na definição e acompanhamento do modelo de concessão a ser adotado, já que cabe a ele estruturar, planejar e fiscalizar a concessão.

De forma geral, pode-se definir a estrutura da concessão de TPU a partir do seguinte quadro:

Quadro 01: Concessão Pública de TPU no Brasil

Elemento da Concessão	Descrição	Base Legal
Titularidade do serviço	Municípios	CF/88, art. 30, V
Modelo de prestação	Prestação indireta por meio de concessão pública à iniciativa privada.	Lei nº 8.987/1995
Responsabilidade do poder público	Planejar, organizar, fiscalizar e regular o serviço.	Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 12.587/2012
Escolha da concessionária	Realizada por meio de licitação pública, que define regras e obrigações das partes	Lei nº 8.987/1995
Contrato de concessão	Instrumento que estrutura o modelo do serviço, define metas, indicadores e critérios de fiscalização.	Lei nº 8.987/1995
Fiscalização e penalidades	A fiscalização cabe ao município, com base no contrato e nos indicadores de desempenho.	Lei nº 12.587/2012, arts. 7º a 9º

4 REGULAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

Quando um serviço público tem a sua execução terceirizada para a iniciativa privada, é dever do poder público assumir cuidados e estipular regras claras que garantam o cumprimento da finalidade pública daquele serviço. A regulação de um serviço é, nesse sentido, o conjunto das regras que estruturam, organizam e definem as ações a serem executadas na prestação do serviço. Para Marques Neto (2002), regulação é atividade na qual o Estado condiciona, restringe ou incentiva determinada atividade explorada por particulares, com base na finalidade pública que cabe ao próprio Estado garantir e preservar. A regulação estatal, portanto, é a criação de regras pelo Estado para incentivar ou inibir ações de agentes privados com a finalidade de promover o interesse público no setor explorado por tais agentes (Coutinho, 2019).

Como na concessão pública de TPU a execução do serviço é terceirizada ao setor privado, cabe ao Estado, enquanto Poder Concedente, criar as regras necessárias para garantir o alcance da finalidade pública do serviço, assim como garantir a sua supervisão e fiscalização. O objetivo da regulação no serviço de TPU é garantir que o serviço de transporte seja prestado em conformidade

com a lei e com os direitos dos usuários, garantindo um serviço de qualidade, acessível, seguro e inclusivo para todos os cidadãos. No caso, parte-se do entendimento de que o mercado sozinho não é capaz de garantir o alcance dos interesses públicos, já que sua lógica de atuação está pautada exclusivamente na racionalidade econômica.

Gomide e Carvalho (2016), analisando o TPU como serviço público essencial, explicam esta concepção a partir de quatro argumentos distintos para a regulação estatal do TPU. O primeiro argumento baseia-se no fato de que o TPU é um caso de economia de rede, em que cada passageiro agregado ao serviço beneficia todos que dele utilizam, já que auxilia a reduzir o seu preço. A título de exemplo, imagine duas empresas de ônibus atendendo a mesma linha, cuja demanda seria suficientemente atendida por um único veículo. Tal situação encareceria o custo da operação e, conseqüentemente, o custo do serviço para os usuários, além de aumentar o trânsito e engarrafamento da linha.

O segundo argumento está no fato de que o TPU gera externalidades positivas, ou seja, os benefícios do seu serviço são colhidos pelos usuários e também pelos não-usuários. A título de exemplo, basta pensar que o uso do TPU em detrimento de veículos automotivos individuais auxilia na redução da poluição e dos engarrafamentos no trânsito.

O terceiro argumento está no fato de que se trata de um serviço que corre risco de competição predatória e ineficiente. Um dos pontos de tais argumento está justamente no exemplo da economia de rede. Ademais, ao mesmo tempo em que a livre competição poderia sobrecarregar de oferta determinadas linhas, outras poderiam ficar isoladas e sem serviço, por se tratarem de linhas não viáveis financeiramente, prejudicando inclusive a universalidade do serviço.

O quarto e último argumento está no fato de que a governança sobre o TPU é, sobretudo, uma demanda de interesse da própria comunidade, tratando-se de uma demanda política que deve ser coordenada pelos agentes que possuem legitimidade para representar os interesses e direitos da população, ou seja, os agentes públicos.

