Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Superint. de Serviços de Transporte de Passageiros – Supas
Superintendência Executiva – Suexe
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Laboratório de Transportes e Logística – LabTrans

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 003/2013

Estudos e Pesquisas para Subsidiar o Aprimoramento do Arcabouço Regulatório do Transporte Ferroviário de Passageiros

Produto 1: Análise da Legislação Aplicável aos Serviços de Transporte Ferroviário de Passageiros

RELATÓRIO 1B
TOMO 1

Atividades: 1.3 Análise crítica da legislação
Brasil
Regiões Metropolitanas do Recife, do Rio de Janeiro e de São Paulo

Brasília, maio de 2016

FICHA TÉCNICA

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – Supas

Alexandre Muñoz de Oliveira – Superintendente

Juliano de Barros Samor – Gerente de Regulação e Outorga de Transporte de Passageiros – Gerot

Alan José da Silva – Fiscal do Termo de Cooperação Técnica

Anderson Lousan do Nascimento Poubel – Fiscal do Termo de Cooperação Técnica

Superintendência Executiva – Suexe

Fábio Rogério Teixeira D. de A. Carvalho – Superintendente

Milton da Silva Cordilha Filho – Gestor do Termo de Cooperação Técnica

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC

Laboratório de Transportes e Logística – LabTrans

Eng. Civil Amir Mattar Valente, Prof. Dr. – Coordenador do Termo de Cooperação Técnica – CREA/SC 11036-8/D

Equipe Técnica: Transporte de Passageiros

Eng. Civil Rodolfo Carlos N. Philippi, MSc. – Coord. Técnico – CREA/SC 37925-3

Eng. Ind. Mec. Luiz Guilherme R. da Costa – Esp. Ferroviário – CREA/RJ 76035

Eng. Civil Eliana Bittencourt, Dra. – CREA/SC 006801-0

Eng. Civil Fernanda Faust Gouveia – CREA/SC 136970-6

Adv. Júlia Bergamaschi Lara – OAB/SC 28.216

Geol. Luiz Antonio dos S.Aranovich, MSc. – Esp. Ferroviário – CREA/RS 06126

Eng. Civil Thaís dos Santos Ventura, MSc. – CREA/SC 099184-0

Eng. Prod. Civil Tiago Just Milanez – CREA/SC 056234-7

Equipe Técnica: Meio Ambiente

Adv. Anna Elisa Schwarz Wippel – OAB/SC 44.230

Bacharel em Direito Ana Paula Rengel, Mestranda

Bacharel em Direito Flávia França Dinnebier, MSc.

Adv. José Rubens Morato Leite, Dr. – OAB/SC nº 8.550

Bacharel em Direito Kamilla Guimarães de Moraes, Doutoranda

Adv. Larissa Boratti, Doutoranda – OAB/RS nº 61.731

Adv. Paula Galbiatti Silveira, Doutoranda – OAB/MT nº 16.926

Eng. Civil Paulo Sérgio dos Santos – CREA nº 111728-0

Bacharel em Direito Tasso Cipriano, Doutorando

Apoio técnico e administrativo

Bibl. Luana Corrêa da Silveira – CRB/SC 1458

Secr. Executiva Márcia Cristina B. O. dos Passos

Anderson Schmitt, graduando em Engenharia Civil, bolsista

Belisa Bettega, graduanda em Direito

Carlos Emanuel Fraga, graduando em Direito, bolsista

Eduarda Muccini, graduanda em Direito

Luã Brudna, graduando em Engenharia Civil, bolsista

Marina Demaria Venâncio, graduanda em Direito

Rafael Sbeghen Freitas, graduando em Direito, bolsista

Thaian Duarte, graduando em Direito

Victor Thives dos Santos, graduando em Relações Internacionais, bolsista

Consultores

DB International Brasil Serviços de Consultoria Ltda.

Adv. Camila Mendes Vianna Cardoso – OAB/RJ 67.677

Adv. Renata Franco Trevisan – OAB/PR 23.984

Eng. Eletric. João Luiz Elguezabal Marinho, MSc. – CREA/RJ 22.291

Eng. Civil Claudio Amarante de Almeida Magalhães, MSc. – CREA/RJ 80-1-01078-1

Cont. Vitor Pacheco dos Santos – Especialista em logística – CRC/PR 034736-O-6

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. 1 – Rede ferroviária brasileira 53
Figura 1. 2 – Organograma do setor de transportes a partir de 2012 57
Figura 1. 3 – Localização da Região Metropolitana de São Paulo 375
Figura 1. 4 – Transporte metropolitano 378
Figura 1. 5 – Localização da Região Metropolitana do Recife 452
Figura 1. 6 – STFP do Recife 454
Figura 1. 7 – Localização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 523
Figura 1. 8 – Trens urbanos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro 525
Figura 1. 9 – Percursos do Metrô do Rio de Janeiro 525
Figura 1. 10 – Projeto do VLT da RM do Rio de Janeiro 526

Figura 2. 1 – Rede ferroviária da RTE–T 620
Figura 2. 2 – Política dos países europeus quanto à abertura do mercado doméstico à concorrência para a prestação do serviço de transporte ferroviário de passageiros 627
Figura 2. 3 – Método de gestão de riscos 800
Figura 2. 4 – Método para processo de monitorização 804
Figura 2. 5 – Método para avaliação da consecução dos OCS 807
Figura 2. 6 – Mapa Físico da Alemanha 837
Figura 2. 7 – Rede ferroviária Alemã 839
Figura 2. 8 – Compartilhamento de via 840
Figura 2. 9 – Organização institucional do mercado ferroviário alemão 842
Figura 2. 10 – Tela do Programa LeiDis-NK mostrando os números dos trens em operação e respectivos minutos de atraso 907
Figura 2. 11 – Tela do aplicativo Quixxit 909
Figura 2. 12 – Mecanismos de ação da SQ valem também para o SMS 984
Figura 2. 13 – Procedimento exemplificado de uma certificação SMS do ponto de vista da EBA 987
Figura 2. 14 – Órgãos fiscalizadores na Alemanha a nível federal 993
Figura 2. 15 – Termos sinalizados nos trechos conforme o ESO 1001
Figura 2. 16 – Sinais nos veículos conforme o ESO 1001
Figura 2. 17 – Centrais de Operação na Alemanha 1004
Figura 2. 18 – Localização da RM de Berlim 1005
Figura 2. 19 – Malha do S-Bahn Berlin 1008
Figura 2. 20 – Malha do U-Bahn Berlin 1009

Figura 2. 21 – Malha do S+U Berlin 1010
Figura 2. 22 – Malha de Straßenbahn (VLT) 1011
Figura 2. 23 – Divisão tarifária da RM de Berlim 1013
Figura 2. 24 – Sistema administrativo Alemão 1014
Figura 2. 25 – Cartaz afixado no veículo indicando a condição de “somente com bilhete de transporte válido” 1034
Figura 2. 26 – Tela do aplicativo VBB LiveMap 1037
Figura 2. 27 – Ciclo do Sistema de Gestão de Qualidade 1045
Figura 2. 28 – Bases legais e competências na gestão de emergências 1081
Figura 2. 29 – Pirâmide populacional do Canadá 1089
Figura 2. 30 – Mapa físico do Canadá 1089
Figura 2. 31 – Rede ferroviária canadense 1092
Figura 2. 32 – Rede ferroviária canadense de passageiros 1093
Figura 2. 33 – Estrutura do Ministério de Transporte do Canadá 1095
Figura 2. 34 – Mapa de localização da RM de Toronto 1194
Figura 2. 35 – Mapa do sistema da GO Transit 1197
Figura 2. 36 – Mapa do sistema de trens da GO Transit 1197
Figura 2. 37 – Mapa do sistema metroviário de Toronto 1199
Figura 2. 38 – Mapa do sistema de bondes de Toronto 1199

Figura 3. 1 – Pirâmide populacional dos Estados unidos 1235
Figura 3. 2 – Mapa Físico dos Estados Unidos 1236
Figura 3. 3 – Visão geral de todas as ferrovias dos Estados Unidos 1238
Figura 3. 4 – Rede ferroviária de passageiros nos Estados Unidos 1238
Figura 3. 5 – Criação da rede ferroviária de alta velocidade nos EUA até o ano de 2030 1239
Figura 3. 6 – Mapa dos EUA com destaque para a região metropolitana de Nova Iorque 1396
Figura 3. 7 – Região metropolitana de Nova Iorque 1397
Figura 3. 8 – Mapa do metro da cidade de Nova Iorque 1399
Figura 3. 9 – Mapa da Staten Island Railway 1400
Figura 3. 10 – Mapa da Long Island Rail Road 1401
Figura 3. 11 – Mapa da Metro-North Railroad 1402
Figura 3. 12 – Organograma da MTA 1403
Figura 3. 13 – Pirâmide populacional da Índia 1455
Figura 3. 14 – Mapa Físico da Índia 1456
Figura 3. 15 – Rede ferroviária indiana 1457
Figura 3. 16 – Hierarquia organizacional dos órgãos ligados às ferrovias da Índia 1458
Figura 3. 17 – Localização da RM de Délhi 1540

Figura 3. 18 – Evolução do metrô de Délhi 1542
Figura 3. 19 – Quilometragem do metrô de Nova Délhi de 2010 a 2015 1542
Figura 3. 20 – Número de viagens realizadas de 2010 a 2015 1543
Figura 3. 21 – Malha do metrô de Nova Délhi 1543
Figura 3. 22 – Linhas suburbanas de Nova Délhi 1544
Figura 3. 23 – Pirâmide populacional do Japão 1598
Figura 3. 24 – Mapa Físico da Japão 1599
Figura 3. 25 – Rede ferroviária japonesa 1601
Figura 3. 26 – Linhas Shinkansen de alta velocidade no Japão 1602
Figura 3. 27 – Novas rotas de trens de alta velocidade planejadas 1603
Figura 3. 28 – Setor ferroviário do Ministério de Territórios, Infraestrutura, Transporte e Turismo japonês 1604
Figura 3. 29 – Região de Kanto 1684
Figura 3. 30 – Mapa do sistema ferroviário na Região Metropolitana de Tóquio 1686
Figura 3. 31 – Mapa dos operadores ferroviários na Grande Tóquio 1687
Figura 3. 32 – Mapa linhas de metro 1689
Figura 3. 33 – Mapa linhas da JR East 1690
Figura 3. 34 – Linhas das companhias privadas da região metropolitana de Tóquio 1691
Figura 3. 35 – Pirâmide Populacional da Rússia 1696
Figura 3. 36 – Mapa Físico da Rússia 1697
Figura 3. 37 – Rede ferroviária russa 1698
Figura 3. 38 – Linha ferroviária Trans Siberiana 1699
Figura 3. 39 – Região Metropolitana de Moscou/Oblast 1740
Figura 3. 40 – Mapa do metrô de Moscou 1742

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. 1 – Abordagem das análises da dimensão jurídico-legal 41
Quadro 1. 2 – Abordagem das análises da dimensão institucional 42
Quadro 1. 3 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão jurídico-legal 43
Quadro 1. 4 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão institucional 44
Quadro 1. 5 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão de gestão e controle 45
Quadro 1. 6 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão econômico-financeira... 46
Quadro 1. 7 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão operacional e tecnológica 47
Quadro 1. 8 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão ambiental 48
Quadro 1. 9 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão de segurança 49
Quadro 1. 10 – Características gerais do Brasil 52
Quadro 1. 11 – Distribuição modal de transporte de passageiros no Brasil 54
Quadro 1. 12 – Regimes de contratação aplicáveis ao transporte ferroviário de passageiros 69
Quadro 1. 13 – Critérios de seleção..... 107
Quadro 1. 14 – Prazos estabelecidos para as delegatárias enviarem dados e informações à ANTT 216
Quadro 1. 15 – Atributos e respectivos itens avaliados..... 244
Quadro 1. 16 – Trens regulares 272
Quadro 1. 17 – Trens turísticos e culturais autorizados no período de 2004 a 2015 272
Quadro 1. 18 – Prazo da LP, da LI e da LO 320
Quadro 1. 19 – Itens para diagnóstico/análise das legislações 357
Quadro 1. 20 – Sinais acústicos em passagem em nível 372
Quadro 1. 21 – Características gerais da Região Metropolitana de São Paulo 376
Quadro 1. 22 – Características gerais da Região Metropolitana do Recife 453
Quadro 1. 23 – Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos 511
Quadro 1. 24 – Transporte ferroviário e metroferroviário 511
Quadro 1. 25 – Atividades auxiliares dos transportes terrestres 511
Quadro 1. 26 – Fator de relevância dos significativos impactos ambientais nos indicadores ambientais, componente do cálculo do grau do impacto ambiental..... 515
Quadro 1. 27 – Características gerais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro..... 524

Quadro 2. 1 – Nível institucional no qual o serviço público de transporte ferroviário é organizado nos países da União Europeia..... 622

Quadro 2. 2 – Parâmetro de desempenho para o tráfego de passageiros 747
Quadro 2. 3 – Variáveis, por categoria de risco, consideradas nos OCS 805
Quadro 2. 4 – Comparação dos níveis de operação 830
Quadro 2. 5 – Documentos ERTMS..... 832
Quadro 2. 6 – Características gerais da Alemanha 837
Quadro 2. 7 – Características gerais da Região Metropolitana de Berlim 1006
Quadro 2. 8 – Características gerais do STFPs 1012
Quadro 2. 9 – Características gerais da Canadá 1090
Quadro 2. 10 – Sistemas de metrôs canadenses..... 1091
Quadro 2. 11 – População da RM de Toronto..... 1194
Quadro 2. 12 – Características gerais da RM de Toronto 1196

Quadro 3. 1 – Características gerais dos Estados Unidos 1237
Quadro 3. 2 – Classes de via..... 1313
Quadro 3. 3 – Classes de via..... 1314
Quadro 3. 4 – Inspeção visual..... 1316
Quadro 3. 5 – Inspeção automatizada 1316
Quadro 3. 6 – Características gerais da RM de Nova Iorque 1397
Quadro 3. 7 – Características gerais da Índia 1456
Quadro 3. 8 – Características gerais da Região Metropolitana de Délhi 1541
Quadro 3. 9 – Características gerais do Japão 1600
Quadro 3. 10 – Características gerais da RM de Tóquio..... 1685
Quadro 3. 11 – Características gerais da Rússia 1698
Quadro 3. 12 – Características gerais da Região Metropolitana de Moscou 1741

Quadro 4. 1 – Inspeção visual..... 1789
Quadro 4. 2 – Inspeção automatizada 1789
Quadro 4. 3 – Boas práticas dos países - Dimensão Jurídico-legal 1957
Quadro 4. 4 – Boas práticas dos países - Dimensão Institucional..... 1959
Quadro 4. 5 – Boas práticas dos países - Dimensão de Gestão e Controle..... 1961
Quadro 4. 6 – Boas práticas dos países - Dimensão Econômico-financeira..... 1964
Quadro 4. 7 – Boas práticas dos países - Dimensão Operacional e Tecnológica 1966
Quadro 4. 8 – Boas práticas dos países - Dimensão Ambiental..... 1970
Quadro 4. 9 – Boas práticas dos países - Dimensão de Segurança 1975
Quadro 4. 10 – Boas práticas das regiões metropolitanas - Dimensão Jurídico-legal 1980
Quadro 4. 11 – Boas práticas das regiões metropolitanas - Dimensão Institucional..... 1982

Quadro 4. 12 – Boas práticas das regiões metropolitanas - Dimensão Gestão e Controle 1984
Quadro 4. 13 – Boas práticas das regiões metropolitanas - Dimensão Econômico-financeira 1986
Quadro 4. 14 – Boas práticas das regiões metropolitanas - Dimensão Operacional e Tecnológica 1988
Quadro 4. 15 – Boas práticas das regiões metropolitanas - Dimensão Ambiental 1991
Quadro 4. 16 – Boas práticas das regiões metropolitanas - Dimensão de Segurança 1994

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. 1 – Fator de temporalidade dos significativos impactos ambientais, componente do cálculo do grau do impacto ambiental 516
Tabela 1. 2 – Fator de abrangência dos significativos impactos ambientais, componente do cálculo do grau do impacto ambiental 516

Tabela 2. 1 – Extensão da rede ferroviária da União Europeia em quilômetros 621
Tabela 2. 2 – Extensão da rede ferroviária de alta velocidade da União Europeia em quilômetros 622
Tabela 2. 3 – Divisão modal percentual em termos de pass.km de passageiros na UE em 2011 623
Tabela 2. 4 – Produtividade em milhões de pass.km das ferrovias da UE e de seus Estados-membros 624
Tabela 2. 5 – Participação percentual das ferrovias de alta velocidade no total de pass.km das ferrovias da UE e de seus países membros 625
Tabela 2. 6 – Produtividade em milhões de pass.km das ferrovias de alta velocidade da UE e de seus países membros 626

Tabela 3. 1 – Preços tarifários do metrô de Tóquio 1692

LISTA DE SIGLAS

AA	Autorização Ambiental
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ABET	Accreditation Board for Engineering and Technology (Conselho de Credenciamento de Engenharia e Tecnologia) (dos Estados Unidos)
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABPF	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária
ACD	Dispositivo anticolisão
AEAusglV	Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Eisenbahnverkehr (Regulamento da Compensação dos Serviços Públicos no Transporte) (da Alemanha)
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz (Lei Geral das Ferrovias) (da Alemanha)
AFE	Agência Ferroviária Europeia
AF	Administração Ferroviária
Agetransp	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ALL	América Latina Logística S.A.
AMbG	Allgemeines Magnetschwebebahngesetz (Lei Geral do Trem de Levitação Magnética) (da Alemanha)
AMP	Avaliação de Materiais Perigosos
Amtrak	National Railroad Passenger Corporation (Empresa Nacional Ferroviária de Passageiros) (dos Estados Unidos da América)
AMV	aparelho de mudança de via
ANA	Agência Nacional de Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível
ANSI	American National Standards Institute (Padrões Nacionais do Instituto Americano) (dos Estados Unidos)
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APT	Amtrack Performance Tracking (Monitoramento de Desempenho da Amtrack) (dos Estados Unidos)
APTS	Advanced Public Transport Systems (Sistemas Avançados de Transporte Público)
Arpe	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco

Artesp	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
ATM	Autoridade de Transporte Metropolitano
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Ministério dos Transportes e de Infraestrutura Digital) (da Alemanha)
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agência Federal da Rede de Eletricidade, Gás, Telecomunicações, Correios e Ferrovias) (da Alemanha)
BOStrab	Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (Regulamento sobre a Construção e Operação de VLTs e suas Vias) (da Alemanha)
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe (Companhia de Transportes Berlinense) (da Alemanha)
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
Cafen	Cadastro Ferroviário Nacional
CANI	Código Administrativo da Cidade de Nova Iorque
Capet	Câmara de Política Econômica e Tarifária (do Estado do Rio de Janeiro)
Catra	Câmara de Transportes e Rodovias (do Estado do Rio de Janeiro)
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCO	Centro de Controle Operacional
CCP	Centro de Controle de Pátio
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CDRMSP	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo
CE	Comissão Europeia
Ceca	Comissão Estadual de Controle Ambiental do Rio de Janeiro
Cedae	Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro
Central	Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (do Estado do Rio de Janeiro)
CEQR	City Environmental Quality Review (Levantamento da Qualidade Ambiental da Cidade) (dos Estados Unidos)
Cetesb	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CFR	Code of Federal Regulations (Código de Regulamentações Federal) (dos Estados Unidos)
CGGE	Comissário do Gabinete de Gestão de Emergências
CICC	Centro Integrado de Comando e Controle
Cipa	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CLFOPP	Código de Licenciamentos e Fiscalização de Obras Públicas e Privadas (da Cidade do Rio de Janeiro)

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMC	Centro de Monitoramento de Concessionárias (do Estado do Rio de Janeiro)
CMD	Coeficiente de Mensuração de Desempenho
CMT	Consórcio Metropolitano de Transportes
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CO_2	Gás carbônico
COE	Contrato Operacional Específico
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conderm	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
Conema	Conselho Estadual do Meio Ambiente
Consema	Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo
Contran	Conselho Nacional de Trânsito
COTIF	Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários
CP	Consulta Prévia
CPA	Comissário de Proteção Ambiental
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco
CPT	Controle positivo de trem
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CPU	Comissão de Planejamento Urbano
CS	Comissário de Saneamento
CSFD	Companhia de Sistema Ferroviário de Délhi
CSTM	Conselho Superior de Transporte Metropolitano (do Estado de Pernambuco)
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTM	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAA	Declaração de Avaliação Ambiental
DB AG ou DB	Deutsche Bahn (Ferrovias Alemãs)
DB Netz AG	Deutsche Bahn Netz (Gestor Alemão de Infraestrutura Ferroviária) (da Alemanha)
DCVM	Diretor de Compras Verdes Municipais
DER/RJ	Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro
DIAF	Declaração de Impacto Ambiental Final
DNEF	Departamento Nacional de Estradas de Ferro
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagens

Dnit	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DOT (ou US DOT)	US Department of Transportation (Departamento de Transportes) (dos Estados Unidos)
DPA	Departamento de Proteção Ambiental
DPFF	Departamento de Polícia Ferroviária Federal
DPU	Departamento de Planejamento Urbano
DS	Departamento de Saneamento (dos Estados Unidos)
DSHM	Departamento de Saúde e Higiene Mental
EAP	Programa de Assistência de Empregados
EAS	Estudo Ambiental Simplificado
EBA	Eisenbahn-Bundesamt (Autoridade Ferroviária Federal) (da Alemanha)
EBHaftPflV	Verordnung über die Haftpflichtversicherung der Eisenbahnen (Regulamento sobre o seguro de responsabilidade civil do sistema ferroviário) (da Alemanha)
EBKrG	Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Lei de Cruzamentos em Linhas Férreas) (da Alemanha)
EBO	Eisenbahn-Bau und Betriebsordnung (Lei da Construção Ferroviária e Normas de Funcionamento) (da Alemanha)
EBPV	Verordnung über die Prüfung zum Betriebsleiter für Eisenbahnen (Regulamento de exame para supervisores operacionais ferroviários) (da Alemanha)
EFC	Estrada de Ferro Carajás
EFVM	Estrada de Ferro Vitória a Minas
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIBV	Verordnung über den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und über die Grundsätze zur Erhebung von Entgelt für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur (Regulamento sobre a Utilização da Infraestrutura Ferroviária) (da Alemanha)
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EOT	End of Train (Equipamento Fim do Trem)
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EPTI	Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal
ERTMS	European Rail Traffic Management System (Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário) (da União Europeia)
ESBO	Eisenbahn-Bau-und Betriebsordnung für Schmalspurbahnen (Lei da Construção e Operação de Ferrovias com Bitola Estreita) (da Alemanha)
ESO	Eisenbahn-Signalordnung (Regulamento de sinais ferroviários) (da Alemanha)
ETIs	Especificações Técnicas de Interoperabilidade

EUA	Estados Unidos da América
EUB	Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (Centro de Investigação de Acidentes Ferroviários) (da Alemanha)
Eurostat	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
EVO	Eisenbahn-Verkehrsordnung (Regulamento do Transporte Ferroviário) (da Alemanha)
FAA	Federal Aviation Administration (Administração de Aviação Federal) (dos Estados Unidos)
FCA	Ferrovia Centro Atlântica
FMTAC	First Mutual Transportation Assurance Company (Empresa de Seguros Subsdiária da MTA) (dos Estados Unidos)
FRA	Federal Administration Railroad (Administração Ferroviária Federal) (dos Estados Unidos)
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funasa	Fundação Nacional da Saúde
Gecof	Gerência de Controle e Fiscalização de Serviços e Infraestrutura do Transporte Ferroviário
GEEs	Gases de efeito estufa
GEO	Sistema de Informações Georreferenciadas
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha)
GIF	Gestor de infraestrutura
Gigfer	Gestão com Inteligência Geográfica das Concessões Ferroviárias
GTA	Guia de Trânsito Animal
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	International Chamber of Commerce (Comissão de Comércio Internacional) (dos Estados Unidos)
ICD	Índice Composto de Desempenho
ICE	Intercity-Express (expresso entre cidades)
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICPO	índice do Cumprimento da Programação da Oferta
ICS	Indicadores Comuns de Segurança
IEC	International Electrotechnical Commission (Comissão Eletrotécnica Internacional) (dos Estados Unidos)
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IGS	Índice Geral de Satisfação
Inea	Instituto Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

ION	Índice de Ocorrências Notáveis
IQS	Indicador de Qualidade de Serviços
IRIT	Índice de Regularidade do Intervalo entre Trens
ISA	Índice de Satisfação do Atributo
ISF	Instrução de Serviços Ferroviários
ISI	Índice de Satisfação do Item
ITS	Intelligent Transport Systems (Sistemas Inteligentes de Transportes)
LAI	Licença Ambiental de Instalação
LAI	Lei de Acesso à Informação
LAO	Licença Ambiental de Operação
LAP	Licença Ambiental Prévia
LAR	Licença Ambiental de Recuperação
LAS	Licença Ambiental Simplificada
LATM	Lei da Autoridade de Transporte Metropolitano
LEDA	Liderança em Energia e Design Ambiental
LI	Licença de Instalação
LIO	Licença de Instalação e de Operação
LIRR	Long Island Rail Road (Ferrovia de Long Island) (dos Estados Unidos)
LNT	Levantamento das Necessidades de Treinamento
LO	Licença de Operação
LOR	Licença de Operação e Recuperação
LP	Licença Prévia
LPI	Licença Prévia e de Instalação
LS	Licença Simplificada
Maglev	Trem de levitação magnética
Manucont	Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCS	Método Comum de Segurança
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Metrô	Companhia do Metropolitano de São Paulo
Metrofor	Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos
Metrorec	Superintendência de Trens Urbanos do Recife
Mkbf	Mean Kilometer Between Failure (Quilometragem média entre falhas)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMTS	Transporte Metropolitano de Massa
MNR	Metro-North Railroad (Ferrovia do Metrô Norte) (dos Estados Unidos)
MRBIPA	Manual de Registro de Bens, Investimentos e Projetos Associados
MT	Ministério dos Transportes

MTA	Metropolitan Transportation Authority (Autoridade de Transporte Metropolitano) (dos Estados Unidos)
MU	Múltiplo uso
NBC T	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica
NBR	Norma Brasileira Regulamentadora
NCNI	Normas da Cidade de Nova Iorque
NEC	Northest Corridor (Corredor Nordeste, entre Boston, Ma e Washington, DC)
NFLS	Centro de Controle de Emergência
NI	Estado de Nova Iorque
NYC	New York City (Cidade de Nova Iorque) (dos Estados Unidos)
OCS	Objetivos Comuns de Segurança
OE	Ordem Executiva
OFI	operador ferroviário independente
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Plano Anual de Treinamento
PBBs	Polybrominated biphenyls (Bifenil polibromados)
PBDEs	Polybrominated diphenyl ethers (Éteres difenílicos polibromados
PBefG	Personenbeförderungsgesetz (Lei de Transporte de Passageiros) (da Alemanha)
PCBs	Polychlorinated biphenyl (Bifenil policlorados)
PCPV	Plano de Controle de Poluição Veicular
PDIA	Proposta de Declaração de Impacto Ambiental
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo
PE	Estado de Pernambuco
PERS	Política Estadual de Resíduos Sólidos
Pgirs	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PGRS	Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Contribuição para o Programa de integração Social
Pitu	Plano Integrado de Transportes Urbanos
PN	Passagens em nível
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Plano Nacional sobre Mudança do Clima
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Programa Nacional de Resíduos Sólidos
PNV	Plano Nacional de Viação

PPP	Parceria Público-Privada
Prefe	Plano de Redução de Emissão de Fontes Estacionárias
PRIIA 2008	Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2008 (Lei de Melhoria e Investimento de Ferrovias de Passageiros de 2008) (dos Estados Unidos)
PRIIA 2015	Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2015 (Lei de Melhoria e Investimento de Ferrovias de Passageiros de 2015) (dos Estados Unidos)
Proconve	Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores
ProFaixa	Programa Federal de Faixas de Domínio
Pronar	Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar
Pronea	Programa Nacional de Educação ambiental
Prouni	Programa Universidade para Todos
PSP	Product Safety Plan (Plano de Segurança de Produto) (dos Estados Unidos)
PTI	Plano Trienal de Investimentos
QS	Qualidade do Serviço em Geral
Raaf	Registro e Acompanhamento de Acidentes Ferroviários
RAC	Railway Association of Canada (Associação Ferroviária do Canadá)
RAP	Relatório Ambiental Preliminar
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
Reafi	Relatório de Acompanhamento Financeiro
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Lei de Regionalização) (da Alemanha)
Reidi	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RID	Regulamento Relativo ao Transporte Internacional Ferroviário de Mercadorias Perigosas
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento
RIF	Registro de Informações de Fiscalização
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RioTrilhos	Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RM	Região metropolitana
RMR	Região Metropolitana do Recife
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
ROF	Regulamento de Operação Ferroviária

Rostekhnadzor	Federal Service for Ecological, Technological and Nuclear Supervision, Russia; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору – Ростехнадзор (Serviço Federal de Supervisão dos Recursos Ambientais, Industriais e Nucleares) (da Rússia)
Roszheldor	The Federal Agency for Railway Transport; Федеральное агентство железнодорожного транспорта – Росжелдор (Agência Federal de Transporte Ferroviário) (da Rússia)
RSC	Responsabilidade social corporativa
RSPP	Railroad Safety Program Plan (Plano Ferroviário do Programa de Segurança) (dos Estados Unidos)
RTE-T	Rede Transeuropeia de Transportes
RTF	Regulamento dos Transportes Ferroviários
RTPP/RMR	Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife
RTTS	Regulamento de Transporte, Tráfego e Segurança da Companhia do Metropolitano de São Paulo
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
Saff	Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário
SBE	Sistema de Bilhetagem Eletrônica
SBT	Surface Transportation Board (Comissão de Transporte Terrestre) (dos Estados Unidos)
Secpar	Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Município do Rio de Janeiro
Sedusp	Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos
SEI	Sistema Estrutural Integrado
Seires	Sistema Estadual de Informações sobre Resíduos Sólidos
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senat	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SFV	Sistema Federal de Viação
SGS	Sistema de Gestão da Segurança
Siade	Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transporte Ferroviário
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SILÊNCIO	Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora
Sinajuve	Sistema Nacional de Juventude
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLAM	Sistema de Licenciamento Ambiental
SMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SNV	Sistema Nacional de Viação
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SQ	Sistema de Gestão de Segurança e de Qualidade
STB	State Island Railway (Ferrovia de State Island) (dos Estados Unidos)
STM	Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (de São Paulo)
STM-RJ	Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro
STM-SP	Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STPP	Sistema de Transporte Público de Passageiros
STPP/RMR	Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife
SU	Satisfação do Usuário
Sufer	Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas
SUS	Sistema Único de Saúde
TEN	Rede Transeuropeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TfV	Triebfahrzeugführerscheinverordnung (Regulamento de Carteira de Habilitação para Maquinistas) (da Alemanha)
TKU	Tonelada.quilômetro útil
Trensurb	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre
TSI	Especificações Técnicas Europeias de Interoperabilidade
TU	Tonelada útil
TÜV	Technischer Überwachungsverein (Agências de Inspeção Técnica) (da Alemanha)
UE	União Europeia
UP	Unidades de Penalidades
US DOT (ou DOT)	US Department of Transportation (Departamento de Transportes dos Estados Unidos)
USC	United States Code (Código Federal dos Estados Unidos)
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (Associação de Transporte Berlim-Brandemburgo) (da Alemanha)
VLT	Veículo leve sobre trilhos
VMA	Velocidade máxima autorizada
VMC	Velocidade média comercial
ZIC	Zonas de Interesse de Controle

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **33**
TOMO 1 ..... **35**
1 INTRODUÇÃO **37**
2 DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA **51**
2.1 Contextualização 51
2.1.1 Caracterização 51
2.1.2 Sistemas de transporte ferroviário de passageiros 52
2.1.3 Arranjo institucional 55
2.2 Dimensão jurídico-legal 58
2.2.1 Regime 58
2.2.2 Objeto 72
2.2.3 Critérios de seleção 99
2.2.4 Remuneração 113
2.2.5 Infraestrutura disponível e gestão 121
2.3 Dimensão institucional 131
2.3.1 Agentes exploradores da infraestrutura e do serviço 131
2.3.2 Regulação e controle 138
2.4 Dimensão de gestão e controle 173
2.4.1 Princípios, diretrizes e planejamento 173
2.4.2 Gestão da faixa de domínio 176
2.4.3 Credenciamento e certificação 187
2.4.4 Atributos da oferta 197
2.4.5 Dados e informações operacionais e financeiros 198
2.4.6 Transparência e publicidade 220
2.4.7 Fiscalização e auditoria 235
2.4.8 Indicadores de desempenho e qualidade 243
2.4.9 Recursos humanos envolvidos com atividades de gestão e controle 246
2.5 Dimensão econômico-financeira 248
2.5.1 Custos e investimentos 249
2.5.2 Receitas e remuneração do capital 260
2.5.3 Equilíbrio econômico-financeiro do contrato 264
2.5.4 Benefícios e prejuízos socioeconômicos 268
2.6 Dimensão operacional e tecnológica 269

2.6.1 Tipologia e classificação da prestação do serviço 271
2.6.2 Material rodante 276
2.6.3 Instalações fixas 282
2.6.4 Pessoal 290
2.6.5 Serviços de apoio à operação 292
2.7 Dimensão ambiental 298
2.7.1 Licenciamento ambiental 302
2.7.2 Resíduos sólidos 323
2.7.3 Emissões atmosféricas 326
2.7.4 Recursos hídricos 330
2.7.5 Questões sanitárias 335
2.7.6 Ruídos e vibrações 336
2.7.7 Acidentes ambientais 343
2.7.8 Educação ambiental 349
2.7.9 Produtos perigosos 353
2.8 Dimensão de segurança 355
2.8.1 Promoção, gestão e reforço da segurança ferroviária 357
2.8.2 Certificação e autorização de segurança 361
2.8.3 Autoridade responsável pela segurança 362
2.8.4 Segurança no trabalho 362
2.8.5 Acidentes e incidentes 365
2.8.6 Danos intencionais e polícia ferroviária 368
2.8.7 Segurança na interoperabilidade 370
2.8.8 Controle, comando e sinalização 370
2.8.9 Outros 374
3 DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS 375
3.1 Região Metropolitana de São Paulo 375
3.1.1 Contextualização 375
3.1.2 Dimensão jurídico-legal 379
3.1.3 Dimensão institucional 395
3.1.4 Dimensão de gestão e controle 407
3.1.5 Dimensão econômico-financeira 423
3.1.6 Dimensão operacional e tecnológica 429
3.1.7 Dimensão ambiental 433
3.1.8 Dimensão de segurança 451
3.2 Região Metropolitana do Recife 452

3.2.1 Contextualização 452
3.2.2 Dimensão jurídico-legal 455
3.2.3 Dimensão institucional 470
3.2.4 Dimensão de gestão e controle 487
3.2.5 Dimensão econômico-financeira 496
3.2.6 Dimensão operacional e tecnológica 509
3.2.7 Dimensão ambiental 509
3.2.8 Dimensão de segurança 522
3.3 Região Metropolitana do Rio de Janeiro 522
3.3.1 Contextualização 522
3.3.2 Dimensão jurídico-legal 527
3.3.3 Dimensão institucional 551
3.3.4 Dimensão de gestão e controle 567
3.3.5 Dimensão econômico-financeira 581
3.3.6 Dimensão operacional e tecnológica 588
3.3.7 Dimensão ambiental 592
3.3.8 Dimensão de segurança 611

TOMO 2 617
4 ANÁLISE CRÍTICA DA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL 619
4.1 União Europeia 619
4.1.1 Contextualização 619
4.1.2 Dimensão jurídico-legal 627
4.1.3 Dimensão institucional 666
4.1.4 Dimensão de gestão e controle 686
4.1.5 Dimensão econômico-financeira 710
4.1.6 Dimensão operacional e tecnológica 733
4.1.7 Dimensão ambiental 766
4.1.8 Dimensão de segurança 791
4.2 Alemanha 835
4.2.1 Contextualização 835
4.2.2 Dimensão jurídico-legal 842
4.2.3 Dimensão institucional 880
4.2.4 Dimensão de gestão e controle 894
4.2.5 Dimensão econômico-financeira 921
4.2.6 Dimensão operacional e tecnológica 933
4.2.7 Dimensão ambiental 960

4.2.8 Dimensão de segurança 978
4.3 Região Metropolitana de Berlim 1004
4.3.1 Contextualização 1004
4.3.2 Dimensão jurídico-legal 1015
4.3.3 Dimensão institucional 1028
4.3.4 Dimensão de gestão e controle 1031
4.3.5 Dimensão econômico-financeira 1047
4.3.6 Dimensão operacional e tecnológica 1052
4.3.7 Dimensão ambiental 1068
4.3.8 Dimensão de segurança 1077
4.4 Canadá 1088
4.4.1 Contextualização 1088
4.4.2 Dimensão jurídico-legal 1095
4.4.3 Dimensão institucional 1106
4.4.4 Dimensão de gestão e controle 1112
4.4.5 Dimensão econômico-financeira 1125
4.4.6 Dimensão operacional e tecnológica 1136
4.4.7 Dimensão ambiental 1155
4.4.8 Dimensão de segurança 1161
4.5 Região Metropolitana de Toronto 1193
4.5.1 Contextualização 1193
4.5.2 Dimensão jurídico-legal 1201
4.5.3 Dimensão institucional 1208
4.5.4 Dimensão de gestão e controle 1214
4.5.5 Dimensão econômico-financeira 1217
4.5.6 Dimensão operacional e tecnológica 1223
4.5.7 Dimensão ambiental 1229
4.5.8 Dimensão de segurança 1231

TOMO 3 1233
4.6 Estados Unidos da América 1235
4.6.1 Contextualização 1235
4.6.2 Dimensão jurídico-legal 1240
4.6.3 Dimensão institucional 1262
4.6.4 Dimensão de gestão e controle 1276
4.6.5 Dimensão econômico-financeira 1296
4.6.6 Dimensão operacional e tecnológica 1308

4.6.7 Dimensão ambiental 1321
4.6.8 Dimensão de segurança 1328
4.7 Região Metropolitana de Nova Iorque 1395
4.7.1 Contextualização 1395
4.7.2 Dimensão jurídico-legal 1403
4.7.3 Dimensão institucional 1414
4.7.4 Dimensão de gestão e controle 1425
4.7.5 Dimensão econômico-financeira 1430
4.7.6 Dimensão operacional e tecnológica 1440
4.7.7 Dimensão ambiental 1441
4.7.8 Dimensão de segurança 1451
4.8 Índia 1455
4.8.1 Contextualização 1455
4.8.2 Dimensão jurídico-legal 1459
4.8.3 Dimensão institucional 1479
4.8.4 Dimensão de gestão e controle 1484
4.8.5 Dimensão econômico-financeira 1496
4.8.6 Dimensão operacional e tecnológica 1501
4.8.7 Dimensão ambiental 1526
4.8.8 Dimensão de segurança 1533
4.9 Região Metropolitana de Délhi 1539
4.9.1 Contextualização 1539
4.9.2 Dimensão jurídico-legal 1545
4.9.3 Dimensão institucional 1552
4.9.4 Dimensão de gestão e controle 1559
4.9.5 Dimensão econômico-financeira 1564
4.9.6 Dimensão operacional e tecnológica 1564
4.9.7 Dimensão ambiental 1575
4.9.8 Dimensão de segurança 1583
4.10 Japão 1598
4.10.1 Contextualização 1598
4.10.2 Dimensão jurídico-legal 1604
4.10.3 Dimensão institucional 1620
4.10.4 Dimensão de gestão e controle 1628
4.10.5 Dimensão econômico-financeira 1633
4.10.6 Dimensão operacional e tecnológica 1636
4.10.7 Dimensão ambiental 1645

4.10.8 Dimensão de segurança 1662
4.11 Região Metropolitana de Tóquio 1683
4.11.1 Contextualização 1683
4.11.2 Dimensão jurídico-legal 1693
4.11.3 Dimensão institucional 1694
4.11.4 Dimensão de gestão e controle 1695
4.11.5 Dimensão econômico-financeira 1695
4.11.6 Dimensão operacional e tecnológica 1695
4.11.7 Dimensão ambiental 1695
4.11.8 Dimensão de segurança 1695
4.12 Rússia 1696
4.12.1 Contextualização 1696
4.12.2 Dimensão jurídico-legal 1700
4.12.3 Dimensão institucional 1707
4.12.4 Dimensão de gestão e controle 1716
4.12.5 Dimensão econômico-financeira 1720
4.12.6 Dimensão operacional e tecnológica 1724
4.12.7 Dimensão ambiental 1727
4.12.8 Dimensão de segurança 1732
4.13 Região Metropolitana de Moscou 1739
4.13.1 Contextualização 1739
4.13.2 Dimensão jurídico-legal 1743
4.13.3 Dimensão institucional 1745
4.13.4 Dimensão de gestão e controle 1746
4.13.5 Dimensão econômico-financeira 1747
4.13.6 Dimensão operacional e tecnológica 1747
4.13.7 Dimensão ambiental 1747
4.13.8 Dimensão de segurança 1748

TOMO 4 1749
5 COMPARAÇÃO ENTRE AS LEGISLAÇÕES DO BRASIL E INTERNACIONAIS . 1751
5.1 Legislação nacional 1751
5.1.1 Dimensão jurídico-legal 1751
5.1.2 Dimensão institucional 1758
5.1.3 Dimensão de gestão e controle 1760
5.1.4 Dimensão econômico-financeira 1770
5.1.5 Dimensão operacional e tecnológica 1776

5.1.6 Dimensão ambiental 1804
5.1.7 Dimensão de segurança 1833
5.2 Regiões metropolitanas 1880
5.2.1 Dimensão jurídico-legal 1880
5.2.2 Dimensão institucional 1887
5.2.3 Dimensão de gestão e controle 1889
5.2.4 Dimensão econômico-financeira 1901
5.2.5 Dimensão operacional e tecnológica 1910
5.2.6 Dimensão ambiental 1923
5.2.7 Dimensão de segurança 1942
6 CONSTRUÇÃO DO MODELO DE REFERÊNCIA 1956
6.1 Legislações nacionais 1956
6.2 Legislações metropolitanas 1979
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 1997
REFERÊNCIAS 1999

APRESENTAÇÃO

Este Relatório apresenta as atividades 1.3 e 1.4, respectivamente, análise crítica da legislação e comparação entre legislações, completando o conjunto de atividades que compõem o Produto 1 - Análise da legislação aplicável aos serviços de transporte ferroviário de passageiros, parte integrante dos estudos que visam a subsidiar o aprimoramento do arcabouço regulatório do transporte ferroviário de passageiros sob jurisdição federal, objeto do Termo de Cooperação Técnica nº 003/2013 (TCT 003) firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

TOMO 1

1 INTRODUÇÃO

O Produto 1 deste estudo é composto por quatro atividades: 1.1 Levantamento da legislação, 1.2 Consolidação da legislação, 1.3 Análise crítica da legislação e 1.4 Comparação entre legislações. As duas primeiras fizeram parte dos Relatórios 1A-1 e 1A-2, nos quais foram apresentados os resultados dos levantamentos realizados para diagnosticar a situação brasileira relativamente ao transporte ferroviário de passageiros e para a obtenção de subsídios internacionais ao marco regulatório desse setor.

As pesquisas realizadas concentraram-se em assuntos reunidos segundo as seguintes dimensões, na ocasião, definidas de maneira preliminar:

a) dimensão jurídico-legal – abrange a outorga ou delegação de serviços de transporte, sua forma de contratação, cláusulas essenciais aos contratos de delegação, garantias exigidas na prestação, direitos e deveres dos agentes envolvidos;
b) dimensão institucional – aborda aspectos afetos à estrutura institucional dos sistemas de transporte público e detalhamento de competências;
c) dimensão operacional – diz respeito aos critérios e características da operação dos serviços, material rodante, infraestrutura viária e instalações de apoio;
d) dimensão de gestão e controle – trata das ferramentas e procedimentos para auxiliar nas tomadas de decisão e no controle das atividades para obtenção dos resultados desejados para o sistema;
e) dimensão econômico-financeira – envolve as estruturas de custos e investimentos, fontes de custeio, receitas e remuneração dos fatores de produção;
f) dimensão tecnológica – abrange as características da tecnologia empregada por categoria e tipo de serviço;
g) dimensão ambiental – refere-se aos aspectos que caracterizam a interface entre o meio ambiente e a operação do transporte ferroviário de passageiros; e
h) dimensão de segurança – aborda as medidas preventivas de segurança operacional e procedimentos durante e após a ocorrência de evento ad-

verso envolvendo veículos, estações, usuários, infraestrutura e interfaces com áreas lindeiras.

Com base nessas pesquisadas, foram realizadas as análises e comparações previstas para as duas últimas atividades do Produto 1, ambas objeto do presente relatório, que abrange: (i) o diagnóstico da situação brasileira, relativamente à legislação incidente sobre os serviços de transporte ferroviário de passageiros de competência da União e às legislações vigentes nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Recife e Rio de Janeiro; (ii) a análise das legislações da União Europeia, da Alemanha, Índia, Rússia, Japão, Estados Unidos da América e Canadá, e das Regiões Metropolitanas de Berlim, Délhi, Moscou, Tóquio, Nova Iorque e Toronto, localizadas, respectivamente, nos países mencionados; (iii) a comparação entre os resultados das análises e a seleção das boas práticas internacionais.

Considerando a relevância do Produto para o prosseguimento e os objetivos deste estudo, a metodologia adotada para o seu desenvolvimento assume especial importância. A proposta, apresentada no Relatório 1A-1, foi reavaliada e ajustada à luz do Estudo Piloto, entregue à ANTT em março deste ano, passando, didaticamente, a ser reorganizada nas seguintes etapas:

Etapa 1 – pesquisa da legislação:

a) levantamento da legislação brasileira;
b) definição da amostra internacional para início de investigação;
c) levantamento da legislação internacional;
d) organização e classificação da legislação;
e) delimitação da amostra internacional final de investigação.

Etapa 2 – análise da legislação:

a) diagnóstico da situação brasileira;
b) análise das legislações internacionais.

Etapa 3 – construção do modelo de referência:

a) comparação entre as legislações nacionais e internacionais;
b) identificação das boas práticas internacionais;
c) construção do modelo de referência.

O modelo de referência é, como diz o próprio nome, a referência para a construção da proposta de um modelo para o Brasil, mas é, também, a referência para o desenvolvimento dos Produtos subsequentes.

