

LIMITES CONSTITUCIONAIS DA COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS NO TRANSPORTE URBANO FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

João Alencar Oliveira Júnior*

Analista de Infraestrutura, Ministério da Economia – MECON

Departamento de Transporte Ferroviário, Secretaria Nacional de Transportes Terrestres,
Ministério da Infraestrutura (DTFER/SNTT/MINFRA)

Resumo: Analisa-se a aplicabilidade do instituto da autorização administrativa na prestação de serviço de transporte urbano ferroviário de passageiros, em regime de direito privado, no âmbito municipal e metropolitano, regulado pela Lei das Ferrovias (Lei nº 14.273/2021). Igualmente, verifica-se quais seriam os limites da competência da União na delegação de ferrovias autorizadas quanto à prestação de transporte urbano de passageiros, mesmo em se tratando de infraestrutura ferroviária de sua titularidade, mas cuja competência da prestação de serviço de transporte urbano ou metropolitano pertença a outro ente federativo. Conclui-se que a lei das ferrovias por ser norma infraconstitucional não permitiria o uso da autorização na delegação, exploração e prestação de serviços de transporte urbano e interurbano de passageiros por modos ferroviários no âmbito municipal e estadual pela defesa da adoção do regime de direito público pelo fato do transporte público de passageiros ser um serviço público essencial e direito social e fundamental constitucionalmente reconhecido, enquanto espécie da mobilidade urbana.

Palavras-chave: Direito constitucional. Direito ao transporte. Direito à mobilidade urbana. Autorização ferroviária. Transporte urbano.

Abstract: The applicability of the administrative authorization institute in the provision of urban rail passenger transport service, under private law, at the municipal and metropolitan scope, regulated by the Railways Law (Law nº 14.273/2021) is analyzed. Likewise, it is verified what would be the limits of the federal competence in the delegation of authorized railways regarding the provision of urban passenger transport, even in the case of rail infrastructure owned by it, but whose competence to provide urban or metropolitan transport services belong to another federative entity. It is concluded that the railway law, as an infraconstitutional norm, would not allow the use of authorization in the delegation, operation and provision of urban and interurban passenger transport services by rail modes at the municipal and state level in defense of the adoption of the public law regime, because public passenger transport is an essential public service and a constitutionally recognized fundamental and social rights, as a kind of urban mobility.

Keywords: Constitutional law. Right to transport. Right to urban mobility. Railway authorization. Urban transport.

1. Introdução

A Lei das Ferrovias (Lei nº 14.273/2021) positivou o regime de delegação por autorização administrativa no transporte ferroviário de cargas e de passageiros, requerendo à sua compreensão e análise quanto ao alcance, porquanto a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu uma divisão de competências entre os entes federados em matéria de transportes (gênero), bem como, enquanto espécie, em se tratando do transporte de passageiros nas dimensões urbanas (municipais e metropolitanas), intermunicipais e interestaduais, cuja competência, em certa medida, obedece ao Princípio da Predominância do Interesse, quanto à dimensão espacial e territorial sob jurisdição de determinado ente federativo, quanto à sua capacidade normativa e de prestação do transporte urbano de passageiros, discutidos no item 2.

Não há como analisar a Lei nº 14.273/2021, quanto ao enfoque do transporte urbano ferroviário de passageiros (TUFP), sem que se interprete inicialmente a CF/1988, considerando-se não apenas as competências dos entes federativos, mas também, o regramento constitucional quanto ao regime de direito público (permissões e/ou concessões) do transporte coletivo de passageiros e ao de direito privado (autorização administrativa), sem olvidar os aspectos relacionados ao direito social e fundamental da mobilidade urbana, neste incluso, o transporte público coletivo de passageiros, constitucionalmente reconhecido, cuja positivação se dá, especialmente, pelas Leis nº 12.587/2012, nº 10.257/2001, nº 8.987/1995 e nº 9.074/1995.

Neste momento, o artigo não pretende analisar integralmente a lei das ferrovias, muito menos sua eficácia ou efetividade, mas sim, apenas investigar se seria possível aplicar o instituto da autorização administrativa na prestação de serviço de TUPF, em regime de direito privado, no âmbito municipal e/ou metropolitano. Assim como, verificar os limites da competência da União na delegação de ferrovias autorizadas na prestação de transporte urbano de passageiros, mesmo em se tratando de infraestrutura ferroviária de sua titularidade, mas cuja competência da prestação de serviço de transporte urbano ou interurbano ou metropolitano não seja dela, que se discute no item 3. Este problema de pesquisa foi formulado como hipótese jurídica e acadêmica, com o uso metodológico da pesquisa documental (consulta e interpretação de leis e decretos) e da revisão bibliográfica de doutrina e jurisprudência, quanto ao instituto da autorização administrativa na delegação, exploração e prestação de serviços de TUPF no âmbito dos entes federativos, conforme se conceitua e descreve nos tópicos seguintes.

2. A divisão de competência constitucional em matéria de transporte urbano ferroviário de passageiros e da mobilidade urbana

Discutir a competência constitucional quanto à política pública de mobilidade urbana e, por consequência, daquela relacionada ao transporte urbano, nela contida a prestação do transporte público coletivo de passageiros pelos entes federativos, deve considerar os limites constitucionais e infraconstitucionais dos entes federados, não apenas para instituir a política pública, mas também, para distinguir a dimensão da regulação, daquela relacionada à regulamentação e da competência para prestar os serviços de transportes públicos na dimensão urbana dos municípios, das regiões metropolitanas instituídas pelos Estados-membro e das Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs, criadas pela União.