Os argumentos podem ser visualizados no quadro abaixo, que relaciona ainda cada ponto destacado com as evidências empíricas que podem ser observadas a partir dos dados levantados pelo Anuário NTU 2023:2024:

Quadro 02: Fundamentos para a Regulação do TPU no Brasil

Fundamento para a Regulação	Justificativa Teórica	Evidência Empírica (NTU, 2024)
Economia de rede	A operação integrada, sob comando público, gera maior eficiência e menor custo por passageiro	A quilometragem produzida caiu 40,9% de abril/2013 a abril/2023, indicando retração da rede e possível ineficiência.
Externalidades positivas	O transporte coletivo reduz congestionamentos, emissões e desigualdades	A idade média da frota atingiu 6 anos e 5 meses (a maior da série histórica), afetando a atratividade e a sustentabilidade ambiental do serviço.

Fundamento para a Regulação	Justificativa Teórica	Evidência Empírica (NTU, 2024)
Evitar competição predatória	A competição desorganizada gera sobreposição de linhas rentáveis e abandono das periféricas	A produtividade caiu 37,8% desde 1993, com perda contínua de passageiros mesmo em sistemas estruturados.
Interesse público e garantia de direitos sociais	O Estado deve assegurar mobilidade como direito social e coordenar o serviço com transparência	A demanda por passageiros pagantes caiu 44,1% na última década; 365 cidades já adotam algum subsídio para garantir acesso.

De fato, enquanto serviço público fundamental, de caráter contínuo, universal e que deve ser garantido de forma acessível e inclusiva para todos, é indispensável que o poder público tenha participação ao menos na estruturação e controle do serviço. Este é o argumento de Filho (2002), que pontua que o serviço de TPU deve ser prestado para todos de forma contínua e regular independentemente de sua viabilidade econômica, sendo responsabilidade do poder público assegurar que o serviço chegue inclusive para as localidades mais distantes e com menor infraestrutura.

5 ANÁLISE DAS FERRAMENTAS REGULATÓRIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: UMA PROPOSTA DE CATEGORIZAÇÃO

Em termos concretos, a legislação brasileira que mais avançou na definição de critérios e ferramentas regulatórias para o serviço de TPU foi a Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Conforme aponta estudo do IPEA (2012), referida lei foi criada como uma resposta ao quadro de crise da mobilidade urbana vivido nos mais distintos municípios do país. Além de dispor de diretrizes gerais para a mobilidade urbana no país, criando regras e obrigações para todos os entes federativos, a Lei Federal nº 12.587/2012 dispôs de importantes ferramentas para serem utilizados pelo município no planejamento, organização e fiscalização do serviço de TPU. Tais diretrizes e instrumentos encontram-se principalmente organizadas no Capítulo II da lei, que dispõe sobre as “Diretrizes para a Regulação dos Serviços de Transporte Público Coletivo”. Trata-se de diretrizes e ferramentas que envolvem desde regras para a definição da tarifa até regras para garantir a transparência e controle social do serviço.

Organizando de forma sistemática regras dispostas na legislação, identifica-se seis categorias de questões regulatórias que devem ser utilizadas pelos municípios na regulação do TPU, conforme abordado a seguir.

4.1. Planejamento do Serviço

Trata-se de diretrizes e instrumentos para garantir que o município faça o adequado planejamento do serviço antes e durante a sua concessão. Tal categoria tem o objetivo de garantir que o gestor possa planejar e organizar a concessão de forma a atender as demandas dos usuários de forma eficiente, com adequada alocação das linhas, itinerários, infraestrutura e custeio.

De modo geral, as ferramentas de planejamento envolvem o desenvolvimento de avaliação técnica prévia e durante a concessão, com estudos técnicos que identifiquem as demandas dos serviços e proponham uma organização eficiente das linhas e itinerários, de modo a atender todos os cidadãos ao mais baixo custo possível. Além disso, a legislação prevê a obrigação do município de instituir um Plano Municipal de Mobilidade Urbana, um instrumento de planejamento urbano regulamentado por lei e que deve contemplar não apenas o serviço de TPU, mas todos os demais elementos e modalidades relativos ao deslocamento das pessoas nos espaços urbanos.

Por fim, a legislação prevê também a necessidade de os municípios garantirem previsão orçamentária própria e suficiente para financiar políticas públicas voltadas para o TPU, inserindo de forma vinculada na agenda política dos gestores municipais a temática do transporte coletivo.