Este estudo abrange as etapas metodológicas 2 e 3, tendo em vista que a etapa 1 já foi realizada, restando desta, para o presente relatório, apenas a verificação da suficiência dos normativos levantados para a análise internacional. Para sua realização foram adotados os seguintes critérios, definidos com base nos resultados obtidos no Estudo Piloto:

a) dimensões: em razão dos assuntos que compõem as dimensões operacional e tecnológica apresentarem uma forte interação, essas dimensões passaram a formar uma única, evitando-se, assim, que as análises fossem prejudicadas pela segregação. As demais dimensões foram mantidas;
b) assuntos objeto de análise:
   - os assuntos para análise foram aqueles definidos no Relatório 1A-1, para cada dimensão,
   - em atenção à observação apresentada no Relatório 1A-1, sobre a necessidade de se reavaliar o enquadramento dos assuntos, uma vez que parte deles associa-se a mais de uma dimensão, rearranjos foram preliminarmente admitidos entre as dimensões jurídico-legal e institucional, promovendo-se trocas de assuntos entre as dimensões, devidamente justificadas nos Quadros 1.1 e 1.2 respectivamente, e entre as dimensões operacional e de segurança, onde os assuntos que envolvem passagens em nível e sistemas anti-impacto, antes comuns a essas duas dimensões, passaram a ser considerados apenas na dimensão de segurança;
   - os assuntos foram agrupados por afinidade, com a possibilidade de ajustes, tanto para adicionar novos encontrados na legislação específica, quanto para desprezar os não encontrados, mas também para suprir faltas importantes na listagem inicial – os Quadros de 1.3 a 1.9 mostram os grupos resultantes; ;
c) grupos de assuntos: os grupos mantiveram-se invariáveis para as análises de todos os países e regiões; apenas suas composições observaram as eventuais diferenças entre os assuntos registrados, conforme descrito no item anterior;
d) análises:
   - as análises foram realizadas separadamente por país e por região metropolitana e, para cada um deles, por dimensão,

- as análises e comparações foram realizadas por grupos de assuntos, seguindo a sequência mostrada nos Quadros 1.3 a 1.9, estabelecida para cada dimensão. As subdivisões dos grupos, quando justificadas pela existência de mais de um assunto, foram apresentadas, sempre que possível, na mesma sequência, eliminando-se os assuntos não encontrados e acrescentando-se novos assuntos relevantes que adicionalmente apareciam na legislação de determinado país ou região. Em alguns casos, os assuntos adicionais e inexistentes determinaram uma outra lógica, alterando a sequência, sem, contudo, prejudicar o desenvolvimento do trabalho;

e) comparações:
   - foram realizadas entre as legislações federais do Brasil, da União Europeia e demais países, separadas por dimensão;
   - foram igualmente realizadas entre as legislações das três regiões metropolitanas brasileiras e as internacionais, também separadas por dimensão;
   - em cada dimensão, as comparações seguiram uma itemização correspondente à adotada para as análises.

f) seleção das boas práticas:
   - os critérios utilizados para a seleção da melhor prática associaram-se ao objetivo principal da regulação em cada uma das dimensões: (i) jurídico-legal: promoção da competição entre os prestadores dos serviços; (ii) institucional: fortalecimento das instituições envolvidas, visando ao desenvolvimento tecnológico e crescimento do setor; (iii) gestão e controle: oferta de serviços com qualidade e eficiência, com transparência e participação da sociedade; (iv) econômico-financeira: economicidade na prestação dos serviços e modicidade tarifária; (v) operacional e tecnológica: modernização do sistema de transporte e qualidade da oferta; (vi) ambiental: prestação de serviços respeitando os princípios da preservação e conservação ambientais; (vii) segurança: prestação de serviços seguros para usuários, operadores e população lindeira às ferrovias;
   - em muitas situações, identificou-se mais de uma boa prática para o

mesmo assunto. Essas boas práticas, quando se mostraram mutuamente excludentes, acarretou a necessidade de escolha da melhor. Outras foram combinadas para a seleção da melhor, pois, apresentaram-se mutuamente complementares. Ressalta-se que para alguns poucos assuntos não foram observadas práticas que pudessem ser consideradas válidas como referência.

Quadro 1. 1 – Abordagem das análises da dimensão jurídico-legal

(continua)

ABORDAGEM DAS ANÁLISES DA DIMENSÃO JURÍDICO-LEGAL
1 Regime Este item consiste na identificação do arquétipo constitucional e análise dos tipos de regime exploratório utilizados para a contratação de obras e serviços relativos ao transporte ferroviário de passageiros, a fim de verificar os modelos adotados e, em um segundo momento, possibilitar a análise de sua similaridade e adequação à legislação brasileira. Desse modo, são verificadas as seguintes informações: a) tratamento constitucional do transporte ferroviário de passageiros: princípios de intervenção no domínio econômico pelo estado; titularidade pela prestação de serviços de transporte; classificação dos serviços de transporte de passageiros (serviço público, atividade econômica privada); possibilidade ou não de delegação; b) para regiões metropolitanas: competência para delegação (federal, estadual ou municipal); separação de atribuições entre esferas municipais (se alguma), estaduais e federais; possível delimitação de região metropolitana; existência de incentivos ao crescimento ou mobilidade de uma região metropolitana; existência de normas regionais aplicáveis; c) regimes de exploração possíveis: exploração direta pelo estado, concessão, autorização, permissão, parceria público-privada, outros; d) exclusividade na prestação do serviço de transporte de passageiros; e) iniciativa para proposição de projetos de infraestrutura ferroviária por entes privados interessados (tal qual o modelo de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) existente no Brasil). **2 Objeto** Este item busca levantar qual a extensão dos objetos contratados no âmbito do transporte ferroviário de passageiros, de modo que seja verificado se os mesmos abarcam, de forma unificada ou não, as diversas esferas compreendidas nesse modal de transporte, como a construção da infraestrutura, a prestação dos serviços de transporte, sua manutenção, segurança, sinalização, etc. Também serão analisadas as possibilidades ligadas ao prazo contratual. Para tal, são verificadas as seguintes informações: a) escopo de contratação: serviço de transporte, construção, manutenção, operação da ferrovia, outros; b) contratação unificada ou separada das atividades previstas no item ‘a’; c) a quem cabe cada uma das atividades previstas no item ‘a’: Estado ou contratado; d) margem para regulação via contrato: se houver, itens que podem ou devem ser regulados em contrato; e) fixação ou não de prazos para os contratos: delegações ad eternum, delegações com prazo determinado e de delegações precárias sem prazo; f) possibilidade de renovação de contrato. **3 Critérios de seleção** Este item contempla a verificação das disposições legais vigentes nos países/região e regiões metropolitanas sobre os critérios utilizados para o julgamento das propostas de investimento em infraestrutura e serviços de

Quadro 1. 1 – Abordagem das análises da dimensão jurídico-legal

(conclusão)

ABORDAGEM DAS ANÁLISES DA DIMENSÃO JURÍDICO-LEGAL
transporte ferroviário de passageiros. Este item está mais voltado para as hipóteses em que há possibilidade de delegação das atividades. Assim, são verificadas as informações que seguem: a) possibilidade de delegação dos serviços, ou exploração direta pelo Estado; critérios disponíveis para opção por um ou por outro; b) possíveis critérios licitatórios: menor tarifa cobrada do usuário, maior valor de outorga, maior capacidade de movimentação ofertada, qualidade de serviço, qualidade do projeto, possibilidade de fórmula contemplando mais de um critério; c) exigências de qualificação mínima para habilitação em licitação: patrimônio líquido, projetos anteriores, regularidade fiscal; possibilidade ou não de contratação conjunta de projeto (básico e executivo) e execução da obra. **4 Remuneração** Neste tópico são analisadas as formas de remuneração dos agentes exploradores da infraestrutura e do serviço para a implantação do transporte ferroviário de passageiros, devendo ser identificada existência ou não de subsídio governamental, a metodologia de cobrança de tarifas, etc. Para tal, são verificadas as possíveis fontes de receita da empresa: tarifas, subsídio governamental, prestação de serviços acessórios como restaurantes, hotéis, comércio dentro e fora do trem, entre outras. **5 Infraestrutura disponível e gestão** Neste item são levantadas informações nas legislações quanto à questão patrimonial, ou seja, quais bens comporão o acervo do concessionário, e a destinação de tais ativos ao término do prazo contratual, além de cuidados a serem tomados pelos agentes exploradores da infraestrutura e do serviço na gestão dos ativos. Desse modo, são verificadas as seguintes informações: a) bens que comporão o acervo para prestação dos serviços: bens públicos e bens privados; b) possibilidade de reversão dos bens adquiridos pelo contratado ao final do contrato; c) regime para bens ainda não amortizados: possibilidade de compensação; d) cuidados na gestão dos ativos sob responsabilidade do agente explorador.

Quadro 1. 2 – Abordagem das análises da dimensão institucional

(continua)

ABORDAGEM DAS ANÁLISES DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL
1 Composição dos agentes exploradores de infraestrutura e do serviço Análise da forma de composição societária do operador de um novo serviço de transporte ferroviário de passageiros, sendo verificada a obrigatoriedade ou não de criação de nova empresa, as restrições quanto a sua composição acionária, obrigação de ente público compor o consórcio, e outras questões relacionadas. Desse modo, são analisadas as seguintes informações: a) necessidade de criação de empresa específica para o desempenho dos serviços de transporte de passageiros; b) necessidade de participação de empresa ou órgão público no consórcio ou sociedade criada; c) governança: controle nas deliberações. **2 Regulação e controle** Este item consiste na verificação das formas de regulação existentes, bem como previsões legais sobre controle da atividade de transporte ferroviário de passageiros, tais como com relação à existência de agências reguladoras, de instrumentos fiscalizatórios, de mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, e com relação à qualidade e continuidade dos serviços.

Quadro 1. 2 – Abordagem das análises da dimensão institucional

(conclusão)

ABORDAGEM DAS ANÁLISES DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL
Assim, são verificadas as seguintes informações: a) órgão de controle: a quem cabe realizar o controle da atividade: agência reguladora, empresa pública, ministério, autorregularão pela indústria; b) em caso de delegação, autoridade responsável pela assinatura dos contratos; c) mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, como revisão e reajuste; d) repartição de riscos entre as partes: riscos cambiais, inflacionário, de projeto, de demanda, ambiental, regulatório, tributário, entre outros; e) instituições com poder normativo: emissão de regulamentos, resoluções, imposição de penalidades administrativas; f) existência de padrões de desempenho a serem atendidos pelo delegatário dos serviços; possibilidade de encampação pelo Estado; g) instâncias administrativas de resolução de conflitos.

Quadro 1. 3 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão jurídico-legal

(continua)

DIMENSÃO JURÍDICO-LEGAL	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• regimes de delegação • competências das diversas esferas de governo para a delegação dos serviços • instrumentos contratuais – formas e cláusulas	**Regime** • tratamento constitucional e competências • regimes de exploração e instrumentos contratuais
• garantias de execução dos serviços – seguros, cauções, etc. • direitos e deveres dos usuários e dos outorgados • alteração/interrupção do serviço • condições da prestação dos serviços • interfaces com terceiros – contratos e serviços acessórios ligados à prestação do serviço • prazos das outorgas – incluindo critérios de prorrogação	**Objeto** • condições contratuais • escopo da contratação
• critérios para delegação – escolha do regime e do procedimento, obrigatoriedade ou dispensa de licitação • regras para o processo de delegação	**Critérios de seleção** • necessidade de licitação • critérios licitatórios • qualificação mínima • requisitos mínimos para o transporte ferroviário não regular e eventual
• aspectos econômico-financeiros	**Remuneração** • fontes de receitas de empresa • remuneração por prestação de serviço de transporte público coletivo • outras fontes de custeio • gratuidade para idosos • formas de remuneração em caso de parceria público-privada

Quadro 1. 3 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão jurídico-legal

(conclusão)

DIMENSÃO JURÍDICO-LEGAL	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• requisitos quanto à infraestrutura viária e de apoio, material rodante e material humano • utilização de infraestrutura e/ou material rodante de terceiros • caracterização dos recursos humanos envolvidos no sistema de transporte ferroviário de passageiros regras para utilização de ativos	**Infraestrutura disponível e gestão** • bens que compõem o acervo • exploração da infraestrutura • requisitos quanto aos recursos humanos • possibilidade de reversão • regime dos bens não amortizados • gestão dos ativos
• arbitragem de conflitos • regras para entrada e saída dos operadores • composição societária dos outorgados /operadores • reequilíbrio do contrato – a depender do tipo de outorga • estrutura hierárquica e organizacional do processo normativo	(tratados na dimensão institucional)

Quadro 1. 4 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão institucional

(continua)

DIMENSÃO INSTITUCIONAL	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• personalidade jurídica • composição societária dos outorgados /operadores (*)	**Agentes exploradores de infraestrutura e do serviço** • órgãos e agentes envolvidos • necessidade de criação de empresa especifica • composição societária das delegatárias e operadores • personalidade jurídica • necessidade de participação em empresa, órgão público ou sociedade criada • governança: controle nas deliberações
• estrutura hierárquica e organizacional até o nível do prestador do serviço • competências, atribuições e responsabilidades • interfaces • integração institucional – operação, gestão, controle, etc. • aspectos econômico-financeiros • caracterização dos recursos humanos envolvidos no sistema de transporte ferroviário de passageiros • regras para entrada e saída dos operadores (*) • arbitragem de conflitos (*) • reequilíbrio do contrato – a depender do tipo de outorga (*)	**Regulação e controle** • órgãos envolvidos e suas competências • atribuições do poder concedente na concessão e permissão de serviços públicos • atribuições do poder concedente na política nacional de mobilidade urbana • autoridade responsável pela delegação • integração institucional • interface entre poderes estaduais e federais • estrutura hierárquica e organizacional do processo normativo • equilíbrio econômico-financeiro do contrato • padrões de desempenho

Quadro 1. 4 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão institucional

(conclusão)

DIMENSÃO INSTITUCIONAL	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• estrutura hierárquica e organizacional do processo normativo (*)	**Regulação e controle** • padrões de desempenho nos contratos de concessão • possibilidade de rescisão • intervenção • regras para entrada e saída dos operadores • arbitragem de conflitos • regulação e controle - âmbito estadual

Nota: (*) transferido da dimensão jurídico-legal para a dimensão institucional

Quadro 1. 5 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão de gestão e controle

(continua)

DIMENSÃO DE GESTÃO E CONTROLE	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
(adicionado)	**Princípios, diretrizes e planejamento**
(adicionado)	**Gestão da faixa de domínio**
• registro / cadastro • credenciamento • sistemática de identificação dos passageiros	**Credenciamento e certificação** • credenciamento para as delegatárias • certificação do material rodante • identificação do passageiro • credenciamento do pessoal do órgão gestor e da operadora
• atributos da oferta	**Atributos da oferta**
• gestão de banco de dados • sistemas informatizados de gestão e controle • estatísticas	**Dados e informações operacionais e financeiros** • gestão de banco de dados • sistemas informatizados de gestão e controle • documentos emitidos por outros organismos
• transparência e publicidade – grau, forma, canal de comunicação, anuário, relatório, etc. • serviço de atendimento ao consumidor • forma e periodicidade de apresentação de dados e informações das operadoras ao ente gestor/regulador	**Transparência e publicidade** • serviços de atendimento ao usuário • participação pública e controle social • divulgação de dados e informações
• fiscalização – instrumentos e regras operacionais quanto aos itens: regularidade, conforto, segurança, acessibilidade, estações, material rodante, vias, prestação do serviço, etc. • verba, taxa, indenização de fiscalização • auditoria	**Fiscalização e auditoria** • regras fiscalizadas • taxa de fiscalização e outras • auditoria

Quadro 1. 5 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão de gestão e controle

(conclusão)

DIMENSÃO DE GESTÃO E CONTROLE	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• sistema de medição de desempenho e qualidade penalidades e incentivos	**Indicadores de desempenho e qualidade** • sistema de medição de desempenho e qualidade • penalidades e incentivos
• caracterização dos recursos humanos envolvidos no sistema de transporte ferroviário de passageiros • treinamento de pessoal do órgão gestor e do operador	**Recursos humanos envolvidos com atividades de gestão e controle** • caracterização • treinamento

Quadro 1. 6 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão econômico-financeira

DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• custo do compartilhamento da infraestrutura, etc. • custo do direito de passagem • custos operacionais e de manutenção • seguros • diversos custos e seus responsáveis • investimentos	**Custos e investimentos** • custos: custos do direito de passagem e compartilhamento, custos operacionais e de manutenção, custos socioambientais, seguros, responsáveis pelos custos • investimentos
• receitas – tarifárias e outras • subsídios e incentivos fiscais • utilização e exploração das estações • taxa de embarque • remuneração dos fatores de produção • destinação dos recursos arrecadados com penalidades pecuniárias • fontes de custeio	**Receitas e remuneração do capital** • receitas operacionais • receitas alternativas • receitas acessórias • subsídios • incentivos fiscais • utilização e exploração das estações ferroviárias • remuneração dos fatores de produção • destinação dos recursos arrecadados de penalidades pecuniárias
• reequilíbrio do contrato – a depender do tipo de delegação • cálculo tarifário, considerando os diversos tipos de serviços, revisão e reajuste e periodicidade • benefícios – gratuidades e descontos tarifários • integração tarifária com outros modos de transportes	**Equilíbrio econômico-financeiro do contrato** • cálculo tarifário e precificação • revisão e reajuste dos preços/tarifas • gratuidade e descontos • integração tarifária
• mensuração de benefícios e prejuízos socioeconômicos – balanço social, compensações	**Benefícios e prejuízos socioeconômicos** • mensuração dos benefícios e prejuízos socioeconômicos • balanço social e compensações

Quadro 1. 7 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão operacional e tecnológica

(continua)

DIMENSÃO OPERACIONAL E TECNOLÓGICA	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• nível de serviço – tipos, formas e capacidade	**Tipologia e classificação da prestação do serviço** • regularidade • utilização da infra/superestrutura • característica da demanda • distância de deslocamento • tecnologia adotada • outras possíveis classificações
• material rodante e demais equipamentos • trem misto de transporte de passageiros e carga • deslocamento de passageiros entre carros • sanitários a bordo • capacidade do veículo segundo a tecnologia utilizada por tipo de serviço (*) • características dos veículos em função dos diversos tipos de serviço (*) • acessibilidade nas estações, no atendimento e no material rodante – considerando a permanência de cão guia • jornada de trabalho da equipagem	**Material rodante** • carros de passageiros: tecnologia e características físicas, trem misto, comunicação, circulação, sanitários, categorias de conforto e serviços, acessibilidade, prioridade de atendimento • locomotivas • veículos auxiliares
• características das instalações de apoio operacional (*) • características da rede de serviços – organização, capacidade, aspectos operacionais, etc. • características geométricas das via(*) • trilhos, dormentes, OAEs, etc. (*) • bitola, rampa máxima, raio mínimo, dormentação, trilhos, superelevação • consumo e fontes energéticas (*) • regulamentação de velocidades – máxima, média real e operacional • velocidade de deslocamento (*) • compartilhamento de vias por serviços diferentes • vias exclusivas, duplas e compartilhadas, incluindo preferência de passagem • sistemas de controle operacional (*) • sistemas informatizados operacionais • sistemas de controle de velocidade (*) • sistemas de segurança e controle (*) • estações ferroviárias, pátios e oficinas • acessibilidade nas estações, no atendimento e no material rodante – considerando a permanência de cão guia	**Instalações fixas** • vias: tecnologia e características físicas, inspeções e testes, consumo e fontes energéticas, velocidade • compartilhamento de via, expansão da malha ferroviária • centro de controle operacional • estações: tecnologia e características físicas, comunicação nas estações, acessibilidade • pátios • oficinas
• treinamento de pessoal da operadora e de terceiros ligados à prestação dos serviços (*) • caracterização dos recursos humanos envolvidos no sistema de transporte ferroviário de passageiros (*)	**Pessoal** • instituições de treinamento, formação e conhecimento • material rodante: condução, controle de passageiros nos carros • instalações fixas

Quadro 1. 7 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão operacional e tecnológica
(conclusão)

DIMENSÃO OPERACIONAL E TECNOLÓGICA	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• esquemas operacionais, regras e formas de alteração • frequência ou intervalo da oferta do serviço • integração inter e intramodal e interinstitucional relativa aos serviços • atendimento à demanda de passageiros – sazonalidades procedimentos para interrupção e/ou cancelamento dos serviços • sistemas de bilhetagem (*) • bilhetes de passagens, integração • serviços a bordo – wi-fi, alimentação, etc. • bagagem e transporte de pequenas cargas • transporte de animais	**Serviços de apoio à operação** • circulação de trens: quadro de horários, integração, atendimento à demanda de passageiros - sazonalidades, atrasos e suspensão da linha /horário • bilhetagem: cancelamento de serviço e reembolsos, tabela de preços, multas, passe livre e descontos • passageiros a bordo – serviços de bordo • transporte de bagagens e pequenas cargas - transporte de animais
• critérios para operação em cruzamentos – em nível e em dois níveis • sistemas anti-impacto	(tratados na dimensão de segurança)

Nota: (*) oriundo da dimensão tecnológica

Quadro 1. 8 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão ambiental

DIMENSÃO AMBIENTAL	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• licenças para obras de melhoramentos e expansão da oferta • licença ambiental de operação • metodologia de identificação e mensuração dos impactos ambientais • obrigatoriedade de programas ambientais • áreas protegidas e áreas urbanas • compensação ambiental	**Licenciamento ambiental** • regime jurídico do licenciamento • impactos e estudos ambientais – Avaliação de Impactos Ambientais e Avaliação Ambiental Estratégica – Áreas protegidas e compensação ambiental
• resíduos – sólidos, líquidos e gasosos	**Resíduos sólidos**
(adicionado)	**Emissões atmosféricas**
(adicionado)	**Recursos hídricos**
• questões sanitárias	**Questões sanitárias**
• ruído – interno e externo sobre áreas lindeiras • vibração – interna e externa sobre áreas lindeiras	**Ruídos e vibrações**
• planos de contingência em caso de acidentes ambientais • definições de responsabilidades e penalidades em caso de acidentes ambientais	**Acidentes ambientais**
• produtos perigosos – considerando bagagens, encomendas e pontos de abastecimento	**Produtos perigosos**
• (adicionado)	**Promoção, gestão e reforço da segurança ferroviária**

Quadro 1. 9 – Grupos de assuntos objeto de análise na dimensão de segurança

DIMENSÃO DE SEGURANÇA	
ASSUNTOS DEFINIDOS NO RELATÓRIO 1A-1	**GRUPOS / ITENS**
• treinamento de agentes de segurança e de operadores dos serviços • inspeção/fiscalização – relativas à manutenção de veículos, tipo de carga e encomendas transportadas, condições da via, sinalização interna e externa, condições das estações, condições de evacuação e acessibilidade em casos de emergência, etc.	**Certificação e autorização de segurança**
(adicionado)	**Autoridade responsável pela segurança**
(adicionado)	**Segurança no trabalho**
• medidas preventivas – relacionadas aos equipamentos, vias, estações, serviços, veículos, acessibilidade, etc. • sistemas anti-impacto – falha segura • passagem em nível e segregação de via, interface com áreas protegidas ou com restrição • trens mistos de passageiros e cargas • cargas perigosas • plano de contingência – medidas preventivas, procedimentos de alerta e alarme, medidas de enfrentamento ao evento adverso, medidas emergenciais de socorro e auxílio às vítimas • acidente e incêndio com identificação de responsabilidade ou não • verificação de procedimentos e responsabilidades em caso de acidentes • seguros, inclusive de responsabilidade civil	**Acidentes e incidentes**
• polícia ferroviária	**Danos intencionais e polícia ferroviária**
(adicionado)	**Segurança na interoperabilidade**
• sinalização • passagem em nível e segregação de via, interface com áreas protegidas ou com restrição • sistemas de controle de velocidade • sistemas anti-impacto – falha segura	**Controle, comando e sinalização**
(adicionado)	**Outros**

Saliente-se que, embora todos os assuntos tenham sido exaustivamente pesquisados, nem todos foram encontrados, explícita ou implicitamente, nas legislações dos respectivos países e regiões. Para aqueles que não tiveram conteúdo identificado nas pesquisas, optou-se por não os mencionar nas análises e comparações apresentadas neste estudo. Contudo, na estrutura do relatório foram mantidos os grupos constantes dos Quadros 1.3 a 1.9, mesmo quando nenhum dos itens que os compõem foram encontrados. Nesse caso, informou-se sobre a inexistência dos itens.

Com relação aos itens que compõem o grupo "tipologia e classificação da prestação do serviço", da dimensão operacional e tecnológica, é importante ressaltar que as informações obtidas a partir das análises das legislações foram poucas, ou quase nenhuma. Contudo, novo levantamento em outras fontes será realizado por ocasião do desenvolvimento do Produto 2 – Conceituação e organização sistêmica dos serviços, do qual os assuntos desse grupo são objeto, de maneira a trazer os subsídios que lhe forem necessários.

2 DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

2.1 Contextualização

2.1.1 Caracterização

A República Federativa do Brasil é formada por 27 unidades federativas, com um território de 8.515.767,049 km². No Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, o País tinha 190.732.694 de habitantes e estimada em 204.440.972 em 2015. Dessa população, 85,43% residem em área urbana (IBGE, 2016c).

O Brasil tem a maior população entre os países da América do Sul. São Paulo é a cidade mais populosa, com cerca de 11.967.825 hab. estimados em 2015. As cinco unidades federativas mais populosas são: São Paulo, com 41.262.199 hab. em 2010 e 44.396.484 hab. estimados em 2015; Minas Gerais, com 19.597.330 hab. em 2010 e 20.869.101 hab. estimados em 2015; Rio de Janeiro, com 15.989.929 hab. em 2010 e 16.550.024 hab. estimados em 2015; Bahia, com 14.016.906 hab. em 2010 e 15.203.934 hab. estimados em 2015; e, Rio Grande do Sul, com 10.693.929 hab. em 2010 e 11.207.972 hab. estimados em 2015 (IBGE, 2016b).

As Regiões Metropolitanas (RMs) mais populosas do País, ainda de acordo com o Censo de 2010, são: São Paulo (SP), com 19.683.975 hab. em 2010 e 21.090.791 hab. estimados em 2015; Rio de Janeiro (RJ), com 11.835.708 hab em 2010 e 12.280.703 hab. estimados em 2015; Belo Horizonte (MG), com 5.424.701 hab. em 2010 e 5.829.921 hab. estimados em 2015; Porto Alegre (RS), com 3.958.985 hab. em 2010 e 4.258.926 hab. estimados em 2015; e, Brasília (DF), com 3.717.728 hab. em 2010 e 4.201.737 hab. estimados em 2015 (IBGE, 2016a, 2016f).

Em relação à economia, o Produto Interno Bruto (PIB) em 2013 foi de US$ 2.243.854 milhões, com PIB per capita de US$11.199 (IBGE, 2016c). Ainda segundo a mesma fonte, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 2013, alcançou o valor de 0,744, classificado na faixa de alto desenvolvimento humano, o que colocou o País na 79º posição mundial. Quanto ao Índice de Gini, segundo o Banco Mundial (2016), para o ano de 2013 foi de 0,519.

Um resumo desses dados pode ser visualizado no Quadro 1.10.

Quadro 1. 10 – Características gerais do Brasil

Características gerais do Brasil	
Localização	América do Sul
Área	8.515.767,049 km²
População (2010 e estimativa 2015)	190.732.694 hab. e 204.440.972 hab.
População de cidade/RM atendida pelo STFPs urbano/suburbano (2010 e estimativa 2015)	5.360.135 hab. e 5.689.019 hab.
População de São Paulo (2010 e estimativa 2015)	41.262.199 hab. e 44.396.484hab.
População de Minas Gerais (2010 e estimativa 2015)	19.597.330 hab. e 20.869.101 hab.
População do Rio de Janeiro (2010 e estimativa 2015)	15.989.929 hab. e 16.550.024 hab.
População da Bahia (2010 e estimativa 2015)	14.016.906 hab. e 15.203.934hab.
População do Rio Grande do Sul (2010 e estimativa 2015)	10.693.929 hab. e 11.207.972hab.
População da RM de São Paulo (2010 e estimativa 2015)	19.683.975 hab. e 21.090.791 hab.
População da RM do Rio de Janeiro (2010 e estimativa 2015)	11.835.708 hab. e 12.280.703 hab.
População da RM de Belo Horizonte (2010 e estimativa 2015)	5.424.701 hab. e 5.829.921 hab.
População da RM de Porto Alegre (2010 e estimativa 2015)	3.958.985 hab. e 4.258.926 hab.
População da RM de Brasília (2010 e estimativa 2015)	3.717.728 hab. e 4.201.737 hab.
População urbana (2010)	85%
População rural (2010)	15%
PIB (2013)	US$ 2,244 trilhões
PIB per capita (2013)	US$ 11.199
Índice de Gini (2013)	0,519
IDH (2013)	0,744 (79°)

Fonte: adaptada do IBGE (2016b, 2016c, 2016f).

O relevo brasileiro é constituído, basicamente, por grandes maciços cristalinos (36%) e grandes bacias sedimentares (64%). Aproximadamente 93% do território brasileiro apresenta altitudes inferiores a 900 m. Em grande parte as estruturas geológicas são muito antigas (SCHNEEBERGER; FARAGO, 2016).

2.1.2 Sistemas de transporte ferroviário de passageiros

Dados da CIA (2016), relativos ao ano de 2008, apresentam a rede ferroviária brasileira como a 10ª maior do mundo em extensão, com 28.538 km. A maioria da rede ferroviária, 22.717 km, tem bitola de 1,000 m. Os outros de bitola larga (de 1,600 m) somam 5.627 km dos quais 467 km são eletrificados, os 194 km restantes possuem bitola de 1,440 m. A densidade ferroviária é de aproximadamente 3,35 km de ferrovias/1.000 km² de território. A Figura 1.1 mostra a rede ferroviária brasileira.

Figura 1. 1 – Rede ferroviária brasileira

Fonte: ANTT (2016).

Em 2013 foram transportados 2,7 bilhões de passageiros por trens urbanos e metrôs (ANPTrilhos, 2016) e 1,19 milhões de passageiros por transporte ferroviário de longa distância (CNT, 2016). No Quadro 1.1 pode-se visualizar a distribuição modal de transporte de passageiros no Brasil.

Quadro 1. 11 – Distribuição modal de transporte de passageiros no Brasil

Modal	Rodoviário (2011)	Ferroviário (2013)	Aquaviário* (2012/2013)	Aeroviário** (em 2013)	Total
	Interestadual/ internacional	Longa distância			
Passageiros	131.561.738	1.190.000	732.163	134.785.561	268.269.462
Percentagem	49,0%	0,4%	0,3%	50,2%	100,0%

Fonte: adaptada da CNT (2016).

Os contratos de concessão dos serviços ferroviários, derivados do Programa Nacional de Desestatização implantado em 1992, definiram entre as obrigações das concessionárias "assegurar a qualquer operador ferroviário a passagem de até dois pares de trens de passageiros por dia", não definindo parâmetros operacionais e nem horários. Como os novos operadores foram praticamente formados por empresas com interesse no transporte de carga, a movimentação de passageiros não fez parte de suas prioridades.

O transporte ferroviário regular de passageiros no Brasil, com poucas exceções, ficou concentrado nas regiões metropolitanas, normalmente com o aproveitamento da malha existente da Rede Ferroviária Federal S.A. Os únicos serviços interestaduais são:

a) Estrada de Ferro Carajás (EFC), ligando os estados do Maranhão e Pará, com 892 km em bitola 1,600 mm, não eletrificada, transportando 1.300 pass./dia e operados pela Vale. Os serviços ofertados são o executivo e o econômico (VALE, 2016a).
b) Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), ligando Cariacica (ES) e Belo Horizonte (MG), com 664 km de extensão em bitola métrica, não eletrificada, transportando aproximadamente um milhão de passageiros por ano e operados pela Vale. Os serviços ofertados são o executivo e o econômico (VALE, 2016b).

A prestação desses serviços está sob a concessão da Vale S.A. A Estrada de Ferro Carajás atende a uma área com 1.583.743 hab. em 2010 e 1.696.056 hab. estimados em 2014, e Estrada de Ferro Vitória a Minas atende a uma área com 3.776.392 hab. em 2010 e 3.992.963 hab. estimados em 2014.

Além desses, tem-se o Trem da Serra do Mar Paranaense, entre Curitiba/PR e Paranaguá/PR, em um trecho de 110 km de extensão, em bitola métrica e não ele-

trificado, operado pela Serra Verde Express Ltda. Embora possua característica de trem turístico, trata-se de um serviço regular delegado sob regime de permissão que, por ser operado em uma ferrovia concedida pela União, está sob sua competência. Outro serviço federal com finalidade turística considerado regular é operado no trecho compreendido entre Cosme Velho e o Alto do Corcovado, o Trem Turístico do Corcovado. O serviço, operado em 3,8 km de via, foi delegado à empresa Esfeco Administração Ltda. sob regime de autorização.

2.1.3 Arranjo institucional

De acordo com a Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992, o Brasil adota a forma de governo republicana com sistema presidencialista. O Estado brasileiro é organizado em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário; o Chefe do Poder Executivo é o Presidente da República.

No que tange às relações internacionais, o Brasil é membro de diversos organismos de integração regional, dentre os quais destacam-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Na integração interregional, o País é membro do BRICS, grupo de coordenação política entre alguns dos principais países emergentes – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O grupo que vem ganhando preponderância no cenário internacional nos últimos anos devido ao crescente peso econômico e político dessas nações (ITAMARATY, 2016).

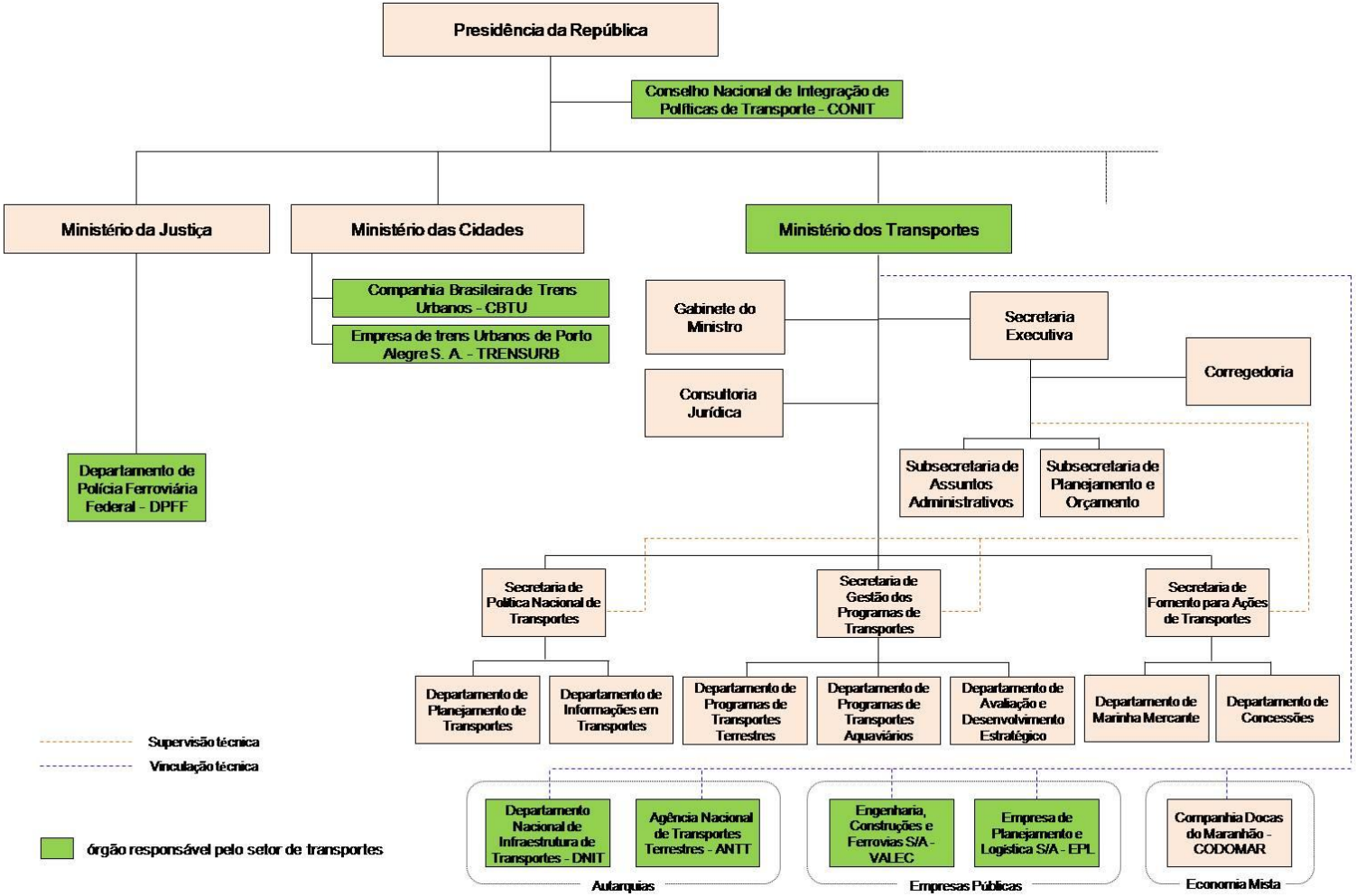
Todo o processo de planejamento, regulação e controle do Sistema de Transporte Ferroviário Brasileiro, especialmente o de passageiros, passou para o controle da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada como uma autarquia federal pela Lei nº 10.233, em 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes. Sob sua competência estão as linhas de trens regulares supracitadas e os serviços turísticos, histórico-culturais e comemorativos, classificados como não regulares, operados na malha concedida pela União.

Ainda sob competência federal estão os serviços metroviários/trens urbanos nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Maceió, João Pessoa e Natal, a cargo da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), uma sociedade de economia mista, e na região metropolitana de Porto Alegre, a cargo da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), ambas vinculadas ao Ministério das Cidades pelo Decreto nº 4.566, de 1° de janeiro de 2003.

Em 1993, foi editada a Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, dispondo sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbanos e suburbanos, da União para os estados e municípios. Com fundamento nessa Lei, os sistemas de trens urbanos de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza foram transferidos para os respectivos governos estaduais.

A Figura 1.2 mostra a estrutura organizacional do setor de transportes no Brasil.

Figura 1. 2 – Organograma do setor de transportes a partir de 2012



Fonte: própria (2016).

2.2 Dimensão jurídico-legal

A dimensão jurídico-legal tem por objetivo apresentar o atual marco legal brasileiro concernente ao setor de transporte ferroviário de passageiros e, sob uma perspectiva puramente jurídico-legal, ressaltar alguns dos principais pontos críticos correlatos. Para essa finalidade e conforme acordado, foi realizada especificamente a leitura de toda a legislação brasileira. A legislação disponibilizada abrange as normas desde o Brasil Império até a data de emissão deste relatório. Posteriormente, foi realizada seleção de assuntos de interesse do estudo e seu enquadramento de acordo com os seguintes grupos: regime; objeto; critérios de seleção; remuneração; infraestrutura disponível e gestão; agentes exploradores de infraestrutura e do serviço; regulação e controle.

Para tanto, a metodologia utilizada foi a seguinte: primeiramente, foi preparado relatório e análise da legislação promulgada pela União com abrangência federal e, em seguida, da legislação relativa a determinadas regiões metropolitanas. O primeiro item, denominado Nível Nacional e Federal, contempla as normas aprovadas pela União, sejam tais normas de competência exclusiva da União ou não (isto é, de competência concorrente com os demais entes federativos ou mesmo de competência comum a todos os entes), e sejam de abrangência nacional (vinculando todos os níveis da Federação) ou somente federal (abrangendo somente o nível federal).

No item intitulado Região Metropolitana, foram analisadas as regras das regiões metropolitanas solicitadas, quais sejam: São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. Nesse ponto, foram analisadas as normas regionais, tanto dos estados quanto dos municípios, que complementam a legislação de abrangência nacional.

2.2.1 Regime

2.2.1.1 Tratamento constitucional e competências

O tratamento constitucional atribuído ao transporte está consignado expressamente no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ao considerá-lo, a partir da recente Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, como um direito social. A previsão do transporte na categoria de um direito social possui importantes impactos, no que toca ao regime aplicável, posto que atrai para si, no caso de transporte público coletivo, as regras atribuíveis aos serviços públicos, regu-

lados pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Além disso, é um direito autoaplicável, e de prestação obrigatória pelo Estado, seja União, municípios, estados federados ou Distrito Federal, conforme competências atribuídas pela Constituição.

Para se entender a quem cabe a competência para legislar sobre transporte ferroviário de passageiros, regular e/ou prestar esse serviço, é preciso compreender o seguinte: a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da CF/1988 (art. 18). Em seu Capítulo III, a CF/1988 define, em meio a outros pontos, a distribuição de competências entre tais entes federados, podendo essas competências serem exclusivas, privativas, concorrentes ou comuns[1], dependendo do que dispuser a lei.

Compete à lei dispor sobre a ordenação dos transportes terrestres, devendo ser observados, quanto à ordenação do transporte internacional, os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade (CF/1988, art. 178). Especificamente quanto ao transporte ferroviário nacional, a competência para operação e regulação do transporte segue as regras descritas.

2.2.1.1.1 *União*

À União compete explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, “os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território” (CF/1988, art. 21, XII, d), não havendo distinção quanto a transporte ferroviário de cargas ou de passageiros.

À União compete, ainda, segundo a CF/1988, legislar privativamente sobre “diretrizes da política nacional de transportes” (art. 22, IX), “trânsito e transporte” (art. 22, XI) e “competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federal” (CF/1988, art. 22, XXII) e também compete instituir diretrizes para o desenvolvi-

[1] A competência exclusiva pode ser entendida como aquela atribuída tão somente a um dos entes federados – refere-se, portanto aos temas listados no artigo 21, da CF/1988. Já a competência privativa diz respeito à competência de um só ente, mas que pode ser delegada por lei complementar a outro, como é o caso dos incisos elencados no artigo 22, da CF/1988, ou, ainda, que pode ser legislado por outro ente, em caso de ausência de regulamentação (essa é a chamada competência suplementar). Por sua vez, a competência comum é aquela atribuída a todos os entes e refere-se a matérias administrativas, de acordo com o artigo 23, da CF/1988. Por fim, tem-se a competência concorrente, de acordo com a qual, caberá aos entes regularem sobre a mesma material, observando sempre a orientação geral da legislação promulgada pelo ente hierarquicamente superior. Vale apenas mencionar que, para algumas matérias específicas, a CF/1988 prevê, ainda, a competência concorrência residual (arts. 154 e 195) e a concorrência remanescente (art. 25).

mento urbano, inclusive transportes urbanos (art. 21, XX) e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

2.2.1.1.2 *Delegação de competência da União para estados, Distrito Federal ou municípios*

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece que a União poderá 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, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim (art. 16, § 2º).

A Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993, por sua vez, veio dispor sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbanos e suburbanos, da União para os estados e municípios. Por essa norma, por exemplo, foi determinada a transferência à União da totalidade das ações de propriedade da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. (Agef) no capital da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), duas empresas que, à época, eram controladas pela RFFSA e responsáveis pela exploração de serviços de transporte urbano e metropolitano. Ainda segundo essa norma, após a referida transferência a União foi autorizada a promover a cisão da CBTU e também a alienar, a qualquer título, inclusive mediante doação, ao Estado do Rio Grande do Sul e ao Município de Porto Alegre, as ações de sua propriedade na Trensurb (art. 4º). A União, no entanto, transferiu apenas parcialmente essas ações. Já quanto à CBTU, o transporte ainda é realizado pela própria empresa nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, João Pessoa, Natal e Maceió, como subsidiária integral da União.

2.2.1.1.3 *Municípios*

Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, aí incluídos os de transporte coletivo, que têm caráter essencial (CF/1988, art. 30, V). Embora não haja menção a transporte ferroviário especificamente, entende-se incluído esse modal na esfera municipal quando se tratar de transporte unicamente local, dentro dos limites

do município. Também é da competência legislativa dos municípios a tarefa de "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, I), e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (art. 30, II). Essa competência municipal constitucional está devidamente refletida na Lei nº 12.587/2012, segundo a qual é atribuição dos municípios, entre outras, "prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial" (art. 18, II).

2.2.1.1.4 *Estados*

Os estados, por sua vez, possuem competência residual, sendo a eles reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (art. 25, § 1º). Por exclusão, a partir das competências expressas da União e dos municípios, resta aos estados a competência para exploração dos serviços de transporte ferroviário que extrapolem fronteiras municipais, porém, dentro dos limites do território estadual. Reflexo dessa previsão está na já mencionada Lei nº 12.587/2012, segundo a qual aos estados cabe "prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano" (art. 17, I). A regra da competência residual dos estados estende-se às atribuições legislativas.

2.2.1.1.5 *Distrito Federal e territórios*

Por fim, ao Distrito Federal e aos territórios, a Constituição não atribui expressamente competência para exploração de atividades, mas dispõe expressamente que a competência legislativa de tais entes é idêntica àquela atribuída aos estados e municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º).

Importa registrar também que a Lei nº 12.587/2012, ao tratar de serviços públicos de transporte coletivo urbano, dispõe que "aplicam-se ao Distrito Federal, no que couber, as atribuições previstas para os Estados e os Municípios" (art. 19).

2.2.1.1.6 *Considerações gerais*

Seja de que ente for a competência, a prestação de serviços públicos incumbirá ao Poder Público de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (CF/1988, art. 175). Note-se que foram mencionadas apenas as modalidades de concessão e permissão, dando a entender que atividades delegadas pelo Poder Público por meio de autorização não seriam serviços pú-

blicos, afastando a aplicação do regime típico aplicável a essa forma de serviço, como aquelas regras previstas na Lei de Serviços Públicos (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

A Lei nº 8.666, promulgada em 21 de junho de 1993, também conhecida como a Lei das Licitações, institui as normas para licitação e a Lei nº 8.987/1995, sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos prevista no citado artigo 175 da Constituição Federal e, portanto, do transporte ferroviário de passageiros.

Embora a estrutura de competências atual seja clara, e atribua aos estados a exploração do transporte ferroviário de passageiros, chama a atenção que algumas metrópoles ainda tenham tal serviço explorado pela União, por intermédio da CBTU.

Outro ponto que merece melhor regramento no marco dos serviços públicos brasileiros é a possibilidade de sua prestação via autorização. Embora a Constituição seja clara ao definir que só podem ser prestados via concessão ou permissão, há leis que preveem a autorização como apta para tanto (por exemplo, a Lei nº 9.491 de 1997, que revogou a Lei nº 8.031 de 1990). A legislação pode ser mais clara no sentido de que só possam ser autorizados aqueles serviços de transporte não tidos como essenciais (por exemplo, transporte de caráter eminentemente privado), os quais não estariam sujeitos aos preceitos da Lei nº 8.987/1995. Saliente-se, ademais, a existência de divergência doutrinária sobre o tema. É majoritária, entretanto, a corrente que sustenta a impossibilidade da delegação para a prestação de serviços públicos na modalidade de autorização.

2.2.1.2 Regimes de exploração e instrumentos contratuais

2.2.1.2.1 *Breve histórico*

Ao tempo do Brasil Império, decretos imperiais conferiam a empresários os direitos de incorporarem sociedades para a construção e exploração de estradas de ferro, por períodos que poderiam chegar a 90 anos. Ainda durante boa parte do Regime Republicano atual, instalado em 1889, vigia regra similar, porém, já havendo ferrovias pertencentes à própria União e concedidas a empresas privadas. Como exemplo vê-se no Decreto nº 11.905, de 19 de janeiro de 1916, por meio do qual foi realizada a concessão da construção e exploração da Ferrovia Donna Thereza Christina, em Santa Catarina e da Estrada de Ferro do Paraná.

Em 1957, criou-se a RFFSA, por meio da Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, tendo a ela sido incorporadas todas as estradas de ferro de propriedade da União. À RFFSA cabia a administração, exploração e conservação de tais ferrovias. Em 1990, porém, com a criação do Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e com a inserção da RFFSA no referido plano, por meio do Decreto nº 473, de 10 de março de 1992, foi iniciado o processo de desestatização das ferrovias federais ou, como referido na própria lei, a privatização (art. 7º) de tais vias.

Em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.666 que, conforme visto, é responsável por regular o regime de licitações dos serviços públicos em âmbito nacional. Já em 1995, foi promulgada a Lei nº 8.987 que, como mencionado (Tratamento Constitucional e Competências), dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da CF/1988 e, em 7 de julho de 1995, foi promulgada, então, a Lei nº 9.074 que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. A sujeição das ferrovias federais ao regime de concessão ou permissão é expressa pela Lei nº 9.074/1995, a qual determina que se sujeitam a tais formas de contratação as "vias federais, precedidas ou não da execução de obra pública".

Posteriormente, o Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, ao aprovar o Regulamento dos Transportes Ferroviários, refletiu tal determinação, estabelecendo que a construção de ferrovias, a operação ou exploração comercial dos serviços de transporte ferroviário poderão ser realizadas pelo Poder Público ou por empresas privadas, estas mediante concessão da União (art. 2º). Ainda de acordo com o referido Decreto, a desativação ou erradicação de trechos Ferroviários integrantes do Subsistema Ferroviário Federal, comprovadamente antieconômicos e verificado o atendimento da demanda por outra modalidade de transporte, depende de prévia e expressa autorização do Poder Executivo Federal (art. 3º).