A visão de topo da Constituição Federal ao definir as competências em matéria de transportes (gênero de atividade econômica), possui dispositivos atribuindo à União, a competência para legislar e regular aquela atividade. Portanto, o art. 22, XI, da CF/1988, define a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Considerando que, a mobilidade urbana tem dentre suas espécies de atividades, o transporte urbano, previsto no art. 21, XX, da CF/1988, estabelecendo à União a competência para instituir diretrizes do desenvolvimento urbano, neste contido os transportes urbanos. Aduz-se, o comando do art. 178, *caput*, da CF/1988, no qual lei disporá sobre a ordenação do transporte terrestre, positivado quanto ao transporte ferroviário pela Lei nº 14.273/2021 e, subsidiariamente, pelas Leis nº 10.233/2001 e nº 12.379/2011. A política pública de desenvolvimento urbano no art. 182, *caput*, da CF/1988, estabelece que a sua execução cabe ao poder público municipal, mas as diretrizes gerais devem estar fixadas pela União, positivada na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), contendo dispositivos de política urbana e do transporte urbano, bem como, pela Lei nº 12.587/2012, ao instituir a política de mobilidade urbana, nela contida a espécie do transporte público coletivo de passageiros. Todavia, tais competências atribuídas à União, enquanto capacidade de legislar, podem ser repartidas com outros entes federativos. O Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal – STF, ao proferir seu Voto-Vogal na ADPF 449/DF, afirma que “é certo que os Municípios, no âmbito de sua competência local, podem suplementar a legislação federal para atender às peculiaridades dos serviços locais (art. 30, I e II, da CRFB)”. Fachin (STF, 2019, p.96) diz em acréscimo, que em razão do federalismo brasileiro, se:

[...] busca solucionar os conflitos de competência apenas a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória particularmente para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

O Ministro Fachin (STF, 2019, p.97) argumenta a existência de normas multidisciplinares, definindo como as “[...] que possuem mais de uma causa que justifica o exercício das competências legislativas dos entes da federação, ou seja, há mais de um ente autorizado a dispor sobre aspectos de um mesmo tema”. Neste viés, cita-se o art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.273/2021,

reconhecendo a divisão constitucional de competência dos entes quanto à titularidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na outorga da prestação do serviço de transporte ferroviário, no respectivo âmbito de sua jurisdição e do seu sistema de viação, tipificado na Lei nº 12.379/2011. O que seria típico da política pública de mobilidade urbana, cujo tema se aplicaria ao âmbito urbano dos municípios e metropolitanos dos Estados-membro, naquela inclusa o subsistema de transporte urbano ferroviário. O Ministro Fachin (STF, 2019, p.97) afirma que:

[...] é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, regionais e nacionais, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB e também do art. 21 da Carta.

O Ministro Fachin (STF, 2019, p.97) embora prestigie a aplicação do Princípio da Predominância do Interesse, diz que nos casos de normas de natureza multidisciplinar seria “[...] preciso examinar se o ente que detém a competência privativa e exclusiva sobre determinada matéria afastou a possibilidade de outros entes sobre ela se manifestarem quando o mesmo tema foi passível de mais de um enfoque”. Afastando a aplicação daquele princípio pela aplicação do Princípio da Subsidiariedade, o que segundo Fachin (STF, 2019, p.98) seria “[...] consistente em reconhecer a preferência pelo direito nacional, desde que a União tenha efetivamente legislado e afastado a competência dos demais entes sobre o assunto”. O Ministro Fachin (STF, 2019, p.98, 99) afirma que:

[...] apenas quando a lei federal ou estadual nitidamente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

O Ministro Fachin (STF, 2019, p.100) de forma conclusiva afirma que:

[...] à luz do sistema constitucional de repartição de competência, a competência dos Municípios para legislar sobre temas afetos ao interesse local (art. 30, I, CRFB) ou para suplementar a legislação federal e estadual de regência (art. 30, II, CRFB), não pode sobrepor-se à competência para legislar sobre assunto contido no domínio privativo da União, nos termos do art. 22, IX, da CRFB, tal como ressaltou a PGR em parecer acostado aos autos. Noutras palavras, a existência de norma federal que nitidamente retira a competência legislativa dos municípios afasta a presunção de constitucionalidade de que gozam as leis municipais [...].

O Ministro Fachin (STF, 2019, p.100) demonstra que a competência dada aos municípios pelo art. 18, I, da Lei nº 12.587/2012 limita “[...] a atribuição material dos entes municipais para planejar, executar e avaliar os respectivos serviços de transporte urbano [...]”, cujo tema estava em discussão na ADPF 449/DF. Pelo teor do dispositivo se pode, também, concluir que o município, igualmente, teria a competência para planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, sem contudo divergir do positivado pela União, enquanto diretrizes gerais estabelecidas pela lei de mobilidade urbana. Esclarecidos os limites da competência da União para instituir a política de mobilidade urbana, bem como, do município em planejar, executar e avaliar a sua implementação no âmbito local. Convém acrescentar a competência municipal estabelecida pelo art. 30, V, da CF/1988, no tocante ao transporte público coletivo urbano, que fundamenta a previsão do art. 18, II, da Lei nº 12.587/2012, inclusive, nela inclusa a prestação do serviço de transporte público coletivo urbano por modo ferroviário, *vide* dispositivos.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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 (art. 30, I, II, V, da CF/1988).