4.2. Participação e Controle Social

Trata-se de categoria que visa garantir uma gestão democrática e descentralizada do sistema de TPU, garantindo a participação da comunidade nas decisões sobre planejamento, execução e controle do transporte coletivo. Tais questões partem do pressuposto que a participação ativa da comunidade é fundamental para que os interesses e direitos dos cidadãos sejam preservados, através de políticas públicas que sejam condizentes com a realidade e necessidade dos usuários.

Para isso, a legislação prevê a necessidade de realização de audiências e consultas públicas periódicas pelo poder público, a fim de que a população possa manifestar sua posição sobre as políticas de TPU.

A legislação dispõe que a participação popular deve ser assegurada também pela existência de órgãos colegiados com presença de representantes da sociedade, do Poder Executivo e dos operadores dos serviços. Como exemplo de órgão com tal composição e poder, tem-se os conselhos municipais, instituídos por lei municipal, que possuem o papel de garantir a participação da sociedade civil nas decisões de governo acerca do TPU.

Por fim, a legislação também impõe aos municípios a necessidade de criação de ouvidorias específicas para recebimento de denúncias, reclamações e sugestões, assim como a criação de procedimentos sistemáticos de comunicação, avaliação da satisfação e prestação de contas à população.

4.3. Incentivos de desempenho

Trata-se de categoria voltada para definição de mecanismos para incentivar o bom desempenho das concessionárias, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços aos usuários.

Tais mecanismos giram em torno da possibilidade de o Poder Concedente estabelecer metas de qualidade e desempenho para a concessionária, mensuráveis através de indicadores previamente estabelecidos. A partir destas metas e indicadores, o município pode estabelecer políticas de incentivos ao desempenho da concessionária, seja através de bônus ou penalidades aplicáveis de acordo com a consecução ou não das metas;

A legislação mune os municípios da possibilidade de vincular a remuneração da concessionária, por exemplo, a parâmetros de desempenho. Ademais, tais indicativos podem ser mecanismos de controle e avaliação utilizados para aplicação de penalidades. Trata-se de mecanismos que contrapõem a forma tradicional de remuneração das concessionárias de TPU, em que todo o custo da operação é repassado para a tarifa, não existindo qualquer incentivo para a gestão eficiente dos serviços. Ademais, tais mecanismos garantem um importante mecanismo de controle e fiscalização dos padrões de qualidade do serviço, promovendo o bom atendimento aos usuários.

4.4. Modicidade tarifária

Esta categoria visa garantir que a tarifa cobrada do usuário seja inclusiva e acessível, possibilitando a utilização do serviço de TPU a baixo custo. A modicidade tarifária deriva do próprio entendimento de que o TPU é um direito assegurado para todo cidadão, independentemente de sua possibilidade financeira. Desse modo, garantir a modicidade da tarifaria, ou até mesmo a ausência do seu custo para o usuário, é exigência legal que exige do poder público municipal a disposição de instrumentos adequados para o custeio do serviço.

Uma das principais ferramentas disponibilizadas pela legislação é a possibilidade de subsídio público da tarifa, em que o poder público municipal financia parcial ou integralmente o custo do serviço, garantindo um menor valor da tarifa aos usuários, ou até mesmo a ausência do seu custo. Tal possibilidade está em acordo com a própria previsão da Lei Federal nº 12.587/2012, que dispõe que o custeio da tarifa do TPU deve ter a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos, ou seja, daqueles que usam e não usam o serviço. Ademais, a legislação prevê outros instrumentos importantes para a busca da modicidade tarifária, com a integração tarifária. Por meio deste instrumento, o sistema de TPU é organizado de forma que um passageiro que necessita de mais de uma modalidade ou linha de transporte para chegar ao seu destino pague apenas uma única tarifa, ou tenha descontos progressivos nas demais tarifas.

Também prevê a legislação a possibilidade de o sistema de TPU buscar fontes de receitas alternativas para o custeio do serviço, como as publicidades colocadas nos veículos e infraestrutura do serviço. Além disso, a priorização da utilização de créditos eletrônicos tarifários (a chamada bilhetagem eletrônica), que facilita as operações de aquisição da tarifa, além de diminuir os custos do sistema.

4.5. Transparência

Trata-se de categoria que busca garantir a transparência integral de todas as questões relativas ao TPU, considerando especialmente que se trata de um serviço público fundamental, que deve ser acompanhado e fiscalizado por todos. Tal categoria visa garantir o cumprimento da

publicidade como preceito constitucional, garantindo que a população possa acompanhar todas as informações sobre os serviços de TPU.