Em 9 de setembro de 1997, foi promulgada a Lei nº 9.491 que revogou a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e passou, então, a regular o PND, estatuindo que poderiam ser objeto de desestatização "os serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização" (art. 2º, III). A lei ainda definiu desestatização como

> a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade (art. 2º, § 1º, 'b').

Em 5 de junho de 2001, foi instituída a Lei nº 10.233 que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, além de criar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Essa lei veio tratar também dos regimes de exploração, como será aprofundado a seguir.

2.2.1.2.2 *Abrangência das normas*

Importante atentar que a Lei nº 8.987/1995, a Lei nº 9.074/1995 e a Lei nº 8.666/1993 regulam regime de contratação em todas as esferas (federal, estadual e municipal), salvo alguns pontos específicos devidamente apontados, aplicáveis somente à esfera federal.

Vale ressaltar, a título ilustrativo, que a Lei nº 10.233/2001 é igualmente de abrangência nacional, vinculando todos os entes da Federação, muito embora contenha dispositivos aplicáveis somente à União (como ao instituir e regular o Sistema Federal de Viação, sob jurisdição da União, no artigo 3º).

2.2.1.2.3 *Princípios gerais e específicos do transporte de passageiros*

A Lei nº 10.233/2001, ao tratar do gerenciamento da infraestrutura e operação dos transportes aquaviário e terrestre, menciona, entre princípios genéricos, a proteção do interesse nacional, a promoção do desenvolvimento econômico-social e a proteção dos interesses dos usuários e defesa do meio ambiente (art. 11, I, II e V), havendo outros especialmente voltados ao transporte de passageiros. Dentre estes, destacam-se a importância de “assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades” (art. 11, VIII) e de “estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos". Deve ainda o Poder Público, em suas diferentes esferas, “aproveitar as vantagens comparativas dos diferentes meios de transporte, promovendo sua integração física e a conjugação de suas operações, para a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens” (art. 12, II).

2.2.1.2.4 *Transporte regular e não regular*

Por oportuno para esta parte do estudo, destaque-se a distinção trazida pela

Lei nº 10.233/2001 entre transporte coletivo de passageiros regular e não regular. Embora a lei não defina as duas modalidades, pode-se apreender que o transporte regular possui natureza constante, formado por linhas de transporte com quadro de horários pré-estabelecido. O transporte não regular, por sua vez, caracteriza-se por ser um transporte de caráter eventual, sem constância e sem caráter de serviço público essencial (Resolução ANTT nº 359, de 26 de novembro de 2003).

Em relação ao transporte não regular, vale observar que, nos termos da Lei nº 10.233/2001, cabe à ANTT "contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória das ferrovias, em cooperação com as instituições associadas à cultura nacional, orientando e estimulando a participação das concessionárias do setor" (art. 25, VII). Esse artigo foi posteriormente regulamentado pela Resolução ANTT nº 359, de 26 de novembro de 2003, que elenca procedimentos e requisitos para obtenção da autorização a ser emitida pela agência. Entre outros pontos, essa Resolução regula questões como o compartilhamento de vias entre a autorizatária do serviço não regular e a concessionária da ferrovia, como será visto no item Infraestrutura disponível e Gestão a seguir.

2.2.1.2.5 *Regimes de contratação*

Como já mencionado, seja de que ente for a competência, a prestação de serviços públicos cabe ao Poder Público de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (CF/1988, art. 175), não sendo considerados serviços públicos aqueles delegados por autorização. As autorizações também são uma forma de prestação de serviços de transporte, embora, pelo arquétipo constitucional, não se prestariam para a prestação de serviços públicos, mas somente para que não tenham essa característica.

É interessante analisar as características de cada um dos três regimes. Ademais, é importante também abordar as Parcerias Público-Privadas (PPPs), que são um tipo de concessão com características próprias.

2.2.1.2.6 *Concessão*

A Lei nº 8.987/1995 definiu concessão de serviço público como:

> a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e

risco e por prazo determinado (art. 2º, II).

Trata-se, portanto, de serviço público cuja titularidade para exploração cabe à União, sendo, todavia, delegada a interessado privado por meio de uma contratação firme, com prazo determinado. Deverá a exploração, portanto, ser sempre precedida de contrato, independente de envolver obra pública ou não (art. 4º).

O contrato de concessão deverá não apenas refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora, como possuir cláusulas essenciais, entre as quais destacam-se:

a) prazo de vigência da concessão e condições para sua prorrogação;
b) modo, forma e condições de exploração da infraestrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;
c) tarifas e os critérios para reajuste e revisão das mesmas (os quais devem considerar: os aspectos relativos a redução ou desconto de tarifas; e a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade da concessionária);
d) receitas complementares ou acessórias e receitas provenientes de projetos associados;
e) direitos, garantias e obrigações dos usuários, da Agência e da concessionária;
f) critérios para reversibilidade de ativos;
g) regras sobre solução de controvérsias relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem;
h) casos de rescisão, caducidade, cassação, anulação e extinção do contrato, intervenção ou encampação, e de declaração de inidoneidade.

A fim de dar publicidade ao processo, a Lei nº 10.233/2001 determina que os contratos deverão ser publicados por extrato, no Diário Oficial da União, como condição de sua eficácia.

De acordo com a Lei nº 10.233/2001, em seu artigo 34-A, em caso de concessões delegadas pela ANTT haverá o direito à exclusividade para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, e para a prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura. O mesmo dispositivo

dá poderes à Agência para disciplinar o regulamento das referidas concessões.

Apesar dessa previsão de exclusividade vista, cabe destacar que, de acordo com a Lei nº 8.987/1995, "a delegação de concessão ou permissão não tem em regra caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o artigo 5º desta Lei" (art. 16). Tal aparente conflito pode ser resolvido pela aplicação direta do critério de especialidade e do critério temporal, de acordo com os quais a Lei nº 10.233/2001, por regular o setor ferroviário e ser mais nova que a Lei dos Serviços Públicos, deve prevalecer sobre esta.

2.2.1.2.7 *Permissão*

A permissão de serviço público, por sua vez, é definida como

> a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (art. 2º, IV da Lei nº 8.987/1995).

A permissão possui, portanto, como principal característica diferenciadora em relação à concessão, a precariedade que confere ao poder concedente a prerrogativa de terminá-la a qualquer momento, por meio de resilição unilateral. Desta forma, a permissão deverá ser formalizada mediante contrato de adesão.

Como regra, a Lei nº 10.233/2001 aplica às permissões as normas relativas à concessão. Contudo, há relevantes distinções a serem observadas.

A primeira delas está contida no artigo 38 da Lei que esclarece não possuírem as permissões caráter de exclusividade. Ademais, a Lei exige que o edital de licitação relativo à permissão contenha regras sobre "o modo, a forma e as condições de adaptação da prestação dos serviços à evolução da demanda", além das "características essenciais e a qualidade da frota a ser utilizada" (art. 38, § 2º).

Importa, ainda, mencionar o artigo 41 da Lei nº 10.233/2001, no qual é estabelecido que a ANTT poderá autorizar a utilização de equipamentos de maior capacidade e novas frequências e horários, nos termos da permissão delegada, em função das mudanças de demanda.

2.2.1.2.8 *Autorização*

As autorizações não estão reguladas pela Lei nº 8.987/1995, pois, conforme mencionado, a CF/1988 não as prevê como modalidade para prestação de serviços

públicos. Todavia, essa modalidade de delegação consta da Lei nº 10.233/2001. Diferentemente da permissão e da concessão, a Lei nº 10.233/2001, nos termos de seu artigo 43, permite que as autorizações sejam realizadas sem prévia licitação e que seus objetos sejam exercidos em liberdade de preços, tarifas e fretes e em ambiente de livre e aberta competição. Nesse sentido, os preços dos serviços autorizados serão, de acordo com o artigo 45, livres, "reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico".

A Lei estabelece que as autorizações não terão prazo específico e que se extinguirão apenas pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação.

O artigo 44, incisos I e II, da Lei nº 10.233/2001 especifica que a autorização deverá prever, entre outras informações, as condições para sua adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações à preservação do meio ambiente e às condições para sua anulação ou cassação.

Quanto à já mencionada precariedade das autorizações, vale observar que o artigo 47 da Lei nº 10.233/2001 afirma que as empresas autorizadas não terão direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da delegação da autorização ou do início das atividades. Desta forma, qualquer alteração deverá prever um prazo de adaptação.

2.2.1.2.9 *Aplicação de cada uma das três principais modalidades de delegação*

Conclui-se, após análise das normas mencionadas, que o regime de delegação brasileiro no que se refere ao transporte ferroviário de passageiros segue o regime geral de delegação da Constituição Federal. Caracterizada como serviço público, tal atividade (de construção e operação, somente de operação da via férrea, ou somente prestação do serviço de transporte sem exploração da via) poderá ser delegada a terceiros, mantendo-se, sob poder da ANTT, o poder de regulamentação e de polícia. Além disso, o referido regime permite, ainda, a delegação por autorização, cujo regramento mostra-se bem mais flexível, por afastar a necessidade de licitação e a exclusividade na prestação de determinado serviço de transporte.

A Lei nº 10.233/2001, por seu turno, estabelece com precisão que tipo de serviço de transporte deverá ser prestado em cada uma das modalidades, quais sejam: concessão, permissão e autorização. Como regra geral, a concessão deverá ocorrer quando, associada à exploração do serviço propriamente dito, há a exploração de infraestrutura, podendo ou não ser precedida de obra pública (art. 13, I). Assim, de-

pende de concessão a exploração das ferrovias que compõem a infraestrutura do Sistema Nacional de Viação e o transporte ferroviário de passageiros e cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária (art. 14, I, "a" e "b").[2]

Por meio de permissões, dá-se a prestação regular de serviços de transporte ferroviário de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura (art. 13, IV e art. 14, IV, "a" e "b"). Ademais, a delegação do transporte ferroviário não regular de passageiros, não associado à exploração da infraestrutura, e do transporte ferroviário de cargas não associado à exploração da infraestrutura, por operador ferroviário independente deverão ocorrer por meio de autorização (art. 13, V, "a", "d" e "e" e art. 14, III, "b", "f", "i" e "j").

Quanto à autorização, importa registrar que, dada a sua precariedade, a empresa autorizatária não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da delegação da autorização ou do início das atividades, devendo observar as novas condições impostas por lei e pela regulamentação, que lhe fixará prazo suficiente para adaptação (art. 47). Tampouco a autorização terá prazo de vigência, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação (art. 43, I, II e III). Difere ainda, a autorização, das permissões e concessões por não ser necessária licitação e por poder ser exercida com liberdade de preços, tarifas e fretes, em ambiente de livre competição.

Em linhas gerais, esse é o cenário quanto aos regimes de contratação aplicáveis, apresentado no Quadro 1.12.

Quadro 1. 12 – Regimes de contratação aplicáveis ao transporte ferroviário de passageiros

Resumo dos regimes de contratação aplicáveis ao transporte ferroviário de passageiros		
Concessão	Permissão	Autorização
Transporte ferroviário **regular** de passageiros.		Transporte ferroviário **regular** de passageiros **em caso de emergência**.
Serviço de transporte ferroviário de passageiros que envolva conjuntamente a exploração de infraestrutura de transporte (eventual construção, operação, manutenção).	Serviço de transporte ferroviário de passageiros desvinculado da exploração de infraestrutura.	Serviço de transporte ferroviário **não regular** de passageiros, não associado à exploração da infraestrutura.

Fonte: própria (2016).

[2] A título de exemplo, vale referência ao Leilão de Concessão nº 001/2010, promovido pela ANTT, para concessão para exploração de serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros por Trem de Alta Velocidade (TAV), na Estrada EF 222, ligando os Municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas. O certame acabou sendo deserto, pois nenhuma empresa apresentou a documentação mínima, conforme Resolução ANTT nº 3.724/2011.

2.2.1.2.10 *Parcerias público-privadas*

Além das modalidades vistas e usualmente adotadas, outra forma de contratação entre a iniciativa privada e a Administração Pública, de merecido destaque para a presente análise, é a constituição das chamadas PPPs. De acordo com a Lei nº 11.079/2004, uma PPP é espécie do gênero concessão, podendo ela ser patrocinada ou administrativa. Enquanto a concessão patrocinada é aquela em que há concessão de serviços públicos ou de obras públicas envolvendo, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (art. 2º).

Importa mencionar que uma PPP não pode ser celebrada quando o valor do contrato for inferior a R$ 20 milhões ou quando o período de prestação do serviço for inferior a cinco anos ou, ainda, quando se tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Ou seja, a PPP é modalidade de concessão para grandes projetos de infraestrutura e exploração de serviços públicos.

Além disso, em seu artigo 5º, a Lei ora sob análise estabeleceu que os contratos de parceria público-privada, além de contarem com as cláusulas essenciais estabelecidas no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995[3], deverão conter outras cláusulas, den-

[3] Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:
I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;
II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
IX - aos casos de extinção da concessão;
X - aos bens reversíveis;
XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
XII - às condições para prorrogação do contrato;
XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e
XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.
Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de

tre as quais se destacam:

a) prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a cinco, nem superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação;
b) a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; e
c) o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.

A contratação de empresas para constituição de PPPs, seguindo as estipulações constitucionais, deverá ocorrer por meio de licitação na modalidade de concorrência (art. 10). De acordo com a Lei nº 11.079/2004, importa mencionar, ainda, que, para as concessões patrocinadas são aplicadas, subsidiariamente, o disposto na Lei nº 8.987/1995, enquanto, para as concessões administrativas, apenas algumas normas específicas da Lei nº 8.987/1995 serão aplicadas.

2.2.1.2.11 *Outras formas de contratação*

Resta destacar a possibilidade de a ANTT autorizar a prestação de serviços de transporte sujeitos a outras formas de delegação, apenas nas hipóteses de caráter especial e de emergência. Sendo que, no caso de autorização em caráter de emergência, esta vigorará por prazo máximo e improrrogável de 180 dias, não se aplicando a liberdade de preços referida anteriormente e sim o regime de preços estabelecido pela ANTT (art. 49, § 1º da Lei 10.233/2001).

Note-se, pela análise legal realizada, que a distinção do que venha a ser considerado serviço público é de fundamental relevância para a matéria aqui tratada, apesar de pouco esclarecida pela legislação, como já apontado, visto ser essencial para definir-se a aplicação do regime de serviços públicos ou não. Além disso, aponta-se a repetição confusa dos artigos 13 e 14 da Lei nº 10.233/2001, em especial quanto aos serviços sob regime de permissão e autorização. Também chama a atenção a falta de uma definição legal do que seja serviço de transporte regular e não regular de passageiros, haja vista que desta distinção depende o regime a ser apli-

obra pública deverão, adicionalmente:
I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e
II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

cado.

No que diz respeito às PPPs, nota-se que esse regime poderia ser aplicado ao transporte ferroviário de passageiros – apesar de divergências quanto à sua aplicação no caso de transporte de carga –, haja visto que com ou sem a necessidade de obra prévia, a PPP envolve prestação de serviço público. A modalidade de PPP patrocinada, ou seja, voltada para a hipótese de o serviço prestado não envolver receita suficiente para o equilíbrio econômico-financeiro do projeto, dependendo, assim, de uma complementação paga pelo poder concedente, mostra-se, portanto, bastante atraente para as futuras concessionárias.

Não se pode deixar de comentar, por outro lado, as divergências doutrinárias quanto à constitucionalidade do sistema de garantias a serem oferecidas pelo parceiro público. Resumidamente, tem-se que são três os principais aspectos questionados e que precisam de confirmação do Judiciário para que sua aplicação não signifique risco ao operador do serviço a ser concedido:

a) possível inconstitucionalidade do artigo 8º da Lei 11.079/2004, dado que a concessão de garantia pelo Poder Público deveria ser realizada apenas por lei complementar;
b) possível inconstitucionalidade da vinculação de receitas públicas; e
c) possível inconstitucionalidade dos fundos garantidores por não estarem previstos em lei complementar e por eventual infração ao sistema de precatório.

2.2.2 Objeto

2.2.2.1 Condições contratuais

As condições contratuais envolvem garantias de execução dos serviços, direitos e deveres dos usuários e das delegatárias, alteração e interrupção do serviço, condições da prestação dos serviços.

2.2.2.1.1 *Garantias de execução dos serviços*

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 56, menciona que, por escolha da autoridade competente, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras, cabendo ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

> I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes terem sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
> II - seguro-garantia; e
> III - fiança bancária (art. 56, § 1º, I, II, III da Lei 8.666/1993).

A Lei das Licitações estabelece, ainda, que a garantia não poderá exceder 5% do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, como regra, sendo que, nos termos do artigo 56, § 3º, para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados por meio de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia poderá ser elevado para até 10% do valor do contrato.

Além disso, a garantia deverá ser liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente (art. 56, § 4º), sendo que, nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração Pública, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens (art. 54, § 5º).

No que se refere às PPPs (que podem ser utilizadas para projetos ferroviários), a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (art. 8°), elenca cinco possíveis garantias:

a) vinculação de receitas – observado o disposto no inciso IV do artigo 167 da CF/1988;
b) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
c) contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
d) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; e
e) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade e, ao final, abre a possibilidade de adoção de outros mecanismos previstos em lei.

A definição das garantias é item obrigatório em contratos de concessão e permissão de serviços de transporte (art. 35, VI e 39, VII da Lei nº 10.233/2001).

2.2.2.1.2 *Normas aplicáveis*

Sobre a relação entre o usuário e o prestador de serviço, tem relevo no ordenamento jurídico a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. O referido Código, em seu Capítulo XIV, trata do contrato de transporte e direitos do usuário e, logo em seu artigo 731, estabelece ser transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão sujeito às suas regras, além de normas regulamentares e pelo que for estabelecido nos contratos ou atos de delegação.

Apesar de o Código Civil já estabelecer as regras atinentes ao contrato de transporte, dada que essa é uma relação privada, outras normas regulam a matéria, como a Resolução ANTT nº 44, de 4 de julho de 2002, que estabelece regras concernentes à relação do usuário e o prestador do serviço de transporte ferroviário, e o Decreto nº 1.832/1996, que aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários. Alguns dos dispositivos contidos nas referidas normas podem ser entendidos como contraditórios com relação àquelas estabelecidas pelo Código Civil, como as regras de ressarcimento de tarifa em caso de desistência do usuário (que será visto adiante). Apesar disso e da prevalência da norma civil (art. 732), serão analisados, nos tópicos pertinentes, tanto a Resolução ANTT nº 44/2002, como o Decreto nº 1.832/1996, haja vista tratar-se de normas em vigor cujas regras, em harmonia com o Código Civil são perfeitamente aplicáveis.

2.2.2.1.3 *Direitos e deveres dos usuários*

O artigo 738, do Código Civil, estabelece que o usuário não poderá agir de forma a causar incômodo ou prejuízo aos demais passageiros, ou a danificar o veículo, ou, ainda, de forma a dificultar ou impedir a execução normal do serviço, sujeitando-se às normas estabelecidas pelo transportador, constantes do bilhete ou afixadas à vista dos usuários. Assim, se o prejuízo sofrido pela pessoa transportada for atribuível à transgressão de normas e instruções regulamentares, o juiz reduzirá equitativamente a indenização, na medida em que a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano.

Por outro lado, o Código Civil, em seu artigo 739, determina que o transportador não poderá recusar passageiros, salvo os casos previstos nos regulamentos ou se as condições de higiene ou de saúde do interessado o justificarem.

Ainda no que se refere aos direitos dos usuários, entende-se ser a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que institui o Código de Defesa do Consumidor

(CDC), aplicável às relações concernentes aos contratos de concessão, haja vista a regra estabelecida por seu artigo 6º, X, em que, além de outros são destacados os direitos básicos do consumidor, tais como:

> I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;
> II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;
> III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;
> III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;
> IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;
> V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;
> VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;
> VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;
> VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;
> IX - (Vetado); e
> X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Importa, ainda, mencionar prescrição normativa imposta em seu artigo 7º, que deixa claro o caráter não exaustivo do CDC no que toca aos direitos dos usuários, mencionando a possibilidade inclusive de emissão de regulamentos por autoridades administrativas:

> Art. 7° Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Aqui reside importante polêmica, relativa ao poder normativo de agências reguladoras. Nos termos do artigo 5º, XXXII da CF/1988, “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Questiona-se, diante da exclusividade de lei

para tratar de defesa do consumidor, a validade de regulamentos editados por agências reguladoras acerca de direitos de usuários. Tem-se entendido que tais regulamentos devem-se restringir-se a aspectos técnicos necessários à execução de direitos e políticas legalmente previstos, e não poderiam portanto inovar em termos de direitos e obrigações.

A Lei nº 8.987/1995, em seu artigo 6º, determina que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, tendo conceituado serviço adequado como aquele "que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (art. 6º). Assim, foi conceituado como atualidade "a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço" (art. 6º, § 2º, da lei em comento). Ainda no que se refere à Lei nº 8.987/1995, esta reforça em seu artigo 7º que são direitos e obrigações dos usuários:

> I - receber serviço adequado;
> II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
> III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente;
> IV - levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
> V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço; e
> Vi - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços (art. 7º, I a VI, da Lei 8.987 de 1995).

Em seu Capítulo III, o Decreto nº 1.832/1996, por seu turno, detalha os direitos dos usuários, ao afirmar especificamente em seu artigo 14 que são direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078/1990, e 8.987/1995:

a) participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;
b) ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e
c) ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de

Mobilidade Urbana.

Além disso, o mesmo artigo determina que os usuários dos serviços terão direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

a) seus direitos e responsabilidades;
b) os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e
c) os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

No Decreto nº 1.832/1996, ainda, são detalhadas diversas condições da prestação de serviço que merecem atenção no presente trabalho. Por exemplo, em seu artigo 34, é estabelecido que os trens de passageiros possuirão prioridade de circulação sobre os demais, exceto os de socorro. Já em seu artigo 35, é determinado que as estações, seus acessos, plataformas e os trens sejam providos de espaço e instalações compatíveis com a demanda que receberem, de forma a atender aos padrões de conforto, higiene e segurança dos usuários. Ainda quanto às condições de funcionamento dos trens e estações, importa mencionar o artigo 36, no qual se obriga que os trens e as estações tenham letreiros, placas ou quadro de avisos contendo indicações de informações sobre os serviços, para esclarecimento dos passageiros.

No que se refere à prestação do serviço propriamente dita, o artigo 37, da mesma norma, determina que a Administração Ferroviária deve transmitir aos usuários as informações a respeito da chegada e da partida dos trens e demais orientações. Inclusive, é exigido que as estações dos serviços de transporte urbano ou metropolitano sejam providas de comunicação sonora para transmissão de avisos aos usuários (parágrafo único, art. 37).

Em trens de passageiros em percurso acima de quatro horas de duração e em horários que exijam tais serviços, o artigo 39 obriga que a Administração Ferroviária mantenha serviço de lanches ou refeições destinados aos usuários. Inclusive, a negociação ou comercialização de produtos e serviços no interior dos trens, nas estações e instalações só serão permitidas quando devidamente autorizadas pela Administração Ferroviária (art. 40).

Ainda, cumpre mencionar que, de acordo com o artigo 46 do Decreto sob análise, as composições de passageiros não poderão circular com suas portas abertas, além de ser proibido que passageiros viajem fora dos locais especificamente

destinados a essa finalidade (art. 47), sendo a Administração Ferroviária isenta de qualquer responsabilidade por acidentes com passageiros, que decorram do uso inadequado de suas composições e instalações. Por fim, vale destacar que nas composições de trem misto, os carros de passageiros serão separados dos vagões por, no mínimo, um vagão fechado vazio (art. 48).

2.2.2.1.4 *Acessibilidade ao serviço de transporte*

No que se refere à acessibilidade ao transporte público, estabelece a Constituição Federal que a lei deverá dispor sobre normas de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas com deficiência (art. 227, § 2º). Em nível infraconstitucional, a Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, obriga a prioridade de atendimento às pessoas com deficiência. A Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, por seu turno, estabelece que o Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas com deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer (art.17). A mesma lei determina, ainda, que o Poder Público implemente a formação de profissionais intérpretes de escrita em braile, linguagem de sinais e de guias intérpretes, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta à pessoa com deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação (art. 18). No mesmo sentido, o artigo 20 da referida lei determina que o Poder Público promova a supressão de barreiras urbanísticas, arquitetônicas, de transporte e de comunicação, mediante ajudas técnicas.

2.2.2.1.5 *Direitos específicos de participação no planejamento do setor*

De acordo com a Lei nº 12.587/2012, importa mencionar seu artigo 15, pelo qual é estabelecido que a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deve ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

a) órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
b) ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

c) audiências e consultas públicas; e
d) procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

2.2.2.1.6 *Avaliação dos serviços pelo usuário*

As normas estabelecidas no Título XI da Resolução ANTT nº 44/2002, trazem os critérios para avaliação do nível de Satisfação do Usuário (SU) com relação à prestação do serviço público de transportes ferroviários por concessionárias, quais sejam:

> Art. 2º A avaliação do nível de SU, quanto prestação, por concessionárias, do serviço público de transportes ferroviários, será feita em consonância com os seguintes critérios:
> I - realização, anualmente, de pesquisa junto à amostra representativa do conjunto de usuários dos serviços de cada concessionária;
> II - utilização de sorteio para seleção de usuários a serem consultados;
> III - direcionamento da pesquisa para os aspectos de acessibilidade, adequação, segurança e confiabilidade dos serviços, bem como dos inerentes à política tarifária e ao relacionamento entre as partes;
> IV - utilização, na pesquisa, de formulários específicos para preenchimento pelos consultados, que atribuirão as notas avaliatórias; e
> V - manutenção de sigilo quanto à identificação dos usuários participante da pesquisa.

Esclareça-se que, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, é considerado usuário “aquele que nos últimos dezoito meses tenha se utilizado, pelo menos por uma vez, dos serviços de transporte ferroviário da concessionária sob análise, excluídos os respectivos acionistas".

Após a referida pesquisa, à ANTT cabe utilizá-la para constituir banco de dados para registro de informes cadastrais básicos de usuários de cada concessionária, definir as características da amostra, a época e o detalhamento de cada pesquisa e apurar a média aritmética das notas obtidas da consulta, cujo resultado constituirá o índice de SU. Para isso, de acordo com o artigo 4º do referido Título, as concessionárias deverão remeter à ANTT as informações com a periodicidade estabelecida. Por fim, a norma estabelece que o índice apurado na pesquisa poderá ser disponibilizado ao público (art. 5º da Resolução ANTT nº 44/2002).

Nota-se a importância dada pela Lei nº 8.987/1995 à possibilidade de os usuários dos serviços tomarem parte na fiscalização das atividades dos prestadores dos serviços, em auxílio ao poder concedente. Prevê o diploma legal em comento que as delegatárias sujeitam-se à fiscalização pelo poder concedente responsável pela de-

legação (art. 3º). Dispositivo similar encontra-se na Lei nº 9.074/1995, que "estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências". Segundo tal norma, em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados (art. 33).

Na mesma linha, o Regulamento dos Transportes Ferroviários (Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996), obriga a Administração Ferroviária (a empresa responsável pela prestação do serviço de transporte ferroviário) a organizar e manter serviços para atender as reclamações de usuários, devendo ainda receber e protocolar reclamações referentes aos serviços prestados e a pronunciar-se a respeito no prazo de 30 dias a contar da data do recebimento da reclamação (art. 9º). Deverão ainda ser aprovados regulamentos das Administrações Ferroviárias sobre os direitos e deveres dos usuários, tendo por base o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), o próprio Regulamento dos Transportes Ferroviários, devendo ser aprovado pelo Ministério dos Transportes (art. 49). Cabe ainda mencionar que a ANTT deverá estimular a formação de associações de usuários, no âmbito de cada concessão ferroviária, para a defesa de interesses relativos aos serviços prestados (parágrafo único do art. 25 da Lei nº 10.233/2001).

2.2.2.1.7 *Responsabilidade em casos de danos, defeitos e vícios*

No artigo 733, do Código Civil, é determinado que, nos contratos de transporte cumulativo, cada transportador se obriga a cumprir o contrato relativamente ao respectivo percurso, respondendo pelos danos nele causados a pessoas. Nesse caso, ainda de acordo com o mencionado artigo, o dano, resultante do atraso ou da interrupção da viagem, será determinado em razão da totalidade do percurso e, se houver substituição de algum dos transportadores no decorrer do percurso, a responsabilidade solidária estender-se-á ao substituto (§ 1º e § 2º).

Quanto ao transporte de pessoas especificamente, o artigo 734, do Código Civil, determina que o transportador responda pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade. Por essa razão, permite o Código Civil que o transportador exija a declaração do valor da bagagem a fim de fixar o limite da in-

denização. Além disso, a responsabilidade do transportador por acidente com o passageiro não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva (art. 735 do Código Civil Brasileiro). O transportador responde, ainda, em caso de desrespeito aos horários e itinerários previstos, por perdas e danos, salvo motivo de força maior, de acordo com o artigo 737.

No que se refere à responsabilidade por ofensas, o parágrafo único, do artigo 7º, do CDC, estabelece que, havendo mais de um autor, todos eles responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo. Além disso, em seu artigo 14, o CDC, prevê que o fornecedor de serviços responderá, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

Além disso, em seu § 1º, o mesmo artigo 14 determina que o serviço será considerado defeituoso quando não fornecer a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

a) o modo de seu fornecimento;
b) o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam; e
c) a época em que foi fornecido.

A sua responsabilidade, contudo, poderá ser afastada em casos em que ele comprovar que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste ou que a culpa é exclusiva do consumidor ou de terceiro (§ 3º, art. 14).

Já de acordo com o artigo 20, do CDC, o fornecedor de serviços responderá pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

a) a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível;
b) a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos; ou
c) o abatimento proporcional do preço.

Nesta linha, o artigo 22 determina que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto

aos essenciais, contínuos.

2.2.2.1.8 *Direitos específicos quanto à segurança*

Caso ocorra a interrupção do tráfego, em decorrência de acidentes graves, caso fortuito ou força maior, de acordo com o Regulamento dos Transportes Ferroviários, deverá a ocorrência ser comunicada ao Ministério dos Transportes no prazo máximo de 24 horas, com indicação das providências adotadas para seu restabelecimento (art. 14). Existe ainda a obrigação de a empresa manter cadastro de acidentes que ocorram nas respectivas linhas, oficinas e demais dependências, com indicação das causas prováveis e das providências adotadas, inclusive as de caráter preventivo.

Todo acidente será objeto de apuração mediante inquérito ou sindicância, de acordo com a sua gravidade, devendo ser elaborado o seu laudo ou relatório sumário no prazo máximo de 30 dias da ocorrência do fato, sendo assegurada a participação das partes envolvidas no processo, para assegurar o contraditório e a ampla defesa. Sendo acidentes graves, a Administração Ferroviária deverá encaminhar ao Ministério dos Transportes cópia do laudo do inquérito ou relatório da sindicância (Decreto nº 1.832, art. 15, §§ 1° e 2°).

Em caso de conflito ou acidente, havendo vítima, o responsável pela segurança é obrigado a, de imediato, providenciar o socorro às vítimas e dar conhecimento do fato à autoridade policial competente, na forma da lei (art. 56). Estando envolvida a prática de algum crime, o assunto será comunicado pela segurança da ferrovia à autoridade policial competente (art. 57).

Ainda em relação à segurança operacional, a Administração Ferroviária deve adotar as medidas de natureza técnica, administrativa, de segurança e educativa destinadas a preservar o patrimônio da empresa, garantir a regularidade e normalidade do tráfego, garantir a integridade dos passageiros e dos bens que lhe forem confiados, prevenir acidentes e garantir a manutenção da ordem em suas dependências (Decreto nº 1.832, art. 54). Deve ainda a Administração Ferroviária exercer a vigilância em suas dependências e, em ação harmônica, quando necessário, com a das autoridades policiais competentes.

2.2.2.1.9 *Desistência da viagem pelo passageiro*

A restituição da passagem, em caso de desistência do passageiro, é regulada

pelo artigo 740, do Código Civil, que traz as seguintes normas: terá direito ao ressarcimento integral, se a desistência ocorrer antes de iniciada a viagem, desde que feita a comunicação ao transportador em tempo de ser renegociada, ou, se a desistência ocorrer depois de iniciada a viagem, será devida a restituição correspondente ao trecho não utilizado, desde que provado que outra pessoa haja sido transportada em seu lugar. Contudo, não terá direito ao reembolso o usuário que deixar de embarcar, salvo se provado que outra pessoa foi transportada em seu lugar, caso em que lhe será restituído o valor do bilhete não utilizado. Em todos os casos, o transportador terá direito de reter até 5% da importância a ser restituída ao passageiro, a título de multa compensatória.

Por fim, cumpre mencionar o artigo 742, do Código Civil, que permite ao transportador, uma vez executado o transporte, reter a bagagem de passageiro e outros objetos pessoais deste, para garantir-se do pagamento do valor da passagem que não tiver sido feito no início ou durante o percurso.

Já o Decreto nº 1.832/1996 diz que, ao usuário do trem de longo percurso que desistir da viagem, será restituída a importância paga se a Administração Ferroviária for comunicada com antecedência mínima de seis horas da partida do trem (art. 45).

2.2.2.1.10 *Direitos específicos relativos à bagagem*

Por fim, importa analisar as principais regras trazidas pelo Decreto nº 1.832/1996 no que se refere ao transporte de bagagens. De acordo com seu artigo 50, o preço da passagem no trem de longo percurso deverá incluir, a título de franquia mínima, o transporte obrigatório e gratuito de 35 kg de bagagem. Caso seja excedida a franquia, o passageiro pagará até 0,5% do preço da passagem de serviço convencional pelo transporte de cada quilo de excesso e a bagagem que exceder à franquia deverá ser submetida a despacho simplificado por ocasião do embarque (art. 50, §§ 1º e 2º).

Ainda no que diz respeito ao transporte de bagagem, o artigo 51, do Decreto nº 1.832/1996, estabelece que a Administração Ferroviária não será responsável por perda ou avaria de bagagem não despachada e conduzida pelo próprio usuário, exceto se ocorrer dolo ou culpa do servidor da Administração Ferroviária. Já com relação ao trem de longo percurso, urbano ou metropolitano, o passageiro poderá portar gratuitamente, sob sua exclusiva responsabilidade, volumes que, por sua natureza ou dimensão, não prejudiquem o conforto, a segurança dos demais passageiros e a

operação ferroviária, vedado o transporte de produtos perigosos (art. 52).

2.2.2.1.11 *Dever de informação*

Além das obrigações aqui enumeradas, diversas normas da ANTT enumeram obrigações de informar por parte da delegatária, como a Resolução ANTT nº 2.495, de 13 de dezembro de 2007, que obriga as concessionárias do serviço público de exploração da infraestrutura rodoviária federal e as concessionárias do serviço público de transporte ferroviário de cargas e passageiros ou exploração da infraestrutura ferroviária a prestarem informações trimestrais e anuais. Nesse sentido, em seu artigo 1º, a Resolução determina que as concessionárias de ferrovias enviem à Agência os seguintes documentos:

> I - trimestralmente: os balancetes mensais analíticos, com abertura até o 3º grau, podendo a qualquer tempo, por ser instrumento de Acompanhamento e Fiscalização Econômico-Financeira, ser solicitado o envio com abertura até o último nível contábil, por centro de custos, unidade de negócio ou qualquer outra forma de registro que por ventura venha a ser adotado pelas Concessionárias;
> II - anualmente: os demonstrativos contábeis, em sua forma completa, conforme previsto no Plano de Contas Padronizado constante dos Manuais de Contabilidade instituídos pela ANTT, ou seja, Balanço Patrimonial (BP), Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), Demonstração de Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) e, se companhia aberta, Demonstração do Valor Adicionado (DVA) com as respectivas notas explicativas e os Relatórios da Diretoria e dos Conselhos Fiscal e de Administração, os Pareceres dos Auditores Independentes, bem como o Balancete de encerramento do exercício com os ajustes realizados e respectivos saldos (art. 1º, I e II da Resolução ANTT nº 2.495, de 2007).

A mesma Resolução determina, ainda, que o descumprimento de qualquer um dos seus preceitos constitui infração. Nos casos de a infratora ser concessionária que explora a infraestrutura ferroviária ou o transporte ferroviário de cargas e passageiros, a multa será de 10.000 vezes o valor básico unitário, equivalente ao da maior parcela fixa entre as tarifas de referência homologadas para a malha, expressa em reais por tonelada.

Já a Resolução ANTT nº 2.502, de 19 de dezembro de 2007, dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff), o, Cadastro Ferroviário Nacional (Cafen), o Registro de Informações de Fiscalização (RIF) e o Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transportes Ferroviários (Siade).

Na forma do artigo 3º da Resolução, as concessionárias de serviços públicos

de transporte ferroviário deverão enviar à ANTT os dados operacionais, de tarifas e de investimentos relativos a cada mês, conforme conceitos e modelos do Saff - Manual do Usuário, disponibilizado com o Sistema, de acordo com os seguintes prazos:

a) quanto aos dados operacionais e de tarifas, até o dia 20 do mês seguinte à apuração;
b) quanto aos dados de investimento:
   - até o dia 31 de maio, para os referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março;
   - até o dia 31 de agosto, para os referentes aos meses de abril, maio e junho;
   - até o dia 30 de novembro, para os referentes aos meses de julho, agosto e setembro; e
   - até o dia 31 de março do ano seguinte, para os referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro.

Ainda de acordo com o mencionado artigo, concomitantemente ao envio dos dados por meio do Saff/Siade, deverá ser remetido à ANTT o relatório comprobatório específico, produzido pelo Saff/Siade, via postal, assinado pelo diretor-presidente da concessionária, bem como pelo técnico responsável pela regularidade e idoneidade das informações, designado pelo diretor-presidente, ou por meio eletrônico com certificação e assinatura digital.

Já em seu artigo 4º é estabelecida a obrigação das concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário de remeterem à ANTT, no prazo a ser fixado, documento certificando a carga inicial de dados no Saff/Cafen e detalhando as alterações efetuadas, se for o caso. Os dados constantes no Saff/Cafen deverão ser mantidos atualizados (art. 5º).

2.2.2.1.12 *Obrigação da delegatária: dados contábeis*

Em seu Título IX, a Resolução ANTT nº 44/2002 institui o Plano Uniforme de Contas a ser adotado pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário, no qual é estabelecida a uniformização das informações contábeis das empresas concessionárias, de forma a propiciar à ANTT a adoção de sistemática unificada e padronizada para o acompanhamento econômico-financeiro, a análise dos custos dos serviços prestados e o estabelecimento de bases para a fixação de tari-

fas e sua revisão e avaliação sempre que necessário.

Desta forma, o envio das informações contábeis deverá ser realizado, de acordo com os prazos definidos na própria Resolução, por meio magnético ou eletrônico e, concomitantemente, por via postal, atendendo-se aos requisitos estabelecidos pela mencionada Resolução.

O Título X da Resolução, traz, por sua vez, os critérios para padronização da apresentação, como investimentos, de dispêndios efetivados pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário, para fins de avaliação do seu desempenho. Desta forma, a concessionária só terá seus investimentos considerados pela ANTT para efeito de eventual ressarcimento, se os referidos investimentos forem realizados no modo determinado pela norma, ou seja, se detalhados nos projetos constantes no Plano Trienal de Investimentos previsto no contrato de concessão e se referirem-se a dispêndios destinados a expansão, aquisição, construção, recuperação de bens sem condições de uso, ou modernização de bens, a serem utilizados na exploração da ferrovia de modo durável; ou a promover a capacitação de pessoal, implantação de sistemas de telecomunicações, sinalização, energia e informática.

2.2.2.1.13 *Alteração, interrupção e suspensão do serviço*

Já no que se refere aos casos de alteração e interrupção dos serviços relacionados ao transporte ferroviário de passageiros, verifica-se que o regime adotado busca efetivar o princípio da continuidade do serviço público, punindo a interrupção injustificada.

Como visto, desde o Império, o Poder Público tem titularidade para delegar a exploração de infraestrutura e de serviço de transporte ferroviário. Desse modo, é possível verificar também que, já naquele tempo, por meio de decretos o Poder Público impunha condições contratuais. Por exemplo, por meio do Decreto nº 4.082, de 22 de janeiro de 1868, ficou estabelecido que seria declarada caduca a concessão, se, depois de aberta ao tráfego a linha principal e os seus ramais, a empresa concessionária interrompesse suas funções por mais de seis meses. Nota-se, inclusive, que a pena de caducidade seria imposta pelo Governo administrativamente e sem depender de maiores formalidades do que a comunicação à concessionária. Algo semelhante foi imposto como condição contratual, no Decreto nº 4.674, de 10 de janeiro de 1871**,** onde se estabeleceu que se, depois de aberta a linha ao tráfego, fosse a circulação interrompida por mais de três meses ou se a companhia por qualquer

motivo fosse declarada incapaz de continuar os seus trabalhos, considerar-se-ia caduca a concessão, salvo caso de força maior devidamente provado.

Com o advento da Lei nº 8.987/1995, apesar de reconhecido o princípio da continuidade do serviço público, ficou estabelecido em seu artigo 6º, § 3º, que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; ou por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Por sua vez, o artigo 741, do Código Civil, trata da hipótese de interrupção do transporte por qualquer motivo alheio à vontade do transportador. De acordo com o mencionado artigo, ainda que em consequência de evento imprevisível, o transportador fica obrigado a concluir o transporte contratado em outro veículo da mesma categoria, ou, com a anuência do passageiro, por modalidade diferente, à sua custa, correndo também por sua conta as despesas de estada e alimentação do usuário, durante a espera de novo transporte.

Nesse sentido, importa mencionar o artigo 733, pelo qual é determinado que, nos contratos de transporte cumulativo, cada transportador se obriga a cumprir o contrato relativamente ao respectivo percurso, respondendo pelos danos nele causados a pessoas. Nesse caso, o dano, resultante do atraso ou da interrupção da viagem, será determinado em razão da totalidade do percurso e, se houver substituição de algum dos transportadores no decorrer do percurso, a responsabilidade solidária estender-se-á ao substituto (art. 733, §§ 1º e 2º).

Já o Decreto nº 1.832/1996 destaca o direito do usuário a ser levado a seu destino, no caso de interrupção de viagem, por motivo não atribuído ao passageiro, por conta da Administração Ferroviária, em condições compatíveis com a viagem original, fornecendo-lhe, se necessário, hospedagem, traslados e alimentação, de acordo com o artigo 44.

Por fim, importa mencionar o Título VI da Resolução ANTT nº 44/2002 que esclarece que, na solicitação de autorização para a adoção de quaisquer das medidas elencadas no artigo 2º[4], a concessionária, em dia com suas obrigações contra-

[4] Resolução ANTT nº 44, de 4 de julho de 2002, Título VI, artigo 2º deste Título, ressalvado o disposto no artigo 14 do Regulamento dos Transportes Ferroviários , distinguem-se seis situações:
I - suspensão do serviço de transporte ferroviário de passageiros;
II - supressão do serviço de transporte ferroviário de passageiros;
III - suspensão do serviço de transporte ferroviário de carga;

tuais, deverá apresentar requerimento junto à ANTT. Além do referido requerimento, a concessionária deverá comunicar sua intenção aos usuários dos serviços no trecho alcançado pela medida, bem como às demais concessionárias que venham a ser afetadas, direta ou indiretamente, além do proprietário dos bens arrendados, quando for o caso. Ademais, caso a medida pretendida envolva o serviço de transporte ferroviário de passageiros, a concessionária requerente deverá, ainda, enviar comunicado às prefeituras dos municípios alcançados pela eventual adoção da medida.

2.2.2.1.14 *Regras específicas em caso de transporte não regular*

No que se refere ao transporte não regular ferroviário de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, a Resolução ANTT nº 359/2003, determina que a entidade interessada na realização de evento deverá encaminhar solicitação de autorização à ANTT com antecedência mínima de 30 dias da data prevista para sua realização, acompanhada das seguintes informações: trecho, razão, quantidade de pessoas e composição do trem (art. 13). Ainda, determina a Resolução que o referido pedido deverá ser acompanhado do termo de entendimentos entre a autorizatária e a concessionária ou a detentora da via. Desta forma, o termo de entendimento estabelecerá as condições da operação e a definição da responsabilidade das partes (art. 14) e a autorização deverá ser publicada no Diário Oficial da União pela ANTT.

Vale observar a falta de definição legal do que venha a ser transporte de longo percurso apesar do constante uso da referida expressão, especialmente no Regulamento do Transporte Ferroviário.

Além disso, cabe destacar que a prestação de informação por parte das concessionárias aos órgãos reguladores, conforme destacado, é de extrema importância, visto que a assimetria de informação, além de ser uma das causas de falha nos mercados, também favorece o risco de captura das agências por parte de agentes com nível de informação privilegiado.

Por fim, destaca-se o conflito existente entre o princípios da modicidade tarifária e os custos com investimentos. Dada a necessidade de universalidade do serviço

IV - supressão do serviço de transporte ferroviário de carga;
V - desativação temporária de trecho ferroviário; e
VI - desativação definitiva de trecho ferroviário, com a consequente devolução, quando for o caso, dos bens operacionais a ele vinculados.

público, a concessionária deve investir na expansão das ferrovias, o que ocasiona um alto custo para a mesma. Com isso, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, de modo a assegurar previsibilidade de arrecadação à concessionária e, ao mesmo tempo, preservar a modicidade tarifária, gera debates constantes. Chama a atenção também a pouca precisão das leis regulamentos no que toca ao equilíbrio econômico-financeiro, crítica que permeia toda a legislação brasileira de delegações. Por exemplo, na Resolução ANTT nº 2.030, de 23 de maio de 2007, em seu artigo 10, ao determinar que a delegatária informe as gratuidades e benefícios concedidos para fins de recomposição de equilíbrio-financeiro de contratos, sem definir métodos precisos e critérios a serem adotados.

2.2.2.2 Escopo da contratação

2.2.2.2.1 *Breve histórico*

Antes da instituição da República, como visto anteriormente, as contratações entre o Estado, na época Império, e o particular eram realizadas por meio de decretos. Desta forma, nos decretos autorizativos é onde se encontravam a definição do escopo da contratação.

Já nos tempos da República, a primeira norma analisada da qual se pode verificar o conteúdo do que era contratado é o Decreto nº 11.905, de 19 de janeiro de 1916, que aprovou as cláusulas do contrato de consolidação da Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande. Nele é possível verificar que o escopo da delegação era bastante amplo, extrapolando a mera exploração de ferrovia: consistia no privilégio para construção, uso e gozo das estradas pelo prazo de 90 anos, a contar do dia 1º de junho de 1910; preferência, em igualdade de condições, para lavra de minas na zona privilegiada das linhas da primitiva concessão; sendo expresso em contrato especial o número de datas que o Governo julgasse conveniente conceder, bem como as condições a que devia ficar sujeita a Companhia.

Já no que se referia à Estrada de Ferro do Paraná, o mesmo Decreto determinava que arrendamento da E. F. do Paraná tem por objeto, nos termos do respectivo inventário, a linha atualmente em trafego, com as suas estações, escritórios, armazéns, depósitos e mais edifícios e dependências, bem como o correspondente material fixo e rodante (art. 58 do Decreto 11.905 de 1916).

Por fim, no que se referia à Estrada de Ferro D. Thereza Christina, o Decreto

incluiu em seu objeto a construção, uso e gozo das obras de melhoramento do porto de Massiambu, ou de outro, que o substituiria, no litoral fronteiro a Florianópolis, além da linha atual da estrada, com as respectivas estações, escritórios, armazéns, depósitos e mais edifícios e dependências, bem como o material fixo e rodante, bem como o prolongamento do ramal de Laguna e as novas linhas construídas pela Companhia.

Já na década de 1950, a Lei nº 3.115/1957, determinou a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações, autorizando a constituição da Rede Ferroviária S.A. (RFFSA) que, por sua vez, passou a ser competente, de acordo com o artigo 7º da referida norma, entre outros aspectos, por:

a) administrar, explorar, conservar, reequipar, ampliar, melhorar e manter em tráfego as estradas de ferro a ela incorporadas;
b) propor as revisões e modificações de tarifas, que julgar necessárias, ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro que estudará as propostas, ouvindo os órgãos competentes e submetendo o resultado à aprovação final do Ministro da Viação e Obras Públicas; e
c) elaborar o plano de atividades e aprovar os orçamentos das sociedades sob seu controle, fiscalizando a respectiva execução.