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial (art. 18, I, II, da Lei nº 12.587/2012).

Moraes (2013, p. 740) sobre a competência do município em legislar em assuntos de interesse local, assim define: “Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”. Complementando que “[...] salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)”. Argumenta, ainda, quanto à competência municipal em complementar a legislação federal e estadual, contida no art. 30, II, da CF/1988, com o objetivo de “[...] ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”. Entretanto, conforme arguido pelo Ministro Fachin (STF, 2019, p.100), temas relacionados ao interesse local ou complementar à legislação federal ou estadual, não poderiam se sobrepor à competência privativa da União para legislar sobre determinados temas constitucionalizados, conforme observamos nos parágrafos anteriores.

Esclarecida a questão da competência legiferante dos entes federativos da União e dos Municípios em relação à instituição da política pública de transporte urbano e da mobilidade urbana, caberia discorrer sobre a competência quanto à prestação do serviço de transporte público de passageiros pelos respectivos entes federativos, dentre os quais, os Estados-membro.

Materialmente, no que tange à competência da União na prestação de serviços de transportes de passageiros seria possível nos deslocamentos de transporte rodoviário e ferroviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, “d”, “e”, da CF/1988). Porquanto, a prestação do serviço de transporte ferroviário, que transponha os limites dos Estados-membro (transporte interestadual), não estaria adstrito ao transporte de cargas ferroviárias, mas sim, contempla a prestação do transporte ferroviário de passageiros de longa distância (art. 21, XII, “d”, da CF/1988).

Quanto à competência do ente federativo estadual, a interpretação constitucional se dá por exclusão, porquanto uma vez definida a competência da União e aquela do Município, os serviços de transporte de passageiros não atribuídos àqueles entes, seria de competência do Estado-membro, dando-se no âmbito do transporte intermunicipal de passageiros, o que na dimensão urbana configura o transporte metropolitano de passageiros, tal interpretação fundamenta-se no art. 25, §§ 1º, 3º, da CF/1988. A competência dos Estados-membro, quanto à prestação do serviço de transportes, não está explicitamente tipificada na Constituição Federal, não significando que inexistam. Pelo contrário, tal competência existe e deve ser efetiva. Em razão desta ausência, alguns Estados-membro a tipificaram nas suas Constituições e normas estaduais. Em regra, o sistema de transporte metropolitano de passageiros, tem sido reconhecido como serviço público essencial, cuja exploração indireta se dá em regime de direito público (concessão), delegado por licitação pública, assemelhando-se ao serviço de transporte público coletivo municipal de passageiros.

Na dimensão constitucional, a emenda constitucional – EC 82/2014 reconheceu o “direito à mobilidade urbana eficiente” (art. 144, § 10, I, da CF/1988) e a EC 90/2015 tipificou o

“transporte”, como direito social (art. 6º, da CF/1988), cuja interpretação conjunta positivou na Constituição, a mobilidade urbana como um direito social e fundamental do cidadão. No voto condutor da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 449 (ADPF 449/2019), o Relator Ministro Luiz Fux argumentou que “a repressão legislativa às iniciativas modernas de ordenamento espontâneo do transporte nega ‘ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente’, contrariando o mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014” (STF, 2019, p. 54). O Acórdão da ADPF 449/2019 (STF, 2019, p. 6) chega à conclusão que seria:

[...] inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014 (Acórdão da ADPF 449/2019).

A fundamentação no art. 144, § 10, I, da CF/1988 (EC nº 82/2014) reconheceu a mobilidade urbana com um direito do cidadão. Permitindo interpretá-lo como um direito social fundamental, porquanto não atinge apenas subjetiva e individualmente uma pessoa, mas toda uma coletividade. Não obstante, discorde da conclusão do Acórdão, de que os aplicativos de transportes baseados numa mobilidade urbana por automóvel seja benéfica à coletividade e ao planejamento da mobilidade urbana com prioridade ao transporte público, sobretudo, por não haver racionalidade técnica, social e nem ambiental em estruturar o deslocamento de pessoas numa cidade, por automóveis em detrimento dos modos públicos e de maior capacidade. A Emenda Constitucional – EC nº 90/2015 reconheceu o “transporte” como direito social (art. 6º, da CF/1988), conferindo-lhe o atributo de norma programática de igual patamar dos demais direitos sociais: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. A autora, Deputada Luiza Erundina, disse que “o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços”. Na justificação descobre-se que apesar do termo “transporte” (gênero), a intenção era tratar da espécie “transporte público”, também, espécie do gênero “mobilidade urbana”, argumentou:

o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção.

O direito social fundamental à mobilidade urbana defendida em Oliveira Júnior (2010 e 2014), como norma programática, assegura-lhe a proteção do Princípio da Irretroatividade dos Direitos Sociais ou Princípio da Proibição do Retrocesso Social, impedindo que o direito à mobilidade urbana seja vulnerado por outra emenda constitucional retirando-a da CF/1988 ou revogando ou alterando leis instituidoras da política pública visando suprimir o direito à mobilidade urbana, nela inclusa o transporte público coletivo.