A legislação impõe a obrigação de os municípios divulgarem de forma pública e acessível as informações sobre a estrutura tarifária, os seus processos de revisão, assim como a composição do seu valor e os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas. Também deve ser divulgadas as informações operacionais, contábeis e financeiras da concessão, os documentos contratuais, os direitos e responsabilidades dos usuários, assim como as obrigações dos operadores dos serviços.

Outra ferramenta de transparência fundamental é o canal de informação sobre os pontos de embarque e desembarque de passageiros, assim como informações sobre os itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais. Todas essas informações são de responsabilidade da concessão de TPU, através do Poder Concedente e da Concessionária, sendo ferramentas fundamentais para garantir a publicidade do serviço.

4.6. Fiscalização

Já foi abordado que um dos principais deveres do Poder Concedente numa concessão pública é fiscalizar a execução do serviço, garantindo que os objetivos públicos estejam sendo cumpridos e o contrato de concessão esteja sendo cumprido. Desta mesma forma, a Lei Federal nº 12.587/2012 aponta que o poder público deve realizar as atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados, realçando esta importante atribuição que recai sobre os municípios.

Neste sentido, tem-se três questões principais que devem ser observadas pelo poder público municipal para garantir a fiscalização dos serviços.

Primeiramente, o poder público deve conter uma equipe técnica disponível e preparada para acompanhar a execução do contrato. Tal equipe é necessária para verificar diversos pontos relacionados à prestação do serviço, tais como cumprimento das linhas, itinerários e horários de ônibus, adequado estado de preservação dos veículos, adequação às regras de inclusão de pessoas com deficiência e bom atendimento dos usuários. Ademais, para o exercício destas atividades, o poder público pode contar com instrumentos tecnológicos que auxiliem no acompanhamento, mapeamento e controle das atividades prestadas, inclusive para levantamento de dados importantes relativas à concessão, como a quantidade de usuários em cada linha.

Outra questão importante que deve ser observada pelo poder público é a realização de ações de fiscalização periódicas, com elaboração de relatórios contendo o acompanhamento e avaliação dos serviços prestados, a fim de que a execução da concessão pode ser acompanhada, as melhorias serem exigidas e eventuais descumprimentos contratuais identificados. Por fim, o município pode realizar auditorias independentes do serviço de TPU, com a contratação de terceiros com imparcialidade e expertise para avaliar os serviços da concessão, assim como todas as informações operacionais, contábeis e financeiras relacionadas à prestação do serviço. Além de garantir o aprofundamento e imparcialidade nas avaliações, a auditoria independente é fundamental para garantir que o município possa fazer o adequado monitoramento dos dados da concessão.

Tal ponto merece especial atenção tendo em vista o comum fenômeno da assimetria de informações na concessão de TPU. Como a concessionária executa o serviço, em regra é a própria concessionária quem detém as informações relativas a questões operacionais, contábeis e financeiras da concessão, sendo ela a responsável por repassar tais informações ao Poder Concedente. Caso o município não possua instrumentos e recursos adequados para acompanhar e auditar tais informações, o equilíbrio da concessão fica naturalmente prejudicado, tendo em vista que o poder público se torna refém das informações fornecidas pela própria concessionária.

Estas seis ferramentas regulatórias podem ser resumidas através do seguinte quadro:

Quadro 03: Ferramentas Regulatórias do TPU no Brasil:

Ferramenta Regulatória	Breve Explicação	Exemplo hipotético de aplicação
Planejamento do serviço	Diretrizes para organização da concessão com foco em itinerários, frequência, demanda e infraestrutura adequada	Uma Prefeitura elabora um plano operacional que prevê integração entre modais e criação de novas linhas para bairros periféricos.
Participação e controle social	Envolvimento da sociedade civil por meio de conselhos, audiências públicas e transparência ativa	Uma Prefeitura cria um Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, com poder deliberativo, para avaliar propostas de reajuste tarifário com transmissão pública online.
Incentivos de desempenho às concessionárias	Mecanismos que vinculam parte da remuneração ao cumprimento de metas de qualidade, regularidade e eficiência	Uma Prefeitura estabelece que o índice de remuneração da concessionária depende do atingimento das metas de manter frota com idade média inferior a 5 anos e pontualidade acima de 95%.
Modicidade tarifária	Medidas para garantir tarifas acessíveis à população sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do sistema	Uma Prefeitura adota política de subsídio da concessionária a fim de manter tarifa a um valor inferior, condicionando o repasse ao alcance de indicadores de qualidade
Transparência	Disponibilização de informações contratuais, operacionais e financeiras de modo acessível e compreensível	Uma Prefeitura disponibiliza, através do seu Portal Transparência, gráficos mensais de passageiros, receitas e custos por linha.
Fiscalização	Acompanhamento da prestação do serviço por agentes públicos ou auditores independentes, com base em indicadores	Uma Prefeitura, através da secretaria competente, realiza vistorias mensais e auditoria anual nos dados de quilometragem e bilhetagem eletrônica.