2.2.2.2.2 *Regime atual*

Desta maneira, com a RFFSA, deixou-se de falar em contratação com particulares, visto que o Estado passaria a executar diretamente as atividades de exploração da infraestrutura e do serviço de transporte ferroviário.

Após o Programa de Desestatização da década de 1990, conforme visto anteriormente, voltou-se a adotar o sistema de delegação e contratação entre o Estado e o particular. Foram, então, instituídas as regras previstas no item Regime, refletindo as normas constitucionais sobre prestação de serviços públicos via concessão e permissão.

Ademais, importa apenas mencionar que o regime de livre acesso, estabelecido pela Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008, e regulado pelo Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013[5], não se aplica ao transporte de passageiro e sim

[5] De acordo com o Decreto nº 8.129/2013, em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso I: as concessões de infraestrutura ferroviária serão outorgadas conforme as seguintes diretrizes: I - separação entre as outorgas para exploração da infraestrutura ferroviária e para a prestação de serviços de transporte ferroviário; [...].

apenas ao de carga. Portanto, ao serviço de transporte de passageiro, aplicam-se as regras gerais estabelecidas pela Lei nº 10.233/2001, Lei nº 8.987/1995 e a Lei nº 8.666/1993 (de forma subsidiária), conforme visto anteriormente, de acordo com as quais o escopo de contratação determina diretamente o instrumento contratual utilizado (concessão, permissão ou, ainda, autorização).

As críticas aqui pertinentes dizem respeito àquelas mesmas observadas no item Regime, dado que o objeto de contratação encontra-se previsto nos artigos 13 e 14 da Lei nº 10.233/2001 que, como vistos, causam confusão com sua redação repetitiva.

2.2.2.2.3 *Contratação unificada ou separada*

Importa aqui mencionar a Lei nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e, que, no seu artigo 31, determina que, nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.

Essa disposição vai contra o disposto no artigo 9º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, de acordo com o qual o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica ou empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de cinco por cento do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários.

No conflito entre as duas disposições, há entendimento no sentido de que a Lei nº 9.074/1995, por ser mais específica no que se refere a serviços públicos, afasta o dispositivo da Lei nº 8.666/1993, que só se aplica às licitações de serviço público de forma subsidiária. Contudo, deve-se observar que a Lei nº 9.074/1995 tem aplicação apenas na esfera federal, aplicando-se apenas às vias federais (art. 1º, IV).

Resta mencionar apenas que, no caso do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), criado pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a contratação integrada de projetos básico e executivo e a execução de obra (art. 8º, V, e 36, § 1º) permite a contratação conjunta. Todavia, essa Lei, apesar de possuir abrangência

nacional, é aplicável exclusivamente às licitações e aos contratos necessários à realização: dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais referidos nos itens anteriores; das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, sendo obras para construção de ferrovias para transporte de passageiros que estejam no âmbito descrito no parágrafo anterior, pode ser utilizado o RDC e, portanto, vale a contratação integrada.

Portanto, sendo obras para construção de ferrovias para transporte de passageiros que estejam no âmbito descrito no parágrafo anterior, pode ser utilizado o RDC e, portanto, vale a contratação integrada.

No que se refere à licitação de execução de obras, a Lei das Licitações determina, em seu artigo 7º, a seguinte sequência:

a) projeto básico;
b) projeto executivo; e
c) execução das obras e serviços.

O mesmo artigo estabelece, também, que a execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração Pública.

Já no que se refere à licitação de obras e serviços, estes só poderão ser licitados quando todas as exigências forem, cumulativamente, cumpridas:

a) houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
b) existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
c) houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; e

d) o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, quando for o caso.

Desta forma, de acordo com o artigo 8º da Lei de Licitações, a execução das obras e dos serviços deve ser programada, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Como visto, o atual modelo permite a contratação unificada (ou integrada) de projeto básico, executivo e execução de obra para fins de concessão de serviços públicos, a exemplo da concessão de vias ferroviárias.

A contratação unificada de projeto básico e execução é questão bastante polêmica, e merece melhor regulação em nosso sistema, para que se evite especialmente conflitos de interesse ao ter-se a mesma empresa elaborando projeto e posteriormente executando-o. Embora possa ser mais racional e econômico, é necessária a implementação de parâmetros que impeçam que a posterior execução pela mesma empresa possa viciar a fase de planejamento.

2.2.2.2.4 *Divisão de atividades*

A divisão de atividades entre o Estado e o contratado é definida de forma esparsa pela legislação, não sendo possível enumerar todas as atividades que são de competência exclusiva da concessionária ou do Poder Público. Contudo, após a análise da legislação federal, verificou-se a relevância do Regulamento dos Transportes Ferroviários, instituído pelo Decreto nº 1.832/1996, em enumerar aquelas que são as principais atividades da concessionária.

Além dos deveres da concessionária perante, diretamente, o usuário do serviço, conforme visto no item relativo aos direitos e deveres do usuário, destacam-se os deveres da concessionária no que diz respeito à segurança da atividade por ele praticada. Nesse sentido, o Regulamento dos Transportes Ferroviários disciplinou a segurança nos serviços ferroviários (art. 1º, inciso IV). Assim, o referido regulamento impôs às administrações ferroviárias o cumprimento de medidas de segurança e regularidade do tráfego (art. 4º, I) bem como a adoção de “medidas de natureza técnica, administrativa, de segurança e educativas destinadas a prevenir acidentes” (art. 54, IV), o que fundamenta a obrigação das concessionárias do serviço de transporte em cercar as linhas férreas com o fim de evitar acidentes.

Já no que se refere às atividades incumbidas ao Poder Público, importa destacar sua competência para regular e fiscalizar a atividade de transporte ferroviário

de passageiros, a qual é melhor analisada na dimensão institucional deste relatório.

No que toca à divisão de atividades, a legislação do setor é detalhada em atribuir obrigações à concessionária, de diversas naturezas, tanto em sede legal quanto infralegal. Além disso, os contratos de concessão e permissão e seus planos de trabalho costumam ser bastante detalhados quanto a obrigações das concessionárias, restando ao Poder Público função meramente regulatória e de controle.

Como já dito, no entanto, a principal lacuna tem sido quanto à alocação dos riscos em contratos de delegação, e o consequente impacto no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Trata-se de matéria que requer maior regulamentação, a exemplo do que outras agências e órgãos públicos têm feito (por exemplo, a Secretaria Especial de Portos, por meio da Portaria nº 499, de 6 de novembro de 2015, que regulou o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro em contratos de arrendamento de terminais em portos públicos).

2.2.2.2.5 *Interfaces com terceiros*

Uma vez celebrado o contrato de concessão ou permissão ou mesmo após a emissão de uma autorização, um dos temas que mais ensejam questionamentos é a possibilidade de a empresa contratada ou autorizada pelo Estado repassar algumas de suas obrigações a terceiros. Ademais, questiona-se em que medida essa contratação não seria uma afronta aos princípios da licitação e aos princípios aos quais está submetida a Administração Pública.

Sobre o tema, a Lei nº 8.987/1995, a já mencionada Lei de Serviços Públicos, determina que à concessionária caberá a execução do serviço concedido. Portanto, é sua a responsabilidade por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros. Inclusive, determina a Lei que essa responsabilidade independe da fiscalização exercida pelo órgão competente excluir ou atenuar essa responsabilidade (art. 25).

Ao mesmo tempo, a Lei nº 8.987/1995 autoriza a contratação com terceiros do desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados. A norma, ainda, esclarece que esses contratos serão regidos pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente (art. 25, §§ 1º, 2º). No que diz respeito à contratação com terceiros, a lei estabelece também que a execução das atividades contratadas pressupõe o cumprimento das normas

regulamentares da modalidade do serviço concedido (art. 25, § 3º).

Por fim, vale mencionar também o Decreto nº 1.832/1996 que, como já dito, aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários. Em linha com o previsto na Lei de Serviços Públicos, o referido Decreto, por meio de seu artigo 7º, reforça que as administrações ferroviárias poderão contratar com terceiros serviços e obras necessários à execução do transporte sem que, com isso, as mesmas estejam eximidas de suas responsabilidades.

Tratamento diverso dá a norma aos casos de subconcessão. De acordo com seu artigo 26, a Lei de Serviços Públicos exige que a possibilidade de subcontratação esteja prevista no contrato de concessão e seja expressamente autorizada pelo poder concedente. Além disso, a subconcessão será sempre precedida de concorrência e o subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

Destaque-se que, apesar da responsabilidade civil da concessionária, a Administração Pública pode vir a ser considerada igualmente responsável pelos atos praticados por suas delegatárias, especialmente em caso de omissão, quando caracterizada a culpa *in iligendo* e *in vigilando*.

Além disso, aponta-se para a falta de precisão da legislação ao referir-se a atividades inerentes, acessórias ou complementares como aquelas que podem ser subcontratadas, mas sem defini-las. Como dito, essa definição é imprescindível para a resposta às questões colocadas: até que medida é autorizada a subcontratação sem que os princípios da licitação e da Administração Pública vejam-se violados. Esse é um tema de grande importância, haja vista a prática de alguns concessionários que subcontratam a maior parte dos serviços relacionados ao transporte ferroviário.

2.2.2.2.6 *Prazos*

Historicamente, como se observa por meio da análise de alguns instrumentos normativos do Império, os prazos eram estabelecidos no próprio decreto que autorizava a exploração, como é o caso do Decreto nº 1.614, de 9 de junho de 1855, que aprova os Estatutos da Companhia da estrada de ferro da Bahia e determina que sua duração será de 90 anos, período pelo qual persistirá inclusive o direito à exclusividade. Na mesma linha estabelece o Decreto nº 1.759, de 26 de abril de 1856, que a exploração da via férrea autorizada será de 90 anos, após os quais a empresa

perderá o direito a exclusividade, mas conservará a plenitude de seus direitos sobre a estrada de ferro e seus pertences.

Já na República, tem-se, como exemplo de prazo para a exploração de ferrovias, o Decreto nº 11.905, de 19 de janeiro de 1916, que estabeleceu, em regra, o prazo de 90 anos para a exploração das ferrovias objeto de sua regulamentação.

Concessão e permissão

Atualmente, não há previsão legal quanto a um determinado limite máximo ou mínimo no que se refere ao prazo do contrato celebrado entre o Estado e o particular para a exploração de infraestrutura e do serviço de transporte ferroviário de passageiros. O que há, em verdade, é apenas a previsão de que o prazo deverá constar no edital de licitação correspondente e se refletir no contrato, como pode ser visto, por exemplo, no artigo 34-A, § 2º c/c 35, II e no artigo 38, § 2º, II c/c artigo 39, da Lei nº 10.233/2001, que estabelecem, ainda, a necessidade de constar em edital a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão e da permissão e de a mesma refletir-se no contrato a ser celebrado. Nesta linha, tem-se a Lei de Licitações (artigos 40 e 55) e a Lei de Serviços Públicos (artigos 18 e 23).

Autorização

Quanto à autorização, a Lei nº 10.233/2001 determina, no artigo 43, que não haverá estipulação de prazo, o que se encontra de acordo com a própria natureza precária da autorização. Apenas a autorização em caráter de emergência – como prevê o artigo 49, § 1º – vigorará por prazo máximo e improrrogável de 180 dias.

Competência para definição dos prazos

Ademais, ressalta-se que a mesma Lei, em seu artigo 28, inciso II, alínea “d”, estabelece ser da ANTT a competência para adoção das normas e dos procedimentos de delegação relativos ao transporte terrestre no que concerne aos instrumentos de concessão ou permissão, definindo claramente os prazos contratuais.

Destaca-se que a falta de previsão legal quanto ao prazo das concessões e das permissões pode significar excessiva discricionariedade atribuída ao concedente. Na tarefa de definir o prazo das concessões e das permissões, é importante observar não apenas questões técnicas, mas também a política pública, de encargo do Ministério do Transporte. Por essa razão, parece ser importante que a lei estabeleça,

ao menos limites máximos e mínimos para os prazos de concessão e permissão.

2.2.2.2.7 *Possibilidade de prorrogação*

Concessão e permissão

A possibilidade de prorrogação será definida no edital de licitação. Nesse sentido, o artigo 34-A, § 2º c/c 35, II e o artigo 38, § 2º, II c/c artigo 39, da Lei nº 10.233/2001, determinam não apenas a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão e da permissão, respectivamente, mas também que esta terá que constar no edital de licitação e ser cláusula essencial no contrato a ser celebrado.

Já a Lei nº 8.666/1993, de aplicação nacional, determina em seu artigo 57, § 1º, que prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega podem ser prorrogados, desde que ocorra algum dos seguintes motivos:

> I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
> II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
> III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
> IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
> V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência; e
> VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Além disso, por meio do artigo 79, § 5º, a Lei das Licitações determina que, na hipótese de impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução deverá ser automaticamente prorrogado por igual tempo. Já a Lei nº 9.074/1995 – que se aplica apenas às vias federais, mas que pode ser aplicado pelos estados, Distrito Federal ou municípios – determina, em seu artigo 27, § 2º, que, a prorrogação de serviços públicos prestados por pessoas jurídicas sob controle direto ou indireto da União, para promover a sua privatização poderá ser feita por prazos diferenciados,

> de forma a que os termos finais de todas as concessões prorrogadas ocorram no mesmo prazo que será o necessário à amortização dos investimentos, limitado a trinta anos, contado a partir da assinatura do novo contrato de concessão.

Essa prorrogação, contudo, somente terá eficácia com a assinatura dos contratos de concessão que contenham cláusula de renúncia a eventuais direitos preexistentes que contrariem a Lei nº 8.987/1995 (art. 25 c/c art. 27, § 4º).

Autorização

Já no que se refere à autorização, a mesma Lei determina, em seu artigo 43, que não haverá estipulação de prazo, logo, não há de se falar em prorrogação o que, como visto, está de acordo com a própria natureza precária da autorização. Contudo, no que diz respeito à autorização em caráter de emergência, o artigo 49, § 1º, vigorará por prazo máximo e improrrogável de 180 dias.

Direito à prorrogação

Um tema extremamente polêmico e em vogal atualmente, é a possibilidade de prorrogação ser um direito da concessionária ou permissionária ou uma faculdade do Poder Público. No setor portuário, a título de exemplo, os detentores de contratos de arrendamento de terminais em portos públicos celebrados à luz do marco legal anterior (Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993) entendem terem o direito à prorrogação de seus contratos por igual período à luz do novo diploma do setor, a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. A União, por sua vez, entende que a prorrogação ou não é uma prerrogativa sua, tendo por base o planejamento estratégico do setor portuário, que deve atender ao interesse público.

Esse é um ponto que precisa ficar claro e ajustado no marco legal do setor de transporte ferroviário de passageiros. Embora a lei autorize, em geral, a prorrogação, devem os editais deixar isso claro, bem como os contratos. Afinal, para o agente econômico que analisa a conveniência de tornar-se delegatário, é uma situação muito distinta projetar um contrato de, por exemplo, 25 anos, ou um contrato de 50 anos, caso possa contar com a renovação. Caso seja uma prerrogativa do Poder Público decidir, e não um direito à disposição da delegatária, deve igualmente ficar clara a antecedência mínima que tem o Poder Público para tomar sua decisão, para que, no caso de renovação, possa a delegatária antecipar investimentos que serão úteis à malha ferroviária e aos serviços.

2.2.3 Critérios de seleção

2.2.3.1 Necessidade de licitação

Conforme mencionado, a exploração de infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de passageiro no Brasil sempre ocorreu por meio de delegação por parte do Poder Público, o qual possui a titularidade para a exploração do referido serviço. Atualmente, essa possibilidade está configurada na própria CF/1988, que estabelece, ainda, a necessidade de prévia licitação em casos de delegação de serviços públicos (art. 21, XII c/c art. 175).

Na esteira desses preceitos, encontra-se em vigor no ordenamento jurídico nacional, a Lei nº 8.666/1993, a já mencionada Lei das Licitações. Com escopo de abrangência nacional, a Lei das Licitações impõe a todas as esferas da Administração Pública o dever de seguir as normas ali contidas, de forma que toda e qualquer delegação deverá ser precedida de licitação. Tal preceito encontra-se em consonância, ainda, com a Lei nº 8.987/1995, na qual é determinado que toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório. No que se refere ao setor ferroviário, tem-se também a Lei nº 10.233/2001 que traz normas sobre o processo de delegação do serviço de transporte e exploração da infraestrutura férrea.

Desta forma, o processo de licitação deverá, antes de mais nada, observar os preceitos da Lei nº 10.233/2001 e, supletivamente, as Leis nº 8.987/1995 e nº 8.666/1993, nesta ordem.

2.2.3.2 Processo licitatório

Tal a relevância do processo licitatório que, na Lei das Licitações, é estabelecido que os licitantes têm direito público subjetivo à fiel observância do procedimento licitatório (art. 4º). Destaca-se, ainda, o preceito legal de acordo com o qual a Administração Pública está estritamente vinculada à observância ao edital de licitação, de acordo com o artigo 41 da mencionada Lei. Além disso, a licitação é uma forma de efetivação dos princípios constitucionais e legais aos quais a Administração Pública está submetida, conforme visto a seguir.

2.2.3.2.1 *Princípios da licitação*

O artigo 3º da Lei das Licitações enumera aqueles que são considerados os mais relevantes princípios e diretrizes a serem observados no processo de licitação, quais sejam: princípio da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, além de outros relacionados.

Dessa forma, a Lei das Licitações, em seu artigo 3º § 1º, estabelece os comportamentos vedados aos agentes públicos, visando à aplicação concreta de alguns dos mencionados princípios, tal como a proibição de incluir condições, no ato de convocação da licitação, que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. Além disso, no artigo 3º, § 2º, a Lei das Licitações estabelece, ainda, preferência pelos produtos nacionais ou com maior conteúdo local, com vista a promover o desenvolvimento nacional sustentável – uma das diretrizes mencionadas.

Como exemplo de aplicação da referida diretriz, destaca-se o Decreto nº 7.812, de 20 de setembro de 2012. De modo a promover o desenvolvimento nacional, o referido Decreto estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de veículos para vias férreas. O Decreto, contudo, transfere ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior a competência para definição das regras de origem, uma vez que a referida margem de preferência deverá ser aplicada apenas para os produtos manufaturados nacionais. Os equipamentos incluídos no referido Decreto são: locomotivas elétricas e outras; litorinas, Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs) e carros-motores; veículos para inspeção e manutenção; vagões de passageiros; vagões de carga; partes de veículos para vias férreas ou semelhantes.

Vale mencionar também que os editais de licitação para a contratação de serviços e obras poderão exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não (art. 3º, § 11, da Lei das Licitações).

Especificamente no que se refere ao setor ferroviário, importa destacar a Lei nº 10.233/2001. A mencionada Lei esclarece que as normas e os procedimentos estabelecidos deverão ser regulamentados pela ANTT de acordo com os seguintes

princípios e diretrizes:

a) a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte deverão se exercer de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço e modicidade nas tarifas; e
b) os instrumentos de concessão ou permissão deverão ser precedidos de licitação pública e celebrados em cumprimento ao princípio da livre concorrência entre os capacitados para o exercício das delegações, definindo claramente:
   - limites máximos tarifários e as condições de reajustamento e revisão;
   - pagamento pelo valor das delegações e participações governamentais, quando for o caso; e
   - prazos contratuais.

2.2.3.2.2 *Concorrência internacional*

Importa observar algumas normas especiais ao processo de licitação em caso de concorrência internacional. De acordo com a Lei das Licitações, os valores de contratação no processo de delegação deverão ser em moeda nacional, ressalvados os casos de concorrências de âmbito internacional, e seus valores corrigidos conforme previsão no ato convocatório.

A Lei das Licitações, em seu artigo 42, determina, ainda, que o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior. Além disso, o mesmo artigo garante tratamento igualitário aos licitantes nacionais e internacionais, na medida em que permite ao licitante nacional a cotação em moeda estrangeira sempre que esta for permitida ao licitante estrangeiro (§ 1º) e determina que as garantias de pagamento ao licitante brasileiro deverão ser equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro.

2.2.3.2.3 *Critérios para dispensa e inexigibilidade da licitação*

Importa mencionar, ainda, o artigo 24 da Lei das Licitações, no qual são estabelecidos os critérios para dispensa da licitação, que são as hipóteses em que, apesar de em regra ser necessário o procedimento de escolha, está ele dispensado por razões que o justificam. Dentre eles, destacam-se:

a) quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificada-

mente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, nesse caso, todas as condições preestabelecidas;

b) quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; e

c) na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido.

Caso tratado de forma distinta pela legislação é o da inexigibilidade da licitação, configurada quando o caráter competitivo não pode ser estabelecido, por ser inviável. Portanto, é impossível a realização de um certame competitivo, pelas circunstâncias peculiares do serviço ou produto a ser contratado. É comum a aplicação da inexigibilidade para casos de serviços técnicos especializados (como pareceres jurídicos, consultoria especializada) e para serviços artísticos e culturais. É difícil, todavia, aplicar as hipóteses de inexigibilidade às licitações de transporte de passageiros no modal ferroviário, dada a existência de amplas condições para certames competitivos para esse serviço.

2.2.3.3 Critérios licitatórios

Na análise dos critérios para julgamento das licitações é levado em consideração que o processo de licitação pauta-se pelos preceitos da Lei nº 10.233/2001 e, supletivamente, pelos das Leis nº 8.987/1995 e nº 8.666/1993, nessa ordem. No caso de PPPs, deverá ser observada, ainda, a Lei nº 11.079/2004. Cada um desses instrumentos legais é analisado nos próximos itens.

Lei nº 10.233/2001

A Lei nº 10.233/2001 estabelece algumas regras gerais, requisitos, critérios e condições referentes à licitação, sendo que especificamente, em seu artigo 34-A, § 2º, define que cabe ao edital do certame estabelecer os critérios para o julgamento da licitação, assegurando a prestação de serviços adequados, e considerando, isolada ou conjugadamente, a menor tarifa e a melhor oferta pela outorga.

Lei nº 8.987/1995

A Lei nº 8.987/1995, por sua vez, conhecida como a Lei dos Serviços Públicos, também traz alguns requisitos e condições para as licitações, sendo que em relação ao julgamento, determina em seu artigo 15 que este deverá levar em conta os seguintes critérios:

> Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:
> I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
> II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
> III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;
> IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
> V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
> VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou
> VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.
> § 1° A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira.
> § 2° Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.
> § 3° O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.
> § 4° Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira.

Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

Considerar-se-á, também, desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do Poder Público controlador da referida entidade, entendendo-se vantagens ou subsídios qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado, ainda que em consequência da natureza jurídica do licitante, que comprometa a isonomia fiscal que deve prevalecer entre todos os concorrentes.

O artigo 18 da referida Lei reforça ainda que o edital de licitação deverá conter, entre outras informações, “os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta”.

O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

a) encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;
b) verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;
c) inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital; e
d) proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Lei nº 8.666/1993

Já na Lei nº 8.666/1993 – que deve ser aplicada de forma supletiva à Lei nº 8.987/1995 –, pode-se observar, que as propostas apresentadas pelos licitantes deverão ser julgadas pela comissão de licitação de forma a serem considerados os critérios objetivos definidos no edital ou convite da referida licitação, os quais não deverão contrariar as normas e os princípios estabelecidos pela referida Lei (art. 44). Nesse sentido, a Lei proíbe o estabelecimento de elemento, critério ou fator que seja considerado sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado, de forma a evitar qualquer prejuízo ao princípio da igualdade entre os licitantes. Assim sendo, o legislador impõe que nenhuma oferta de vantagem não prevista no edital ou no convite poderá ser considerada. Da mesma forma, a lei assim dispõe sobre as propostas:

> Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.
> [...]
> § 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Em seu artigo 45, a Lei das Licitações determina que o julgamento das propostas deverá ser objetivo, de forma a permitir que os critérios de julgamento que fo-

rem levados em conta possam ser aferidos pelos licitantes e pelos órgãos de controle. Dessa forma, a comissão deverá observar os seguintes critérios impostos pela Lei, de acordo com o tipo de licitação: menor preço, melhor técnica e maior lance ou oferta, este último nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Em caso de empate, além do critério estabelecido no artigo 3º da Lei das Licitações – segundo o qual dever-se-á dar preferência a bens e serviços produzidos no Brasil ou produzidos ou prestados por empresas brasileiras ou, ainda, produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País – deverá ser realizado sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados.

Importa esclarecer que, de acordo com o artigo 46, os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço mencionados serão utilizados exclusivamente em determinados casos:

> Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

Destaque-se inteiro teor do artigo 3º. Sobre o assunto:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
>
> § 1º É vedado aos agentes públicos:
>
> I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5ºo a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; e
>
> II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.
>
> § 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - Revogado;
II - produzidos no País;
III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras;
IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; e
V - (Vide Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

§ 4º (Vetado).

§ 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:
I - geração de emprego e renda;
II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;
III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;
IV - custo adicional dos produtos e serviços; e
V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.

§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º.

§ 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

§ 9º As disposições contidas nos §§ 5º e 7º deste artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior:
I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou
II - ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso.

§ 10. A margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul.

§ 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

§ 12. Nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

§ 13. Será divulgada na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 deste artigo, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

§ 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

> § 15. As preferências dispostas neste artigo prevalecem sobre as demais preferências previstas na legislação quando estas forem aplicadas sobre produtos ou serviços estrangeiros.

Lei nº 11.079/2004

Por fim, resta mencionar a Lei nº 11.079/2004, segundo a qual, para o regime de contratação de PPPs, deve-se atentar para o fato de que o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do artigo 15 da Lei nº 8.987/1995 (o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado e melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica), os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública; e
b) melhor proposta em razão da combinação do critério do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

No Quadro 1.13 constam destaques em relação a cada uma das citadas normas.

Quadro 1. 13 – Critérios de seleção

(continua)

Critérios de seleção		
Lei das Licitações (Lei nº 8.666/93)	**Lei dos Serviços Públicos (Lei nº 8.987/1995)**	**Lei das PPPs (Lei nº 11.079 de 2004)**
a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço.	o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado.	o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado.
a de melhor técnica.	a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela delegação da concessão.	melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica.
a de técnica e preço.	a combinação, dois a dois, dos critérios acima (que só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira).	menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública.

Quadro 1. 13 – Critérios de seleção

(conclusão)

Critérios de seleção		
a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.	**melhor proposta técnica, com preço fixado no edital.**	melhor proposta em razão da combinação do critério do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.
	melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica.	
	melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela delegação da concessão com o de melhor técnica.	
	melhor oferta de pagamento pela delegação após qualificação de propostas técnicas.	

Nota: Resumo dos regimes relativos aos critérios de seleção a serem adotados em licitações públicas.
Fonte: própria (2016).

É preciso conjugar adequadamente os princípios licitatórios com os critérios de julgamento da licitação. A primeira vista parece simples, mas pode ser complexo quando se percebe que os princípios e o resultado almejado devem ser examinados de forma conjunta, como por exemplo, analisar a relação entre economicidade, legalidade e eficiência com vistas à persecução da melhor proposta. Note-se, por exemplo, uma discussão com relação a leilões por lote, que, para alguns, prejudica alguns princípios licitatórios.

2.2.3.4 Qualificação mínima

Lei nº 10.233/2001

A Lei nº 10.233/2001, no que se refere ao setor de transporte, incluindo aí o setor ferroviário, obriga que a prestadora do serviço de transporte ou exploração de infraestrutura relacionada seja empresa ou entidade constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela respectiva Agência (art. 29). Da mesma forma, a norma exige que, em caso de transferência da titularidade, o novo titular da delegação atenda as mesmas regras (art. 30).

Ainda no que diz respeito à Lei nº 10.233/2001, importa mencionar o seu artigo 34-A no qual é estabelecido que o edital de licitação indicará obrigatoriamente os

requisitos exigidos dos concorrentes, bem como os critérios de pré-qualificação, quando esse procedimento for adotado, e, ainda, a relação dos documentos exigidos e os critérios a serem seguidos para aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica dos interessados, bem como para a análise técnica e econômico-financeira da proposta. Sendo assim, a análise e observância da Lei das Licitações é extremamente importante para o presente tópico.

Lei nº 8.666/1993

A Lei nº 8.666/1993, no que se refere à qualificação mínima requerida dos licitantes e, consequentemente, dos futuros prestadores de serviço do transporte ferroviário de passageiro, é aplicada de forma supletiva ao disposto na Lei nº 10.233/2001. Em seu artigo 27, estabelece que, para a habilitação, os interessados deverão apresentar documentação relativa a:

a) habilitação jurídica;
b) qualificação técnica;
c) qualificação econômico-financeira;
d) regularidade fiscal e trabalhista;
e) cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, segundo o qual é proibido o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

Os requisitos para habilitação jurídica constam no artigo 28 da referida Lei, a saber:

> Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:
> I - cédula de identidade;
> II - registro comercial, no caso de empresa individual;
> III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;
> IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;
> V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir (Lei nº 8.666/1993).

A habilitação técnica, por vez, está prevista no artigo 30 (Lei nº 8.666/1993):

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.
§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:
I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;
II - (Vetado).
a) (Vetado).
b) (Vetado).
§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.
§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.
§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.
§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.
§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.
§ 7º (Vetado).
I - (Vetado).
II - (Vetado).
§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.
§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1o deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.
§ 11. (Vetado).
§ 12. (Vetado).

A habilitação econômico financeira consta do artigo 31 (Lei nº 8.666/1993):

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:
I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;
II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;
III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.
§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.
§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.
§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.
§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.
§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.
§ 6º (Vetado).

E, por fim, a regularidade fiscal e trabalhista no artigo 29 (Lei nº 8.666/1993):

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:
I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

> II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
> III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
> IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; e
> V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

2.2.3.5 Requisitos mínimos para o transporte ferroviário não regular e eventual

Importa analisar os dispositivos da Resolução ANTT nº 359/2003, que estabelece os procedimentos relativos à prestação não regular e eventual de serviços de transporte ferroviário de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa. Ao estabelecer o regime de delegação na modalidade autorização para essas espécies de transporte, a ANTT afastou a necessidade de licitação, portanto, não há de se falar em critérios de seleção, mas apenas requisitos mínimos para a prestação do referido transporte. Em seu artigo 2º, a referida Resolução estabelece a necessidade de apresentação dos seguintes documentos:

a) requerimento para a prestação do serviço, com a indicação do trecho, devidamente assinado pelo representante legal da pessoa jurídica interessada;
b) proposta técnico operacional;
c) estudos sobre os benefícios econômico-financeiros decorrentes do empreendimento, contendo a repercussão econômica e social nas comunidades e na região abrangida, bem como no desenvolvimento turístico e cultural;
d) proposta de apólice de seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais;
e) manifestação formal da concessionária quanto à operação do trem turístico no trecho solicitado; e
f) comprovação de qualificação jurídica e qualificação econômico-financeira, necessárias à assunção do serviço, demonstrada pelos seguintes documentos autenticados:
    - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor devidamente registrado, em se tratando de sociedade comercial e, no caso de socie-

dade por ações, documentação referente à eleição de seus administradores;

- inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
- documento comprobatório de regularidade fiscal para com a Fazenda Nacional, Estadual ou do Distrito Federal e Municipal da sede da requerente, na forma da lei;
- prova de regularidade junto à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; e
- balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, exigíveis na forma da lei.

Além disso, em seu artigo 3º, a Resolução determina que a autorização será obrigatoriamente precedida de inspeção técnica e operacional pela ANTT para verificação das condições operacionais e de segurança.

2.2.4 Remuneração

2.2.4.1 Fontes de receitas de empresa

Breve histórico

Nas primeiras normas sobre o transporte ferroviário, como por exemplo, nos Decretos nº 4.082/1868 e nº 4.674/1871, era explicitado que o Governo tinha a obrigação de aprovar a tarifa organizada pela concessionária e ainda era estabelecido um preço máximo para a maior distância percorrida (Cláusula 14ª do Decreto nº 4.082/1868 e Cláusula XXII do Decreto nº 4.674/1871).

Com o avento da Lei nº 3.115/1957, que determinou a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações e autorizou a constituição da Rede Federal Ferroviária S.A, fixou-se como competência da RFFSA:

a) a proposição das revisões e modificações de tarifas, que julgasse necessárias, ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro que, por sua vez, deveria estudar as propostas, ouvindo os órgãos competentes e submetendo o resultado à aprovação final do Ministro da Viação e Obras Públicas; e
b) a elaboração do plano de atividades e aprovação dos orçamentos das sociedades sob seu controle, fiscalizando a respectiva execução (art. 7º).

Ainda, o artigo 20 da referida Lei, dispõe que a receita da RFFSA provirá dos seguintes recursos: dividendos das ações das empresas sob seu controle, renda do tráfego e de outras indústrias, renda das taxas de melhoramentos e renovação patrimonial, aluguéis ou arrendamentos de imóveis, prestação de serviços às subsidiárias ou a terceiros, subvenções do Tesouro e outros recursos concedidos pela União, juros e comissões provenientes de operações de crédito e de depósitos bancários e renda eventual.

Com a extinção da RFFSA, outras normas passaram a regular a matéria, como será visto a seguir.

2.2.4.2 Remuneração por prestação de serviço de transporte público coletivo

O transporte público coletivo, seja em relação a quaisquer dos entes federativos, segue as diretrizes trazidas pela Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e para o tema em análise, destacam-se (art. 8º):

a) a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;
b) simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;
c) modicidade da tarifa para o usuário; e
d) integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades.

Especificamente em relação aos municípios, a Lei estabelece, ainda, que estes deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo (art. 8º, § 2º).

A tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo, que é resultante do processo licitatório da delegação do Poder Público (art. 9º da Lei nº 12.587/2012), deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

A existência de diferença a menor ou a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a

tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit (subsídio) tarifário ou superávit tarifário, respectivamente (art. 9º, § 3º e 4º).

Leia-se a respeito inteiro teor do dispositivo em comento com outras previsões sobre o assunto:

> Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do Poder Público.
> § 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.
> § 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do Poder Público outorgante.
> § 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se deficit ou subsídio tarifário.
> § 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se superavit tarifário.
> § 5º Caso o Poder Público opte pela adoção de subsídio tarifário, o deficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrassetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo Poder Público delegante.
> § 6º Na ocorrência de superavit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.
> § 7º Competem ao Poder Público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.
> § 8º Compete ao Poder Público delegante a fixação dos níveis tarifários.
> § 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo Poder Público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.
> § 10, As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo Poder Público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:
> I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;
> II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e
> III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.
> § 11, O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do Poder Público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.
> § 12, O Poder Público poderá, em caráter excepcional e desde que obser-

> vado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato (Lei nº 12.587/2012).

A tarifa pública (diferente do que se denomina tarifa de remuneração, como visto anteriormente) é o valor que se cobra do usuário pelo uso do transporte público coletivo.

A Lei nº 8.987/1995, ao tratar de política tarifária, estabelece que:

> Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.
> § 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.
> § 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.
> § 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.
> § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.
>
> Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.
>
> Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.
> Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
>
> Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

No julgamento da licitação poderá ser considerado como critério o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado, como indicado no artigo 15 da Lei nº 8.987/1995, assunto já tratado no item Critérios licitatórios.

O edital deverá prever os critérios e procedimentos de reajuste e revisão da tarifa, como mencionado nos artigos 18 e 23 da Lei nº 8.987/1995, incumbindo ao poder concedente homologar os reajustes e proceder à revisão das tarifas (art. 29,

V, da Lei nº 8.987/1995).

De acordo com a Lei nº 10.233/2001, cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuição geral, proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda (art. 24, inciso VII).

Nos casos de concessões e permissões, o contrato terá como cláusulas essenciais as relativas a tarifas e critérios para reajuste e revisão das tarifas (art. 35, incisos VII e VIII e art. 39 V e VI). Há uma ressalva para os casos de concessões, que abre a possibilidade de legislação específica dispor de maneira diferente sobre a essencialidade de tais cláusulas. Os critérios para revisão das tarifas referidos deverão considerar os aspectos relativos a redução ou desconto de tarifas e a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade da concessionária (art. 35, § 1º e art. 39, § 1º).

Por outro lado, no que se refere ao regime de contratação por autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, é a liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes em ambiente de livre e aberta competição (art. 43, II). Entretanto, a liberdade de preços não se aplica à autorização em caráter de emergência, sujeitando-se a empresa autorizada, nesse caso, ao regime de preços estabelecido pela Agência para as demais delegações (art. 49, § 2º).

2.2.4.3 Outras fontes de custeio

Caso o Poder Público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrassetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, entre outras fontes, instituídos pelo Poder Público delegante (art. 9º, § 5º da Lei 12.587/2013). Na ocorrência de superávit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana (art. 9º, § 6º).

A Lei nº 8.987/1995 igualmente prevê a hipótese de complementação às receitas da concessionária, ao mencionar que, no atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas

alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas (art. 11). Tais fontes adicionais serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato nas revisões tarifárias.

Como exemplos de fontes alternativas, incluem-se receitas de investimentos, receitas com publicidade nos trens e nas ferrovias, vendas de produtos dentro dos trens e estações, entre outros. Quanto a isso, destaque-se que há uma análise mais detalhada no item "equilíbrio econômico-financeiro", na dimensão institucional.

2.2.4.4 Gratuidade no transporte

2.2.4.4.1 *Idosos*

Em nível constitucional, está garantido aos maiores de 65 anos a gratuidade no uso dos transportes coletivos urbanos (art. 230, § 2º). Em nível regulamentar, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), estende a gratuidade aos serviços semiurbanos, e exclui do benefício os serviços urbanos e semiurbanos seletivos e especiais quando prestados paralelamente aos serviços regulares. Por sua vez, a Resolução ANTT nº 2.030, de 23 de maio de 2007 dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a aplicação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), no âmbito dos serviços de transporte ferroviário interestadual regular de passageiros. Dessa forma, a norma determina que a entidade delegatária para a prestação do serviço deve “reservar aos idosos, com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos, duas vagas gratuitas em cada comboio ferroviário do serviço convencional de transporte ferroviário interestadual regular de passageiros” (art. 2º). A norma, ainda, esclarece que o benefício deve ser garantido em todos os horários dos serviços convencionais, ainda que operados com carro de passageiros de características diferentes.

Para o exercício desse direito, contudo, o idoso deverá solicitar um único Bilhete de Viagem do Idoso, com antecedência de, pelo menos, três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha do serviço de transporte (art. 2º, § 2º). Além disso, no dia marcado para a viagem, o idoso deverá comparecer ao terminal de embarque até 30 minutos antes da hora marcada para o início de viagem, sob pena de perda de benefício.

No mais, a norma estabelece que, além das vagas previstas anteriormente, a

delegatária deverá conceder ao idoso com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos o desconto mínimo de 50% do valor da passagem para os demais assentos do comboio ferroviário do serviço convencional de transporte ferroviário regular de passageiros (art. 3º). Para fazer jus ao desconto mencionado, o idoso deverá adquirir o bilhete de passagem obedecendo aos seguintes prazos:

a) para viagens com distância de até 500 km, no mínimo, seis horas de antecedência; e
b) para viagens com distância acima de 500 km, no mínimo, 12 horas de antecedência.

A norma, ainda, determina em seu artigo 5º que o Bilhete de Viagem do Idoso deve ser emitido pela delegatária do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora, cujo conteúdo mínimo é determinado pelo referido artigo. Assim, na ausência do bilhete específico em mãos, fica facultado à delegatária adotar qualquer documento que contenha as especificações mínimas referidas no artigo.

O artigo 6º estabelece que o Bilhete de Viagem do Idoso e o bilhete com desconto do valor da passagem são intransferíveis e que o benefício concedido ao idoso assegura-o os mesmos direitos garantidos aos demais passageiros, excluindo-se as tarifas de utilização de terminais e as despesas com alimentação.

Além disso, trimestralmente a delegatária deverá informar à ANTT sobre a movimentação mensal de usuários titulares do benefício, por trecho utilizado e por tipo de benefício (art. 9º). Nesse sentido, a delegatária deverá solicitar à ANTT a revisão das tarifas de referência, apresentando a documentação comprobatória do impacto dos custos de caráter permanente, que modifiquem o equilíbrio econômico do contrato, decorrentes dos benefícios concedidos pela Resolução ora sob análise (art. 10).

Do artigo 11 ao artigo 14 da Resolução, é tratada a possibilidade de infração das normas ali contidas, de forma a se estabelecer as sanções de advertência e multa. Na aplicação das penalidades previstas devem ser consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes, a vantagem auferida, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica. Por fim, determina a Resolução que a infração de qualquer um de seus dispositivos sujeitará a delegatária à multa de até 100 vezes o valor integral da passagem objeto do benefício e que a aplicação de multa não elide a imposição

das demais sanções legais e contratuais, nem das de natureza cível e penal.

2.2.4.4.2 *Crianças de até cinco anos*

O Decreto nº 1.832/1996 menciona, entre os direitos do usuário, a gratuidade para crianças de até cinco anos de idade completos, desde que não ocupem assento (art. 42).

2.2.4.5 Formas de remuneração em caso de parceria público-privada

Em caso de parceria público-privada deverá ser observada a Lei nº 11.079/2004, além das regras gerais, indicadas no item referente a Remuneração por prestação de serviço de transporte público coletivo, no que couberem.

O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato (art. 5º, § 1º da Lei nº 11.079/2004).

Um ponto de bastante relevância sobre o assunto, é sobre a necessidade de autorização legislativa específica para concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública (art. 10, § 3º da Lei nº 11.079/2004). A fim de esclarecimento, as concessões patrocinadas são aquelas nas quais as tarifas cobradas dos usuários não são satisfatórias para compensar os investimentos realizados pelo parceiro privado. Ou seja, o Poder Público, em adição às tarifas cobradas dos usuários, complementa a remuneração do parceiro privado por meio de aportes regulares de recursos orçamentários.

Ponto que merece aprimoramento no arcabouço legal referente à remuneração é a correta terminologia e regulação mais clara/discriminada quanto a tarifa e preço público e o que está englobado e disciplinado em relação a ambos os conceitos. Como exemplo cite-se que o termo utilizado na Lei nº 8.987/1995 tarifa de remuneração engloba receitas que não tem natureza tarifária, gerando confusão interpretativa.

Além disso, é preciso estudar outras alternativas com vistas à modicidade tarifária e revisão tarifária, pois atualmente o que se tem é uma análise mais voltada para recuperação de equilíbrio econômico-financeiro, como explorado em item próprio.

2.2.5 Infraestrutura disponível e gestão

2.2.5.1 Bens que compõem o acervo

Em linhas gerais, entende-se por bens inerentes a uma concessão de transporte ferroviário de passageiros:

a) todos os bens e componentes relacionados à proteção acústica, sistemas, material rodante e equipamentos de manutenção;
b) todos os bens indispensáveis à operação e manutenção do sistema de transporte ferroviário;
c) os bens adquiridos pela concessionária, ao longo da concessão, que sejam utilizados na operação e manutenção do sistema de transporte ferroviário e utilizados diretamente na prestação dos serviços de transporte ferroviário; e
d) os direitos sobre bens de terceiros necessários para a prestação dos Serviços Ferroviários, móveis ou imóveis, que sejam objeto de arrendamento, locação ou qualquer outro negócio jurídico.

2.2.5.1.1 *Infraestrutura ferroviária*

A infraestrutura ferroviária, por sua vez contempla as obras de terraplanagem (como aterros), obras de arte corrente (que seguem projetos padronizados, como sarjetas, valetas, entre outras) e obras de arte especiais (que seguem projetos específicos (como pontes, viadutos, tuneis, entre outros). Também deve ser considerada a superestrutura ferroviária, isto é, plataforma (leito ferroviário) e via permanente (lastro, dormentes, trilhos).

2.2.5.1.2 *Bens que compõem o acervo no edital licitatório*

O artigo 18 da Lei nº 8.987/1995, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, dispõe que o edital licitatório conterá a indicação dos bens reversíveis, características dos bens reversíveis, condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior, a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa.

O artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, estabelece, ainda, que é cláusula essencial

do contrato a relativa aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações, assim como a cláusula que trata dos bens reversíveis.

Segundo a Lei nº 8.987/1995, ainda, artigo 31, incumbe a concessionária manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão e zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente. Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos à concessionária conforme previsto no edital e estabelecido no contrato (art. 35 da Lei nº 8.987/1995).

Na mesma linha, a Lei nº 9.074/1995 deixa claro que a concessionária que receber bens e instalações da União, já revertidos ou entregues à sua administração, deverá (art. 34):

a) arcar com a responsabilidade pela manutenção e conservação dos mesmos; e
b) responsabilizar-se pela reposição dos bens e equipamentos, na forma do disposto no artigo 6º da Lei nº 8.987/1995.

Em geral, os contratos trazem descrição discriminada da estrada de ferro e a relação dos bens de propriedade da concessionária vinculados à execução do serviço.

2.2.5.1.3 *Hipotecas sobre estradas de ferro*

Importante destacar que o Código Civil traz regras inerentes a hipotecas sobre estradas de ferro, as quais deverão serão registradas no Município da estação inicial da respectiva linha (art. 1.502). Os credores hipotecários não podem embaraçar a exploração da linha, nem contrariar as modificações, que a administração deliberar, no leito da estrada, em suas dependências, ou no seu material (art. 1.503).

A hipoteca será circunscrita à linha ou às linhas especificadas na escritura e ao respectivo material de exploração, no estado em que ao tempo da execução estiverem; mas os credores hipotecários poderão opor-se à venda da estrada, à de suas linhas, de seus ramais ou de parte considerável do material de exploração, bem como à fusão com outra empresa, sempre que com isso a garantia do débito enfraquecer (art. 1.504).

Na execução das hipotecas será intimado o representante da União ou do estado, para, dentro em quinze dias, remir a estrada de ferro hipotecada, pagando o preço da arrematação ou da adjudicação (art. 1.505).

2.2.5.2 Exploração de infraestrutura

A Lei nº 10.233/2001, em seu artigo 35, estabelece que o contrato deverá dispor sobre modo, forma e condições de exploração de infraestrutura e da prestação de serviços, incluindo os programas de trabalho, o volume de investimentos e os cronogramas de execução, critérios para reversibilidade de ativos, entre outros.

2.2.5.2.1 *Compartilhamento de vias e material rodante de terceiros*

Não foi localizada na legislação disponibilizada referência a compartilhamento de vias em relação a transporte de passageiros. Sabe-se, no entanto, que a questão é regulada nos contratos de concessão em vigor, por meio da imposição da obrigação, às concessionárias, de darem passagem aos trens de passageiros.

2.2.5.2.2 *Compartilhamento de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais*

De acordo com o artigo 3º da Resolução nº 3.695/2011, o compartilhamento de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais será realizado mediante direito de passagem, apenas na hipótese de impossibilidade de realização mediante tráfego mútuo. Caso haja algum conflito sobre essa questão, a ANTT deve ser acionada e é a responsável pela resolução.

2.2.5.2.3 *Direito de passagem*

De acordo com a Resolução ANTT nº 3.695/2011, entende-se por direito de passagem a operação em que uma concessionária, para deslocar a carga de um ponto a outro da malha ferroviária federal, utiliza, mediante pagamento, via permanente e sistema de licenciamento de trens da concessionária em cuja malha dar-se-á parte da prestação de serviço. O direito de passagem deve ser assegurado, mas isso não confere o direito ao beneficiário de explorar a malha. Deverá ser celebrado contrato próprio e o direito de passagem poderá ser negado em situações específicas: como questões de ordem técnica e operacional, caso contrário poderá ser apresentada reclamação perante a ANTT.

2.2.5.2.4 *Tráfego mútuo*

O tráfego mútuo, por sua vez, compreende-se a operação em que uma concessionária compartilha com outra concessionária, mediante pagamento, via permanente e recursos operacionais para prosseguir ou encerrar a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas. Ainda, recurso operacional é o termo utilizado para tratar dos recursos necessários à prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas, como por exemplo, o material rodante.