O Ministro Edson Fachin (STF, 2019, p. 107) na ADPF 449/2019 categorizou o “transporte” do art. 6º, da CF/1988, com a prerrogativa de direito social fundamental. No Estado do Ceará foi reconhecido no âmbito da política urbana, pois a sua execução é condicionada ao direito de todo cidadão ao transporte público (art. 289, da CE/1989), o que implicaria no reconhecimento do transporte metropolitano de passageiros, como serviço público essencial, similar ao transporte municipal de passageiros, independentemente do modo de transporte coletivo a ser utilizado,

seja este prestado por ônibus ou modo ferroviário (VLT, trens ou metrô). Por sua vez, o art. 5º, §§ 1º e 2º, da CF/1988 ao assegurar que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, bem como, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Considerando-se tais dispositivos, tanto o direito ao transporte, em especial, o transporte público, quanto o direito à mobilidade urbana seriam direitos sociais fundamentais de aplicação imediata, entendidos como normas programáticas, cuja eficácia dependeria de ações concretas de políticas públicas dependentes do erário ou da delegação de serviços públicos.

No mesmo sentido, Moraes (2013, p. 455) ao tratar dos direitos constitucionais reconhece a natureza de direito fundamental relativa aos direitos sociais e diz que:

As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais são direitos constitucionais à medida que se inserem no texto de uma Constituição cuja eficácia e aplicabilidade dependem em muito de seu próprio enunciado, uma vez que a Constituição faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados entre os fundamentais.

Moraes (2013, p. 455) afirma que “em regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia e aplicabilidade imediata”. No tocante ao art. 5º, § 2º, da CF/1988, Moraes (2013, p. 455 e 456), assevera que:

Os direitos e garantias expressos na Constituição Federal não excluem outros de caráter constitucional decorrentes do regime e princípios por ela adotados, desde que expressamente previstos no texto constitucional, mesmo que difusamente, ou seja, fora do rol do art. 5º, que é meramente exemplificativo.

Importante a afirmação de Moraes (2013, p. 456) quanto à natureza de cláusula pétrea das normas instituidoras de direito ou garantia individual, perfazendo assim, o conceito do Princípio da Proibição do Retrocesso Social, assim colocada:

Importante ressaltar que as normas constitucionais cuja natureza jurídica configure-se como direito ou garantia individual, mesmo não estando descritas no rol do art. 5º da Carta Magna, são imodificáveis, pois serão inadmissíveis emendas tendentes a suprimi-las, total ou parcialmente, por tratar-se de cláusulas pétreas (CF, 60, §§ 4º, IV).

Tais assertivas evidenciam que outros direitos sociais e fundamentais dispostos em lugar diverso do art. 5º, da CF/1988, gozam de mesmo *status* constitucional, tais como os dispositivos analisados – o direito ao transporte (art. 6º, da CF/1988) e o direito à mobilidade urbana eficiente (art. 144, § 10, I, da CF/1988). Em razão da Lei nº 12.587/2012 possuir um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos da política pública de mobilidade urbana, que incorporam direitos subjetivos do cidadão e coletivos da sociedade, não se ser observados quando da definição dos elementos constitutivos de uma política pública de transporte urbano ferroviário de passageiros (TUPF), quanto ao regime de direito público ou de direito privado, no sentido de verificar se os direitos sociais fundamentais, não estariam sendo vulnerados no caso da adoção de regime de direito incompatível com os preceitos constitucionais e infraconstitucionais. Porquanto, tarifa módica e essencialidade do serviço de transporte de passageiros são diametralmente opostos à liberalidade do preço do serviço para prestá-lo apenas àqueles que podem pagar, mas não a quem realmente precisa, conceito típico do regime de direito privado, que nega direitos sociais! Portanto, demonstrou-se a existência de uma divisão de competência constitucional em matéria de transporte coletivo e da mobilidade urbana entre os entes federados, que há de ser observada na discussão da prestação do serviço de transporte urbano ferroviário de passageiros.

3. A competência da União na prestação do transporte urbano de passageiros sobre trilhos.

Discute-se o papel da União na oferta de transporte urbano ferroviário de passageiros (TUFP), conforme proposto na Agenda Empresarial – publicizada no Programa de Reestruturação do Transporte Público Urbano e de Caráter Urbano – PRTPU (NTU, 2021) – para uma “nova” política de mobilidade urbana ao sugerir nova redação ao art. 8º, da Lei nº 12.587/2012, com novas atribuições à União. É mister que se rediscuta a questão da competência da União, em especial, no transporte público coletivo de passageiros em áreas urbanas (municipais e metropolitanas) e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs, com especial atenção à modalidade sobre trilhos. A Agenda Empresarial sugere novas atribuições à União na lei de mobilidade urbana, tais como:

Art. 8º. São obrigações da União:

VII - Prestar por meio de empresa pública ou por delegação ou gestão associada serviços de transporte público coletivo urbano e intermunicipal de caráter urbano sobre trilhos;

X - Planejar e implantar as redes de transporte público coletivo sob a sua gestão com base em estudos técnicos e econômicos confiáveis e de forma a atender, em primeiro lugar, o interesse público;

XI - Garantir a manutenção da infraestrutura e do mobiliário urbano utilizado pelas redes de transporte público coletivo sob a sua gestão;

§ 1º - A União poderá delegar:

I - Aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação par tal fim, observando o Art. 178 da Constituição Federal;

II - Aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios ou diretamente à iniciativa privada a operação dos sistemas ferroviários urbanos ou intermunicipais de caráter urbano de transporte público coletivo operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

Analisando-se os dispositivos, verifica-se que o Inciso VII encerra uma contradição em si, pois de forma insubsistente encontra-se contrário à divisão de competência estabelecida pela Constituição Federal. A dimensão de atuação material da União na prestação de transporte de passageiros em áreas urbanas é bastante limitada, pois se dá basicamente no transporte urbano interestadual (transponha os limites dos Estados-membro e do Distrito Federal) e internacional (transponha os limites da fronteira nacional), positivado no art. 21, XII, “d”, “e”, da CF/1988, quanto aos modos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, conforme discutido. A redação do art. 8º, § 1º, I, da Lei nº 12.587/2012 evidencia que somente se pode delegar competência que lhe pertence originalmente. Portanto, estabelecer por política pública, uma obrigação da União de “prestar por meio de empresa pública ou por delegação ou gestão associada serviços de transporte público coletivo urbano e intermunicipal de caráter urbano sobre trilhos”, não teria substrato constitucional para albergar de plano tal pretensão, exceto no caso de voluntariedade dos respectivos entes federativos de transferirem tal competência à União. Na realidade seria uma faculdade dos respectivos entes federativos constituir-se de forma cooperativa para prestar serviço de transporte público coletivo sobre trilhos pela União e não uma obrigação conforme a sugestão do *caput* do art. 8º, da Lei nº 12.587/2012, contrário ao art. 2º, § 2º, da Lei nº 14.273/2021, com a União delegando tal prestação aos demais entes.

A lei de mobilidade urbana por ser norma ordinária, não teria o condão de alterar a Constituição Federal, porquanto não se trata de uma proposta de emenda constitucional – PEC, com força legal para alterar as competências constitucionais dos entes federativos na prestação do serviço público de transporte coletivo estabelecidas pelo constituinte originário. A previsão de uma política pública, tipificada para o art. 8º, VII, da Lei nº 12.587/2012 seria insubsistente, caso não se constituam os mecanismos próprios derivados do art. 241, da CF/1988, pois do contrário

poder-se-ia entender que originalmente existiria a competência e a obrigação da União em prestar tal modalidade de serviço de transporte urbano, o que não é verdade.

A Lei das Ferrovias regulamentou o instituto da autorização administrativa na exploração privada do transporte sobre trilhos, inclusive contemplando o transporte de passageiros (art. 6º, I, “b”, III, “b”; art. 7º, II; art. 8º, I, da Lei nº 14.273/2021). Porém, a regulação para atuação privada no setor de transporte ferroviário de passageiros não teria o condão de modificar a divisão constitucional de competência entre os entes federativos, no transporte ferroviário utilizado no transporte de carga ou de passageiros. Em especial, na dimensão urbana e metropolitana, bem como, a sua natureza de serviço público de caráter essencial com o atributo de operar com tarifa módica, institutos incompatíveis com o regime de direito privado da autorização ferroviária na prestação de transporte urbano ferroviário de passageiros nas cidades e suas regiões metropolitanas, com adoção de preços livremente praticados (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 14.273/2021).

Recentemente, os Estados de Minas Gerais e do Paraná modificaram por emenda constitucional as suas Constituições Estaduais e editaram normativos, sem modificar a divisão de competência da CF/1988, mas apenas reforçando que o transporte intermunicipal, inclusive o transporte metropolitano é de competência dos Estados-membro, tanto no transporte de carga, quanto no de passageiros, seja este prestado em regime de direito público ou de direito privado, para o transporte ferroviário. O Estado do Pará publicou a Lei nº 8.908/2019, enquanto que o Estado do Mato Grosso, editou a Lei Complementar nº 685/2021, regulando a autorização ferroviária no âmbito estadual. Pergunta-se, seria constitucionalmente válida a adoção do regime de direito privado no transporte urbano ferroviário de passageiros?

Além da repartição constitucional de competência e da prestação nos regimes de direito público e de direito privado, se deve ter um olhar especial quanto à competência para prestar o transporte público coletivo de passageiros no âmbito do município, positivado pelo art. 30, V, da CF/1988, porquanto estabelece que se trata de um serviço público de caráter essencial e com modicidade tarifária, prestado diretamente pelo município ou indiretamente, delegado mediante licitação pública (art. 175, *caput*, da CF/1988), admitindo somente o regime de direito público, por meio de concessão ou permissão. Deve-se ter em mente que um determinado ente federativo não pode delegar um serviço de transporte de passageiros – independentemente do regime adotado – cuja competência para prestá-lo ou delegá-lo pertença a outro ente federativo, a União não poderia delegar serviço de transporte cuja competência pertença ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios. Exceto, no caso de transferência de competência por meio de ajuste próprio entre os entes federados, a exemplo de convênios ou consórcios públicos previstos no art. 241, da CF/1988, regulado por meio da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, tornando-se desnecessária a sugestão do art. 8º, § 1º, I, II, da Lei nº 12.587/2012, assim como, a remissão ao art. 178, da CF/1988, porquanto já existe marco normativo regulando. Em resumo, o simples fato de se ter uma ferrovia federal percorrendo ou atravessando o território do município ou do Estado-membro, não habilita a União com poderes para delegar a prestação do transporte ferroviário de passageiros no âmbito municipal ou metropolitano ou intermunicipal, cuja competência pertença aos demais entes federativos – municípios, Estados e o Distrito Federal e, vice e versa.