4.7. Desafios e limitações na implementação da Lei Federal brasileira nº 12.527/2012

Apesar de representar um avanço normativo significativo ao consolidar diretrizes para a mobilidade urbana, a Lei Federal nº 12.587/2012 enfrenta desafios consideráveis em sua efetiva aplicação pelos entes municipais. Uma das principais lacunas observadas é a ausência de mecanismos nacionais de indução ou monitoramento da implementação local das diretrizes previstas. Muitos municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, carecem de capacidade institucional, técnica e orçamentária para elaborar planos de mobilidade, estruturar modelos de concessão e fiscalizar contratos com base nos parâmetros definidos pela lei.

Além disso, a assimetria informacional entre os poderes concedentes e as concessionárias persiste como um dos maiores entraves à fiscalização eficaz e à aplicação dos princípios de transparência e controle social. A dificuldade de acesso a dados operacionais, financeiros e contábeis compromete a capacidade de regulação dos municípios e enfraquece a accountability do sistema. Tais aspectos indicam que, além de aplicar os dispositivos da Lei de Mobilidade Urbana, é necessário desenvolver políticas de apoio, capacitação e harmonização normativa que permitam a efetivação de seus princípios no cotidiano da gestão pública municipal.

6 CONCLUSÕES

O Transporte Público Urbano (TPU) constitui um componente essencial para o desenvolvimento das cidades, à medida que influencia diretamente o acesso da população a direitos fundamentais, como saúde, educação, trabalho e participação cidadã. Este artigo demonstrou que a efetivação desses direitos demanda a existência de sistemas de mobilidade urbana acessíveis, eficientes e inclusivos, cuja estruturação depende de políticas públicas baseadas em princípios regulatórios sólidos e efetivos.

A partir da análise da Lei Federal nº 12.587/2012, o artigo propôs uma categorização interpretativa das diretrizes regulatórias aplicáveis às concessões de Transporte Público Urbano, estruturada em seis eixos analíticos: planejamento do serviço, participação e controle social, incentivos de desempenho, modicidade tarifária, transparência e fiscalização. Essa proposta visa contribuir para a organização conceitual e normativa da atuação dos gestores públicos municipais, oferecendo um modelo de análise que integra fundamentos legais, operacionais e sociais.

Ao transformar o conjunto normativo em uma matriz de aplicação concreta, o artigo avança na direção de instrumentalizar a política pública com base em critérios técnicos e jurídicos. Assim, a pesquisa contribui não apenas para o debate acadêmico sobre mobilidade urbana, mas também para o aprimoramento da regulação das concessões de TPU no Brasil, fornecendo subsídios para uma governança mais eficiente, transparente e sustentável.

Nesse contexto, o estudo aponta que os gestores públicos municipais devem envidar esforços no sentido de fortalecer institucionalmente a regulação do TPU. Isso pode ser alcançado, por exemplo, mediante a vinculação de parte da remuneração das concessionárias ao cumprimento de metas de qualidade e eficiência, com base em indicadores previamente estabelecidos; a implementação de conselhos de mobilidade urbana com participação social qualificada; a realização de auditorias independentes periódicas que contribuam para o

enfrentamento da assimetria informacional entre poder concedente e concessionárias; e a adoção de políticas de subsídio tarifário com financiamento multissetorial e planejamento orçamentário sustentável.

A elaboração e constante atualização do Plano Municipal de Mobilidade Urbana também se revela fundamental, por se tratar de um instrumento estruturante para o ordenamento do sistema de transporte coletivo no contexto mais amplo do desenvolvimento urbano.