2.2.5.2.5 *Tarifas referentes à operação em direito de passagem ou tráfego mútuo*

Em análise do Regulamento das Operações de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo, que visa à integração do Sistema Ferroviário Nacional e foi aprovado pela Resolução ANTT nº 3.695, de 14 de julho de 2011, verifica-se que é previsto que as tarifas referentes à operação em direito de passagem ou tráfego mútuo serão estabelecidas por meio de negociação entre as partes. Entretanto, as seguintes regras devem ser respeitadas (art. 12):

a) a tarifa será composta pelas parcelas de custo operacional e remuneração de capital;
b) a parcela de custo operacional será composta pelos custos fixos e variáveis, bem como os custos de arrendamento, se houver, necessários à prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas na modalidade de direito de passagem ou tráfego mútuo;
c) a parcela correspondente à remuneração do capital será calculada como uma alíquota sobre uma base de remuneração, acrescida dos tributos incidentes sobre o resultado;
d) a alíquota de remuneração será estabelecida anualmente pela ANTT para cada concessionária detentora dos direitos de exploração de infraestrutura ferroviária;
e) a base de remuneração será composta pelo capital empregado necessário à prestação do serviço de transporte ferroviário, de acordo com as condições estabelecidas no contrato de concessão e na legislação aplicável; e
f) para efeito de apuração da base de remuneração, serão considerados os efeitos da depreciação e da perda de poder aquisitivo da moeda.

Ainda de acordo com a referida Resolução, o compartilhamento de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais será regido por Contrato Operacional

Específico (COE) a ser firmado entre requerente e cedente e por esse regulamento (art. 6º). Em caso de conflito quanto ao compartilhamento de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais, a ANTT deve ser acionada para resolução da questão (art. 14).

Não será analisada a hipótese de transporte ferroviário não regular em detalhes, mas ressalta-se que a Resolução ANTT nº 359/2003 dispõe sobre os procedimentos relativos à prestação não regular e eventual de serviços de transporte ferroviário de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, seja em relação à sua constituição seja em relação ao uso compartilhado de vias.

No transporte de carga há regulação acerca de compartilhamento de vias, como direito de passagem e tráfego mútuo, o que não há para transporte de passageiros. Ilustrativamente, seguem algumas considerações sobre o assunto.

2.2.5.3 Requisitos quanto aos recursos humanos

As concessionárias ferroviárias de cargas e de passageiros deverão destinar, para treinamento de seus empregados, recursos financeiros necessários ao atendimento das necessidades operacionais e das obrigações previstas no Contrato de Concessão, nos termos da Resolução ANTT nº 1.603, de 29 de agosto de 2006. Os recursos, para tanto, deverão constar da previsão orçamentária anual específica, que será parte integrante do Plano Trienal de Investimentos.

Os empregados da área técnico-operacional deverão estar legalmente habilitados para a realização de suas atividades específicas e serão periodicamente reciclados, sendo obrigatório o treinamento para aqueles que tiverem suas funções alteradas.

Ainda, as concessionárias deverão promover, sistematicamente, o treinamento para todo o seu pessoal envolvido com o manuseio, transporte, atendimento a emergências e vigilância de produtos perigosos, de acordo com as instruções pertinentes. E sempre que houver alteração de sistemas ou de tecnologias, a concessionária deverá realizar, obrigatoriamente, treinamento de qualificação dos empregados das áreas envolvidas, em carga horária estabelecida no Levantamento das Necessidades de Treinamento (LNT), elaborado pela área competente.

As concessionárias deverão manter atualizados e disponíveis para a ANTT os registros que comprovam a capacitação e habilitação dos empregados terceirizados. E, quando solicitadas, deverão fornecer o LNT, a relação detalhada dos treinamen-

tos realizados e outras informações associadas ao processo de treinamento à ANTT, agência responsável por fiscalizar o cumprimento das exigências contidas na referida Resolução.

2.2.5.4 Possibilidade de reversão

2.2.5.4.1 *Breve histórico*

Em tempos de República, observa-se que o Decreto nº 11.905, de 19 de janeiro de 1916, determinava que, na época fixada para a reversão, a estrada de ferro e suas dependências deveriam achar-se em bom estado de conservação; caso contrário, o Governo teria direito de confiscar a receita, e empregá-la no serviço de conservação. Ainda, determina o Decreto, o Governo teria direito de resgatar as estradas de concessão, posteriormente a uma determinada data, sendo o valor a ser resgatado determinado, na falta de acordo, pelo termo médio da renda líquida do último quinquênio e tendo-se em consideração a importância das obras, material e dependências, no estado em que ao tempo se acharem; não podendo, todavia, o dito preço ser inferior ao capital garantido nos termos do decreto. Ademais, o decreto determinava que findo o prazo de 90 anos, todas as linhas de concessão reverteriam para o domínio da União, com todo o seu material, dependências e bem-feitorias, sem indenização alguma.

Já na década de 1960, a Lei nº 3.887, de 8 de fevereiro de 1961, aprovou o "Termo de Acordo sobre condições de reversão à União Federal da Viação Férrea do Rio Grande do Sul e da liquidação dos direitos e obrigações resultantes do contrato de arrendamento de 17 de agosto de 1950 e seu aditivo [...]", autorizando a abertura, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial até o limite de Cr$ 1.000.000.000,00, para atender às despesas resultantes desta lei, dada que a reversão ocorria em decorrência do processo de centralização, no poder federal, dos serviços de exploração da infraestrutura e do serviço de transporte ferroviário.

Já durante o processo de descentralização dos referidos serviços, a Lei nº 9.074/1995, determinou que, nos casos de privatização, era facultado ao poder concedente delegar novas concessões sem efetuar a reversão prévia dos bens vinculados ao respectivo serviço público (art. 28).

2.2.5.4.2 *Bens reversíveis*

A indicação dos bens reversíveis e suas características e as condições em

que estes serão postos à disposição (nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior), deverá estar contida no edital de licitação publicado pela ANTT (art. 18, X e XI da Lei nº 8.987/1995). A Lei nº 10.233/2001, por sua vez, obriga que o contrato de concessão reflita fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e tenha como uma de suas cláusulas essenciais os critérios para reversibilidade de ativos, ressalvado o disposto em legislação específica (art. 35).

Tal delimitação de bens reversíveis é de suma importância, pois em caso de extinção da concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis transferidos à concessionária (art. 35, § 1º da Lei nº 8.987/1995). Com isso, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, o que o autoriza a utilizar de todos os bens reversíveis (art. 35, § 3º).

Falta clareza e segurança na legislação quanto a reversibilidade. Necessidade de regulação adequada. Por exemplo, chama a atenção a falta de critérios mínimos, ou mesmo de um processo administrativo que conte com a participação da delegatária, com amplo contraditório, para a definição do valor da indenização pela reversão dos bens nos casos de extinção do contrato. A fixação de tais valores costuma ser arbitrária, a exemplo do que ocorre nos processos de desapropriação, levando a contendas judiciais.

2.2.5.5 Regime dos bens não amortizados

2.2.5.5.1 *Breve histórico*

É possível verificar que, ainda no Império, tal regime era definido pelo Estado, como no Decreto nº 1.759, de 26 de abril de 1856, que autoriza a incorporação de uma Companhia para a construção da Estrada de ferro entre a Cidade de Santos e a Villa de Jundiahy, segundo o qual, caso o Governo viesse a realizar a desapropriação da estrada de ferro, com todas as suas ramificações, poderia fazê-lo apenas sob as seguintes condições:

a) a desapropriação não poderia ter lugar antes de 30 anos depois da abertura de toda a linha ao público; exceto por livre e especial acordo com a Companhia;
b) o termo do resgate seria calculado pelo termo médio do rendimento líquido dos últimos 5 anos, contanto que esse rendimento não fosse menor de 7%;

c) a Companhia receberia do Governo uma soma em fundos públicos de igual rendimento; e, por fim,
d) se depois de haver adquirido a propriedade da estrada e suas ramificações decidir o Governo arrendar sua administração e exploração, em igualdade de condições seria a Companhia preferida.

Já no que se refere ao Decreto nº 4.674, de 10 de janeiro de 1871, em que foi concedida a Antonio Pereira Rebouças Filho e outros autorização para organizarem uma companhia para o fim de construir uma estrada de ferro no Paraná, a previsão de amortização dos bens limitava-se a determinar que, depois dos 10 primeiros anos de duração da exclusividade de uso estabelecida pelo mencionado Decreto, deveria a companhia começar a formar o seu fundo de amortização, empregando para esse fim, pelo menos, meio por cento do capital total, quando a renda liquida exceder de 7%.

2.2.5.5.2 *Privatização dos contratos de concessão vigentes em 1995*

No que diz respeito ao regulamento atual, importa mencionar a Lei nº 9.074/1995, ao regular a privatização dos contratos de concessão vigentes à época, estabeleceu, em seu artigo 27, § 1º, que, na hipótese de prorrogação, esta poderia ser feita por prazos diferenciados, de forma a que os termos finais de todas as concessões prorrogadas ocorram no mesmo prazo que será o necessário à amortização dos investimentos, limitado a trinta anos, contado a partir da assinatura do novo contrato de concessão.

Lei nº 8.987/1995

Quanto aos contratos de concessão sob égide da Lei dos Serviços Públicos, a referida lei determina que a amortização dos investimentos tem tal importância que é incluída na definição:

> Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
> [...]
> III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (Lei nº 8.987/1995).

Ainda no que se refere a Lei dos Serviços Públicos, importa mencionar o seu artigo 36 pelo qual a reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Resolução ANTT nº 4.540/2014

A Resolução ANTT nº 4.540, de 19 de dezembro de 2014, que regulamenta as taxas de depreciação e de amortização anuais para os ativos das concessionárias verticais, dispõe que tais taxas devem ser aplicadas sem prejuízo do disposto nos contratos de concessão (art. 3°) e a concessionária pode encaminhar, a qualquer tempo, a ANTT, pedido de revisão de depreciação e amortização (art. 6º).

Lei nº 11.079/2004 – Parcerias público-privadas

De acordo com a Lei nº 11.079/2004 o prazo de vigência do contrato deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados (art. 5º, I).

O artigo 6º, § 5º, vai mais além ao tratar da hipótese de extinção do contrato, tal como segue:

> Art. 6º [...]
> § 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995[6], desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012.
> [...]
> § 5º Por ocasião da extinção do contrato, o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, quando tais investimentos houverem sido realizados com valores provenientes do aporte de recursos de que trata o § 2º.
> [...]

A legislação sobre tal assunto merece maior detalhamento, que garanta a segurança jurídica necessária para as concessionárias.

[6] Art. 18 O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente: [...] X - a indicação dos bens reversíveis; XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior; (Lei nº 8.987/1995).

2.2.5.6 Gestão dos ativos

2.2.5.6.1 *Breve histórico*

Verificou-se, na análise da legislação nacional que, no passado, os cuidados na gestão dos ativos e regras de utilização dos mesmos estavam presentes nos decretos emitidos pelo Imperador ao conceder autorização para construção e utilização das ferrovias, tais como no Decreto nº 4.674, de 10 de janeiro de 1871[7]. No referido Decreto, ficou determinado que todas as obras da estrada seriam construídas com materiais de boa qualidade e com a solidez desejável e que, depois de concluídas as obras da estrada, a companhia seria obrigada a conservá-las sempre em bom estado, de modo que não houvesse em tempo algum interrupção do tráfego, nem o menor perigo para a circulação dos trens. Desse modo, se as obras não fossem conservadas em bom estado, o Governo poderia mandar fazer por conta da companhia os trabalhos necessários para restabelecer a segurança da via férrea.

2.2.5.6.2 *Cenário atual*

Atualmente, há regras gerais que trazem obrigações similares às estabelecidas no Império, como o artigo 6º da Lei nº 8.987/1995, quando o mesmo exige a prestação de um serviço adequado e este é definido como "o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" – norma esta reproduzida pelo artigo 28, da Lei nº 10.233/2001.

A legislação quanto a gestão e utilização de ativos é bem geral e não detalhada. Assim, regras mais claras e específicas poderiam ajudar nos cuidados da gestão e utilização dos ativos.

[7] Neste decreto foi concedido a Antonio Pereira Rebouças Filho e outros autorização para organizarem uma companhia para o fim de construir uma estrada de ferro no Paraná.

2.3 Dimensão institucional

Nesta dimensão, pretende-se verificar quais são os principais atores na execução dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, tanto do lado da estrutura estatal (agências reguladoras, ministérios, conselhos, secretarias, em todos os níveis da federação); quanto do lado das empresas responsáveis pela execução dos serviços: empresas públicas ou privadas, composição, regras de governança, eventual participação de capital público, entre outros pontos relevantes.

Para essa finalidade, foi realizada especificamente a leitura de toda a legislação brasileira sobre o transporte ferroviário de passageiros, desde o Brasil Império até a data de emissão deste relatório, e posteriormente, realizada seleção e enquadramento de assuntos de interesse do estudo nos seguintes grupos:

a) agentes exploradores da infraestrutura e do serviço; e
b) regulação e controle.

Novamente dividiu-se esta dimensão em dois itens distintos: nível nacional e federal, em que se analisa a legislação de nível nacional (aplicável a União, estados, municípios e Distrito Federal) e federal (aplicável somente à União); e regiões metropolitana, com a análise das normas regionais (estaduais e municipais) aplicáveis às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

2.3.1 Agentes exploradores da infraestrutura e do serviço

2.3.1.1 Órgãos e agentes envolvidos no âmbito federal

2.3.1.1.1 *Breve histórico*

No tempo do Império, as empresas responsáveis por explorar a infraestrutura e o serviço de transporte ferroviário de passageiro no Brasil tinham seus estatutos aprovados por decreto[8]. Além disso, para a própria constituição da empresa, era necessária a aprovação do Imperador[9]. Em um primeiro momento a partir da instauração da República, a estrutura de aprovação pelo Estado não se alterou significativamente[10].

[8] Como foi o caso da Companhia da estrada de ferro da Bahia (Decreto nº 1.614, de 9 de junho de 1855), bem como da Companhia para a construção da Estrada de ferro entre a Cidade de Santos e a Villa de Jundiahy, em São Paulo (Decreto nº 1.759, de 26 de abril de 1856).
[9] Como no caso do Decreto nº 4.674, de 10 de janeiro de 1871.
[10] Pode ser observado por meio do Decreto nº 11.905, de 19 de janeiro de 1916, que autoriza a Companhia Estrada de Ferro S. Paulo-Rio Grande a organizar uma nova empresa ou companhia.

No final da década de 1950, contudo, a Lei nº 3.115/1957, criou a RFFSA que passou a ser responsável pela exploração das ferrovias nacionais. Nesse contexto, o Decreto nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980[11], autorizou a criação da subsidiária denominada Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., com finalidade de implantar e operar serviço de trens urbanos na Região Metropolitana de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, nos moldes em que hoje são criadas as empresas públicas e de economia mista.

Com a extinção da RFFSA e a adoção do regime de delegação, a exploração da infraestrutura e do serviço de transporte ferroviário de passageiro não é mais executado com exclusividade por empresa pública ou de economia mista. Isso é dizer que, uma vez atendidos os requisitos do processo licitatório (como, por exemplo, ser empresa constituída no Brasil) e vencido o certame, a empresa privada terá direito à exploração de determinada infraestrutura ou serviço.

2.3.1.1.2 *Cenário atual*

Em regra geral, qualquer pessoa poderá participar do certame, devendo ser cumpridos os requisitos do edital, como por exemplo a habilitação jurídica, segunda a qual deverá ser apresentada a documentação correlata de acordo com o caso, podendo ser:

a) cédula de identidade;
b) registro comercial, no caso de empresa individual;
c) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;
d) inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício; e
e) decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir (art. 28 da Lei nº 8.666/1993).

[11] Dispõe sobre a ocupação de faixas de domínio de rodovias e de terrenos de domínio público e a travessia de hidrovias, rodovias e ferrovias, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica.

Quando permitida a participação de consórcios, outros requisitos deverão ser observados, conforme mencionado no item denominado Consórcios Públicos.

Caso os serviços públicos venham a ser executados diretamente pela Administração Pública, a Lei nº 9.074/1995, determina, em seu artigo 26, que, como regra, a União poderá promover cisões, fusões, incorporações ou transformações societárias das concessionárias de serviços públicos sob o seu controle direto ou indireto.

A Lei nº 9.074/1995, autoriza também, nos termos do artigo 72 que o contratado para execução de algum serviço público subcontrate partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração Pública.

2.3.1.1.3 *Consórcios públicos*

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 33, sobre a possibilidade de participação de consórcios nas licitações, dispondo que:

> Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:
> I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
> II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;
> III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;
> IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;
> V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.
> § 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.
> § 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

O edital deverá estabelecer as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio (art. 18, XIII, da Lei nº 8.987/1995).

Essa norma ainda estabelece que:

> Art. 19. Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:
> I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;
> II - indicação da empresa responsável pelo consórcio;
> III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada;
> IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.
> § 1º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.
> § 2º A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.
> Art. 20. É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato.

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 , regulada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, especificamente dispõe sobre regras gerais de contratação de consórcios públicos[12], entendidos como aqueles em que a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007).

Ademais, o Decreto nº 6.017/2007 conceitua, a prestação de serviço público em regime de gestão associada, como a

> execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

E serviço público, como a “atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa” (art. 2º).

[12]Caso seja necessário, este assunto poderá ser aprofundado em estudo separado.

2.3.1.1.4 *Parcerias público-privadas*

No que se refere às PPPs, importa destacar a previsão contida no artigo 9º da Lei nº 11.079/2004, no qual é estabelecido que antes da celebração do contrato de concessão para formação da PPP, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Além disso, o mesmo dispositivo ainda esclarece que a transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública e que a sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação no mercado. Ademais, a Administração Pública não poderá possuir maioria do capital votante da referida empresa, o que é permitido apenas em caso de essa aquisição ser realizada por instituição financeira controlada pela Administração Pública, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento (art. 9º, §§ 4º e 5º).

2.3.1.2 Necessidade de participação em empresa, órgão público ou sociedade criada

Na análise da legislação nacional e federal que fazem parte do escopo dessa análise não foram encontrados dispositivos acerca da necessidade de participação dos prestadores de serviço de transporte ferroviário de passageiro e exploradores da correspondente infraestrutura em empresas, órgãos públicos ou sociedades criadas. Conclui-se que esta não é uma exigência do nosso atual ordenamento jurídico.

2.3.1.3 Governança: controle nas deliberações

No que concerne à governança dos agentes exploradores, dependendo do caso concreto, podem ser utilizadas na defesa pela boa governança e controle das deliberações, como as regras da Lei nº 6.404/1976.

Especificamente quanto ao setor ferroviário, destaca-se também a Resolução ANTT nº 44/2002 que regula a prestação desse tipo de transporte, pois tem algumas regras que tem certa relação com o tema da governança no tocante a determinadas obrigações e penalidades previstas.

Resta mencionar breve referência à necessidade de obediência aos padrões de governança corporativa feita na Lei nº 11.079/2004, aplicável às PPPs, que, em seu artigo 9º, § 3º, determina não só a referida obediência, mas a adoção de contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas.

Regras mais claras e específicas poderiam ajudar nos cuidados quanto à governança e ao controle das deliberações.

2.3.1.4 Agentes exploradores no âmbito estadual

Conforme previamente esclarecido, no âmbito federal, esta dimensão pretende analisar os principais atores na execução de serviços de transporte ferroviário de passageiros, abrangendo tanto a estrutura estatal, quanto as empresas responsáveis pela execução dos serviços.

Conforme anteriormente exposto, verificou-se no âmbito federal a intervenção do Estado para fins de aprovação das empresas exploradoras da infraestrutura e serviços de transporte ferroviário de passageiros, com a posterior criação da Rede Ferroviária S.A., responsável pela exploração das ferrovias nacionais. Posteriormente, com a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. e a adoção do regime de delegação, conforme visto anteriormente, a exploração da infraestrutura e do serviço de transporte ferroviário de passageiro deixou de ser executada com exclusividade por empresa pública ou de economia mista.

Acompanhando o fim desta exclusividade de exploração na esfera federal, percebe-se a mesma orientação no âmbito estadual. Assim, verifica-se a exploração tanto por empresa privada, mediante delegação, quanto por empresa pública.

Nesse sentido, destaca-se a Lei nº 1.776/1997, de Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, bem como de concessão e permissão de serviços públicos. O seu artigo 29 estabelece que a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implica a caducidade do ato. Tal concessão dar-se-á, assim, apenas se todos os requisitos previstos pelo parágrafo único do referido dispositivo forem devidamente atendidos, quais sejam:

a) estar de acordo com as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e
b) o comprometimento de que todas as cláusulas do contrato em vigor serão atendidas. Nessa mesma linha dispõe o artigo 13 do Decreto nº 3.864/1999, do Estado do Pará.

Mais especificamente relacionado ao tópico em análise, prevê a Lei Complementar nº 76/1995, do Paraná, que estabelece pela necessidade do licitante, inte-

ressado na obra ou serviço a ser concedido, constituir sociedade concessionária específica para celebrar o contrato e executar a concessão.

Em paralelo, há a possibilidade desta exploração ser feita por empresa pública, conforme previsto pela Lei nº 9.892/1991, do Paraná, que autoriza o Poder Executivo a efetivar a participação acionária do Estado do Paraná, na sociedade comercial Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A., sociedade de economia mista, controlada pelo Estado do Paraná e vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes. Essa empresa terá seu capital social representado por ações ordinárias nominativas e o seu aumento se dará sempre por subscrição particular, de forma a manter o controle acionário do Estado do Paraná, conforme estabelecido pelo artigo 4º do referido instrumento.

Ainda no âmbito de exploração pelo Poder Público, salienta-se a Lei nº 12.590/1997, de Minas Gerais, que autorizou a constituição, pelo poder executivo, de empresa de transporte público urbano sobre trilhos, vinculada à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, denominada Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. Conforme estabelecido pelo parágrafo único do artigo 1º, trata-se de sociedade anônima, com sede e foro em Belo Horizonte, tendo o Estado a titularidade do percentual das ações com direito a voto que lhe assegure o controle da empresa, conforme disposto pelo artigo 4º da referida Lei.

Por fim, ressalta-se a previsão do regime jurídico de cooperativas para exploração do sistema de transporte coletivo do Distrito Federal, nos termos do artigo 11 do Decreto nº 30.584/2009.

Verifica-se, tanto na esfera federal quanto na esfera estadual, a possibilidade da exploração do serviço público de transporte ferroviário de passageiros ser feita por empresa pública ou privada, mediante delegação, em prol do interesse público.

2.3.1.5 Governança: controle nas deliberações no âmbito estadual

No âmbito federal não foram localizadas disposições específicas a respeito do tema governança, tendo sido ressaltado tão somente as normas da Resolução ANTT nº 44 que dizem respeito às obrigações estabelecidas aos outorgados.

Já na esfera estadual, verificou-se pela Lei nº 14.249/2002, do Estado de Goiás, atos de governança consubstanciados no controle de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos, a fim de se garantir a defesa dos usuários e consumidores. Nesse caso, o ato de governança se dá justamente na forma de defesa

dos interesses dos usuários e consumidores e na forma de ações preventivas de fiscalização dos serviços públicos, como os de transporte, sejam eles prestados por empresas estatais ou privadas.

Ademais, o referido instrumento legal estabelece em seu artigo 2º os principais objetivos a serem alcançados, quais sejam:

a) a defesa preventiva do consumidor;
b) níveis crescentes de universalização, continuidade, rapidez no estabelecimento dos serviços públicos, bem como da qualidade dos mesmos;
c) a redução gradativa dos custos operacionais dos bens e serviços públicos e dos níveis de perda dos produtos;
d) a melhoria da qualidade do ambiente e das condições de vida da população.

Esse mesmo instrumento prevê, ainda, premiação honorífica às empresas operadoras, órgãos e entidades públicas que atingirem os indicadores de desempenho iguais ou superiores à média dos cinco países detentores dos melhores padrões internacionais de qualidade dos serviços públicos. Tal previsão serve de incentivo a uma prestação de serviços de qualidade, sendo, assim, uma estratégia de governança. Da mesma forma, as infrações serão penalizadas, nos termos da Lei federal nº 8.078/1990 ou da Lei nº 13.569/1999, mediante a aplicação e multas. Por fim, os indicadores de desempenho da exploração e prestação dos serviços de transportes públicos no Estado de Goiás são definidos por essa mesma legislação, em sua Seção VIII. Desta forma, percebe-se a atuação do Estado de Goiás no sentido de fiscalizar e assegurar o interesse público, mediante o exercício da governança, seja em relação a empresas estatais ou em relação a empresas privadas.

2.3.2 Regulação e controle

2.3.2.1 Breve histórico

Os primeiros passos da regulação e controle das atividades de transporte férreo no Brasil deram-se com a criação do Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), por meio do Decreto-lei nº 3.163, de 31 de março de 1941. Vinculado ao então existente Ministério de Viação e Obras Públicas, a esse órgão cabia zelar pelo programa referente à viação férrea compreendido no Plano Geral de Viação Nacional, estudando e propondo as medidas necessárias à sua realização; entre ou-

tras competências (art. 1º do Decreto-lei nº 3.163/1941). O DNEF foi extinto pela Lei nº 6.171, de 9 de dezembro de 1974, tendo suas funções sido incorporadas pela RFFSA, que como visto, foi criada em 1957 pela Lei nº 3.115/1957.

Em 1964, criou-se por meio da Lei nº 4.563, de 11 de dezembro de 1964 o Conselho Nacional de Transportes, igualmente ligado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, com a finalidade de participar da formulação e assegurar a coordenação harmônica da política nacional de transportes. Competia a esse Conselho o controle da execução da política de transportes, entre outras inúmeras competências.

Em 1975, criou-se por intermédio da Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975, o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, que tinha como regra que os sistemas metropolitanos e municipais dos transportes urbanos deveriam ser organizados segundo planos diretores e projetos específicos. A mesma lei criou a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), tendo como algumas de suas finalidades: promover a efetivação da política nacional dos transportes urbanos, promover a implantação de um processo nacional de planejamento dos transportes urbanos, como instrumento de compatibilização das políticas metropolitanas e locais dos transportes urbanos com o planejamento integrado de desenvolvimento das respectivas regiões metropolitanas ou áreas urbanas, bem como com a Política Nacional de Transportes e de Desenvolvimento Urbano (art. 6º da Lei nº 6.261/1975).

Em 1992 houve importante reestruturação do Poder Executivo federal por meio da Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, que criou, entre outros, o Ministério dos Transportes e das Comunicações, extinguindo-se o Ministério da Infraestrutura, ao qual o transporte ferroviário encontrava-se vinculado. A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, expressamente atribuiu ao novo Ministério a competência sobre assuntos de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário (art. 16, IV, ‘a’).

Passaremos a explorar então a situação atual, considerando alguns dos principais órgãos envolvidos.

2.3.2.2 Órgãos envolvidos e suas competências

Atualmente denominado simplesmente ‘Ministério dos Transportes’, nos termos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003[13], tem como competência: a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais; a participação no planeja-

[13] Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

mento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos; a aprovação dos planos de delegações; o estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes; entre outras (art. 27, § 8º).

Entre as ferramentas de controle aplicáveis à disposição do Ministério, poderá ele exigir das empresas responsáveis relatórios periódicos sobre as atividades; implantação do Plano Uniforme de Contas; informações gerenciais; manutenção do serviço adequado objeto da concessão (art. 66 do Regulamento dos Transportes Ferroviários – Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996).

Ainda, o Regulamento estabelece que as Administrações Ferroviárias ficam sujeitas à supervisão e à fiscalização do Ministério dos Transportes, devendo: cumprir e fazer cumprir, nos prazos determinados, as medidas de segurança e regularidade do tráfego que forem exigidas; obter autorização para a supressão ou suspensão de serviços de transporte, inclusive fechamento de estação, que só poderão ocorrer após divulgação ao público com antecedência mínima de trinta dias; e prestar as informações que lhes forem solicitadas (art. 4º).

Outro Ministério existente com papel importante na definição de políticas públicas de transporte, nesse caso transporte urbano, é o Ministério das Cidades, que tem os seguintes assuntos aos seus cuidados: políticas setoriais de transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de transporte urbano e trânsito, entre outros (art. 27, III).

Há outros Ministérios que podem ser envolvidos, como o da Justiça, da Saúde e do Meio Ambiente, mas a competência seria referente às atividades interligadas à de transporte.

Vinculados ao Ministério dos Transportes, têm-se, entre outros órgãos, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec). Além desses, cabe destacar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), vinculado à Presidência da República, e os Tribunais de Contas.

2.3.2.2.1 *Agência Nacional de Transportes Terrestres*

Breve histórico

A criação das agências reguladoras no Brasil foi um movimento iniciado nos anos 90, a partir da implantação do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031/1990. Esse plano procurava, entre outros objetivos, "re-ordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público"; e "permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais" (art. 1º, I e V).

A intenção, portanto, era a migração de um modelo de Estado provedor direto de serviços públicos, para um modelo de Estado regulador, delegando parte de suas atribuições constitucionais a concessionários e permissionárias. Muito embora essa delegação não tenha ocorrido em todos os serviços de titularidade do Estado, o serviço de transporte ferroviário foi uma das áreas envolvidas (muito embora muito do serviço coletivo urbano e semiurbano, hoje em dia, ainda seja prestado por empresas controladas pelo próprio Estado, conforme delegação legal).

Esfera de atuação

A Agência Nacional de Transportes Terrestres é hoje o principal órgão responsável pela regulação infralegal e controle das atividades de transporte terrestre e aquaviário. Foi criada em 2001, com a aprovação da Lei nº 10.233/2001, a principal legislação do setor de transportes brasileiro, a qual

> 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.

A referida Lei estabelece como esfera de atuação da ANTT, entre outras áreas, o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação; e a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes (art. 22, I e II). Além disso, a agência tem o dever de harmonizar sua esfera de atuação com a de órgãos dos estados, do Distrito Federal

e dos municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano (art. 22, § 2º).

Quanto às suas atribuições, há importantes itens ligados à regulação e controle do transporte ferroviário de passageiros, tais como: promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados; elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários delegados e fomentando a competição; editar atos de delegação e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos; proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda; fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas delegações e aplicando penalidades pelo seu descumprimento; autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes, se for o caso, propostas de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação ou servidão administrativa; adotar procedimentos para a incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito dos arrendamentos contratados; estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas; e dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes (art. 24). Cumpre destacar que, a política pública não está incluída nesse rol de competências da Agência Reguladora, restando esta sob competência dos órgãos da Administração Pública direta.

Fica claro, portanto, que é a ANTT a responsável por celebrar os atos de delegação da exploração dos serviços de transporte no âmbito da União. O aspecto da delegação no âmbito das regiões metropolitanas será analisado no item respectivo.

Cabem à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao transporte ferroviário: fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados; regular e coordenar a atuação das concessionárias, assegurando neutralidade com relação

aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes; articular-se com órgãos e instituições dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para conciliação do uso da via permanente sob sua jurisdição com as redes locais de metrôs e trens urbanos destinados ao deslocamento de passageiros; regular os procedimentos e as condições para cessão a terceiros de capacidade de tráfego disponível na infraestrutura ferroviária explorada por concessionárias; e regular os procedimentos e as condições para cessão a terceiros de capacidade de tráfego disponível na infraestrutura ferroviária explorada por concessionárias (art. 25).

2.3.2.2.2 *Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. – Competências*

É importante, todavia, observar que as atribuições do Dnit previstas no artigo 82 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, não se aplicam aos elementos da infraestrutura concedidos ou arrendados pela ANTT (art. 82, § 1º). Portanto, só se aplicam às hipóteses em que a infraestrutura ferroviária estiver aos cuidados do próprio Dnit. A Valec, por exemplo, empresa pública com a função de construção e exploração da infraestrutura ferroviária, tem como uma de suas competências a administração dos programas de operações da infraestrutura ferroviária nas ferrovias a ela delegadas, ao passo que ao Dnit incumbe a gestão do patrimônio da extinta CBTU e dente outras inúmeras competências, o estabelecimento de padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias.

> Art. 6º Compete à Valec, em conformidade com as diretrizes do Ministério dos Transportes:
> I - administrar os programas de operações da infraestrutura ferroviária nas ferrovias a ela outorgadas;
> II - coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas;
> III - desenvolver estudos e projetos de obras de infraestrutura ferroviária;
> IV - construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados e instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes;
> V - executar a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal na forma definida pelo Poder Executivo;
> VI - promover o desenvolvimento dos sistemas de transporte de carga sobre trilhos, objetivando seu aprimoramento e a absorção de novas tecnologias;
> VII - celebrar contratos e convênios com órgãos e entidades da administração direta ou indireta, empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados;
> VIII - coordenar os serviços técnicos executados por outras empresas de

> engenharia, de consultoria ou de obras, e executar serviços ou obras de engenharia em geral, necessários à realização do seu objeto; e
> IX - participar minoritariamente do capital de empresas que tenham por objeto construir e operar a Estrada de Ferro - EF - 232, em conformidade com o art. 9º, caput, inciso IX da Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008.
> Parágrafo único. Compete ainda à Valec, em conformidade com as diretrizes do Ministério dos Transportes, fomentar as operações ferroviárias mediante as seguintes ações:
> I - planejar, administrar e executar os programas de exploração da capacidade de transporte das ferrovias das quais detenha o direito de uso;
> II - adquirir e vender o direito de uso da capacidade de transporte das ferrovias exploradas por terceiros;
> III - expandir a capacidade de transporte no Subsistema Ferroviário Federal, observado o disposto no art. 7º da Lei no 12.379, de 6 de janeiro de 2011; e
> IV - promover a integração das malhas e a interoperabilidade da infraestrutura ferroviária, observada a regulamentação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Decreto nº 8.134, de 28 de outubro de 2013).

2.3.2.2.3 *Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte*

Outro órgão importante para a organização do setor ferroviário e criado pela Lei nº 10.233/2001 foi o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, tomando por base: as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo; as diretrizes para a integração física e de objetivos dos sistemas viários e das operações de transporte sob jurisdição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; a promoção da competitividade, para redução de custos, tarifas e fretes, e da descentralização, para melhoria da qualidade dos serviços prestados; as políticas de apoio à expansão e ao desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos e veículos de transporte; a necessidade da coordenação de atividades pertinentes ao Sistema Federal de Viação e atribuídas pela legislação vigente aos Ministérios dos Transportes, da Defesa e da Justiça e à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (art. 5º).

Para exercer tais atribuições, cabe ao Conit: propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais; aprovar, em função das características regionais, as políticas de prestação de serviços de transporte às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo ao Presidente da República e ao Congresso Nacional às

medidas específicas que implicarem a criação de subsídios; e aprovar as revisões periódicas das redes de transporte que contemplam as diversas regiões do País, propondo ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional as reformulações do Sistema Nacional de Viação que atendam ao interesse nacional (art. 6º).

2.3.2.2.4 *Tribunais de Contas*

Vale destacar também, para fins de controle, a participação dos Tribunais de Contas. A Lei nº 8.666/1993, que se aplica subsidiariamente às concessões de serviços públicos, determina que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto (art. 113). Ainda,

> qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo (art. 113, § 1º).

Em procedimentos licitatórios, os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão ainda solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas (art. 113, § 2º).Atribuições do poder concedente na concessão e permissão

Entre as normas que atualmente regulam o setor de transportes ferroviários, assim como a prestação de outros serviços públicos, está a Lei nº 8.987/1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”. Embora não seja específica para atividades de transportes, a norma traz orientações fundamentais para a prestação de serviços públicos por meio de delegação, especialmente quanto a regulação e controle.

Segundo tal norma, as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários (art. 3º). Note-se que a referida norma regula somente as concessões e permissões,

e não as autorizações, o que reforça o entendimento de que as autorizações não se prestam ao atendimento de serviços públicos.

Ao poder concedente (que será a União, estados, municípios ou Distrito Federal, a depender) de serviços públicos, competem importantes funções regulatórias e de controle, tais como: regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei; extinguir a concessão, nos casos previstos em lei e na forma prevista no contrato; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas de acordo com as normas pertinentes e do contrato; cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários; estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação; estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço (art. 29 da Lei nº 8.987/1995).

Na atividade de fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros das empresas delegatárias, conforme permissivo legal (art. 30 da Lei nº 8.987/1995). Ainda sobre a responsabilidade pela fiscalização, esta fica sob incumbência de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários, conforme previsto em norma regulamentar (art. 30, parágrafo único da Lei nº 8.987/1995).

O poder concedente, igualmente, poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes, o que se dará por meio de decreto, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida. Uma vez declarada a intervenção, deve o poder concedente, em 30 dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa (Lei nº 8.987/1995, arts. 33 e 34).

2.3.2.3 Atribuições do poder concedente na política nacional de mobilidade urbana

A Lei nº 12.587/2012, elenca diversas atribuições à União, quais sejam:

> Art. 16. São atribuições da União:
> I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;
> II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;
> III - organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;
> IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;
> V - (VETADO);
> VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e
> VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

Ainda, a União deverá apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em aglomerações urbanas, áreas conurbadas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países[14] (art. 16, § 1º). E também poderá delegar aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios a prestação e a organização dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim[15] (art. 16, § 2º).

No âmbito dos estados e municípios, a Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, reforça a competência desses entes federados para a prestação dos serviços locais de transporte de passageiros, bem como para fins de regulação e controle. Consta entre as atribuições dos estados prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, podendo todavia delegar aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou

[14] Observado o artigo 178 da Constituição Federal: "A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade".
[15] Ibid.

convênio de cooperação para tal fim (art. 17).

Aos municípios, por sua vez, compete planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano (art. 18). Ao Distrito Federal cabem as atribuições previstas para os estados e os municípios (art. 19).

2.3.2.4 Autoridade responsável pela delegação

Como visto anteriormente, resta claro que é a ANTT a autoridade responsável por celebrar os atos de delegação da exploração dos serviços de transporte no âmbito da União, cujas atribuições foram detalhadas.

2.3.2.5 Integração institucional

Embora pareça haver sobreposição de tarefas entre os dois Ministérios, o Ministério das Cidades possui sua atuação voltada para o âmbito dos municípios e regiões metropolitanas, em formação e planejamento de políticas públicas de transporte urbano. Sua atuação é basicamente auxiliar e paralela àquela dos órgãos que regulamentam a atividade de transporte público de passageiros, especialmente os órgãos estaduais e municipais a quem cabe delegar e fiscalizar as atividades no âmbito urbano. Ainda, administra recursos importantes para a consecução de obras e serviços públicos de transporte, seja aplicando-os diretamente, seja mediante convênios com estados e municípios. O Ministério das Cidades, portanto, não é órgão de regulação e controle da atividade das empresas delegatárias do serviço público de transporte de passageiros.

2.3.2.6 Interface entre poderes estaduais e federais

Além de importantes normas constitucionais sobre a interface entre os diferentes entes federativos, conforme analisado no grupo "Regime" da dimensão jurídico-legal, a Lei nº 10.233/2001 traz importantes dispositivos acerca da integração entre União, estados e municípios na criação de políticas públicas de transporte, inclusive ferroviário.

Conforme tratado no item sobre as atribuições do Conit, este possui, entre outras atribuições, a de definir as diretrizes para a integração física e de objetivos dos sistemas viários e das operações de transporte sob jurisdição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 5º, II, da Lei nº 10.233/2001). Cabe ao

órgão ainda harmonizar as políticas nacionais de transporte com as políticas de transporte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, visando à articulação dos órgãos encarregados do gerenciamento dos sistemas viários e da regulação dos transportes interestaduais, intermunicipais e urbanos (art. 6º, II da Lei nº 10.233/ 2001).

À ANTT também cabe importante papel harmonizador em sua esfera de atuação, com a de órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano (art. 22, § 2º da Lei nº 10.233/2001). Para tanto, poderá firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das delegações (art. 24, parágrafo único da Lei nº 10.233/2001).

Por fim, ainda sobre interface, destaca-se a questão do recurso hierárquico impróprio, que seria a possibilidade de revisão dos atos de uma entidade sob regime de autarquia especial, pelo Ministério ao qual está vinculada. A possibilidade de emprego de tal recurso em caso de decisões proferidas por agências reguladoras, é assunto controvertido e polêmico. Nesse sentido, em nível federal, não há disposição que defina se este é possível ou não, havendo quem defenda tratar-se de hipótese viável apenas em caso de previsão normativa específica, normalmente presente na lei de criação das autarquias especiais.

Há uma profusão de órgãos envolvidos, em alguns casos com sobreposição de competências, o que contribui para aumentar a burocracia no controle e regulação.

2.3.2.7 Equilíbrio econômico-financeiro do contrato

A questão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos é dos itens mais importantes para as empresas delegatárias de serviços públicos. Trata-se das cláusulas e previsões legais que garantem que as condições econômico-financeiras inicialmente contratadas serão mantidas até o final do termo do contrato. Sem tais regras, o risco de uma contratação pública, regida por elementos de Direito Público que concedem inúmeras prerrogativas especiais ao Poder Público, torna-se incomensurável.

Diante disso, o ordenamento brasileiro provê mecanismos de retomada do

equilíbrio econômico, caso ocorram as hipóteses contratual ou legalmente previstas. Em geral, aceita-se a recomposição somente na ocorrência de hipóteses imprevistas e imprevisíveis, ou, caso previsíveis, não controláveis pela empresa delegatária (a chamada Álea extraordinária). Em eventos normais, típicos do risco do empreendedor, e que deveriam ser previstas e evitadas, entende-se não ser possível a recomposição (Álea ordinária).

Há quem defenda a silenciosa/sutil inclusão da essência da teoria da imprevisão na Constituição Federal, artigo 37, XXI, ao estabelecer que

> ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ou ainda, no âmbito privado, no Código Civil, senão vejamos:

> Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.
>
> Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar eqüitativamente as condições do contrato.
> Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva.

Passa-se, então, a analisar essa questão sob o prisma da Lei de Licitações.

2.3.2.7.1 *O equilíbrio econômico-financeiro na Lei de Licitações*

Entre os diplomas que regulam essa questão, está a Lei nº 8.666/1993, segundo a qual o regime jurídico dos contratos administrativos, por ela instituído, confere à Administração a prerrogativa de modificar os contratos, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; e rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados. Por isso, faz-se importante que as cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não possam ser alteradas sem prévia concordância do contratado. Além disso, na hipótese de rescisão unilateral, as cláusulas econômico-financeiras do

contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual (art. 58, § 1º e § 2º).

A Lei das Licitações, traz, em seu artigo 65, os casos nos quais os contratos administrativos poderão ser alterados, sempre acompanhados das devidas justificativas. A administração pode alterar unilateralmente o contrato caso seja necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa lei.

A Lei de Licitações ainda estabelece a obrigação de a Administração promover o ajuste das condições avençadas para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto contratado, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos que configurem álea econômica extraordinária e extracontratual (art. 65, I, "d", da Lei nº 8.666/1993).

Voltando à análise da Lei das Licitações, ressalta-se que as cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado, só podendo as cláusulas econômico-financeiras do contrato serem revistas de modo a se manter o equilíbrio contratual (art. 58, § 1º e § 2º).

Por sua vez, o artigo 65 da Lei ora sob análise especifica que os contratos poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

a) unilateralmente pela Administração:
   - quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
   - quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela Lei;
b) por acordo das partes:
   - quando conveniente a substituição da garantia de execução;
   - quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; e
   - quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposi-

ção de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.

2.3.2.7.2 *O equilíbrio econômico-financeiro nos serviços públicos*

Similar preocupação com o equilíbrio está na Lei nº 9.074/1995, a qual "estabelece normas para delegação e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências". Em seu artigo 35, está previsto que a estipulação de novos benefícios tarifários – pelo poder concedente –, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária da concessionária ou permissionária, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2.3.2.7.3 *O equilíbrio econômico-financeiro na Lei das Parcerias Público-privadas*

Nesse ponto houve inovação no sistema jurídico brasileiro com a introdução das Parcerias Público-privadas, por meio da Lei nº 11.079/2004. Vale mencionar que a concessão de serviços públicos pode ser contratada por meio de PPPs, inclusive o transporte público de passageiros por meio ferroviário, por meio de PPP na modalidade concessão patrocinada, que é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, § 1º).

De início, vale mencionar que a simples previsão de repartição de riscos entre parceiros público e privado nas PPPs (art. 3º, VI) não é, por si só, o principal fator a diferenciá-las dos demais regimes comentados. Afinal, como visto no item anterior, tanto na Lei nº 8.666/1993 quanto na Lei nº 9.897/95, existe clara separação dos riscos entre o contratado e o Poder Público, este em geral ficando com os decorrentes da álea extraordinária, aquele arcando com a álea ordinária. Portanto, compartilhar os perigos atinentes aos contratos não é exclusividade das parcerias em comento.

Em seu artigo 5º, III, menciona a Lei das PPPs, entre as cláusulas obrigatórias em contratos de parceria público-privada, "a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária". Portanto, riscos extraordinários, tradicionalmente alocados ao Poder

Público, e riscos ordinários, em geral suportados pelo particular, podem, em tese, ser divididos contratualmente. Mais importante do que prever a repartição da álea, a lei visa a encorajar o mapeamento completo das possibilidades adversas que contratos de natureza complexa podem trazer, e sua distribuição conforme critérios de racionalidade. Afinal, alocar riscos a quem possa suportá-los a um custo menor pode gerar economias importantes para a melhor execução dos projetos instrumentalizados por PPPs.

O contrato de parceria público-privada poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos do artigo 18, X e XI do caput da Lei nº 8.987/1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012 (art. 6º, § 2º da Lei nº 11.079/2004). Tais recebíveis, inclusive podem garantir o financiamento da obra.

As garantias a serem oferecidas pelo parceiro público são abordadas no item 2.2.2.1.1, relativamente às condições contratuais.

2.3.2.7.4 *Competência para aprovação de tarifas*

Cumpre salientar que a aprovação de tarifas, na forma da legislação em vigor, é da competência do Ministério dos Transportes (art. 3º da Lei nº 6.278, de 5 de dezembro de 1975).

Todavia, é na lei que regula a concessão e permissão de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995) que se encontram as principais regras a respeito. Na regulação das tarifas para remuneração de sua prestação é estabelecido que os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro (art. 9º, § 2º). Embora não haja definição legal, entende-se por reajuste a aplicação de um índice de atualização da tarifa, conforme regra contratualmente estabelecida, em geral com frequência anual[16]. Na revisão, por sua vez, ocorre uma completa reavaliação dos elementos que compõem a tarifa, além de projeções de mercado, carga tributária, composição dos custos, para que se analise se aquela equação econômica atribuída ao contrato inicialmente continua válida. Em geral, ocorrem as revisões a cada três ou cinco anos.

[16]Nesse sentido, a Resolução ANTT nº 1.212, de 30 de novembro de 2005 que dispõe que o reajuste tarifário das concessionárias do serviço público de transporte ferroviário será concedido até o dia 25 do mês de início da operação de cada concessionária.

Ademais, ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso (art. 9º, § 3º). Também, em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração (art. 9º, § 4º). Todavia, sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro (art. 10).

2.3.2.7.5 *Considerações gerais*

Verifica-se que regras mais detalhadas de alocação dos riscos contratuais públicos e privados e das hipóteses de recomposição seriam uma melhoria interessante para o marco legal em estudo. Em linhas gerais, como já mencionado, o que se pode extrair das leis em comento e dos contratos por elas regulados é que responde o contratado somente pela chamada álea ordinária, advinda de circunstâncias previsíveis e atinentes a qualquer negócio. No entanto, as leis mencionam que, caso surjam situações imprevistas e imprevisíveis nas condições existentes ao tempo da celebração do contrato, e que alterem substancialmente as condições inicialmente contratadas, é possível ajustá-las para que o equilíbrio outrora ajustado seja restabelecido, corolário do princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

Essa álea extraordinária, portanto, deve ser suportada pelo Poder Público, como forma de compensar o contratado pelas prerrogativas dadas ao Estado como contratante na defesa do interesse público. Entretanto, vale reforçar que se o equilíbrio econômico contratado for abalado por uma circunstância tida como ordinária, como a baixa demanda pelos serviços, por exemplo, deve ela ser entendida como algo já compreendido na proposta do contratado, que por ela deverá responder.