A proposta da PRTPU (NTU, 2021) quanto ao art. 8º, § 1º, II, da Lei nº 12.587/2012, permite discutir a excepcional situação criada anteriormente à CF/1988, pela instituição da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, como empresa pública federal prestadora de serviço de transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos em áreas municipais e metropolitanas, cuja atribuição pertenceria a outros entes federativos, segundo a divisão constitucional da competência material na prestação deste serviço. A pretensão daquele dispositivo quanto à competência da União para delegar aos entes federativos, o serviço de transporte de passageiros operados pela CBTU encontra-se regulado pela Lei nº 8.693/1993, não mediante delegação, mais sim a transferência por doação àqueles Estados-membro onde opera a CBTU, caso seja de interesse deles, bem como, a União poderia, também, alienar tais sistemas

ferroviários aos Estados e Municípios (art. 3º, §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.693/1993). De tal modo, a edição desta lei tornou possível o processo de transferência de ações da União relativas à CBTU aos Municípios e aos Estados, para que pudessem prestar serviços de transporte ferroviário público coletivo de passageiros, respectivamente, no transporte urbano e metropolitano. A criação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU deu-se a partir da transformação da Empresa de Engenharia Ferroviária S.A. – ENGEFER, com o objetivo de operar e explorar os serviços de transporte ferroviário urbano e suburbano de passageiros (Decreto nº 89.396/1984, revogado pelo Decreto de 15 de fevereiro de 1991).

A Lei nº 10.233/2001, emendada pela MP nº 2.217-3/2001, incluiu os art. 102-A ao art. 103-D, tratando do procedimento de descentralização dos transportes ferroviários urbanos e metropolitanos de passageiros, repassando para os Estados e Municípios a administração dos transportes ferroviários urbanos e metropolitanos de passageiros. Como se encontra inconclusa tal descentralização, no âmbito federal remanescem alguns sistemas de transportes ferroviários de passageiros operados pela CBTU – vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Recentemente, o Decreto nº 9.999/2019 qualificou no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI/PR, a inclusão da CBTU no Programa Nacional de Desestatização – PND, para que seja desestatizada nas cidades de Recife, Belo Horizonte, João Pessoa, Natal e Maceió, ainda, operadas pela CBTU. Por sua vez, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, publicou a Resolução CPPI nº 160/2020, aprovando a cisão da CBTU e a criação de subsidiárias nas localidades operadas, dando assim, mais um passo na direção da desestatização. Porém, a desestatização por meio de autorização (indevida conforme fundamentado), concessão e/ou permissão não resolve a questão da competência na prestação do serviço, que não deveria ser mais da União desde a promulgação da CF/1988. Porém, tal situação permanece em razão do Princípio da Continuidade do Serviço Público, até porque o transporte e a mobilidade urbana se constituem em direito social fundamental, cujo funcionamento, também, é um meio de efetivação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) e sua interrupção vulneraria tais direitos constitucionais. Porém, alguns sistemas da CBTU foram transferidos aos Estados-membro, a exemplo do Estado do Ceará e do Rio de Janeiro, há décadas.

A competência privativa da União para explorar de forma direta ou indireta, por meio de autorização (regime de direito privado), concessão ou permissão (regime de direito público), recai somente sobre o Subsistema Ferroviário Federal – SFF, que se encontra na jurisdição federal, conforme a divisão constitucional e, também, tipificado no art. 5º e art. 20, I a IV, parágrafo único, da Lei nº 12.379/2011, que estabelece os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Viação – SNV, concretizando a previsão do art. 21, XII, “d”, da CF/1988. Considerando, que a matéria do transporte urbano, embora a União seja competente para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, neste incluso o transporte urbano, entende-se que tal diretriz não pode mudar o regime de delegação do transporte coletivo de passageiros. Salvo melhor juízo, no transporte público de passageiros no âmbito municipal e estadual, o regime seria público e subordinado ao procedimento licitatório, em razão da competência do ente federativo e, também, devido à previsão do art. 175, *caput*, da CF/1988, bem como, a natureza de essencialidade deste serviço público, reconhecido como direito social, cuja prestação deve ter preços módicos, o que seria contrário a um regime de direito privado de preços livremente praticados.

A Lei nº 14.273/2021 positivou o regime de direito privado da autorização administrativa no setor ferroviário de passageiros, mas pergunta-se, seria cabível aplicá-lo ao transporte urbano e interurbano de passageiros, em especial, nos municípios e nas regiões metropolitanas ou mesmo nas RIDEs? Admite-se, ainda, a hipótese da competência da União na prestação do transporte interurbano naqueles municípios localizados em unidades da federação distintas, como seria o caso da instituição de Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs, a exemplo, da RIDE do Distrito Federal e Entorno (Lei Complementar nº 94/1998) e da Região Administrativa

Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (Decreto nº 10.296/2020), bem como, no transporte internacional urbano de passageiros.