Ademais, o estudo sugere que investigações futuras aprofundem a análise empírica da implementação das ferramentas regulatórias aqui sistematizadas, observando seus efeitos sobre a eficiência operacional, a sustentabilidade econômica e a qualidade do serviço prestado. Estudos comparativos entre municípios com diferentes modelos de regulação, bem como pesquisas que incorporem a percepção dos usuários sobre o transporte público, podem oferecer subsídios relevantes para o aprimoramento da política nacional de mobilidade urbana. Do mesmo modo, é recomendável que futuras pesquisas explorem os impactos das diretrizes regulatórias sobre a transição para sistemas de transporte de baixo carbono, como forma de alinhar as políticas de mobilidade urbana aos compromissos ambientais e climáticos assumidos pelo Brasil.

Conclui-se, portanto, que a adequada regulação das concessões públicas de TPU, baseada nos instrumentos legais já disponíveis, pode contribuir decisivamente para a promoção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e integradas, reafirmando o papel do transporte coletivo como vetor de justiça social e de desenvolvimento urbano.

7 AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao CNPQ, à FAPEMIG e a CAPES pelo apoio financeiro concedido aos projetos que subsidiaram o desenvolvimento deste trabalho.

8 REFERÊNCIAS

Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (2024), Anuário NTU: 2023-2024 / Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. - Brasília: NTU, 2024, ISSN: 2317-886.

Brasil, Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm.

Carvalho, C.H.R. (2016). Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil, Discussion Papers 2198, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016, disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6664/1/td_2198.pdf. Acesso em outubro de 2023.

Coutinho, D. (2019). A Constituição de 1988 e o Estado regulador brasileiro. In: Nusdeo, F. (org.). A ordem econômica constitucional: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar. São Paulo: Revista dos Tribunais.

CNT (2024), “Apesar da crise, transporte coletivo urbano de passageiros mantém-se como um serviço essencial de mobilidade no país”, Agência CNT Transporte Atual, publicado em 07/08/2024,

disponível em <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/apesar-da-crise-transporte-coletivo-urbano-de-passageiros-mantm-se-como-um-servio-essencial-de-mobilidade-no-pas>. Acesso em outubro de 2024.

Filho, R.D. & Medeiro, E.D.S. (1996). Regulamentação do Transporte Urbano por Ônibus: Elementos do Debate Teórico. In ORRICO FILHO, Rômulo Dantc et alrri. Ônibus Urbano - Regulamentação e Mercados. Brasília: L.G.E.

Gomide, A. & CARVALHO, C. (2016). A Regulação dos serviços de mobilidade urbana por ônibus no Brasil. IPEA. Link: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9220>.

IPEA, Comunicado (2012). A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Brasília, Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3440/1/Comunicados_n128_Nova.pdf. Acesso em outubro de 2023.

Marques Neto, F. P. de A (2002). Nova regulação dos serviços públicos. Revista de Direito Administrativo, 228, 13–30, São Paulo. Disponível em <https://doi.org/10.12660/rda.v228.2002.46521>. Acesso em outubro de 2022.

Ministério Das Cidades (2015). Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo. Caderno Técnico de Referência. Brasília.

Nierdele, P.A. & Radomsky, G. F. W (2016). Introdução às teorias do desenvolvimento. 1ª edição. UFRGS, Porto Alegre.

Oliveira, F. (1977) Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J.A. et al. (Orgs.). Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 65-76.

Pereira, R. H. M. et al. (2021). Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual. Texto para Discussão 2673. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10713>. Acesso em outubro de 2023.

Rolnik, R. É possível uma política urbana anti-exclusão? (1999). In: Governo e cidadania.1ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

SACHS, I. (2000) Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Editora Garamond.

SEN, A. (2000) Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.

Silva, M. N. & Lapa, T. A. (2019). O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 511-530. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4507>>. Acesso em julho de 2023.

Vasconcellos, E. A. (2014). Políticas de transporte no Brasil: A construção da mobilidade excludente. Manole, Barueri.

HOW TO CITE THIS ARTICLE:

Renó Gama, P., & Palma Lima, J. Regulação das Concessões de Transporte Público a partir da Lei Federal nº12.587/2012: Um instrumento para o desenvolvimento das cidades. HOLOS. Recuperado de <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/17973>

ABOUT THE AUTHORS

Pedro Renó Gama

Universidade Federal de Itajubá

<https://orcid.org/0009-0003-1094-5323>

Josiane Palma Lima

Universidade Federal de Itajubá

<https://orcid.org/0000-0002-8250-5269>

Editor: Francinaide de Lima Silva Nascimento

Ad Hoc Reviewer: Carlos Eduardo de Lima e Maisa Sales Gama Tobias



Submitted November 5, 2024

Accepted December 23, 2024

Published June 8, 2025