Portanto, merece ressalvas a previsão da Lei nº 8.987/1995 que estabelece expressamente que os serviços serão explorados ‘por conta e risco’ das concessionárias (art. 2º, II), gerando confusão quanto à real abrangência dessa expressão. Em uma análise rasa, poder-se-ia concluir pela integralidade dos riscos contratuais sendo alocáveis à parte privada. Como exposto, todavia, não é o espírito da lei abandonar a concessionária à própria sorte, independentemente de qualquer situação que venha a ocorrer ao longo da execução do contratado com o Estado; afinal, tem-se a prestação de um serviço público em jogo, e manter a saúde financeira da concessio-

nária é de interesse geral. Tampouco seria de se especular o ajuste do valor da tarifa ou indenização ao contratado na ocorrência de qualquer alteração nas condições iniciais do contrato, independentemente de sua natureza. O que pretende a lei ao mencionar a prestação de serviços 'por conta e risco' da concessionária é alocar a álea ordinária, inerente a qualquer negócio, na conta do próprio empresário, sem necessidade de recomposição.

Por fim, é importante mencionar que, embora ambos os diplomas (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 8.987/1995) contenham previsões expressas de situações concretas a ensejar a recomposição do equilíbrio (como a criação de novos tributos que impactem a composição de custos substancialmente, e a alteração unilateral do contrato pelo Poder Público), o campo de possibilidades que compõe a álea extraordinária é mais amplo, inclusive de ordem econômica, dando azo a extensa atividade interpretativa, tanto pelas partes ao celebrarem contratos, quanto pelo Poder Judiciário, em virtude da amplitude terminológica do que seja ordinário ou extraordinário.

São o equilíbrio econômico-financeiro e, igualmente, a questão da repartição de riscos, institutos que merece melhor regulação no marco jurídico das concessões e permissões no Brasil, portanto. As previsões legais e contratuais em geral são bastante vagas, e não definem com precisão as hipóteses que dão ensejo à retomada do equilíbrio, gerando bastante insegurança jurídica, e consequentemente, disputas judiciais em torno de valores de tarifas e necessidade de recomposição em questões como variação cambial, políticas públicas de impacto para o mercado relevante da concessão ou permissão, carga tributária indireta, entre outros.

A lei das parcerias público-privadas, como visto, inova ao estimular que todos os riscos, independente de ordinários ou extraordinários, sejam divididos, em orientação claramente distinta da tradição brasileira de tratar de riscos em termos genéricos. Aliás, parte da doutrina defende que essa tradição provém da prática de contratação administrativa no Brasil, pois não haveria qualquer vedação legal em se dividir de forma mais precisa e detalhada os riscos em contratos administrativos.

É preciso também instituir uma alternativa mais rápida e eficiente para dirimir conflitos e questões inerentes ao reequilíbrio econômico-financeiro. Não obstante a polêmica em torno da possibilidade de utilização da arbitragem em contratos de concessão, instrumentos para solução de conflitos devem ser mais utilizados. Sobre esse assunto, vale leitura de item próprio deste estudo denominado instâncias administrativas de resolução de conflito / arbitragem de conflitos.

2.3.2.8 Padrões de desempenho

A Lei nº 10.233/2001 estabelece como cláusulas obrigatórias dos contratos de concessão, entre outras, aquelas relativas a: modo, forma e condições de exploração da infraestrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente; deveres relativos a exploração da infraestrutura e prestação dos serviços, incluindo os programas de trabalho, o volume dos investimentos e os cronogramas de execução; direitos, garantias e obrigações dos usuários, da agência e da concessionária; além da obrigatoriedade de a concessionária fornecer à agência relatórios, dados e informações relativas às atividades desenvolvidas; e da previsão de sanções de advertência, multa e suspensão da vigência do contrato e regras para sua aplicação, em função da natureza, da gravidade e da reincidência da infração.

De modo semelhante prevê a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 55, e a Lei nº 8.987/1995 ao listar as cláusulas que devem estar previstas no contrato de concessão, com destaque para as que seguem:

> II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
> III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
> [...]
> V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
> VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
> VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
> VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
> [...]
> XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

Em casos extremos, a Lei nº 8.987/1995 prevê a hipótese de intervenção na concessão: o poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes (art. 32 e seguintes).

Em geral, os contratos para delegação da execução de serviços públicos devem determinar normas para aferição do desempenho das concessionárias e per-

missionárias. A legislação, todavia, não fornece maiores detalhes, sendo lacuna importante no marco do setor ferroviário de passageiros.

No item 2.2.2.1.1 foram descritas as obrigações contratuais relativas ao desempenho das concessionárias e permissionárias, especialmente regradas por normativas infralegais da ANTT.

2.3.2.9 Possibilidade de rescisão

No ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se disposições sobre a possibilidade de rescisão dos contratos que se aplicam ao transporte ferroviário, nas Leis nºs 8.666/1993, 8.987/1995 e 10.233/2001.

Essa última, ao tratar dos contratos de concessão e de permissão, que devem refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora, prevê que uma de suas cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, deve cuidar dos casos de rescisão, caducidade, cassação, anulação e extinção do contrato, de intervenção ou encampação, e casos de declaração de inidoneidade (art. 35, XVIII e art. 39, XIII), mas não há aprofundamento da questão.

Igualmente, a Lei nº 8.987/1995 em seu capítulo Da extinção da concessão, apenas elenca as modalidades pelas quais podem se dar a extinção de uma concessão, entre elas, destacam-se a encampação e a rescisão (art. 35, II e IV). Cabe destacar sobre a encampação que esta é definida como “a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização” (art. 37).

Ainda, ressalta-se que a concessionária pode, por iniciativa própria, rescindir o contrato de concessão, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim (art. 39). Entretanto, os serviços prestados por ela não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado (art. 39, parágrafo único).

Por fim, a norma que analisa detalhadamente a questão da possibilidade de rescisão, a Lei nº 8.666/1993, deixa claro que a inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão e que as consequências disso serão as previstas em contrato e em lei ou regulamento (art. 77). Além disso, traz um rol de causas que ensejam a rescisão:

> I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
> II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
> III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;
> IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;
> V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
> VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação não admitidas no edital e no contrato;
> VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;
> VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;
> IX - a decretação ou a instauração de insolvência civil;
> X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;
> XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;
> XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
> XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei;
> XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;
> XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;
> XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;
> XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato (Lei nº 8.666/1993).

Tais casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa (art. 78, parágrafo único). Tem-se ainda que a rescisão poderá ser:

a) determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII citados; e
b) amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da lici-

tação, desde que haja conveniência para a Administração – a autoridade competente deverá autorizar de forma escrita e fundamentada – ou judicial (art. 79).

Se não houver culpa do contratado nos casos de rescisão por razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato ou em caso de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato, este será ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito a devolução de garantia, pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e pagamento do custo da desmobilização (art. 79).

Com maior especificidade, a rescisão determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo 78, além das sanções previstas em Lei, acarreta as seguintes consequências:

a) assunção imediata do objeto do contrato, no local e estado em que se encontrar, por ato próprio da Administração;
b) utilização ocupação e do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do inciso V do artigo 58 da Lei em análise (tal ato deverá ser precedido de autorização expressa do Ministro de Estado competente, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso – art. 80, § 3);
c) execução da garantia contratual, para ressarcimento da Administração, e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;
d) retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.

Nos dois primeiros casos, a aplicação de tais medidas fica a critério da Administração, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta (art. 80, § 1º). Ainda, no caso de concordata do contratado, a Administração pode manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais (art. 80, § 2º).

2.3.2.10 Intervenção

Como visto anteriormente, a Lei nº 8.987/1995 prevê a hipótese de interven-

ção na concessão. De acordo com o seu artigo 32, o poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida. A norma determina, ainda, que a intervenção seja declarada por decreto, após procedimento administrativo que terá prazo máximo de 180 dias, sob pena de nulidade da intervenção.

Ademais, prevê a Lei nº 8.987/1995 (art. 34) que, uma vez

> cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

Por fim, a norma determina que, em caso de nulidade da intervenção, a concessão deverá ser imediatamente devolvida à concessionária que poderá ter direito à indenização (art. 33, § 1º).

A Lei nº 10.233/2001, contudo, não detalha as hipóteses de intervenção, prevendo apenas que uma cláusula sobre a hipótese deverá constar tanto no edital, como no contrato de concessão (artigos 35, XVIII e 39, XIII). Por seu turno, a Lei nº 8.666/1995 não traz qualquer menção ao tema.

2.3.2.11 Instâncias administrativas de solução de conflitos. Arbitragem de conflitos

2.3.2.11.1 *Breve histórico*

A possibilidade de arbitragem de conflitos em matéria de concessões ferroviárias vem de longa data, desde a época imperial. O Decreto nº 1.614, de 9 de junho de 1855, por exemplo, que aprovou os Estatutos da Companhia da estrada de ferro da Bahia, desde a capital da mesma Província até o Rio de S. Francisco, estabeleceu que “todas as dúvidas, que se suscitarem entre os Membros da Companhia a respeito de negócios relativos a ela, serão decididas por árbitros, que as resolverão amigavelmente, e de cuja decisão não haverá apelação” (art. 59).

Não obstante, para alguns, a arbitragem não possa ser utilizado para contratos de concessão, a própria Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) estabelece expressamente que “a arbitragem que envolva a administração pú-

blica será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade" (art. 1º, § 3º) .

Seguem mais alguns comentários sobre as vigentes previsões acerca desta ferramenta de solução de conflitos.

Lei nº 8.987/1995

Atualmente, nos termos da Lei nº 8.987/1995, o contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa (art. 23-A).

Lei nº 10.233/2001

De acordo com a Lei nº 10.233/2011, o contrato de concessão deverá trazer regras sobre solução de controvérsias, incluindo conciliação e arbitragem (art. 35, XI).

2.3.2.11.2 *A arbitragem de conflitos no tráfego mútuo e no direito de passagem*

Ainda, a Lei nº 10.233 em seu artigo 25, inciso V, deixa claro que é atribuição da ANTT, quanto ao transporte ferroviário, regular e coordenar a atuação das concessionárias, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes.

Em nível regulamentar, a Resolução ANTT nº 3.695/2011, que aprova o Regulamento das operações de direito de passagem e tráfego mútuo, visando à integração do Sistema Ferroviário Nacional, estatui que, na existência de conflito quanto às questões associadas aos investimentos para expansão da capacidade, compartilhamento de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais, as concessionárias ou os usuários de transporte de cargas que se sentirem prejudicados poderão requerer a atuação da ANTT para resolução da questão, em especial:

a) na impossibilidade de acordo comercial entre cedente e requerente para o compartilhamento de infraestrutura e/ou de recursos operacionais;
b) na impossibilidade de acordo entre as partes quanto ao valor dos investimentos de expansão de capacidade ou da tarifa de direito de passagem ou de tráfego mútuo;
c) na impossibilidade de acordo quanto à comercialização, por parte da ce-

dente, da capacidade ociosa decorrente de investimentos suportados pela requerente e não utilizada por ela;

d) caso as exigências técnico-operacionais da cedente para o compartilhamento de infraestrutura e/ou de recursos operacionais sejam consideradas abusivas pela requerente; ou

e) na impossibilidade de acordo entre as partes quanto ao estabelecimento e cumprimento dos cronogramas de execução das obras de investimento para expansão da capacidade.

Ainda, importante destacar que contra atos de agências reguladoras, cabe controle judicial. Os limites do referido controle, atualmente são objeto de grande celeuma na doutrina.

A análise da legislação de estados que não aqueles já analisados durante o estudo das Regiões Metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco), será restrita à dimensão institucional, especificamente à composição dos agentes exploradores de infraestrutura e do serviço, como também às questões que envolvem a regulação e o controle, de modo a compreender-se como alguns dos estados da Federação estão estruturados para regular os serviços de transporte ferroviário de passageiros.

2.3.2.12 Agentes exploradores de infraestrutura e do serviço no âmbito estadual

Conforme previamente esclarecido, no âmbito federal, esta dimensão pretende analisar os principais atores na execução de serviços de transporte ferroviário de passageiros, abrangendo tanto a estrutura estatal, quanto as empresas responsáveis pela execução dos serviços.

Conforme anteriormente exposto, verificou-se no âmbito federal a intervenção do Estado para fins de aprovação das empresas exploradoras da infraestrutura e serviços de transporte ferroviário de passageiros, com a posterior criação da Rede Ferroviária S.A., responsável pela exploração das ferrovias nacionais. Posteriormente, com a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. e a adoção do regime de delegação, conforme visto anteriormente, a exploração da infraestrutura e do serviço de transporte ferroviário de passageiro deixou de ser executada com exclusividade por empresa pública ou de economia mista.

Acompanhando o fim desta exclusividade de exploração na esfera federal, percebe-se a mesma orientação no âmbito estadual. Assim, verifica-se a exploração

tanto por empresa privada, mediante delegação, quanto por empresas públicas.

Nesse sentido, destaca-se a Lei nº 1.776/1997, do Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, bem como de concessão e permissão de serviços públicos. O seu artigo 29 justamente o regime de concessão, estabelecendo, ainda, que a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implica a caducidade do ato. Tal concessão dar-se-á, assim, apenas se todos os requisitos previstos pelo parágrafo único do referido dispositivo forem devidamente atendidos, quais sejam:

c) estar de acordo com as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e
d) o comprometimento de que todas as cláusulas do contrato em vigor serão atendidas. Nesta mesma linha dispõe o artigo 13 do Decreto nº 3.864/1999, do Estado do Pará.

Mais especificamente relacionado ao tópico em análise, prevê a Lei Complementar nº 76/1995, do Paraná, que estabelece pela necessidade do licitante, interessado na obra ou serviço a ser concedido, constituir sociedade concessionária específica para celebrar o contrato e executar a concessão.

Em paralelo, há a possibilidade desta exploração ser feita por empresa pública, conforme previsto pela Lei nº 9.892/1991, do Paraná, que autoriza o Poder Executivo a efetivar a participação acionária do Estado do Paraná, na sociedade comercial Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A., sociedade de economia mista, controlada pelo Estado do Paraná e vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes. Essa empresa terá seu capital social representado por ações ordinárias nominativas e o seu aumento se dará sempre por subscrição particular, de forma a manter o controle acionário do Estado do Paraná, conforme estabelecido pelo artigo 4º do referido instrumento.

Ainda no âmbito de exploração pelo Poder Público, salienta-se a Lei nº 12.590/1997, de Minas Gerais, que autorizou a constituição, pelo poder executivo, de empresa de transporte público urbano sobre trilhos, vinculada à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, denominada Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. Conforme estabelecido pelo parágrafo único do artigo 1º, trata-se de sociedade anônima, com sede e foro em Belo Horizonte, tendo o Estado a titularidade do percentual das ações com direito a voto que lhe assegure o controle da empresa,

conforme disposto pelo artigo 4º da referida Lei.

Por fim, ressalta-se a previsão do regime jurídico de cooperativas para exploração do sistema de transporte coletivo do Distrito Federal, nos termos do artigo 11 do Decreto nº 30.584/2009.

Verifica-se, tanto na esfera federal quanto na esfera estadual, a possibilidade da exploração do serviço público de transporte ferroviário de passageiros ser feita por empresa pública ou privada, mediante delegação, em prol do interesse público.

2.3.2.13 Governança: controle nas deliberações

No âmbito federal não foram localizadas disposições específicas a respeito do tema governança, tendo sido ressaltado tão somente as normas da Resolução ANTT nº 44 que dizem respeito às obrigações estabelecidas aos outorgados.

Já na esfera estadual, verificou-se pela Lei nº 14.249/2002, do Estado de Goiás, atos de governança consubstanciados no controle de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos, a fim de se garantir a defesa dos usuários e consumidores. Nesse caso, o ato de governança se dá justamente na forma de defesa dos interesses dos usuários e consumidores e na forma de ações preventivas de fiscalização dos serviços públicos, como os de transporte, sejam eles prestados por empresas estatais ou privadas.

Ademais, o referido instrumento legal estabelece em seu artigo 2º os principais objetivos a serem alcançados, quais sejam:

e) a defesa preventiva do consumidor;
f) níveis crescentes de universalização, continuidade, rapidez no estabelecimento dos serviços públicos, bem como da qualidade dos mesmos;
g) a redução gradativa dos custos operacionais dos bens e serviços públicos e dos níveis de perda dos produtos;
h) a melhoria da qualidade do ambiente e das condições de vida da população.

Esse mesmo instrumento prevê, ainda, premiação honorífica às empresas operadoras, órgãos e entidades públicas que atingirem os indicadores de desempenho iguais ou superiores à média dos cinco Países detentores dos melhores padrões internacionais de qualidade dos serviços públicos. Tal previsão serve de incentivo a uma prestação de serviços de qualidade, sendo, assim, uma estratégia de governança. Da mesma forma, as infrações serão penalizadas, nos termos da Lei federal

nº 8.078/1990 ou da Lei nº 13.569/1999, mediante a aplicação e multas. Por fim, os indicadores de desempenho da exploração e prestação dos serviços de transportes públicos no Estado de Goiás são definidos por essa mesma legislação, em sua Seção VIII. Desta forma, percebe-se a atuação do Estado de Goiás no sentido de fiscalizar e assegurar o interesse público, mediante o exercício da governança, seja em relação à empresas estatais ou em relação à empresas privadas.

2.3.2.14 Regulação e controle no âmbito estadual

No que tange a regulação e o controle na exploração do transporte ferroviário de passageiros, mais especificamente relacionado aos órgãos envolvidos, verificou-se que em grande parte dos estados brasileiros a regulação dos serviços delegados do setor é feita mediante a criação de agências reguladoras, cabendo à Administração, por meio de secretarias especializadas a regulação dos serviços quando não delegados, bem como da infraestrutura.

A Administração Pública dos estados costuma-se dividir, numa primeira escala, em secretarias especializadas e o transporte ferroviário de passageiros costuma enquadrar-se dentro das secretarias de transporte, ou secretarias de infraestrutura. Percebe-se que na maioria dos estados, as secretarias estão focadas na regulação dos serviços públicos não delegados, estando os serviços públicos delegados à cargo das agências reguladoras. As secretarias regulam, no geral, o controle e execução de políticas estaduais, como a política de transporte público. Ademais, ficam encarregadas da implantação da infraestrutura e logística referente aos serviços públicos a serem oferecidos, bem como o planejamento, implantação e coordenação de programas e projetos de melhoria do modal ferroviário.

Por outro lado, na maioria dos casos observados, afasta-se da Administração Pública direta a regulação de questões técnicas e de fiscalização/regulação efetiva, papel este que fica a cargo da administração indireta, por meio das agências reguladoras, visando, assim, a permitir uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

O Poder Público poderá, ainda, intervir na concessão, objetivando assegurar a regularidade na prestação dos serviços delegados. Contudo, verifica-se que essa intervenção só poderá ocorrer mediante ato motivado do poder concedente, devendo conter prazo determinado. Deve ainda, ser instaurado processo administrativos a fim de se comprovar as causas determinantes da intervenção e apurar eventuais

responsabilidades, devendo ser garantido o direito à ampla defesa.

No caso da Lei Complementar nº 278, do Acre, há a previsão de que as atividades que forem de competências da União ou dos municípios somente serão reguladas se forem objeto de convênios específicos com a Agência Reguladora do Estado do Acre, qual seja, a Ageac. Nesse mesmo sentido dispõe a Lei nº 13.569/1999 do Estado de Goiás.

Ademais, acerca das competências gerais das agências reguladoras, cumpre destacar que estão entre suas atribuições a requisição de informações periódicas, bem como a garantia de amplo acesso às informações acerca da prestação de serviços públicos delegados, e das atividades das próprias agências.

Com relação à fiscalização propriamente dita, cumpre às agências fiscalizar a qualidade dos serviços prestados, por meio de indicadores definidos, bem como a aplicação de eventuais penalidades cabíveis, sendo assegurado o direito à ampla defesa, contraditório e recursos. Ademais, estas agências possuem a competência para mediar conflitos de interesses entre os entes exploradores dos serviços públicos delegados.

Por fim, deve-se ressaltar as funções de elaboração de projetos e estudos, bem como incentivos para modernização, objetivando o desenvolvimento e garantia da qualidade nas prestação dos serviços públicos delegados. Nesse aspecto, vale mencionar a importância das agências reguladoras no sentido de promover a maior participação dos cidadãos, mediante a realização de audiências públicas, garantindo assim o efetivo exercício da cidadania.

Vale destacar a estrutura observada na Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (Agesc) que, conforme disposto pelo Decreto nº 3798/2005, possui uma estrutura organizacional mais subdividida e, desta forma, mais especializada. A Agesc conta com suas Câmaras para assuntos específicos, quais sejam, a Câmara de Energia, e a Câmara de Infraestrutura, que acompanha a evolução e desenvolve métodos de fiscalização, examina a consistência das informações prestadas, elabora normas e promove a eficiência, objetivando assim avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados.

Percebe-se assim, com base nas competências básicas dos agentes reguladores, que a finalidade última das mesmas é sempre buscar atender o interesse público, por meio do planejamento, controle e fiscalização dos serviços delegados, mediante a fixação de normas e padrões.

No que tange à estrutura organizacional destas agências reguladoras, verifica-se sempre a existência da Diretoria, de um Conselho Consultivo, de um Departamento Jurídico, Ouvidoria e Coordenadorias de Regulação. Nesse quesito, cumpre destacar a existência de um Conselho Consultivo, ao invés de apenas um cargo individual, o que é uma característica importante e positiva das agências reguladoras, permitindo maiores deliberações e considerações acerca de pontos de vista distintos.

No Estado do Tocantins, conforme Lei nº 2.732/2013, houve a criação da Agência de Máquinas e Transportes do Estado do Tocantins (Agetrans), que não apenas regula os serviços delegados, tendo competência, ainda, para executar a política estadual de infraestrutura dos transportes, entre eles o transporte ferroviário, elaborar projetos e administrar vias públicas sob sua responsabilidade.

No caso do Mato Grosso do Sul, por exemplo, a Agência Reguladora responsável pela fiscalização da exploração de serviços públicos delegados é a Agepan. Contudo, tratando-se dos serviços de transportes públicos não concedidos, essa fiscalização é exercida pela própria Secretaria de Estado de Infraestrutura, conforme Lei nº 4.640/2014.

Por fim, cumpre destacar o Estado de Minas Gerais, que demonstra maior desenvolvimento no setor de transporte ferroviário, destacando-se a existência de um Grupo Especial de Trabalho, que recebe apoio logístico da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do Estado. O objetivo do referido grupo é promover as medidas necessárias para a implementação do Programa Trens de Minas Desenvolvimento do Transporte Ferroviário de Minas Gerais, mediante a elaboração de pesquisas, estudos, iniciativas e entendimentos com as instituições envolvidas, propondo parcerias com órgãos públicos e instituições privadas. Nesse mesmo projeto foi criado, ainda, um Grupo Gestor, que visa justamente a planejar e coordenar as ações de transporte ferroviário de turistas em Minas Gerais, visando a resgatar essa cultura e fomentar o setor.

Vale mencionar, contudo, que verificou-se em alguns estados a ausência de uma agência reguladora, havendo somente a determinação de que a fiscalização quanto à prestação dos serviços públicos será exercida pelo próprio poder concedente, como é o caso do Estado do Amapá, nos termos da Lei nº 916/2005. Nesses casos, o próprio poder concedente irá fiscalizar a prestação dos serviços, visando a qualidade dos mesmos e a defesa do interesse público, mediante intervenção, con-

trole e aplicação de penalidades, quando necessário.

Nessa mesma linha destaca-se o caso do Estado de Minas Gerais, na qual a própria Secretaria de Transportes e Obras Públicas concede, regula e monitora os serviços públicos concedidos à iniciativa privada na área de sua competência, nos termos da MG 2011 Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, em seu artigo 243, inciso VII, bem como do MG 2011 Decreto nº 45.750, de 5 de outubro de 2011.

Vale mencionar, ainda, que alguns estados criaram companhias estaduais de transporte, que operam justamente no âmbito do transporte coletivo urbano estadual e interestadual, como é o caso do Amapá, conforme Lei nº 111/ 1993.

Ademais, inobstante a ausência de uma agência reguladora com competência para fiscalizar a exploração do serviço público de transporte em Minas Gerais, tal Estado possui uma estrutura organizacional bem organizada e desenvolvida. Nesse caso, o Poder Executivo do Estado encarrega as questões de transporte público à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, que se subdivide, por sua vez, em três departamentos específicos, quais sejam: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DERMG); Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (Deop); e Trem Metropolitano de Belo Horizonte S. A. (Metrominas).

Com base no exposto, cumpre ressaltar a importância da existência das agências reguladoras no sentido de fiscalizar a exploração dos serviços públicos delegados com maior independência, em virtude do afastamento político, bem como com maior eficiência e técnica, considerando sua maior especialização.

No regimento interno da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Acre, deverão estar contidas as normas de processo administrativo aplicáveis a todos os seus procedimentos decisórios, inclusive os de infrações, observada a legislação em vigor, e, no caso de competência regulatória delegada, as leis e regulamentos do ente delegante (art. 14).

A Lei nº 12.786/1997, que institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce), dispõe, expressamente, sobre a necessidade de o poder concedente atribuir à Arce, mediante disposição legal, ou pactuada, competência para regulação e fiscalização de serviço público (art. 6º). Tal atribuição de competência possui o efeito de submeter a respectiva prestadora de serviço ao seu poder regulatório (art. 6º, parágrafo único).

Quanto à regulação técnica e controle dos padrões de qualidade e regulação

econômica dos serviços públicos delegados, assim como no exemplo do Acre, no Estado do Ceará, ficam sob competência da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados (art. 7º, I e II). Ainda, é competente para outorgar concessões e permissões, quando o poder concedente delegar à Arce tal atribuição por meio de instrumento específico, e sempre em obediência à legislação vigente (art. 8º, XI).

No Estado de Goiás, a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR), de acordo com a Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, é revestida de poder de polícia, com a finalidade apenas de regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de competência do Estado de Goiás, cuja exploração tenha sido delegada a terceiros, entidade pública ou privada, por meio de lei, concessão, permissão ou autorização (art. 1º). Entretanto, quanto à regulação, controle e fiscalização dos serviços de competência da União e dos municípios, só poderá exercer tal incumbência se esta lhe for delegada por meio de lei ou convênio (art. 1º, § 1º).

A autoridade pública revestida dos poderes legais para exercer a regulação, o controle e a fiscalização da prestação dos serviços públicos e do exercício de atividades econômicas de competência do Estado de Goiás, concedidos, permitidos, autorizados ou delegados sob qualquer forma a terceiros para exploração é o Conselho Regulador da AGR, dirigindo, para esse fim, a estrutura executiva da Agência (art. 11). Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas possui uma subsecretaria de regulação de transportes que tem por finalidade planejar, controlar, regular e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas a transportes, regulação e concessão de serviços de transportes – artigo 16 do Decreto nº 45.750, de 5 de outubro de 2011.

Na análise da legislação estadual brasileira, restou claro que a maioria dos estados, em caso de delegação dos serviços públicos de competência da União, do estado e dos municípios, possuem uma agência reguladora dos serviços públicos, responsável por fiscalizar, controlar e regular tais serviços. No Acre, por exemplo, de acordo com a Lei complementar nº 278 a referida Agência é vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas (art. 1º) e competente para cumprir e fazer cumprir, no Estado, a legislação específica relacionada aos serviços públicos delegados (art. 4º, III).

Além disso, a Agência é responsável por propor, orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando a delegação de serviços públicos no

Estado (art. 4º, VI e VII). Em caso de conflitos de interesse relativos aos serviços sob sua regulação, nos limites de suas atribuições, a Agência também será competente para moderar, dirimir ou arbitrá-los (art. 4º, IX).

De acordo com a Lei nº 12.788/1997, que institui normas para concessão e permissão no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, destaca-se, dentre os encargos do poder concedente ou delegado, a incumbência de regulamentar por si ou por agência regulatória serviço concedido e de fiscalizar permanentemente a sua prestação (art. 26, I). Cabe destacar que a fiscalização do serviço será feita por intermédio do órgão regulador específico ou delegado e, periodicamente, conforme previsto em norma legal e regulamentar (art. 27, parágrafo único).

A Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, que dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, por sua vez, faz referência à prestação de tais serviços, que pode ser direta – por intermédio da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Limitada – ou indireta, sob regime de concessão ou permissão (art. 7º). Em caso de delegação, esta sempre se dará mediante licitação na modalidade de concorrência (art. 7º, § 2º).

A Secretaria de Estado de Transportes, responsável pela realização de licitações, poderá delegar essa responsabilidade à entidade gestora (art. 9º, parágrafo único). Ainda, a Lei especifica que os serviços de transporte público coletivo poderão ser delegados por área, frota ou linha (art. 8º) e, quando delegados, serão prestados por pessoas jurídicas ou por autônomos (art. 12).

Um ponto importante sobre o prazo da delegação é a ressalva quanto à modalidade ferroviária. O prazo de até 10 anos previsto na Lei nº 4.011/2007 (art. 7º, § 3º) e no Decreto nº 30.584, de 16 de julho de 2009 (art. 10, § 1º), não se aplica à modalidade ferroviária, cuja delegação segue disciplina específica adequada às suas características de implantação e operação (art. 10, § 2º).

A delegação da prestação de serviços públicos, também pode ser dividida em dois cenários, de acordo com os entes responsáveis pela delegação, como acontece no Mato Grosso do Sul. Consoante com a Lei nº 2.766, de 18 de dezembro de 2003, o poder concedente delega em caso de concessão e permissão; e o ente regulador, em caso de autorização (art. 4º).

No Pará, a competência para celebrar, por delegação do poder competente, contratos de concessão, permissão de serviços públicos regulados está nas mãos da Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (art. 2º

da Lei nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997). Até mesmo no caso de concessão, permissão ou autorização de serviços de transporte intermunicipal no território estadual, a competência permanece com a referida Agência, de acordo com o Decreto nº 3.864, de 30 de dezembro de 1999. Ainda, é vedada a subconcessão e a transferência de concessão de exploração do serviço de transporte intermunicipal (art. 12).

A organização, a coordenação, a regulação, o controle, e a fiscalização dos serviços de que trata o Decreto, quando delegados a entidades públicas ou privadas, caberá à referida Agência, nos termos da Lei nº 6.099/1997 (art. 2º do Decreto nº 3.864/1999). Sendo certo que as delegações não terão caráter de exclusividade e serão formalizadas observando o disposto nas leis, no Decreto, e demais normas regulamentares pertinentes (art. 2º, parágrafo único).

Um caso excepcional previsto nesse Decreto é a hipótese de delegação, mediante autorização, para a prestação do serviço de transporte intermunicipal, em caráter excepcional, a fim de possibilitar a implantação onde inexista a prestação do serviço (art. 14). Realizada a delegação, a Agência deverá providenciar licitação para escolha de nova transportadora, cujo edital deverá ser publicado no prazo de até doze meses, contados da publicação do ato que autorizou a prestação dos serviços (art. 14, § 2°).

Nos casos de delegação de novas concessões para exploração de linhas existentes, mediante prévia análise e manifestação da Agência Reguladora, as transportadoras em operação poderão ajustar os respectivos esquemas operacionais, até os limites estipulados nos contratos celebrados com as novas concessionárias das linhas (art. 17).

A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí, criada pela Lei Complementar nº 143/2010, possui como um de seus objetivos fundamentais a outorga de concessões e permissões, quando o poder concedente delegar a ela tal atribuição por meio de instrumento específico, e sempre em obediência à legislação vigente (art. 3º, X).

De acordo com a Lei nº 10.086, de 24 de janeiro de 1994 do Estado do Rio Grande do Sul, o Estado é o titular do serviço público objeto da concessão ou permissão (art. 3º, I). A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul, criada pela Lei nº 10.931/1997 é competente para controlar e fiscalizar, bem como, se for o caso, normatizar, padronizar, conceder e fixar tarifas dos serviços públicos delegados em decorrência de norma legal ou regulamen-

tar, disposição convenial ou contratual, ou por ato administrativo (art. 3º).

Em Rondônia, nos casos em que o Estado figure – por disposição legal ou pactual – como Poder Concedente, Permitente ou Convenente, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado de Rondônia deve exercer o poder regulador, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos (Lei nº 1.030/2001). Ainda, poderá a Agência aceitar, parcial ou integralmente, a delegação de atribuições compatíveis com a sua esfera de competência (art. 4º, parágrafo único).

Por fim, assim como em Rondônia, a Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe, tem por finalidade exercer o poder de regular e de fiscalizar as concessões e permissões de serviços públicos nas quais o Estado de Sergipe, por disposição legal ou delegação, figure como Poder Concedente ou Permitente, nos termos das normas legais regulamentares e contratuais pertinentes (Lei nº 3.973, de 10 de junho de 1998).

Conforme se observa pela análise da legislação estadual pertinente, essa regulação exercida pelas agências reguladoras compartilha, entre todos os estados, objetivos e competências semelhantes, visando, em linhas gerais, a proteger os usuários contra o abuso de poder econômico e zelar, como finalidade maior, pela proteção do interesse público e da isonomia no acesso e uso dos serviços públicos, sempre pautando-se pelos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economia.

Almeja-se atingir tais objetivos mediante algumas medidas, tais como, primeiramente, a definição e controle de tarifas de serviços públicos, objetivando o justo retorno dos investimentos e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Ademais, entre as competências destas agências reguladoras, está a homologação, aditamento e extinção dos contratos celebrados nas áreas sob sua regulação, bem como o controle dos editais de licitação. Trata-se, assim, da atividade de contratação administrativa e seu respectivo controle.

Ademais, observa-se que o controle feito de forma exclusiva pela Administração Direta pode gerar ineficiência na prestação dos serviços públicos, dada a falta de especialização e o controle político, razão pela qual o afastamento de órgãos políticos, como secretarias de estado, parece mais indicado.

2.4 Dimensão de gestão e controle

A dimensão de gestão e controle abrange a análise de ferramentas e procedimentos utilizados como auxílio nas tomadas de decisão e no controle das atividades para obtenção dos resultados desejados para o sistema de transporte ferroviário de passageiros.

2.4.1 Princípios, diretrizes e planejamento

O planejamento de serviços públicos é orientado por políticas definidas para atender a demandas sociais que vão se modificando ao longo do tempo, motivadas, principalmente, por questões socioculturais, econômicas, tecnológicas e ambientais, advindas tanto do cenário nacional quanto internacional. As políticas públicas são formadas por objetivos, diretrizes, princípios e procedimentos que regram as relações entre o Poder Público e os atores sociais. No presente caso, as políticas devem ser formuladas por lei, para pacificamente resolver conflitos de interesses que ocorrem entre o gestor público, operadores e usuários do transporte ferroviário de passageiros.

No sistema federal brasileiro, os princípios e as diretrizes gerais para o setor, abrangendo o transporte de passageiros e cargas, são estabelecidos pela Lei nº 10.233/2001, que assim dispõe:

> Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:
> I – preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;
> II – assegurar a unidade nacional e a integração regional;
> III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;
> IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;
> V – compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos;
> VI – promover a conservação de energia, por meio da redução do consumo de combustíveis automotivos;
> VII – reduzir os danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos de tráfego;
> VIII – assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades;
> IX – estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos;

> X – promover a integração física e operacional do Sistema Nacional de Viação com os sistemas viários dos países limítrofes;
> XI – ampliar a competitividade do País no mercado internacional;
> XII – estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes.
>
> Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:
> I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;
> II – aproveitar as vantagens comparativas dos diferentes meios de transporte, promovendo sua integração física e a conjugação de suas operações, para a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens;
> III – dar prioridade aos programas de ação e de investimentos relacionados com os eixos estratégicos de integração nacional, de abastecimento do mercado interno e de exportação;
> IV – promover a pesquisa e a adoção das melhores tecnologias aplicáveis aos meios de transporte e à integração destes;
> V – promover a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente;
> VI – estabelecer que os subsídios incidentes sobre fretes e tarifas constituam ônus ao nível de governo que os imponha ou conceda;
> VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

Esses princípios e diretrizes podem ser observados em todas as dimensões analisadas neste estudo, pois as ações e decisões no sistema devem, obrigatoriamente, ser por eles norteadas.

Constitucionalmente, a competência para estabelecer princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de Viação (SNV) cabe à União, nos termos do artigo 21, inciso XXI. Sobre essa questão cabe um esclarecimento. Em 10 de setembro de 1973, foi editada a Lei nº 5.917 aprovando o Plano Nacional de Viação (PNV) em consonância com o art. 8º, VI, da Constituição Federal de 1967, que dava à União a competência de estabelecê-lo. O objetivo do Plano estava voltado para a implantação da infraestrutura de um sistema de transporte integrado, que atendesse, pelo menor custo, as necessidades econômico-social-político-militar do País (art. 2º). Em seu anexo, a Lei incluiu na constituição do Sistema Ferroviário Nacional, além da infraestrutura ferroviária, a estrutura operacional, abrangendo o conjunto de atividades e meios estatais de tráfego e administração, inclusive fiscalização, que possibilitasse o uso adequado das ferrovias, condição esta que influencia a execução do transporte ferroviário de passageiros.

A Constituição Federal de 1988 (art. 21, XXI) alterou essa competência para o

estabelecimento de princípios e diretrizes para o SNV. A Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, veio, então, para revogar a Lei nº 5.917/1973 e colocar a matéria conforme a nova CF. Contudo, a Presidente da República vetou o artigo 45 que determina a revogação e também os Anexos I a VII que contêm as relações descritivas dos componentes dos subsistemas que integram o Sistema Federal de Viação (SFV). As razões do veto fundamentam-se no fato dos Anexos não terem incluído projetos constantes do PNV até então em vigência, alguns, inclusive, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Diante dessa situação, restou a dúvida sobre a validade ou o limite da validade da Lei nº 5.917/1973.

Para dirimir as dúvidas, a Consultoria Legislativa do Senado Federal elaborou e disponibilizou o Texto para Discussão 144 (REZENDE, 2014), em que apresenta seu parecer com base no Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, ou Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O artigo 2º, § 1º, do citado Decreto-lei, estabelece que a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. A revogação expressa da Lei nº 5.917/1973 estava na sua ementa, que é apenas descritiva e não tem poder regulatório, e no artigo vetado. No entanto, a nova Lei regulou-a inteiramente, estando, portanto, revogada. Também ficaram revogados os artigos 2º a 4º da Lei nº 10.233/2001, que dispõem sobre o SNV e SFV, naquilo que contraria a Lei nº 12.379/2011.

O Sistema Ferroviário Federal, agora denominado Subsistema Ferroviário Federal, ficou constituído (Lei nº 12.379/2011, art. 20, I, II, II, IV, parágrafo único): (i) pelas ferrovias existentes ou planejadas, pertencentes aos grandes eixos de integração interestadual, inter-regional e internacional que satisfaçam, entre outros, o critério de atender grandes fluxos de transporte de cargas ou de passageiros; (ii) pelos pátios e terminais, oficinas de manutenção e demais instalações de propriedade da União.

Esse normativo é importante, porque o planejamento dos serviços de transporte de passageiros interage com o planejamento da malha viária de forma decisiva. Além disso, um dado que auxilia no planejamento do transporte de passageiros é o conhecimento da malha ferroviária e da distribuição das ferrovias nessa malha, facilitado pela classificação dada pelo artigo 21, de acordo com a sua orientação geográfica, nas seguintes categorias:

a) Ferrovias Longitudinais: as que se orientam na direção Norte-Sul;

b) Ferrovias Transversais: as que se orientam na direção Leste-Oeste;
c) Ferrovias Diagonais: as que se orientam nas direções Nordeste-Sudoeste e Noroeste-Sudeste;
d) Ferrovias de Ligação: as que, orientadas em qualquer direção e não enquadradas nas categorias discriminadas nos incisos I a III, ligam entre si ferrovias ou pontos importantes do País, ou se constituem em ramais coletores regionais; e
e) Acessos Ferroviários: segmentos de pequena extensão responsáveis pela conexão de pontos de origem ou destino de cargas e passageiros a ferrovias discriminadas nos itens anteriores.

O artigo 22 dispõe sobre a designação. O símbolo “EF” é indicativo de estrada de ferro, enquanto o “AF”, de acesso ferroviário. O símbolo “EF” é acompanhado por um número de três algarismos. O primeiro algarismo indica a categoria da ferrovia, sendo: 1 para as longitudinais, 2 para as transversais, 3 para as diagonais e 4 para as ligações. Os outros dois algarismos indicam a posição da ferrovia em relação a Brasília e aos pontos cardeais, segundo sistemática definida pelo órgão competente. O símbolo “AF” é seguido pelo número da ferrovia ao qual está ligado o acesso e complementado por uma letra maiúscula, sequencial, indicativa dos diferentes acessos ligados à mesma ferrovia.

Não se registra, no conjunto de normas incidentes sobre o sistema de transporte ferroviário de passageiros, nenhum normativo que se refira ao seu planejamento, principalmente, enquanto um instrumento processual da gestão. No entanto, o cumprimento de grande parte dos dispositivos legais exige atividades de planejamento, como, por exemplo, o direito de receber serviço adequado conferido ao passageiro[17], a exigência de serviços prestados em regime de eficiência[18] e de adaptação dos serviços à evolução da demanda[19].

2.4.2 Gestão da faixa de domínio

O órgão gestor tem o planejamento do sistema a seu encargo para atender,

[17]Nos termos do Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei nº 8.078/1990 (art. 6º, X), da Lei nº 8.987/1995 (art. 7º, II), da Lei nº 10.233/2001 (art. 38, § 2º, V), e, de forma indireta, do Decreto nº 1.832/1996 (art. 49).
[18]Nos termos da Lei nº 8.987/1995 (art. 6º, I) e da Lei nº 10.233/2001 (art. 11, IV; art. 20, II, a; art. 28, I).
[19]Conforme Decreto nº 1.832/1996 (art. 35) e Lei nº 10.233/2001 (art. 38, § 2º, III).

de uma forma viável e adequada, as demandas novas e as reprimidas. A consecução do atendimento pode ser alcançada apenas com mudanças na grade horária de viagens ofertadas, mas pode, também, exigir a ampliação da infraestrutura viária com novos trechos ou duplicação de trechos existentes. Qualquer que seja o tipo de ampliação requerida, o processo que leva a esse objetivo passa pela elaboração de um projeto, ao qual se associa o estabelecimento de faixa de domínio.

No entanto, ao longo do tempo a faixa de domínio teve sua definição, sucessivamente, estabelecida ou omitida na legislação brasileira, de tal forma que não há, atualmente, diploma legal de aplicação geral que a defina.

Originalmente, a faixa de domínio ferroviária foi estabelecida pelo artigo 9º, § 2º, do Decreto do Conselho do Ministro nº 2.089, de 18 de janeiro de 1963, como sendo a faixa mínima de terreno necessária à perfeita segurança do tráfego dos trens, com limites lateralmente fixados por uma linha distante seis metros do trilho exterior, salvo em casos excepcionais, a critério do, então, Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), na estrutura do Ministério dos Transportes.

Dispunha o referido artigo, *in verbis*:

> Art. 9º As estradas de ferro gozarão do direito de desapropriação, por utilidade pública, dos imóveis e benfeitorias necessários à construção, funcionamento, ampliação, conservação e defesa da via permanente e das demais instalações ferroviárias, bem como à segurança e regularidade do tráfego dos trens, estendendo-se esse direito às pedreiras, aguadas, lastreiras e árvores situadas nas proximidades do leito da via férrea.
> [...]
> § 2º Para o fim previsto neste artigo, a faixa mínima de terreno necessária a perfeita segurança do tráfego dos trens, terá seus limites lateralmente fixados por uma linha distante seis (6) metros do trilho exterior, salvo em casos excepcionais, a critério do D.N.E.F.

Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 90.959, de 14 de fevereiro de 1985, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, que aprovou o Regulamento dos Transportes Ferroviários (RTF) em vigência que, no entanto, é omisso quanto à definição da faixa de domínio e da sua delimitação.

Embora igualmente revogadas, vale registrar, ainda, as Normas Técnicas para as Estradas de Ferro Brasileiras, aprovadas pela Resolução nº 43, de 1º de abril de 1966, do Conselho Ferroviário Nacional, órgão vinculado ao extinto DNEF, as quais estabeleciam que a faixa de domínio teria uma largura mínima limitada pela distância de 10 metros, contada a partir dos pés de aterro ou das cristas dos cortes, para cada um dos lados e nunca inferior a 30 metros (LIMA, 2006).

Em que pese a ausência de respaldo legal para uma definição – que sirva como regra geral – de faixa de domínio e sua delimitação, vale consignar que diversos dispositivos infraconstitucionais e infralegais atribuem-lhe definições, ainda que de efeitos internos e/ou aplicação específica.

A propósito, vale mencionar:

a) a Resolução nº 2.695, de 13 de maio de 2008, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), estabelece procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário na obtenção de autorização da ANTT para execução de obras na malha objeto da concessão:

> Art. 2º **Para fins desta Resolução, considera-se**:
> [...]
> III – Faixa de Domínio: é a faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão. (grifo nosso).

b) a Resolução Conama nº 349, de 16 de agosto de 2004, que trata do licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e da regularização dos empreendimentos em operação, dispõe que:

> Art. 2º **Para efeitos desta Resolução** são adotadas as seguintes definições:
> [...]
> VIII - faixa de domínio: faixa de terreno de largura variável em relação ao seu comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, incluindo áreas adjacentes adquiridas pela administração ferroviária para fins de ampliação da ferrovia;
> [...] (grifo nosso).

c) o Decreto nº 7.929, de 18 de fevereiro de 2013, que regulamenta a Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, no que se refere à avaliação da vocação logística dos imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), altera o artigo 4º do Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007, e dá outras providências, assim dispõe:

> Art. 1º A reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, prevista no inciso IV do caput do art. 8º da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, consiste

> no conjunto de imóveis não operacionais oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA essenciais e indispensáveis para:
> I - construção ou ampliação de estações, pátios, oficinas, plataformas, seus acessos e outras obras ou instalações não temporárias, que poderão ser utilizadas ou vinculadas diretamente à operação ferroviária;
> II - garantia dos padrões mínimos de segurança do tráfego ferroviário exigidos pela legislação vigente;
> III - implantação e operação de novos trechos ferroviários, e de desvios e cruzamentos;
> IV - guarda, proteção e manutenção de trens, vagões e outros equipamentos e móveis utilizados ou vinculados diretamente à operação ferroviária; e
> V - administração da ferrovia.
> § 1º Constituem necessariamente reserva técnica os bens imóveis não operacionais constantes da faixa de domínio das ferrovias integrantes do Sistema Federal de Viação, incluídas as edificações total ou parcialmente nela inseridas, ressalvado o disposto no art. 2º.
> § 2º **Para efeito deste Decreto**, entende-se por faixa de domínio a porção de terreno com largura mínima de quinze metros de cada lado do eixo da via férrea, sem prejuízo das dimensões estipuladas nas normas e regulamentos técnicos vigentes, ou definidas no projeto de desapropriação ou de implantação da respectiva ferrovia. (grifo nosso).

Registre-se, ainda, a existência de outros dispositivos legais que tratam da faixa de domínio sem, no entanto, defini-la:

a) a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, com redação dada pela Lei nº 10.932, de 3 de agosto de 2004, estabelecendo a faixa *non aedificandi,* para além dos limites da faixa de domínio:

> Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
> [...]
> III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004).
> [...]

b) o Decreto nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980, que dispõe sobre a ocupação de faixas de domínio de rodovias e de terrenos de domínio público e a travessia de hidrovias, rodovias e ferrovias, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica e dá outras providências:

> Art. 1º A ocupação de faixas de domínio de rodovias, ferrovias e de terrenos de domínio público, e a travessia de hidrovias, rodovias, ferrovias, oleodutos e linhas de transmissão de energia elétrica de outros concessionários, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica de concessionários de serviços públicos de energia elétrica, serão autorizadas pelo órgão público federal, estadual ou municipal ou entidade competente,

> sob cuja jurisdição estiver a área a ser ocupada ou atravessada. (Redação dada pelo Decreto nº 86.859, de 1982)
> Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, será considerada entidade competente a pessoa física ou jurídica que, em razão de concessão, autorização ou permissão, for titular dos direitos relativos à via de transporte, auto ou linha a ser atravessada, ou a ter a respectiva faixa de domínio ocupada. (Incluído pelo Decreto nº 86.859, de 1982).

c) o Decreto nº 1.832/1996, que Aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários:

> Art. 12. A Administração Ferroviária deverá implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio.