Cabe, ainda, questionar se os Estados-membro poderiam delegar o transporte metropolitano em regime de direito privado na modalidade de autorização administrativa, pela aplicação e paralelismo constitucional com a União, que admite ambos os regimes, mas por se tratar de transporte interurbano, o paralelismo constitucional deveria ser em relação ao município (art. 30, V, da CF/1988) ou a União (art. 21, XII, “d”, da CF/1988 e Lei nº 14.273/2021)? Justifica-se a defesa da adoção do regime de direito público pelo fato do transporte público coletivo de passageiros ser um serviço público essencial e direito social fundamental constitucionalmente reconhecido, enquanto espécie da mobilidade urbana.

A proposição do PRTPU (NTU, 2021) de atribuir à União a obrigação de prestar o transporte público coletivo de passageiros sobre trilhos no âmbito municipal e metropolitano (art. 8º, VII, da Lei nº 12.587/2012) carece de fundamento constitucional para que se possa entendê-la como proposta de política pública visando repactuar competências constitucionais entre os entes federativos em matéria da prestação do transporte público, por norma infraconstitucional e ordinária.

Portanto, investiga-se se tal proposta de atribuição à União no transporte ferroviário urbano de passageiros foi ou não incluída no texto inicial do Projeto de Lei nº 3278/2021, uma vez que, vários dispositivos do PL adotou a mesma redação do PRTPU (NTU, 2021).

No texto do PL nº 3278/2021, quanto aos dispositivos relacionados ao transporte ferroviário urbano de passageiros, foi proposta a inclusão do art. 9º-A, na Lei nº 12.587/2012, acrescentando-se novos princípios à lei de mobilidade urbana, atribuindo “o exercício da função de regulação” a órgão da administração direta do titular da competência da prestação do serviço, bem como, delegar a empresa pública ou agência reguladora criada para este fim.

Art. 9º-A. O exercício da função de regulação deve ser realizado por órgãos da administração direta do ente titular ou, mediante delegação, por empresa pública ou por agência reguladora criada para esse fim e atenderá aos seguintes princípios:

§ 2º A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, no mínimo, os seguintes assuntos:

V – controle e acompanhamento dos custos de realização dos serviços a partir das demonstrações contábeis do operador metroferroviário;

O art. 9º, da Lei nº 12.587/2012 trata do regime econômico-financeiro do serviço de transporte público coletivo, dispondo sobre elementos da estrutura tarifária e não versa sobre princípios, porquanto estão tratados no art. 5º, I a IX, da Lei nº 12.587/2012. Caberiam outras discussões sobre o papel e diferenciação entre regulação e regulamentação, porquanto nos parece inadequado querer que se crie Agência Reguladora para gerir e delegar os transportes urbanos. Pergunta-se, quantas localidades poderiam manter tal estrutura administrativa com profissionais qualificados? Com tal redação se pretende federalizar sua regulamentação? Observa-se que o ex-Senador Antônio Anastasia (PSD/MG) ao apresentar o PL nº 3278/2021 não endossou o devaneio da Agenda Empresarial, quanto à atribuição da União em prestar serviço de transporte ferroviário urbano de passageiros, conforme proposto nos dispositivos citados. Abaixo se observa o que está sendo proposto enquanto atribuições da União, que dialoga com aquela lógica da divisão constitucional de competência, conforme destaca-se na redação proposta para o art. 16, § 2º, da Lei nº 12.587/2012.

Art. 16. São atribuições da União:

§ 2º A União pode delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, bem como os serviços intermunicipais sobre trilhos por ela operados, desde que constituído consórcio

público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o art. 178 da Constituição Federal.

Considerações Finais

Reafirma-se que somente a quem pertença a competência para prestar o serviço de transporte de passageiros poderá delegá-lo a outros entes federativos. Neste viés no tocante ao transporte urbano ferroviário de passageiros (TUFPP), cuja competência da União se dá no âmbito interestadual e internacional, salvo raras exceções nas RIDEs, poderia haver tal tipo de delegação. Existe a complexidade do mecanismo do consórcio interfederativo, pois em regra, os decretos de criação de RIDEs não podem impor a instituição de organismo interfederativo, a exemplo dos consórcios, porquanto existe rito apropriado na criação deles, além do mais, criar governança interfederativa requer vontade e decisão política na esfera executiva e legislativa dos entes federativos consorciados. Estranha aquela redação do art. 16, § 2º, da Lei nº 12.587/2012, porquanto a prestação dos serviços intermunicipais sobre trilhos competem aos Estados-membro, pois para ser de competência da União precisaria, também, ser interestadual. Embora exaurida a questão da competência constitucional para prestar o serviço de TUFPP no âmbito dos entes federativos, observa-se, ainda, que as leis nº 12.379/2011 e nº 14.273/2021, obedeceram à divisão constitucional comentada quanto à competência dos entes federados. Oportunamente, noutro artigo se poderá comentar individualmente os dispositivos daquelas leis que positivam aspectos da regulação do Sistema Nacional de Viação – SNV e dos regimes de delegação da exploração de ferrovias pelos entes federativos nos regimes público e privado. (art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.379/2011).