Há, portanto, evidente lacuna legislativa. Para supri-la, a ANTT elaborou, em 2007, uma primeira minuta de Resolução (ANTT, 2007) visando a estabelecer critérios e procedimentos sobre a exploração da faixa de domínio vinculada à prestação dos serviços públicos federais de transportes ferroviários, não tendo sido concluído, no entanto, o respectivo processo de participação social. No texto proposto à época, era consignada a definição de faixa de domínio da ferrovia e estabelecida sua largura, usando critérios já adotados para as rodovias, que levam em conta a geometria de cortes e aterros e não apenas o eixo da via. Assim, dispunha a proposta:

> Art. 1º Estabelecer critérios e procedimentos para a exploração da faixa de domínio vinculada aos serviços públicos de transporte ferroviário federal, visando preservar as condições de segurança operacional das ferrovias e promover a sua proteção.
> Parágrafo único. Entende-se como faixa de domínio a faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão.
>
> Art. 2º Fica estabelecida como extensão mínima obrigatória da faixa de domínio a faixa de terreno demarcada pela distância de 5 (cinco) metros além das linhas *offset* ou, na falta destas, por linhas imaginárias, paralelas ao eixo da via, situadas, em ambos os lados, distando 6 m (seis metros) a partir dos trilhos externos ao conjunto da via.
> § 1º Quando não houver documento comprobatório quanto à delimitação da faixa de domínio e não havendo concordância quanto à delimitação existente, considerar-se-á, para fins de providências para a sua delimitação, o disposto no caput deste artigo.
> § 2º Para fins desta Resolução, entende-se como offset a linha definida pelo encontro dos taludes de aterro ou corte com o terreno natural.
> § 3º Nos locais onde houver pátios ou linhas paralelas, serão consideradas linhas imaginárias paralelas àquelas situadas, em ambos os lados, distando 7,5 (sete e meio) metros a partir dos trilhos externos ao conjunto da via, independentemente se em curva ou em tangente.

Cumpre destacar que atualmente a matéria, ainda pendente de regulação, in-

tegra a pauta da Agenda Regulatória da ANTT para 2015/2016.

Vale registrar, no mais, definição constante do Autógrafo Número Um (Mensagem nº 6.651/03) da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que se refere às áreas pertencentes à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor) (LIMA, 2006). Tal conceito fica aqui mencionado a título meramente ilustrativo, referindo a faixa de domínio como sendo o conjunto de áreas de terras, utilizadas pela Metrofor, por cisão, cessão, desapropriação ou ocupação, constituída dos terrenos onde estão ou serão implantadas as vias e equipamentos operacionais ao longo das suas linhas de operação, com largura variável de conformidade com os registros cartoriais correspondentes, inclusive nos trechos em elevado, esplanadas e entorno das estações e áreas de acesso aos viadutos de transposição da faixa.

Salvo melhor juízo, sem critério estabelecido, as faixas são fixadas em projeto de forma compatível com as características da via e da área de entorno. Considerando-se que a faixa de domínio é importante para a segurança do tráfego e para a expansão da capacidade de prestação do serviço e das instalações de apoio, sua preservação é imprescindível, exigindo rígido e eficaz controle. Em vista disso, órgãos que exercem jurisdição sobre essas áreas, nos seus respectivos campos de atuação e competência, têm implantado sistemas de gestão para regularizá-las e mantê-las.

Sua ocupação é permitida nos casos e condições previstos no artigo 1º do Decreto nº 84.398/1980. De acordo com esse dispositivo, as faixas de domínio de ferrovias podem ser ocupadas, assim como as ferrovias podem ser atravessadas por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica de concessionários de serviços públicos de energia elétrica, desde que autorizadas pelo órgão público federal, estadual ou municipal ou entidade competente, sob cuja jurisdição estiver a área a ser ocupada ou atravessada. O parágrafo único do citado artigo define entidade competente, para fins de sua aplicação, a pessoa física ou jurídica que, em razão de concessão, permissão ou autorização, for titular dos direitos relativos à via de transporte.

Nesses casos, a ocupação não é apenas permitida, como também não pode ser negada, nos termos do caput e parágrafo único do artigo 11 do Decreto nº 1.832/1996, segundo o qual a Administração Ferroviária não pode impedir a travessia de suas linhas por tubulações, redes de transmissão elétrica, telefônica e similares, anterior ou posteriormente estabelecidas, observadas as instruções específicas

de proteção ao tráfego e às instalações ferroviárias, ficando os encargos de construção, conservação e vigilância a cargo de quem executar o serviço mais recente.

O atendimento a exigências legais e regulamentares é condição imposta pelo Decreto nº 84.398/1980 para a aprovação dos projetos exigidos para a obtenção das autorizações de ocupação da faixa, que serão emitidas por prazo indeterminado e sem ônus para os concessionários de serviços públicos de energia elétrica (art. 2º). O órgão público competente tem 30 dias para manifestar-se sobre o projeto, liberando a autorização (art. 3º) ou solicitando esclarecimentos adicionais ou exigências regulamentares, cabendo-lhe novo e improrrogável prazo de 30 dias para pronunciamento final (art. 3º, § 1º). Terminado o prazo, não havendo manifestação do órgão competente, restará subentendida a autorização pleiteada (art. 3º, § 2º).

Quanto à competência sobre o custeio, o referido Decreto estabelece, nos incisos I e II do artigo 6º, que caberá ao órgão público ou entidade competente custear as modificações de linhas já existentes, sempre que estas se tornem exigíveis em decorrência de extensão, duplicação e implantação de nova rodovia, ferrovia ou hidrovia, bem como custear o reparo dos danos causados à linha de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica que tenha sido afetada por obras de sua responsabilidade.

Na execução das obras, os trabalhos de assentamento, modificação ou conservação das linhas não poderão interromper o tráfego, salvo com prévia autorização do órgão público ou entidade competente, conforme determina o artigo 4º. Além disso, o órgão público ou entidade competente deverá permitir livre acesso às suas dependências de empregados ou prepostos dos concessionários para inspeção das travessias e execução de serviços com os mesmos relacionados, ressalvado o direito de exigir a substituição dos que considerar impróprios ou inconvenientes, a qualquer título (art. 6º, III).

No âmbito da ANTT, os procedimentos que envolvem essa matéria foram disciplinados pela Resolução ANTT nº 2.695, de 13 de maio de 2008. Primeiramente, cabe salientar que o texto da Resolução deixa evidente que ela é aplicável aos gestores da infraestrutura viária, estendendo-se ao transporte de passageiros, portanto, apenas nos casos em que o operador seja, também, o concessionário da via. Tal Resolução incide sobre as obras de interesse da concessionária, entendidas como aquelas realizadas pela concessionária para a melhoria e/ou expansão dos serviços relacionados ao transporte ferroviário, e sobre as obras de interesse de terceiros, en-

tendidas como aquelas realizadas ao longo da faixa de domínio ou que envolvam travessia ferroviária, por solicitação de entidades públicas ou privadas (art. 2º, I, II).

As obras de interesse das concessionárias são as que objetivam a implantação de novos ramais, variantes, pátios, estações, terminais ou oficinas, além de modificação ou demolição envolvendo quaisquer bens arrendados ou não (art. 4º), devendo a concessionária apresentar solicitação à ANTT, acompanhada da documentação elencada no Anexo 1 da citada Resolução:

ANEXO 1

Documentação exigida para autorização de execução de obras de interesse da concessionária

Documentos de Projeto de Engenharia, no que for aplicável.

1. Estudo de Mercado e da Demanda de Transporte Ferroviário;
2. Características Principais dos elementos que compõem o sistema;
3. Estudos Geológicos;
4. Estudos Hidrológicos;
5. Levantamento Aerofotogramétrico para Projetos Básicos e Executivos da Ferrovia;
6. Estudos Topográficos para Projeto Básico e Executivo de Engenharia;
7. Estudos Geotécnicos;
8. Estudos Preliminares do Traçado da Ferrovia;
9. Projeto Geométrico;
10. Projeto de Terraplenagem;
11. Projeto de Drenagem;
12. Projeto de Infraestrutura Ferroviária;
13. Projeto de Superestrutura Ferroviária;
14. Projeto de Sinalização e Controle;
15. Projeto de Obras de Arte Especiais;
16. Plano de Execução das Obras;
17. Projeto Operacional.

Documentação Complementar

1. Informação da situação fundiária da área, objeto de implantação do projeto, se é arrendada (operacional ou não operacional), de propriedade da concessionária ou de terceiros;
2. Estimativa detalhada dos custos (planilhas) de todo o projeto, bem como a fonte dos recursos e a utilização/quantificação de materiais novos e/ou reaproveitados;
3. Cronograma de execução físico-financeiro;
4. Apresentação do plano de trabalho – metodologia adotada para a execução dos serviços;
5. Licença Ambiental do empreendimento;
6. Sumário executivo do projeto, informando inclusive a justificativa do empreendimento;
7. Anotação de responsabilidade técnica – ART dos técnicos responsáveis pelo projeto e pela execução da obra;
8. Anotação de responsabilidade técnica – ART dos técnicos da concessionária responsáveis pela fiscalização da obra;
9. Projeto de Desapropriação, no caso da área do empreendimento exigir desapropriação, indicando os proprietários e apresentando seu custo estimado, e a documentação necessária para expedição do Decreto de Utilidade Pública – DUP, em conformidade com o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de

junho de 1941:
I. Apresentação de justificativas para realização do empreendimento e para a proposta de declaração de utilidade pública da área envolvida;
II. Projeto Básico contemplando toda a área do empreendimento com os seguintes documentos:
a) Plantas cartográficas do projeto com identificação de propriedades, imóveis e confrontações envolvidos;
b) Quadro de coordenadas geográficas da diretriz; e
c) Licenciamento Ambiental (Licença Prévia – LP com Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA e Estudos de Impacto Ambiental – EIA).

As obras de interesse de terceiros devem, obrigatoriamente, se enquadrar em uma das modalidades previstas no Anexo 3 da Resolução, conforme os termos do artigo 5º, § 1º:

ANEXO 3

Modalidades de projetos interesse público ou privado

I. Adutoras;
II. Correias Transportadoras;
III. Desvios ferroviários particulares em seus segmentos que adentrem a faixa de domínio;
IV. Galeria de águas pluviais;
V. Hidrovias;
VI. Passagens de animal;
VII. Passagens de pedestre ou passarelas;
VIII. Redes de telecomunicações;
IX. Redes de transmissão de energia elétrica;
X. Rodovias;
XI. Teleféricos;
XII. Tubulações diversas (oleodutos, gasodutos, águas e outras); e
XIII. Outras.

Para essas obras, o artigo 5º da Resolução exige a apresentação da documentação constante do seu Anexo 2:

ANEXO 2

Documentação exigida para autorização de execução de obras de interesse público ou privado.

1. Projeto da obra contendo, no mínimo, a planta baixa, seção transversal, posição quilométrica, posição relativa à estação anterior e à posterior e sua localização à direita ou à esquerda no sentido crescente da quilometragem e coordenadas geográficas. O projeto deve ser apresentado em conformidade com as normas da Associação Brasileira de Norma Técnicas – ABNT e demais normas ferroviárias pertinentes em vigência;
2. Memorial descritivo do empreendimento e a justificativa da travessia;
3. Cronograma físico de execução da obra;
4. Custo previsto da obra;
5. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional responsável pelo projeto, pela obra e pela fiscalização por parte da concessionária;
6. Licenças e homologações necessárias a serem emitidas pelos órgãos competentes;
7. Minuta de contrato entre a concessionária e a empresa interessada;

> 8. Aprovação técnica do projeto pela concessionária, contendo a avaliação dos impactos das obras nas operações ferroviárias, principalmente quanto à segurança do tráfego;
> 9. Indicação da responsabilidade pela execução, operação e manutenção do empreendimento; e
> 10. Manifestação da concessionária sobre:
> I. A condição da área, se arrendada ou de sua propriedade;
> II. As restrições à manutenção e à operação do serviço concedido, após conclusão da obra;
> III. A execução pela própria Concessionária por empresa contratada ou pelo solicitante interessado;
> IV. A utilização de materiais novos ou de reemprego, quando couber.

A concessionária tem prazo de cinco dias para cientificar a ANTT sobre a solicitação de terceiros para realização de obras, a partir da formalização do pedido pelo interessado, e até 60 dias para analisar a viabilidade técnica do projeto – incluindo a verificação dos estudos, cálculos e dimensionamentos – e manifestar-se junto ao terceiro interessado (art. 5º, §§ 2º e 3º). Os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e a ANTT, cabendo à concessionária fiscalizar a execução da obra autorizada pela Agência e dar apoio técnico e condições necessárias ao interessado para realização dos serviços (art. 5º, §§ 4º e 5º). A concessionária deve preencher e manter planilha contendo a estimativa do custo integral do apoio técnico a ser prestado para as fases de análise do projeto e execução da obra (art. 6º), nos moldes fixados no Anexo 4 da Resolução.

O projeto, de interesse da concessionária ou de terceiros, deve considerar as condições de implantação, operação, manutenção e inspeção do empreendimento, bem como as consequências nas operações ferroviárias (art. 7º). ANTT tem até 90 dias para manifestar-se sobre a autorização para execução de obra (art. 8º), podendo exigir sua alteração para assegurar a adequada prestação do serviço público (parágrafo único do art. 7º).

Desde que comprovado o caráter emergencial, a concessionária pode iniciar uma obra sem prévia autorização da ANTT. Para tanto, deve notificar à Agência no prazo de até cinco dias antes do início e enviar a documentação exigida no prazo de até 60 dias, para fins de regularização e aprovação (art. 8º, § 2º).

Segundo o artigo 11, em qualquer caso previsto na Resolução, para a execução das obras é exigido da concessionária: preservar o sistema de canalização e demais redes existentes; tomar ações junto aos órgãos públicos para eliminar interferências; identificar a obra com placa que contenha as informações básicas do em-

preendimento; encaminhar, previamente, à ANTT um plano alternativo de operação, nos casos que a execução da obra possa afetar a continuidade dos serviços do transporte ferroviário; prestar o apoio necessário aos fiscais da ANTT, garantindo-lhes livre acesso às obras, equipamentos e às instalações vinculadas à autorização; executar as obras em conformidade com normas técnicas vigentes, ficando a concessionária sujeita às respectivas penalidades pelo seu não cumprimento; e, em até 30 dias, comunicar à ANTT a finalização das obras e apresentar, em meio magnético, o conjunto de projetos com as modificações ocorridas (projeto *as built*).

Já as obras que envolvam receitas alternativas deverão atender as exigências de legislação específica da ANTT que regulamenta o assunto (art. 12).

Se por um lado há uma regulamentação para a ocupação da faixa de domínio por obras públicas, devidamente observadas e controladas, por outro, registra-se o uso não autorizado e indevido. São habitações, plantações, estradas informais que afetam diretamente a operação ferroviária e colocam em risco a segurança do transporte e da população lindeira.

Quando, em 31 de maio de 2007, a Lei nº 11.483 deu por encerrado o processo de liquidação e extinção da RFFSA, iniciou-se um processo de regularização das faixas de domínio ferroviárias que teve como ponto de partida o seu artigo 8º. Por esse dispositivo, foi transferida ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) a propriedade dos bens móveis e imóveis operacionais e dos bens móveis não operacionais da extinta RFFSA. Em 17 de setembro de 2008, a Lei nº 11.772 acrescentou novo inciso a este artigo, incluindo, na lista de transferência, os bens imóveis não operacionais, com a finalidade de constituir reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário. A vocação logística desses imóveis deveria ser avaliada em conjunto pelo Ministério dos Transportes e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Lei nº 11.483/2007 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.929, de 18 de fevereiro de 2013. O § 1º do artigo 1º do Decreto define que constituem necessariamente reserva técnica os bens imóveis não operacionais constantes da faixa de domínio das ferrovias integrantes do Sistema Federal de Viação, assim considerado, como já mencionado anteriormente, as porções de terreno com largura mínima de 15 metros de cada lado do eixo da via férrea (art. 1º, § 2º). Nessa reserva estão incluídas as edificações total ou parcialmente inseridas na faixa de domínio, exceto os bens imó-

veis que, segundo o artigo 2º, tenham sido objeto de regularização fundiária, urbanística e ambiental, ou estejam ocupados por famílias de baixa renda, entre outras situações. Especificamente sobre as ferrovias, o Decreto exclui da reserva técnica os imóveis integral ou parcialmente situados na faixa de domínio, cuja ocupação ou utilização por particulares coloque em risco a vida das pessoas ou comprometa a segurança ou a eficiência da operação ferroviária (art. 2º, § 1º).

O Ministério dos Transportes ficou encarregado de elaborar a relação dos bens imóveis não operacionais que se enquadram nos objetivos da reserva técnica e nas condições determinadas (art. 3º). Em vista disso, o Decreto nº 8.376, de 15 de dezembro de 2014, transferiu para o Dnit a administração patrimonial dos imóveis da União, enquanto necessários ou vinculados às atividades da autarquia, incluindo as faixas de domínio das rodovias federais integrantes do SNV (art. 1º, I), que, desde a extinção do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), em 2001, vinham sendo administradas pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU). O prazo para a identificação e regularização dessas áreas foi fixado em, no máximo, 20 anos (art. 3º).

Para cumprir a tarefa, o Dnit lançou o Programa Federal de Faixas de Domínio, conhecido como ProFaixa, em 31 agosto de 2015, dentro do Programa de Mapeamento, Regularização e Monitoramento de Faixa de Domínio, abrangendo, também, as ferrovias federais (Dnit, 2015a). O Programa procederá ao mapeamento, definição dos limites e levantamento e regularização da situação jurídica das áreas, permitindo sua futura fiscalização e manutenção.

Essa nova realidade exige a adaptação do órgão competente para gerir as faixas de domínio, bem como a disponibilização de um aparato legal para coibir ocupações irregulares.

2.4.3 Credenciamento e certificação

Num sistema de transportes de passageiros, em que a confiabilidade e a segurança são pontos fundamentais na operação dos serviços, o credenciamento e a certificação são indispensáveis no processo de gestão. Considerando simplesmente seu significado, sem associação com processos formais de gestão da qualidade, tem-se o credenciamento como o ato de “tornar habilitado ou qualificado para algo”[20]

[20]Disponível em: <www.dicionariodoaurelio.com>. Acesso em: 16 mar. 2016

e a certificação como o ato de "declarar certo"[21].

Seguindo esse critério, pode-se considerar algumas possibilidades de credenciamento e certificação no sistema de transporte ferroviário de passageiros:

a) credenciamento das delegatárias;
b) credenciamento de empresas terceirizadas para a prestação de determinados serviços;
c) credenciamento de pessoal para o exercício de determinadas atividades;
d) credenciamento de passageiros para uso do serviço ou usufruto de benefícios específicos;
e) certificação de regularidade contratual das delegatárias;
f) certificação do material rodante – especificações técnicas, manutenção e segurança;
g) certificação de sistemas informatizados; e
h) certificação de treinamento de pessoal.

O credenciamento dos passageiros ocorre a partir de sua identificação, que pode resultar na emissão de uma carteira, um documento específico ou, simplesmente, de bilhete de passagem diferenciado.

2.4.3.1 Certificação de regularidade contratual das delegatárias

Entre os temas que vêm sendo discutidos pela ANTT para serem regulamentados, encontra-se a declaração de regularidade contratual das delegatárias por ela reguladas. Essa declaração tem por objetivo certificar o cumprimento das regras contratuais e regulamentares às quais estão submetidas as empresas detentoras de delegação para prestação de serviços ou para a exploração da infraestrutura de transportes terrestres.

A minuta de resolução contendo os procedimentos para verificação da adimplência contratual e regulamentar das delegatárias e para emissão do respectivo documento já foi submetida a audiência pública e aguarda desfecho.

2.4.3.2 Certificação do material rodante

A certificação para material rodante diz respeito à conformidade com as características operacionais exigidas para o tipo de serviço a que se destina e à conformidade com as medidas e especificações relativas à segurança operacional. Nes-

[21]Ibid.

se sentido, o sistema de transporte ferroviário de passageiros no Brasil carece de instrumentos normativos que estabeleçam as condições mínimas desejadas e os critérios técnicos que as atendam.

2.4.3.3 Identificação do passageiro

A identificação do passageiro é necessária para lhe conferir o direito de viajar, que pode vir acompanhado de benefícios tarifários. Todos, indistintamente devem ser identificados para terem acesso ao transporte, visando à segurança e ao usufrutos de seus direitos. Assim, a legislação refere-se:

a) ao passageiro comum, de maior idade ou adolescente de nacionalidade brasileira;
b) à criança;
c) ao índio;
d) ao estrangeiro;
e) ao idoso;
f) à pessoa com deficiência e seu acompanhante; e
g) a outros passageiros com direito a benefícios tarifários.

2.4.3.3.1 *Passageiro comum*

A sistemática utilizada pela ANTT na identificação de passageiros comuns, assim considerados aqueles que não se beneficiam de redução ou gratuidade tarifárias, para fazerem uso de serviços por ela regulados – ferroviários e rodoviários –, é estabelecida pela Resolução ANTT nº 4.308, de 10 de abril de 2014, que, para sua aplicação, assim dispõe:

> Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:
> I - criança: pessoa até 12 (doze) anos de idade incompletos;
> II - adolescente: pessoa entre 12 (doze) anos e 18 (dezoito) anos de idade incompletos;
> III - índio: pessoa de origem pré-colombiana que se identifica e é identificada como pertencente a grupo étnico cujas características culturais o definem como uma coletividade distinta do conjunto da sociedade nacional, independentemente de idade; e
> IV - responsável: aquele que, não sendo pai ou mãe, detenha, por ato legal ou judicial, poderes para autorizar ou acompanhar viagem de menor de idade.

De maior de idade e adolescente de nacionalidade brasileira

Para a identificação de passageiros maiores de idade e adolescentes de nacionalidade brasileira, é aceito um dos documentos relacionados no artigo 3º da Resolução ANTT nº 4.308/2014, transcritos a seguir:

> I - Carteira de Identidade (RG) emitida por órgãos de Identificação dos Estados ou do Distrito Federal;
> II - Carteira de Identidade emitida por conselho ou federação de categoria profissional, com fotografia e fé pública em todo território nacional;
> III - Cartão de Identidade expedido por ministério ou órgão subordinado à Presidência da República, incluindo o Ministério da Defesa e os Comandos da Aeronáutica, da Marinha e do Exército;
> IV - Registro de Identificação Civil RIC, na forma do Decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010;
> V - Carteira de Trabalho;
> VI - Passaporte Brasileiro;
> VII - Carteira Nacional de Habilitação – CNH com fotografia; ou
> VIII - outro documento de identificação com fotografia e fé pública em todo território nacional.

Nas viagens em território nacional, é aceito o documento original ou cópia autenticada em cartório, e, desde que seja possível identificar o passageiro, é também aceito documento com validade vencida (art. 3º, § 1°).

Em viagens internacionais, são aceitos os documentos listados no artigo 1º do Anexo do Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, quer sejam:

> I - passaporte;
> II - *laissez-passer*;
> III - autorização de retorno ao Brasil;
> IV - salvo-conduto;
> V - cédula de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratados, acordos e outros atos internacionais;
> [...]
> VIII - carteira de matrícula consular.

Criança de nacionalidade brasileira

Para a identificação de crianças, em viagem nacional, deve ser apresentada a carteira de identidade, passaporte ou certidão de nascimento (Res. ANTT 4.308/2014, art. 4º, I). Em viagem internacional, a identificação é realizada mediante apresentação de passaporte ou, em se tratando de viagem para os países que integram o Mercosul, carteira de identidade (art. 4º, II).

Índio de nacionalidade brasileira

Quanto à identificação de índios (art. 7º, I), em viagem dentro do território na-

cional, além dos documentos listados no artigo 3º da Resolução, anteriormente transcrito, é aceita autorização de viagem expedida pela Fundação Nacional do Índio (Funai) ou outro documento de identificação por ela emitido, nos termos da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 – Estatuto do Índio. Para viagem internacional, deve ser apresentado passaporte brasileiro, ou carteira de identidade quando o destino é um país integrante do Mercosul (art. 7º, II).

Estrangeiro

No caso de estrangeiros, são aceitos os documentos de identificação, dentro do prazo de validade, dispostos no artigo 8º:

> I - Passaporte Estrangeiro;
> II - Cédula de Identidade de Estrangeiro – CIE;
> III - identidade diplomática ou consular; ou
> IV - outro documento legal de viagem, em conformidade com acordos internacionais firmados pelo Brasil.

Com exceções para os seguintes casos, tratados no mesmo artigo:

> § 1º No caso de viagem em território nacional, poderá ser apresentado o protocolo de pedido de CIE expedido pelo Departamento de Polícia Federal em substituição ao documento original, pelo período máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua expedição.
> § 2º Será aceita a CIE com a data de validade vencida no caso de estrangeiros com deficiência física ou estrangeiros que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade até a data do vencimento do documento, e que sejam portadores de visto permanente e tenham participado de recadastramento anterior, nos termos do Decreto-lei nº 2.236, de 23 de janeiro de 1985.
> § 3º No caso de viagem internacional, o passageiro deve apresentar passaporte ou outro documento de viagem válido, observado o rol constante no art. 1º do Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006[22].

Regras gerais

Em caso de extravio, furto ou roubo, o documento pode ser substituído por boletim de ocorrência, mas apenas os emitidos há menos de 30 dias (art. 9º).

O controle dos passageiros deve ser realizado no momento de embarque, sob forma de averiguação entre as informações constantes do documento de identificação e do bilhete de passagem, ou bilhete de embarque e de Embarque Gratuidade, quando houver a utilização do Emissor de Cupom Fiscal (ECF) (art. 10, I e II). A i-

[22]O artigo 1º do Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006, deu nova redação ao Anexo do Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, já citado no presente estudo.

dentificação dos passageiros pode ainda ser realizada a qualquer tempo pelo agente de fiscalização ou pela transportadora (art. 10, § 3º).

As transportadoras devem arquivar, por um período de 90 dias subsequentes ao fim da viagem, os bilhetes de passagem e os bilhetes de embarque de forma a possibilitar o acesso da ANTT à lista de passageiros (art. 12). Nas viagens em que houver ocorrência de qualquer evento de natureza criminal ou acidente, o prazo passa a ser de 365 dias (art. 12, parágrafo único).

Cabe também às transportadoras dar conhecimento aos usuários das exigências a respeito da identificação dos passageiros no ato de venda do bilhete (art. 13).

Segundo o artigo 14, a infração a essas disposições implicará penalidades previstas nas Resoluções ANTT nº 233, de 25 de junho de 2003 e nº 3.075, de 26 de março de 2009. Entretanto, cabe ressaltar que essas duas resoluções especificam claramente a aplicação de penalidades exclusivamente para o transporte rodoviário.

2.4.3.3.2 *Beneficiários de gratuidade ou desconto tarifários*

Criança de seis anos incompletos

A gratuidade para o transporte de crianças com idade de até cinco anos completos é prevista no artigo 42 do RTF, desde que não ocupem lugar. Ainda segundo o RTF, artigo 43, ninguém poderá viajar sem estar de posse do bilhete ou de documento hábil emitido pela Administração Ferroviária, salvo nos casos de bilhetagem automática. A Resolução ANTT nº 4.282, de 17 de fevereiro de 2014, regulamentou esse assunto, prevendo, em seu artigo 3º, parágrafo único, I, que os passageiros dos serviços de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros somente poderão ser transportados de posse dos respectivos bilhetes, devendo ser emitidos Bilhetes de Embarque Gratuidade, para fins de identificação das crianças de até seis anos incompletos, desde que transportadas no colo.

Esse mesmo artigo ainda determina que sejam observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao transporte de menores. Portanto, a identificação e as condições para o transporte devem obedecer à já citada Resolução nº 4.308/2014.

Idoso

A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, objetiva regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou supe-

rior a 65 anos. Entre os direitos previstos no Estatuto, encontra-se o referente a benefícios tarifários no transporte público urbano e semiurbano, que pode se estender à faixa etária compreendida entre 60 e 65 anos, a critério da legislação local (art. 39). O benefício incide apenas aos serviços regulares, excetuando-se os seletivos e especiais.

Para o transporte interestadual, tratado no artigo 40 e entendido como referente aos demais serviços regulares convencionais que não têm características urbanas, há previsão de reserva de duas vagas gratuitas para idosos, desde que com renda igual ou inferior a dois salários mínimos (inciso I), e concessão de desconto equivalente a, no mínimo 50%, do valor da passagem para vagas excedentes (inciso II). Conforme disposto no parágrafo único do citado artigo, os mecanismos e critérios para o benefício serão definidos pelos órgãos competentes.

No âmbito federal, o exercício desse direito foi regulamentado pelo Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006, que estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do referido artigo no sistema de transporte coletivo interestadual, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, e pela Resolução ANTT nº 2.030, de 23 de maio de 2007, que o regulamenta para os serviços de transporte ferroviário interestadual regular de passageiros.

O artigo 4º dessa Resolução estabelece a forma de identificação dos passageiros para uso do benefício, ratificando o que já se encontra mencionado no Decreto. O idoso deve comprovar, no ato de compra do Bilhete de Viagem do Idoso ou do desconto no valor da passagem:

a) a idade mínima de 60 anos, mediante documento oficial de identidade, original e com foto;
b) a renda igual ou inferior a dois salários mínimos, mediante a apresentação de um dos seguintes documentos: Carteira de Trabalho e Previdência Social com anotações atualizadas; contracheque de pagamento ou documento expedido pelo empregador; carnê de contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); extrato de pagamento de benefício ou declaração fornecida pelo INSS ou outro regime de previdência social público ou privado; ou documento ou carteira emitida pelas Secretarias Estaduais ou Municipais de Assistência Social ou congêneres.

A idade mínima de 60 anos foi adotada para os serviços interestaduais em geral, embora a possibilidade do benefício estender-se à faixa etária compreendida

entre 65 e 60 anos esteja prevista apenas para os serviços urbanos e semiurbanos.

O idoso também está sujeito aos procedimentos de identificação de passageiros, no momento do embarque, em conformidade com as normas pertinentes (art. 8º). Para os serviços com características urbanas, mesmo que interestaduais, vale a exigência de identificação prevista no artigo 39, § 1º, do Estatuto do Idoso, realizada mediante a apresentação de qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

Pessoa com deficiência e seu acompanhante

Em 1994, o Governo Federal instituiu o Passe Livre, programa que concede gratuidade para pessoas com deficiência no transporte coletivo interestadual, desde que comprovadamente carentes, conforme disposto no artigo 1º da Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994. A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, segundo o qual as empresas, permissionárias e autorizatárias do serviço convencional de transporte coletivo interestadual, devem reservar dois assentos em cada veículo para ocupação dos beneficiados do Passe Livre (art. 1º). Observe-se que o Decreto não se refere às concessionárias – que no transporte terrestre federal só existem no modal ferroviário –, apesar da Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, incluí-las entre as operadoras dos serviços com obrigação de reserva de assentos para pessoas com deficiência.

Em 2001, os Ministros dos Transportes, da Justiça e da Saúde assinaram a Portaria Interministerial nº 003, de 10 de abril, disciplinando a concessão do Passe Livre nos serviços interestaduais. Posteriormente, a Portaria GM/MT nº 261, de 3 de dezembro de 2012, do Ministério dos Transportes, detalhou os procedimentos para a concessão e administração do benefício.

Para dele usufruir, o interessado deve comprovar a deficiência por meio de atestado médico e ter renda mensal bruta familiar per capita inferior a um salário mínimo (art. 2º), de forma a obter a carteira de Passe Livre, exigida para a autorização da viagem. Para requerê-la, deve encaminhar ao Ministério dos Transportes, aos órgãos ou às entidades conveniadas, os documentos necessários ao cadastramento no Programa Passe Livre, a saber (art. 4º):

a) Requerimento de Habilitação em original, preenchido com os dados da pessoa com deficiência;
b) Declaração da Composição e Renda Familiar de cada um de seus mem-

bros;

c) cópia de documento de identidade da pessoa com deficiência e de seu responsável, quando se tratar de menor de idade ou incapaz; e

d) Atestado Médico da Equipe Multiprofissional de Saúde do SUS.

É admitida a apresentação de Requerimento de Habilitação e de Declaração da Composição e Renda Familiar próprios, desde que neles constem os dados imprescindíveis ao processamento do pedido.

Aprovado o requerimento, é emitida a carteira de Passe Livre (art. 11), válida por três anos contados a partir da data de expedição, podendo ser renovada a apresentação de todos os documentos atualizados (art. 13), exceto nos casos de deficiência permanente, situação para a qual fica dispensada a apresentação de novo atestado (art. 13, parágrafo único).

A Portaria GM/MT nº 410, de 27 de novembro de 2014, garante a concessão do mesmo benefício aos acompanhantes do beneficiário do Programa Passa Livre, no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros, desde que seja comprovada a hipossuficiência financeira do acompanhante e a necessidade da sua presença para locomoção do beneficiário, comprovada por laudo médico (art. 1º, I e II). Esse direito só tem validade quando o acompanhante estiver em presença do beneficiário.

Por estarem sujeitos aos mesmos direitos e obrigações estabelecidos em regulamento para cada modalidade de transporte coletivo interestadual de passageiro (art. 17 da Portaria GM/MT nº 261/2012), aos beneficiários de Passe Livre aplicam-se, igualmente, os procedimentos de identificação para embarque descritos anteriormente.

A Autorização de Viagem de Passe Livre deve ser obtida junto à delegatária, pelo interessado ou seu representante, mediante a apresentação da credencial e identidade do beneficiário de Passe Livre (carteira de Passe Livre), em qualquer posto de venda da empresa, com antecedência mínima de 3 horas do horário inicial da viagem (art. 27). A Autorização é emitida em nome do beneficiário (art. 28).

A delegatária não pode exigir cópia de documentos quando realizar a emissão da Autorização de Viagem de Passe Livre, exceto se for às suas expensas (art. 29). A Autorização deverá conter, obrigatoriamente, as seguintes informações relacionadas no artigo 30: nome da transportadora; endereço; número no CNPJ/MF; denominação "Autorização de Viagem - Passe Livre"; data de emissão; número de ordem

do documento; a origem e o destino da linha; a linha e o seu prefixo; a data e o horário da viagem; o número da poltrona; e o nome do beneficiário.

A Autorização deve ser emitida em duas vias, uma fica em posse do beneficiário, que deverá portá-la durante toda a viagem, não podendo ser recolhida pela transportadora. A outra via fica com a transportadora para efeitos de fiscalização da ANTT ou entidade conveniada (art. 33).

Não é permitido o transporte de beneficiário de Passe livre sem posse da Autorização de Viagem de Passe Livre ou com a carteira de Passe Livre vencida. O Programa Passe Livre fica responsável por disponibilizar acesso via internet para que as transportadoras possam consultar a situação cadastral dos beneficiários (art. 34).

A Autorização de Viagem de Passe Livre será emitida pela empresa transportadora, mediante identificação do requerente e conferência dos documentos quando apresentados por representante (art. 39).

Jovem carente

Pelo Estatuto da Juventude, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, os jovens de baixa renda, assim consideradas as pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade que pertence à família com renda mensal de até dois salários mínimos, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), têm direito à gratuidade no sistema de transporte coletivo interestadual, limitado a duas vagas por veículo, e ao desconto mínimo de 50%, também limitado a duas vagas por veículo, a serem utilizadas após esgotadas as reservas para gratuidade (art. 32). O Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015, que regulamenta essa Lei, para o modal ferroviário, limitou essas vagas a cada comboio do serviço regular.

A identificação dos beneficiários, de acordo com o citado Decreto, é realizada mediante apresentação do bilhete de passagem do jovem, nominal e constando o tipo do benefício, adquirido nos pontos de venda da operadora (art. 13). No ato da solicitação do bilhete, o interessado deve apresentar a Identidade Jovem acompanhada de documento de identificação com foto expedido por órgão público e válido em todo território nacional (art. 14). A Identidade Jovem é o documento que comprova a condição de jovem de baixa renda (art. 1º, V), emitido pela Secretaria Nacional de Juventude (art. 5º, § 1º).

Ainda segundo o Decreto, artigo 18, o jovem de baixa renda está sujeito aos

procedimentos de identificação de passageiros ao se apresentar para embarque, de acordo com o estabelecido pela ANTT. Portanto, adicionalmente, à mesma identificação do passageiro comum.

Agente do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho

Os Auditores Fiscais do Trabalho e os Agentes de Higiene e Segurança de Trabalho, para usufruírem da gratuidade que lhes é concedida pelo artigo 34 do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, no transporte de qualquer natureza, devem identificar-se mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal, emitida nos termos do artigo 10, caput e § 2º e artigo 31, § 2º do referido Decreto.

2.4.3.4 Credenciamento do pessoal do órgão gestor e da operadora

Não há norma em vigência que estabeleça necessidades ou condições específicas para que agentes tenham que ser credenciados para exercerem determinadas funções ou terem acesso a certas instalações do sistema, limitando-se as normas existentes à obrigatoriedade da delegatária permitir livre acesso à inspeção, fiscalização e auditoria e a proceder o treinamento de seus funcionários.

2.4.4 Atributos da oferta

Não há, na legislação brasileira, determinação expressa de atributos da oferta para os serviços de transporte ferroviário de passageiros. As referências à oferta dos serviços observadas nas normas não se configuram como atributos, mas genericamente como exigências de atendimento à demanda. O RTF, aprovado pelo Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, apenas prevê que para a autorização da desativação ou erradicação de trechos ferroviários integrantes do Subsistema Ferroviário Federal, comprovadamente antieconômicos, deve ser verificado o atendimento da demanda por outra modalidade de transporte, sem especificar se para o transporte de cargas ou de passageiros (art. 3º). Já a Lei nº 10.233/2001, em seu artigo 38, § 2º, III, determina que o modo, a forma e as condições de adaptação da prestação dos serviços à evolução da demanda devam ser obrigatoriamente indicados no edital de licitação das permissões delegadas para a prestação de transporte ferroviário, e refletidos em cláusulas do respectivo contrato (art. 39, IV). A citada Lei prevê, em função da evolução da demanda, que a Agência poderá autorizar a utilização de equipamentos de maior capacidade e novas frequências e horários (art. 41).

No que diz respeito às estações e aos trens, o Decreto nº 1.832/1996 prevê, em seu artigo 35, que devem ser providos de espaço e instalações compatíveis com a demanda que receberem, de forma a atender aos padrões de conforto e higiene e de segurança dos usuários, observadas as normas vigentes. Sobre as características do material rodante, segundo o artigo 39, é obrigatória a manutenção de serviço de lanches ou refeições destinados aos usuários nos trens em percurso com mais de quatro horas de duração e em horários que exijam tais serviços.

2.4.5 Dados e informações operacionais e financeiros

Tendo em vista a necessidade de acompanhamento dos custos, investimentos e receitas das delegatárias para a verificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, da prestação do serviço em regime de eficiência e do cumprimento quanto aos atributos da oferta, entre as cláusulas essenciais do contrato de concessão definidas pelo artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, encontram-se as relativas ao modo, forma e condições de prestação do serviço, aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço e à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente. Essa determinação implica o controle e o tratamento de dados e informações operacionais e financeiros por parte do órgão gestor.

Em vista disso e em consonância com o referido artigo, a Lei nº 10.233/2001 estabelece que o contrato de concessão deve refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e ter, entre suas cláusulas, a relativa à obrigatoriedade do concessionário (art. 35, XIV) e do permissionário (art. 39, IX) de fornecerem à Agência relatórios, dados e informações relativas às atividades desenvolvidas, referindo-se à exploração da infraestrutura e à prestação dos serviços sem os discriminar. O RTF, em 1996, já previa que, para a fiscalização do seu cumprimento, direta ou indiretamente, o Ministério dos Transportes exigiria das delegatárias (art. 66): relatórios periódicos sobre as atividades, implantação do Plano Uniforme de Contas e informações gerenciais.

Juntos, esses dispositivos e suas regulamentações suprem as condições administrativas e gerenciais necessárias à efetivação da gestão dos serviços, a qual exige a coleta e o acompanhamento de informações e dados e a sua submissão a tratamento específico para servir aos diversos propósitos a que se destinam: fiscali-

zação do cumprimento das normas regulatórias e dos contratos de delegação, equilíbrio econômico-financeiro, modicidade tarifária, desempenho, produtividade, fiscalização das condições dos ativos das delegatárias, avaliação da capacitação do pessoal envolvido na prestação dos serviços, planejamento do sistema, etc.

As atividades de coleta e acompanhamento de informações e dados, assim como sua análise, estatística ou não, requer definições da abrangência, de acordo com os objetivos, e dos procedimentos de gestão. Na legislação brasileira, com incidência direta ou indireta sobre os serviços de transporte ferroviário de passageiros, encontra-se o que a seguir é apresentado.

2.4.5.1 Gestão de banco de dados

Em vista das necessidades acima apontadas e em conformidade com o artigo 66 do RTF, foi criado o Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transportes Ferroviário (Siade), ainda no âmbito do Ministério dos Transportes. Com a criação da ANTT, o Sistema foi absorvido pela Agência, tornando-se objeto do Título V da Resolução ANTT nº 44, de 4 de julho de 2002. Seu objetivo é propiciar melhorias na consistência das informações e permitir o controle e o acompanhamento do cumprimento das normas regulatórias, tanto pelas delegatárias de infraestrutura e de transporte de cargas, quanto de serviços de transporte passageiros. Posteriormente, o Siade passou a integrar o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (Saff), instituído pelo artigo 1º da Resolução ANTT nº 2.502/2007, juntamente com os subsistemas denominados Cadastro Ferroviário Nacional (Cafen) e Registro de Informações de Fiscalização (RIF), absorvendo sistemas de controle e cadastros pertinentes que existiam na ANTT. Também faz parte do Saff um sistema georreferenciado para apresentação, formatação e distribuição de informações, que segue padrões definidos pela ANTT para integração, manutenção e atualização de seus sistemas informatizados referentes aos vários níveis de visões possíveis e necessários à regulamentação e fiscalização dos transportes terrestres em seus diferentes modais (art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º).

De antemão, há que se observar que não existe, no Saff, menção ao cadastro de dados de permissionárias e autorizatárias de transporte de passageiros, haja vista que esses regimes de delegação ocorrem para a prestação de serviços desvinculada da exploração da infraestrutura. No atual modelo, o sistema sob a jurisdição da

ANTT não possui exploração de ferrovia concedida em conjunto com a operação exclusiva de transporte de passageiros, com exceção de um serviço existente no Município do Rio de Janeiro. Mas, sua licitação foi realizada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com base num convênio de delegação firmado entre a ANTT e o Instituto, cuja formulação foi autorizada pela Resolução ANTT nº 4.326/2014. Essa concessão obedece a normas próprias, consignadas no contrato de concessão (ICMBIO, 2014), sob a gestão e controle do Instituto.

Assim, os dados cadastrados em qualquer subsistema do Saff referem-se somente às concessionárias de infraestrutura ferroviária que detêm a concessão da prestação de serviços de transporte de cargas e, eventualmente, também de passageiros. Nessas condições, tem-se uma única concessionária com duas concessões de transporte de passageiros. Provavelmente, por essa razão, a concepção do Saff tendeu para o detalhamento dos dados e informações sobre a via, as instalações de apoio e o transporte de cargas, deixando a desejar quanto ao transporte de passageiros, como pode ser constatado a seguir.

O Cafen é uma ferramenta de apoio ao controle, que trata da caracterização dos ativos operacionais ferroviários, nos termos do artigo 1º, § 4º, da Resolução ANTT nº 2.502/2007, sobre os quais disponibiliza dados numéricos, fotos, diagramas e outras informações. Como resultado, tem-se a reunião, o acesso e a emissão de relatórios envolvendo os dados seguintes, onde foram destacados os explicitamente relativos ao transporte de passageiros:

I - dados básicos:

a) setor ferroviário:

- ferrovia,
- concessionária,
- concessão,
- grupo econômico,

b) **Contrato Operacional Específico (COE)**,

- ferrovia visitante,
- ferrovia visitada,
- trecho contratado,

c) mercadoria:

- grupo de mercadoria,

- subgrupo de mercadoria,
- mercadoria ANTT,
- mercadoria ferrovia,
- mercadoria tarifa de referência,

d) cliente,

e) equipagem,

f) usuário dependente,

g) material rodante:

- modelo de locomotiva,
- tipo de vagão,
- subtipo de vagão,
- manga de vagão,
- fabricante ferroviário,
- proprietário,

h) superestrutura:

- dormente,
- lastro,
- perfil de trilho,

i) outros:

- causa de acidente,
- função da equipagem,
- natureza do acidente,
- porto,

j) tarifas de referência:

- faixa km (vigência),
- tarifa por mercadoria;

II - estação;

III - material rodante:

a) vagão,

b) locomotiva,

c) outro veículo,

d) **carro de passageiro**,

e) local manutenção:

- vagão,
- locomotiva,

f) posto de abastecimento,

g) faixa de identificação:

- vagão,
- locomotiva;

IV - malha ferroviária:

a) linha,

b) ordem de apresentação das linhas;

V - fluxo de transporte;

VI - **programação de trem de passageiro**:

a) **Ferrovia**;

b) **estação de origem**;

c) **estação de destino**;

d) **tarifa do percurso**;

e) **frequência**:

- **partida**;
- **chegada**;
- **frequência**.

Os dados básicos tratados no Cafen, acima relacionados, contemplam o COE, firmado entre a detentora da concessão da via e a operadora do serviço de transporte de cargas ou de passageiros objetivando o uso compartilhado da ferrovia. Além de procederem ao cadastramento, conforme consta no artigo 7º, § 1º, da Resolução ANTT nº 3.695/2011, as concessionárias são obrigadas a encaminharem uma via dos COEs e de seus aditivos à ANTT, até 30 dias após a sua celebração. Contudo, essa determinação aparentemente não serve para os serviços de transporte de passageiros não regular, uma vez que ela é também encontrada na Resolução ANTT nº 359, de 26 de novembro de 2003, segundo a qual a autorizatária fica obrigada a encaminhar à ANTT um exemplar do COE, ou da manifestação formal da anuência da detentora da exploração da ferrovia, quando for o caso, até 180 dias após a publicação do ato de autorização do serviço de transporte ferroviário não regular de passageiros (art. 8º), que será operado em regime de compartilhamento da via. No caso de aditamento, os aditivos deverão ser encaminhados no prazo máximo

de 30 dias após a sua ocorrência (art. 9º, § 1º). Fica, portanto, a dúvida quanto ao prazo para o caso de serviços sob regime de permissão, considerando que eles, tanto quanto os autorizados, são operados com compartilhamento de via.

Ressalte-se que, por meio da Resolução nº 1.884, de 14 de março de 2007, a ANTT anuiu à prorrogação do Contrato nº 01/ERCUB/RFFSA/97 celebrado entre a extinta RFFSA, a Serra Verde Express Ltda. e a América Latina Logística S.A. (ALL), e fixou o prazo de 90 dias, a contar da publicação da Resolução, para que a Serra Verde e a ALL lhe apresentassem cópia do COE firmado entre as partes. Posteriormente, novo prazo de 60 dias foi fixado nos termos da Resolução nº 2.178, de 26 de julho de 2007. Portanto, nenhum dos prazos estabelecidos nas Resoluções ANTT nº 3.695/2011 e nº 359/2003 foi observado.

No Cafen, a referência ao transporte de passageiros está explícita somente no cadastro do material rodante e na programação dos trens de passageiros. A atualização dos dados e informações sobre a programação é exigida pelo artigo 5º, parágrafo único, da Resolução ANTT nº 2.502/2007, no prazo de até 30 dias após qualquer alteração de horário ou itinerário.