Reitera-se que a interpretação de leis não pode estar dissociada da Constituição Federal e das próprias normas infraconstitucionais positivadas para o transporte urbano coletivo de passageiros, quanto à sua dimensão de serviço público, prestado diretamente pelo ente detentor da competência federativa, podendo ser delegado mediante licitação pública à iniciativa privada em regime de direito público no transporte coletivo municipal e metropolitano, porquanto a essencialidade do serviço e a garantia de modicidade tarifária no contexto do direito social e fundamental da mobilidade urbana e do transporte público coletivo de passageiros seriam incompatíveis com o regime de direito privado (autorização ferroviária), que opera em regime de liberalidade de preços. Por sua vez, o art. 4º, I a V, da Lei nº 12.379/2011 ao definir os objetivos do Sistema Federal de Viação – SFV, deixa evidente que a atuação da União se dá no âmbito nacional (interestadual) e internacional, mas não na prestação do serviço de TUFPP, o que reforça a prevalência da divisão positivada na CF/1988. Excetuando-se as RIDEs, o que implica também, na dimensão urbana interestadual. O disposto no art. 5º e no art. 20, I a IV, parágrafo único, da Lei nº 12.379/2011 deixa evidente que a competência da União quanto ao planejamento, a construção, a manutenção, a operação, a exploração da prestação de serviços de transporte de carga e/ou passageiros por ferrovia e a administração se dá apenas sobre o Sistema Federal de Viação – SFV, nele incluso o Subsistema Ferroviário Federal – SFF, no que tange aos grandes eixos de integração interestadual, inter-regional e internacional.

Conclui-se que não caberia no âmbito municipal a delegação da autorização ferroviária no transporte urbano ferroviário de passageiros. Igualmente, advoga-se que pela natureza de serviço público essencial e do direito social ao transporte e fundamental à mobilidade urbana, também, não caberia a autorização ferroviária no transporte interurbano metropolitano ferroviário de passageiros. Cabendo à União apenas permitir – por cessão ou arrendamento de bem público – a utilização da via permanente na prestação dos serviços públicos de passageiros pelos Municípios e Estados-membro na modalidade de concessão em regime de direito público no transporte urbano ferroviário de passageiros no âmbito da jurisdição dos respectivos entes federativos.

Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 122/2022. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 mai. 2021, 18:46
- _____. *Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021*. Estabelece a Lei das Ferrovias; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.636, de 15 de maio de 1998, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.257, de 10 de julho de 2001, 10.636, de 30 de dezembro de 2002, 12.815, de 5 de junho de 2013, 12.379, de 6 de janeiro de 2011, e 13.448, de 5 de junho de 2017; e revoga a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973. Brasília, 23 dez. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14273.htm#art79. Acesso em: 31 ago. 2022, 18:00
- _____. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 4 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 01 nov. 2020, 21:44
- _____. *Lei nº 12.379, de 06 de janeiro de 2011*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV [...], e dá outras providências. Brasília, 7 jan. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12379.htm. Acesso em: 31 ago. 2022, 20:10
- _____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 17 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm. Acesso em: 30 jan. 2021, 21:10
- _____. *Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, 6 jun. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10233.htmcompilado.htm. Acesso em: 28 mar. 2021, 21:00
- MORAES, A. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo. Ed. Atlas. 2013.
- NTU. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Programa de Reestruturação do Transporte Público Urbano e de Caráter Urbano**. 2021. Disponível em: <http://files.antp.org.br/forum-nacional/100-reuniao/programa-de-restruturacao-do-transporte-publico-urbano-e-de-carater-urbano--ntu-e-anpntilhos.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2021, 17:00
- OLIVEIRA JÚNIOR, J.A. Argumentos para Defesa da Proposta de Emenda Constitucional do Direito Social à Mobilidade Urbana. **Revista dos Transportes Públicos**. Associação Nacional de Transporte Público – ANTP. nº 136, p. 77-91. 2014. São Paulo/SP. Disponível em: http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2014/06/13/8A532476-E13E-4742-A009-4630129E331C.pdf
- _____. Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social. In: XVI Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano. **Anais do XVI CLATPU**, 6 a 8 de outubro de 2010. Anais. 2010. Cidade do México/DF. México.
- SF. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3278/2021*. Atualiza o marco legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana; altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012; a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Autoria do Senador Antônio Anastasia (PSD/MG). 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9019604&ts=1632423196279&disposition=inline>. Acesso em: 22 set. 2021, 19:05
- STF. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 449/2019**. Inteiro Teor do Acórdão. p. 1-125. Ministro Relator Luiz Fux. Brasília. 8 mai. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5167205>. Acesso em: 02 nov. 2020, 16:23

Em razão da limitação de espaço e devido à importância do conteúdo abordado, manteve-se as referências mais relevantes, porquanto, aquelas legais podem ser encontradas no *link* do Portal de Legislação da Presidência da República no *site* (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>) contendo as demais normas federais citadas e nos domínios de internet dos entes federativos citados.

(*) **Engenheiro Civil** (Universidade de Fortaleza – UNIFOR). **Mestre e Doutor em Engenharia de Transportes** (Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia – COPPE/UFRJ). **Bacharel em Direito** (Centro Universitário de Brasília – Uniceub). **Advogado** (OAB/DF). **Especialista em Gestão Pública**, MBA em Gestão Pública (Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD/CESAPE/Uniceub). **Especialista em Direito do Estado e Regulação** (LL.M em Direito do Estado e Regulação, FGV Direito Rio, da Fundação Getúlio Vargas – FGV). **Analista de Infraestrutura** (Ministério da Economia – MECON/Ministério da Infraestrutura – MINFRA). E-mail: adv.jalencarjr@yahoo.com e joao.alencar@infraestrutura.gov.br