Para o caso da concessionária da ferrovia ser a operadora do transporte de passageiros, vale o cadastro da superestrutura e das instalações de apoio, tais como estação, local de manutenção e posto de abastecimento. Outros cadastros, como causa e natureza de acidente e função da equipagem, também podem ser aplicados ao transporte de passageiros.

Esses dados são complementados pelo Siade, que tem por finalidade obter, mensalmente, dados operacionais, de tarifas e de investimentos das concessionárias para o acompanhamento e verificação das metas de produção e de segurança pactuadas, bem como para a elaboração de índices de desempenho e estudos de acompanhamento de desempenho operacional. De acordo com o “Manual do Usuário” do Saff, objeto do artigo 3º da Resolução ANTT nº 2.502/2007, o sistema trabalha com os seguintes dados:

I - concessionária:

a) abastecimento,

b) acidentes:

- trem de carga (própria malha),
- trem de carga (própria malha tráfego mútuo/direito de passagem),

- trem de carga (outra malha),
- **trem de passageiro**:
  - **ferrovia,**
  - **causa do acidente,**
  - **número de acidentes graves,**
  - **número de vítimas,**
  - **número de acidentes graves envolvendo**:

    - morte ou lesões graves,

    - danos ao meio ambiente,

    - danos à comunidade,

    - prejuízo elevado,

    - interrupção da circulação,

    - outras consequências,

c) desempenho:

- locomotiva,
- vagão,
- desempenho de trem,
- **trem de passageiro**:
  - **número de trens formados**[23]**,**
  - **distância total percorrida (trem.km**[24]**),**
  - **número de passageiros.km,**
  - **número de passageiros transportados,**
  - **número médio de carros de passageiros,**

d) fluxo de transporte,

e) efetivo de pessoal/treinamento,

f) investimento,

g) manutenção:

- locomotiva,

[23]Número de Trens Formados – É a quantidade de trens formados no par origem-destino no transporte de carga (inclusive os de serviço) ou passageiro. Fonte: ANTT. **Relatório anual de acompanhamento das concessões ferroviárias**. 2008. Disponível em: <http://appweb2.antt.gov.br/relatorios/ferroviario/concessionarias2008/15_Terminologia_Basica2008.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

[24]Trem-Quilômetro (trem.km) – unidade de medida que representa o movimento de um trem, ao longo de um quilometro. Apenas se deve considerar a distância efetivamente percorrida. Fonte: Ibid.

- vagão,

h) Plano Anual de Treinamento (PAT):

- empregados próprios,
- empregados terceirizados,

i) trem formado;

II - usuário dependente.

Pode-se observar nos itens acima elencados que grande parte dos dados coletados pelo Siade podem se referir ao transporte de passageiros, como o efetivo de pessoal e seu treinamento, que deve obedecer ao disposto na Resolução ANTT nº 1.603/2006. Segundo o artigo 4º dessa Resolução, a concessionária treinará seus empregados na forma prevista no PAT, contemplado pelo Siade.

Especificamente, têm-se os registros referentes ao desempenho operacional e à ocorrência de acidentes. Para a avaliação do desempenho, são cadastrados o número de trens formados, a distância total percorrida, o número de passageiros.km, o número de passageiros transportados e o número médio de carros. Trabalhados em conjunto com os cadastros do Cafen, esses dados fornecem o material necessário para o conhecimento, o tratamento estatístico e a avaliação do sistema de transporte de passageiros.

Saliente-se que o número de passageiros transportados com direito a gratuidade e descontos tarifários não é cadastrado por nenhum dos subsistemas do Saff, apesar da delegatária ser obrigada a declará-lo à ANTT. No que diz respeito aos benefícios usufruídos pelos idosos, de acordo com o artigo 9º da Resolução ANTT nº 2.030/2007, deve ser informada à ANTT, trimestralmente, a movimentação mensal de usuários titulares do benefício, por trecho utilizado e por tipo de benefício, discriminando a quantidade de idosos beneficiados com gratuidade e com desconto mínimo de 50% no valor da passagem. Quanto a gratuidade a que fazem jus as pessoas com deficiência e seus acompanhantes, se comprovadamente necessários, a Portaria GM/MT nº 410, de 27 de novembro de 2014, dispõe que, para fins de elaboração de anuário estatístico, as delegatárias devem encaminhar os dados sobre a movimentação de Passe Livre à ANTT (art. 44).

Outro cadastro constante do Siade refere-se aos investimentos. Tanto os investimentos, quanto os dispêndios efetivados pelas concessionárias de serviço público de transporte ferroviário, são objeto do Título X da Resolução ANTT nº

44/2002, que estabelece critérios e padronização de sua apresentação para fins de avaliação do desempenho das concessionárias (art. 1º). As concessionárias devem enviar o Plano Trienal de Investimentos (PTI) à ANTT até o dia 30 de abril de cada ano, conforme o artigo 4º do referido Título.

Ainda sobre as informações econômico-financeiras, imprescindíveis para a fixação de tarifas e a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, determina a Resolução ANTT nº 2.495/2007 que as concessionárias enviem à Agência os seguintes documentos (art. 1º, §§ 1º e 2º):

a) o relatório de custos e os relatórios auxiliares, definidos nos Manuais de Contabilidade da ANTT, bem como os balancetes mensais analíticos: gerados mensalmente e encaminhados trimestralmente, até 45 dias após o encerramento de cada trimestre, com exceção dos balancetes mensais analíticos do 4º trimestre, que poderão ser enviados até o dia 15 de maio do exercício subsequente;
b) os demonstrativos contábeis, em sua forma completa, conforme previsto no Plano de Contas Padronizado constante dos Manuais de Contabilidade instituídos pela Agência: anualmente, até o dia 15 de maio do exercício subsequente.

Os Manuais, a que se refere essa Resolução, foram instituídos pelas Resoluções ANTT nº 1.772 e nº 1.773, de 20 de dezembro de 2006, que dispõem, respectivamente, sobre o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal Concedida e o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros. Ambos visam a possibilitar condições mais transparentes e adequadas para subsidiar os estudos regulatórios, além de avaliações tarifárias e de desempenho econômico-financeiro. No presente caso, interessa o fato de que o uso do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros passou a ser obrigatório como padrão de contabilização pelas concessionárias ferroviárias reguladas pela ANTT.

Em 2012, a Resolução ANTT nº 3.847, de 20 de junho, aprovou a revisão nº 2 dos Manuais, revogando as Resoluções que lhes deram origem. Como antes, as concessionárias foram obrigadas a adotar os novos Manuais (art. 2º), assim como os modelos estabelecidos para as Demonstrações Contábeis e suas Notas Explicativas, que foram objeto de publicação (art. 3º). Também para a composição das contas do

Balanço Patrimonial e da Demonstração do Resultado do Exercício, para efeito de publicação, deverá observar o estabelecido no Manual (art. 3º, parágrafo único).

A publicação de demonstrações financeiras periódicas é determinada pela Lei nº 8.987/1995, que estabelece essa exigência como uma das cláusulas essenciais do contrato de concessão (art. 23, XIV).

O acompanhamento das condições de regularidade fiscal não faz parte do Saff, mas sua comprovação é regulamentada pela Agência por meio da Resolução ANTT nº 2.493/2007. Para efeito de prova, é exigida a apresentação dos seguintes documentos, em original ou em cópia autenticada (art. 1º):

I – prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II – prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e municipal, das localidades em que possua atividade operacional sujeita a tributação;

III – Certidão Negativa ou Positiva com Efeito de Negativa de Débitos da Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal das localidades em que possua atividade operacional sujeita a tributação; e

IV – Certidão Negativa ou Positiva com Efeito de Negativa de Débitos da Dívida Ativa da Procuradoria Federal, Estadual e Municipal das localidades em que possua atividade operacional sujeita a tributação.

As delegatárias têm prazo de até o dia 1º de abril de cada ano para encaminhar os documentos à ANTT, que, a qualquer momento, poderá solicitá-los para a apuração da Regularidade Fiscal, conforme artigo 2º, caput e § 1º, da referida Resolução.

Observa-se que, tanto o Cafen quanto o Siade cadastram a ocorrência de acidentes ferroviários. Os dados relativos aos acidentes ferroviários servem, no processo de gestão, para se detectar necessidades de melhoramentos, tanto nas atividades e componentes físicos associados à infraestrutura e ao material rodante, quanto no desempenho do pessoal da operadora e nas relações da operação ferroviária com o meio ambiente e com a população, especialmente a das áreas lindeiras. As informações e seu tratamento estatístico são, portanto, imprescindíveis.

O Decreto nº 1.832/1996, em seu artigo 15, estabelece que a Administração Ferroviária mantenha cadastro de acidentes que ocorram nas suas respectivas linhas, oficinas e demais dependências, com indicação das causas prováveis e das providências adotadas, inclusive as de caráter preventivo. No caso de acidentes graves, a Administração Ferroviária deve encaminhar ao Ministério dos Transportes có-

pia do laudo do inquérito ou relatório da sindicância (art. 15, § 2º). Além disso, determina que a interrupção do tráfego, em decorrência de acidentes graves, caso fortuito ou força maior, seja comunicada ao Ministério dos Transportes, com indicação das providências adotadas para seu restabelecimento (art. 14). A ANTT, criada após o mencionado Decreto, assumiu a recepção dessas informações, implícita no bojo das competências que lhe foram atribuídas.

As normas do Ministério foram, então, consolidadas pela Resolução ANTT nº 44/2002, que dedicou o Título VII para o estabelecimento dos procedimentos para comunicação de acidentes graves, definindo-os como a ocorrência que, com a participação direta do trem ou veículo ferroviário, provoque danos a pessoas, veículos, instalações, ao meio ambiente e a animais, desde que ocorra paralisação do tráfego[25] (Título VII, art. 2º). Posteriormente foi editada a Resolução ANTT nº 1.431/2006, que dispõe sobre essa mesma matéria. A Resolução não distingue o transporte de cargas e o de passageiros, sendo válida, portanto, para ambos.

Apesar de haver a figura legal da permissão para a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros, a redação do artigo 1º dessa Resolução deixa a entender, claramente, que a norma se aplica apenas às concessionárias e autorizatárias de serviço público de transporte ferroviário. Isto, provavelmente, em razão de não existirem serviços em operação sob esse regime de delegação. Ficou, pois, uma lacuna para serviços futuros, dentro da atual legislação.

Os artigos seguintes reportam-se à concessionária da via, de forma explícita ou subentendida. Apenas os dois últimos artigos (art. 9º e 10) referem-se às autorizatárias, operadoras de serviços em trechos não concedidos, atribuindo-lhes o dever de comunicar a ocorrência de acidentes à detentora da via. Como existem serviços de transporte de passageiros autorizados utilizando-se de trechos concedidos, depreende-se que a comunicação deva ser feita pelas concessionárias das vias por eles utilizadas.

A comunicação deve ser cadastrada no Siade, em conformidade com os artigos 5º e 7º, da Resolução ANTT nº 1.431/2006, que assim dispõem:

> Art. 5º Na ocorrência de acidente ferroviário grave, a concessionária responsável pela via deverá comunicar à ANTT, por telefone, no prazo máximo

[25] A interpretação desse artigo está prejudicada por sua redação, no que diz respeito às causas da paralização do tráfego. Assim dispõe o artigo: “Art. 2º Considera-se como acidente ferroviário, para efeito deste Título, a ocorrência que, com a participação direta do trem ou veículo ferroviário, provocar danos a pessoas, veículos, instalações, ao meio ambiente e a animais, estes, desde que ocorra paralisação do tráfego”.

> de 2 (duas) horas, contadas da ocorrência do acidente, seguida da respectiva comunicação via fax ou mensagem eletrônica, as seguintes informações:
> I - razão social da concessionária/ferrovia;
> II - identificação do informante e o número de telefone para contato;
> III - data, hora e local do acidente;
> IV - prefixo do(s) trem(ns) e as principais cargas transportadas;
> V - locomotivas, vagões e **carros de passageiros** envolvidos; (grifo nosso)
> VI - natureza do acidente, conforme inciso I do art. 3º;
> VII - causa provável do acidente, conforme inciso II do art. 3º;
> VIII - ocorrência de vítimas;
> IX - ocorrência de vazamento de produto e perda da carga;
> X - outras informações disponíveis.
> § 1º A concessionária deverá formalizar a comunicação referida no caput, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, por meio do envio do Formulário de Comunicação de Acidente Ferroviário Grave, a ser disponibilizado pela ANTT, devidamente preenchido, complementando ou retificando as informações prestadas anteriormente.
> § 2º Caso o prazo estipulado pelo caput para comunicar o acidente grave não possa ser atendido ou na impossibilidade de prestar as informações relativas aos incisos VI à IX, a concessionária deverá apresentar as devidas justificativas no Formulário de Comunicação de Acidente Ferroviário Grave.
> § 3º No caso de acidente ferroviário, mesmo que sua gravidade seja apenas presumida, a concessionária deverá adotar os procedimentos estabelecidos neste artigo.
>
> Art. 7º Sem prejuízo ao disposto no art. 5º, todo acidente ferroviário deverá ser informado pela concessionária no Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transportes Ferroviários – SIADE ou em outro sistema de informações que vier a substituí-lo, com vistas à apropriação do acidente e cálculo de metas contratuais de segurança operacional, conforme legislação vigente.

Além disso, segundo o artigo 10, as concessionárias e autorizatárias devem manter disponíveis para a ANTT, por cinco anos, os originais dos laudos de inquérito, relatórios de sindicância e, em situações de acidentes ferroviários com vítimas, os originais dos boletins de ocorrência policial e laudos de autópsias.

Para efeito de sistematização dessas informações, o Saff dispõe do Registro e Acompanhamento de Acidentes Ferroviários (Raaf). Trata-se de um subsistema que detalha as informações sobre acidentes registrados no Siade, faz o seu mapeamento geográfico e organiza os dados de forma a possibilitar análises para identificação de possíveis causas e respectivas ações corretivas e preventivas. O Raaf cadastra e disponibiliza os seguintes dados e informações:

I - registro de acidente:
  a) informações gerais:
    - caracterização:
      - ferrovia,
      - acidente: grave e não grave,

- impacto ambiental,

– ocorrência (data e hora),

– outros envolvidos,

– responsabilidade,

– localização,

– vítimas:

- número de feridos (concessionária, passageiros, terceiros),
- número de óbitos (concessionária, passageiros, terceiros),

b) trens/veículos envolvidos:

– ferrovia,

– trem/veículo,

– equipagem envolvida,

– material rodante acidentado,

– produto tombado ou derramado,

c) observações:

– natureza e causa do acidente,

– descrição do acidente,

– providências tomadas,

– justificativas referentes a atraso na comunicação do acidente;

II - laudo de acidente.

A qualificação de todos os dados informados pelas concessionárias é feita mediante fiscalização, pelos técnicos da ANTT, com o apoio do RIF (artigo 1º, § 4º, da Resolução ANTT nº 2.502/2007), um outro subsistema do Saff, que abrange:

a) o material rodante – estado de conservação dos componentes, disponibilidade para utilização, controle de manutenção, abandono, localização;

b) a malha ferroviária – estado de conservação, necessidade de investimentos e melhoramentos, capacidade de transporte, trens tipo trafegando; e

c) os imóveis – estado de conservação.

O controle efetuado por meio do RIF é constituído pelas seguintes informações:

I - gerência:

a) agenda de fiscalização,

b) notificação,

c) aprovação do programa anual de fiscalização,

d) acompanhamento de inspeções,

e) acompanhamento de notificações,

f) parâmetros do RIF;

II - inspeções;

III - notificações-prazos.

Trata-se de uma importante ferramenta de gestão, uma vez que, além de possibilitar o conhecimento sobre a ocorrência de aferições das informações prestadas pelas delegatárias, pode confrontar essas informações, gerando relatórios relacionando o resultado de todas as inspeções realizadas. Também permite que se conheça, por exemplo, o histórico dos ativos a partir de sua entrada no cadastro, que inclui seu estado de conservação, data em que foram realizadas manutenção e inspeção, etc., informações estas imprescindíveis para a segurança na prestação dos serviços de transporte de passageiros.

Com base nos resultados de cada período, são estabelecidas as metas para as concessionárias, registradas e acompanhadas pelo Saff considerando:

I - pactuada:

a) produção por trecho (TU[26] e TKU[27]),

b) segurança (acidentes/milhões trem.km);

II - análise de pactuação:

a) concessionária:

- trechos para definição de metas,
- fluxos anuais,
- utilização da malha pelas requerentes,

b) simulador:

- trechos para definição de metas,
- fluxos anuais,
- utilização da malha pelas requerentes,

c) produção nos trechos propostos,

[26]"Tonelada Útil (TU) – Total de carga movimentada no transporte remunerado." Fonte: ANTT. **Relatório anual de acompanhamento das concessões ferroviárias**. 2008. Disponível em: <http://appweb2.antt.gov.br/relatorios/ferroviario/concessionarias2008/15_Terminologia_Basica2008.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

[27]"Tonelada. Quilômetro Útil (TKU) – Unidade de medida equivalente a o transporte de uma tonelada útil á distância de um quilômetro." Fonte: Ibid.

d) comparativo anual de trechos (pactuado x proposto);

III - acompanhamento:

a) Brasil (para a malha ferroviária);

b) ferrovia;

c) trechos;

d) fluxos no trecho.

As metas de produção são fixadas apenas para o transporte de cargas, expressas em TU e TKU, mas a meta de segurança pode ser aplicada ao transporte de passageiros, medida em acidente/milhão de trem.km.

Também faz parte do Saff, a Declaração de Rede, que, pelas características atuais do sistema ferroviário, como anteriormente descritas, é feita apenas pelo gestor da infraestrutura que também é o operador do transporte de cargas, envolvendo:

I - gerência: cadastro de declaração de rede;

II - malha ferroviária:

a) linha,

b) pátio;

III - concessionária:

a) pátio;

b) linhas:

- entre pátios,
- perfil trilho,
- dormente,
- taxa de dormentação,
- fixação,
- carga máxima por eixo,
- gabarito:
  - gabarito horizontal,
  - gabarito vertical,
- VMA (velocidade máxima autorizada):
  - VMA trem carregado,
  - VMA do trem carregado com produto perigoso,
  - VMA trem vazio,

- VMC (velocidade média comercial):
  - VMC trem carregado,
  - VMC trem carregado com produto perigoso,
  - VMC trem vazio;

c) trem tipo;

d) terminal;

e) local de manutenção;

f) posto de abastecimento.

Finalmente, tem-se o Sistema de Informações Georreferenciadas (GEO), com funções de realizar o mapeamento geográfico da malha ferroviária, gerando informações espaciais e proporcionando condições mais satisfatórias de visualização, entendimento e suporte à tomada de decisões.

A reunião dos dados e informações disponibilizados pelo Saff formam um conjunto de variáveis imprescindíveis para o tratamento estatístico, o cálculo de indicadores de desempenho e o planejamento do sistema, incluindo a tomada de decisões voltadas para a sua modernização e a melhoria da segurança na prestação dos serviços. Daí a importância da exatidão das informações prestadas pelas delegatárias. Para gerar maior confiabilidade, o artigo 8º da Resolução ANTT nº 2.502/2007, prevê que todas as informações e dados fornecidos serão objetos de verificação e comprovação pela ANTT, mediante fiscalização em campo ou pedido de justificativa ou detalhamento.

A mesma importância tem a obtenção dessas informações e dados atualizados, em tempo de atender aos objetivos a que se prestam. Nesse sentido, os prazos para cadastramento no Saff são fixados pelo artigo 3º, § 1º, I e II, da Resolução ANTT nº 2.502/2007, como segue:

a) quanto aos dados operacionais e de tarifas, até o dia 20 do mês seguinte à apuração;

b) quanto aos dados de investimento:
   - até o dia 31 de maio, para os referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março;
   - até o dia 31 de agosto, para os referentes aos meses de abril, maio e junho;

- até o dia 30 de novembro, para os referentes aos meses de julho, agosto e setembro; e
- até o dia 31 de março do ano seguinte, para os referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro.

Os dados de investimentos referem-se aos estipulados pelo Título IX da Resolução ANTT nº 44/2002 para compor o Plano Uniforme de Contas, instituído com o intuito de uniformizar as informações contábeis das concessionárias ferroviárias, de modo a propiciar o acompanhamento econômico-financeiro, a análise dos custos dos serviços prestados e o estabelecimento de bases para a fixação de tarifas e sua revisão e avaliação por parte da ANTT (art. 2º).

Além do Saff, a ANTT dispõe do sistema Gestão com Inteligência Geográfica das Concessões Ferroviárias (Gigfer) para o acompanhamento e fiscalização da manutenção do inventário e dos registros dos bens vinculados à concessão, bem como dos bens não vinculados e dos projetos associados. O sistema foi instituído em 2010, pela Resolução ANTT nº 3.543, de 7 de julho, que determinou às concessionárias prestadoras de serviços públicos de transporte ferroviário o devido registro desses bens e investimentos, nos termos do artigo 3º. Ressalte-se que o artigo 31, II, da Lei nº 8.987/1995, prevê que incumbe à concessionária da prestação de serviço público manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão.

De imediato, a Resolução ANTT nº 3.543/2010 solicitou às delegatárias o envio do cronograma de registro das informações no sistema à Agência, seguindo o disposto no artigo 2º, na forma especificada no Manual de Registro de Bens, Investimentos e Projetos Associados (MRBIPA). Cabe destacar que no MRBIPA não há menção a carros de passageiros, permitindo subentender-se que o sistema seja exclusivo para as concessionárias de infraestrutura e transporte de cargas.

A Resolução estabelece ainda, em seu artigo 5º, as situações em que as concessionárias devem fazer registros no sistema:

> Art. 5º Após 30 de dezembro de 2010 as concessionárias devem registrar os bens, investimentos e projetos associados de que trata esta Resolução no sistema GIGFER sempre que:
> I - necessário apresentar o Plano Trienal de Investimentos à ANTT;
> II - solicitados pedidos de autorização à ANTT relativos aos bens, investimentos e projetos de que trata esta Resolução;
> III - iniciados e concluídos novos investimentos e projetos associados; e
> IV - iniciadas e concluídas alterações na situação ou nas características de bens, sejam eles vinculados ou não vinculados à concessão.

A ANTT pode ainda, quando julgar conveniente, solicitar informações adicionais às concessionárias (art. 9º).

Como no Saff, o registro no Gigfer, por si só, não valida as informações prestadas. Estas são validadas quando há ratificação pela ANTT (art. 6º). Para isso, cabe à ANTT realizar os procedimentos de fiscalização e inspeção, de forma a ser possível constatar que as informações inseridas no sistema sejam fidedignas e atuais (art. 8º).

O Quadro 1.14 apresenta, de forma resumida, os prazos concedidos às delegatárias para o encaminhamento dos dados e informações à ANTT, estabelecidos pelos diversos normativos que disciplinam a matéria, indicando o dispositivo legal concernente e o sistema de gestão e controle que os recepciona e trata.

Quadro 1. 14 – Prazos estabelecidos para as delegatárias enviarem dados e informações à ANTT

(continua)

Dado ou informação	Prazo e/ou periodicidade	Responsável pelo encaminhamento	Dispositivo legal	Sistema de gestão e controle
Contrato Operacional Específico, ou manifestação formal da anuência da detentora da exploração da ferrovia, e seu aditamento	– até 180 dias após a publicação do ato de autorização do serviço de transporte ferroviário não regular de passageiros	Autorizatária do serviço não regular de transporte ferroviário de passageiros	Artigo 8º da Resolução ANTT nº 359/2003	– sem sistema específico
Aditivo do Contrato Operacional Específico	– até 30 dias após a sua ocorrência	Autorizatária do serviço não regular de transporte ferroviário de passageiros	Artigo 9º, § 1º, da Resolução ANTT nº 359/2003	– sem sistema específico
Contrato Operacional Específico e de seus aditivos	– até 30 dias após a sua celebração	Concessionária da via	Artigo 7º, § 1º da Resolução ANTT nº 3.695/2011	Saff/Cafen
Programação dos trens de passageiros e suas atualizações	– até 30 dias após qualquer alteração de horário ou itinerário	Concessionária do serviço de transporte ferroviário de passageiros não regular	Artigo 5º, parágrafo único alínea e, da Resolução ANTT nº 2.502/2007	Saff/Cafen
Movimentação mensal de usuários, por trecho utilizado, discriminando o número de: a) passageiros pagantes b) passageiros idosos beneficiados com a gratuidade c) passageiros idosos beneficiados com o desconto de 50% no valor da passagem	– trimestralmente	Concessionária e permissionária de serviço regular de transporte ferroviário de passageiros	Artigo 9º, caput e parágrafo único, da Resolução ANTT nº 2.030/2007	– sem sistema específico
Desempenho do trem de passageiros: a) número de trens formados b) distância total percorrida (trem.km) c) número de passageiros.km d) número de passageiros transportados e) número médio de carros de passageiros	– até o dia 20 do mês seguinte à apuração	Concessionária de serviço regular de transporte ferroviário de passageiros	Artigo 3º, § 1º, I, da Resolução ANTT nº 2.502/2007	Saff/Siade
Dados operacionais e tarifas	– até o dia 20 do mês seguinte à apuração	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário	Artigo 3º, § 1º, I, da Resolução ANTT nº 2.502/2007	Saaf/Cafen/Siade
Via permanente	– após sua efetiva implantação ou alteração	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário	Artigo 5º, parágrafo único, alínea c, da Resolução ANTT nº 2.502/2007	Saaf/Cafen

Quadro 1.14 – Prazos estabelecidos para as delegatárias enviarem dados e informações à ANTT

(continuação)

Dado ou informação	Prazo e/ou periodicidade	Responsável pelo encaminhamento	Dispositivo legal	Sistema de gestão e controle
Material rodante a ser colocado em operação	– após sua efetiva entrada em operação	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário	Artigo 5º, parágrafo único, alínea a, da resolução ANTT nº 2.502/2007	Saaf/Cafen
Material rodante ou imóvel operacional objeto de contrato de arrendamento	– após qualquer alteração em seu controle patrimonial, tal como: baixa, substituição ou transformação	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário	Artigo 5º, parágrafo único, alínea b, da Resolução ANTT nº 2.502/2007	Saaf/Cafen
Registro de bens vinculados à concessão, de bens não vinculados e de projetos associados	Sempre que: – necessário apresentar o Plano Trienal de Investimentos – solicitados pedidos de autorização relativos aos bens, investimentos e projetos de que trata esta Resolução – iniciados e concluídos novos investimentos e projetos associados – iniciadas e concluídas alterações na situação ou nas características de bens, sejam eles vinculados ou não vinculados à concessão	Concessionárias ferroviárias de infraestrutura e de serviços de transporte	Artigo 5º da Resolução ANTT nº 3.543/2010	Gigfer
Plano Trienal de Investimentos (PTI)	– até o dia 30 de abril de cada ano	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário	– Título X, artigo 4º, da Resolução ANTT nº 44/2002 – Artigo 7º, parágrafo único, da Resolução ANTT nº 1.603/2006	Saff/Siade
Investimentos	– até o dia 31 de maio, para os referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março – até o dia 31 de agosto, para os referentes aos meses de abril, maio e junho – até o dia 30 de novembro, para os referentes aos meses de julho, agosto e setembro	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário	Artigo 3º, § 1º, II, da Resolução ANTT nº 2.502/2007	Saff/Cafen/Siade
	– até o dia 31 de março do ano seguinte, para os referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro			

Quadro 1.14 – Prazos estabelecidos para as delegatárias enviarem dados e informações à ANTT

(conclusão)

Dado ou informação	Prazo e/ou periodicidade	Responsável pelo encaminhamento	Dispositivo legal	Sistema de gestão e controle
Balancetes mensais analíticos e relatórios de custos e relatórios auxiliares, definidos nos Manuais de Contabilidade da ANTT	– gerados mensalmente e encaminhados trimestralmente, até 45 dias após o encerramento de cada trimestre, com exceção dos balancetes mensais analíticos do 4º trimestre, que poderão ser enviados até o dia 15 de maio do exercício subsequente	Concessionárias ferroviárias de infraestrutura e de serviços de transporte	Artigo 1º da Resolução ANTT nº 2.495/2007 (com redação dada pela Resolução ANTT nº 3.847/2012)	– sem sistema específico
Demonstrativos contábeis, em sua forma completa, conforme previsto no Plano de Contas Padronizado constante dos Manuais de Contabilidade	– anualmente, até o dia 15 de maio do exercício subsequente	Concessionárias ferroviárias de infraestrutura e de serviços de transporte	Resolução ANTT nº 2.495/2007	– sem sistema específico
Comprovação de regularidade fiscal	– até o dia 1º de abril de cada ano – a qualquer momento, quando necessário	Concessionárias ferroviárias de infraestrutura e de serviços de transporte	Artigo 2º, caput e § 1º, da Resolução ANTT nº 2.493/2007	– sem sistema específico
Plano Anual de Treinamento (PAT)	– anualmente, até 30 de abril	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário de passageiros	Artigo 7º, parágrafo único, da Resolução ANTT nº 1.603/2006	Saff/Siade
Treinamentos realizados (pessoal próprio ou de terceiros quando o custo for da concessionária)	– até o 20º dia do mês subsequente ao de sua conclusão	Concessionária de serviço público de transporte ferroviário de passageiros	Artigo 8º, § 3º, da Resolução ANTT nº 1.603/2006	Saff/Siade
Acidente ferroviário grave (comunicado pela concessionária da via)	– por telefone, no prazo máximo de 2 horas, contadas da ocorrência do acidente, seguida da respectiva comunicação via fax ou mensagem eletrônica – no prazo máximo de 24 horas, por meio do envio do Formulário de Comunicação de Acidente Ferroviário Grave	Concessionárias e autorizatárias de serviço público de transporte ferroviário	Artigo 5º da Resolução ANTT nº 1.431/2006	Saff/Raaf
Originais dos laudos de inquérito, relatórios de sindicância e, em situações de acidentes ferroviários com vítimas, os originais dos boletins de ocorrência policial e laudos de autópsias	– manter disponíveis por cinco anos	Concessionárias e autorizatárias de serviço público de transporte ferroviário	Artigo 10 da Resolução ANTT nº 1.431/2006	– sem sistema específico

Fonte: adaptada da ANTT.

2.4.5.2 Sistemas informatizados de gestão e controle

A ANTT dispõe de sistema informatizado para lavratura eletrônica de autos de infração, trâmite e processamento eletrônicos, comunicação de atos e manifestações nos processos administrativos, normatizado pela Resolução ANTT nº 4633, de 5 de março de 2015, que se configura num sistema de controle e de gestão, especialmente se consideradas as possíveis saídas de dados para subsidiar a avaliação da qualidade da prestação dos serviços.

Por outro lado, a Agência carece de ferramentas importantes com os Sistemas Inteligentes de Transportes (ITS), nele incluídos os Sistemas Avançados de Transporte Público (APTS[28]), que não são exigidos ou sequer recomendados na legislação pertinente ou em contratos para os serviços sob a jurisdição da ANTT. Para a gestão e o controle, esses sistemas são importantes especialmente para a obtenção de dados de demanda transportada mais confiáveis e em tempo real, por meio do Subsistema de Bilhetagem Eletrônica.

2.4.5.3 Documentos emitidos por outros organismos

2.4.5.3.1 *Licenças ambientais*

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem o licenciamento ambiental como um de seus instrumentos (art. 9º, IV). Entre as atividades para as quais é exigido o licenciamento encontram-se as obras civis relativas às ferrovias, nos termos do Anexo 1 da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente. No que diz respeito aos empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e à regularização dos empreendimentos em operação, bem como aos postos de armazenamento e de abastecimento de combustíveis integrados aos empreendimentos ferroviários, essa Resolução é complementada pela Resolução Conama nº 349, de 16 de agosto de 2004 (arts. 1º, 3º, 4º e 5º).

A gestão dos serviços de transporte deve, no mínimo, exigir das delegatárias a apresentação das licenças para acompanhar a regularidade ambiental exigida, inclusive pelos instrumentos de delegação, tendo em vista as responsabilidades e o-

[28]APTS – do inglês *Advanced Public Transport Systems*.

brigações envolvidas e os possíveis custos decorrentes das condicionantes e dos programas ambientais associados às licenças. Para o transporte de passageiros não há norma específica que estabeleça tal procedimento, mas, na Resolução ANTT nº 2.695, de 13 de maio de 2008, pode-se encontrar respaldo, ainda que apenas parcial e somente para obras executadas na faixa de domínio.

Essa Resolução estabelece procedimentos a serem seguidos pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário na obtenção de autorização da ANTT para execução de obras na malha objeto da concessão. No artigo 3º, § 1º, II, figura "cópias, em papel, das licenças de órgãos governamentais expedidas pelas autoridades competentes" entre os documentos relativos à solicitação de autorização que devem ser encaminhados à Agência. E no artigo 7º, VI, está expressa a exigência do cumprimento das normas ambientais vigentes na concepção do projeto, que deve levar em consideração as condições de implantação, operação, manutenção e inspeção do empreendimento, bem como as consequências nas operações ferroviárias.

Contudo, a Resolução dirige-se às concessionárias, não às permissionárias e autorizatárias, porque se refere aos gestores da infraestrutura viária e de apoio (art. 4º). Assim, para serviços de transporte de passageiros concedidos em conjunto com a exploração da infraestrutura, a Resolução pode ser aplicada.

2.4.5.3.2 *Licenças de construção ou funcionamento dependentes de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança*

A Lei nº 10.257/2001 prevê a exigência da elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações municipais de construção, ampliação ou funcionamento, visando avaliar os efeitos positivos e negativos de empreendimento ou atividade, a critério do Poder Público municipal, sobre a qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, sem prejuízo da elaboração e aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental (arts. 36, 37 e 38).

2.4.6 Transparência e publicidade

A Constituição Federal de 1988 confere a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade

e do Estado (art. 5º, XXXIII). No artigo 37, coloca a publicidade como um dos princípios a que deve obedecer a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. E remete à lei o disciplinamento das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, incluindo o seu acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Finalmente, no § 2º do artigo 216, atribui à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Tendo em vista esses dispositivos constitucionais, foi editada a Lei nº 12.527/2011, regulando o acesso a informações neles previsto, por isso mesmo conhecida como Lei de Acesso à Informação. De acordo com o artigo 6º, I, cabe aos órgãos e entidades do Poder Público garantir a "gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação". Essa garantia, nos termos do artigo 9º, deve ocorrer mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do Poder Público, e da realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Os procedimentos previstos na Lei, destinados a assegurar o acesso à informação, devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes, dispostas no artigo 3º:

a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e
e) desenvolvimento do controle social da administração pública.

A Lei nº 12.527/2011 e outras anteriores a ela motivaram a implantação de serviços prestados tanto pela entidade gestora, quanto pelas delegatórias, conforme descrito na sequência.

2.4.6.1 Serviços de atendimento ao usuário

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), instituído pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e regulamentado pelo Decreto nº 2.181, de 20 de março de

1997, estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos do artigo 5°, inciso XXXII, artigo 170, inciso V, da Constituição Federal e artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Lei define consumidor como "toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final" (art. 2º), e como fornecedor "toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de [...] prestação de serviços" (art. 3º). E, finalmente, serviço é definido como "qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração [...], salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista" (art. 3º, § 2º).

De acordo com essas definições, o usuário do transporte ferroviário de passageiros enquadra-se como consumidor, aplicando-se-lhe as disposições do Código a partir do momento em que ele adquire o bilhete de passagem, ocasião em que se efetiva a contratação do serviço. Tanto é assim que o Regulamento dos Transportes Ferroviários, aprovado pelo Decreto nº 1.832/1996, determina que os regulamentos das administrações ferroviárias sobre os direitos e deveres dos usuários sejam elaborados "com base na legislação pertinente, em especial o Código de Proteção e Defesa do Consumidor" (art. 49).

A abordagem acerca dos direitos do consumidor dispostos no artigo 6º do CDC está apresentada na análise da dimensão jurídico-legal. Cabe aqui ressaltar dois deles, por estarem relacionados com a gestão e o controle dos serviços: a informação adequada e clara sobre os diferentes serviços, incluindo características, tributos incidentes e preço (art. 6º, III); e a adequada e eficaz prestação dos serviços (art. 6º, X).

Cabe, ainda, destacar alguns dos princípios definidos para a Política Nacional de Relações de Consumo instituída pelo artigo 4º do Código: a educação e informação quanto aos direitos e deveres dos consumidores e fornecedores; o incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança dos serviços; a coibição e repressão eficientes dos abusos praticados no mercado de consumo; a racionalização e melhoria dos serviços públicos; e o estudo constante das modificações do mercado de consumo. O atendimento a esses princípios pressupõe a realização de planejamento e controle de desempenho e qualidade.

Nesse sentido corrobora a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos,

em seu artigo 23 determina como cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas, entre outras: ao modo, forma e condições de prestação do serviço; aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço. Os direitos dos usuários, previstos nessa Lei, incluem "receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos" (art. 7º, II), e "obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha, observadas as normas do poder concedente" (art. 7º, III).

Ambas as Leis, nº 8.078/1990 e nº 8.987/1995, dispõem sobre as irregularidades a que estão sujeitos os agentes envolvidos. A primeira estabelece sanções administrativas aos prestadores de serviços pelo cometimento de infrações das normas de defesa do consumidor – multa, suspensão temporária de atividade e outras – (art. 56), e determina a incidência das penas cominadas aos crimes referidos no Código, na medida de sua culpabilidade, para quem para eles concorrer de alguma forma, bem como o diretor, administrador ou gerente da pessoa jurídica que promover, permitir ou por qualquer modo aprovar a prestação de serviços nas condições por ele proibidas (art. 75). A segunda prevê, em seu artigo 23, como cláusulas essenciais do contrato as que tratam da forma de fiscalização e das penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e ainda da sua forma de aplicação.

A Lei nº 8.078/1990 ainda atribui ao então Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, atual Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, enquanto organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, ou órgão federal que venha substituí-lo, a incumbência de levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem os interesses difusos, coletivos, ou individuais dos consumidores, e de solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, estados, do Distrito Federal e municípios, bem como auxiliar a fiscalização de preços e segurança de serviços (art. 106).

A cooperação dos usuários para a fiscalização a que estão sujeitas as concessões e permissões é prevista no artigo 3º da Lei nº 8.987/1995, que também coloca entre suas obrigações: "levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço pres-

tado" (art. 7º, IV) e "comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço" (art. 7º, V).

Paralelamente, a Lei incumbe ao poder concedente receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados das providências tomadas, em até 30 dias (art. 29, VII) e estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço (art. 29, XII) e estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço (art. 29, XII), e à concessionária, prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato (art. 31, III).

No entanto, no que se refere ao artigo 29, VII, da Lei nº 8.987/1995, o RTF, em seu artigo 9º, determina à Administração Ferroviária, e não ao poder concedente – denominado Administração Pública pelo Regulamento – receber e protocolar reclamações referentes aos serviços prestados e a pronunciar-se a respeito no prazo de 30 dias a contar da data do recebimento da reclamação. O mesmo artigo, em seu parágrafo único, determina que a Administração Ferroviária organize e mantenha serviços para atender a essas manifestações. Nenhuma determinação semelhante é feita ao poder concedente. Em relação à Lei nº 8.987/1995, houve, portanto, uma inversão de responsabilidades, mas ambas as leis, como pode-se observar adiante, complementam-se e estão em consonância com a legislação em vigor que rege o assunto.

Voltando ao direito de liberdade de escolha conferido ao usuário pela Lei nº 8.987/1995, verifica-se que este se constitui num dos princípios do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes terrestres consignados no artigo 11, VIII, da Lei nº 10.233/2001. Para que a liberdade de escolha seja exercida em sua plenitude, há que se considerar a necessidade de conhecimento prévio sobre os serviços ofertados. Alguns dispositivos são encontrados na legislação do setor ferroviário que convergem para o objetivo de propiciar essa condição aos usuários.

Nesse sentido, tem-se a determinação do RTF para que as Administrações Ferroviárias mantenham o Regulamento à disposição dos usuários nas estações e agências (art. 68) e que os trens e as estações tenham letreiros, placas ou quadro de avisos contendo informações sobre os serviços ofertados (art. 36). Essa é uma forma de obtenção de informações no momento em que o usuário já está utilizando os serviços de transporte, servindo, portanto, para sua orientação dentro do sistema. As informações prévias podem ser disponibilizadas e acessadas por diferentes mei-

os. Entre eles, inclui-se o canal de comunicação com a ANTT a que se refere a divulgação obrigatória expressa no artigo 1º da Resolução ANTT nº 3.795, de 13 de abril de 2012. Segundo esse dispositivo, as concessionárias de serviços de transporte ferroviário regular de passageiros e as autorizatárias de serviços não regulares devem disponibilizar o número de comunicação com a ANTT por meio de telefone, ou o seu endereço eletrônico na internet, em cartaz afixado em local visível em todos os guichês de vendas de passagens e em todos os veículos.

Pelo não cumprimento da fixação dos cartazes, a Resolução ANTT nº 3.795/ 2012 impõe aos infratores a sanção prevista no artigo 1º, inciso I, alínea p, da Resolução ANTT nº 233, de 25 de junho de 2003. Saliente-se que esta dispõe exclusivamente sobre o modal rodoviário, e a multa correspondente ao dispositivo mencionado é mensurada pelo coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, operado em piso pavimentado, embora para as multas por infrações ao RTF seja utilizado como base o valor básico unitário previsto no artigo 59 do Decreto nº 1.832/1996.

2.4.6.1.1 *Serviço de atendimento ao usuário prestado pelo órgão gestor*

A orientação de acesso à ANTT, contida nos cartazes, remete os usuários ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), operado pela Agência de segunda a sexta-feira das 8 às 12 horas e das 14 às 18 horas. Esse serviço é de responsabilidade da Ouvidoria, uma unidade organizacional à qual compete receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à Agência, nos termos dos artigos 42 e 43 da Resolução ANTT nº 3.000/2009. Semestralmente, ou quando a Diretoria da ANTT julga oportuno, é produzido um relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas.

O SIC foi implantando para atender ao artigo 9º da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) –, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. De acordo com esse dispositivo, sua criação visa a:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

2.4.6.1.2 *Serviço de atendimento ao usuário prestado pelas delegatárias*

O atendimento por telefone efetuado pelas delegatárias é objeto do Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, que regulamenta o CDC para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), entendido como o serviço de atendimento telefônico das prestadoras de serviços regulados que tenha como finalidade resolver as demandas dos consumidores constituídas por solicitação de informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços (art. 2º).

O Decreto fixou normas gerais para o SAC, levando em consideração os direitos básicos do consumidor, desde a obtenção de informações adequadas e claras, até a proteção contra práticas abusivas ou ilegais detectadas na prestação dos serviços (art. 1º). Em 2010, a ANTT, por meio da Resolução nº 3.535, de 10 de junho, também fixou normas gerais para esse serviço, reproduzindo basicamente os termos do Decreto, adequando sua aplicação, entre outros, aos serviços de transporte ferroviário de passageiros ao longo do Sistema Nacional de Viação.

A utilização do SAC pelo consumidor não lhe poderá gerar ônus (art. 4º). As ligações serão gratuitas, independentemente do tipo de telefone utilizado para realizar a chamada, seja fixo, móvel, de uso público ou para pessoas com deficiência auditiva ou de fala (art. 4º). A terceirização do SAC é permitida às prestadoras de transporte terrestre.

O atendimento deve estar disponível 24 horas por dia, sete dias por semana, sem interrupção (art. 7º). Excetua-se dessa regra o SAC para serviço de transporte ferroviário não regular e eventual de passageiros, que deve estar disponível das 8 às 18 horas de segunda a sexta e das 8 às 12 horas aos sábados, salvo feriados, e também nos horários em que o serviço de transporte estiver sendo prestado.

O menu eletrônico inicial do SAC deve conter as opões de reclamação, de cancelamento de contratos e serviços, bem como de contato direto com o atendente (art. 6º). O fornecimento de dados pelo consumidor não constituirá condição para o atendimento (art. 6º, § 4º). O atendimento às pessoas com deficiência auditiva ou de fala deverá ser priorizado (art. 8º), realizando-se atendimento imediato, sem a utilização do menu eletrônico (art. 6º, § 1º); as prestadoras do serviço podem optar por disponibilizar número específico para esse fim (art. 6º, § 2º).

Em conformidade com o estabelecido no artigo 9º, o número do telefone do SAC, ou números em caso de disponibilização de número especial para atendimento a pessoas com deficiência de audição ou fala, deverão constar de todos os documentos e materiais impressos fornecidos ao consumidor por ocasião da contratação do serviço, nos guichês de venda das passagens, no interior dos carros ferroviários e na página eletrônica da empresa, se existente. Em casos em que a empresa ou grupo empresarial oferte serviços em conjunto, o consumidor deve ter acesso a um canal único, possibilitando o atendimento de demanda relacionada a qualquer um dos serviços oferecidos, mesmo que haja diversos números telefônicos (art. 9º, § 3º).

O SAC deverá ser prestado de forma adequada, atendendo aos "princípios da dignidade, boa-fé, transparência, eficiência, eficácia, celeridade e cordialidade" (art. 10). Portanto, a capacitação do atendente é essencial para o desempenho de sua função, incluindo aptidão para o atendimento de pessoas com deficiência auditiva ou de fala (art. 11). Se o primeiro atendente não tiver atribuição para resolução da demanda, deverá ser realizada transferência, no tempo máximo de 60 segundos (art. 12, § 1º), para o setor competente (art. 12). Após o registro pelo primeiro atendente, é vedado solicitar novamente a demanda do consumidor (art. 14). Mensagens publicitárias, durante o tempo de espera, somente poderão ser veiculadas quando for permitido previamente pelo consumidor (art. 16).

O SAC contará com sistema informatizado, de forma a possibilitar o acesso, pelo atendente, a histórico de demandas do consumidor (art. 12, § 3º). Esse sistema deverá propiciar agilidade, segurança das informações e respeito ao consumidor (art. 15), preservando-se a confidencialidade de seus dados pessoais e utilizando-os apenas para fins do atendimento (art. 13).

Os atendimentos serão identificados em sequência numérica (art. 17, § 1º), informada ao consumidor já no início de seu atendimento, para fins de acompanhamento de suas demandas (art. 17). Caso haja solicitação do consumidor, o registro deverá ser-lhe enviado por correspondência física ou eletrônica, em até 72 horas, de acordo com sua escolha (art. 17, § 2º e art. 19). O registro ficará disponível, tanto para o consumidor quanto para o órgão ou entidade fiscalizadora, por no mínimo dois anos após a solução da demanda (art. 17, § 3º). O consumidor também poderá solicitar acesso ao conteúdo das ligações para o SAC, que serão gravadas e armazenadas por um período mínimo de 90 dias (art. 18).

Os atendimentos deverão ser apresentados detalhadamente em relatórios semestrais enviados pelas empresas prestadoras de serviços ferroviários de passageiros à Ouvidoria da ANTT (art. 20). O Anexo da Resolução apresenta modelo para a elaboração do relatório, que deverá conter, além dos dados da delegatária, as seguintes informações:

a) quantidade total de manifestações recebidas pelo SAC;
b) quantidade por tipos de manifestação (informação, dúvida, reclamação, suspensão, cancelamento e total);
c) quantidade por origem das ligações (telefone fixo particular, telefone fixo público, telefone móvel e total);
d) quantidade por motivos de pedido de informação, indicando os cinco mais frequentes;
e) quantidade por motivos de dúvida, indicando os cinco mais frequentes;
f) quantidade por motivos de reclamação, indicando os cinco mais frequentes;
g) quantidade de envios de registro numérico ao consumidor (envios por correspondência, por meio eletrônico e total);
h) quantidade de solicitações de acesso ao conteúdo das gravações das ligações;
i) quantidade de envios de conteúdo histórico das manifestações ao consumidor (envios por correspondência, por meio eletrônico e total);
j) quantidade de resoluções de reclamações por número de dias úteis, de 1 a 5 e total;
k) quantidade de envios de comprovação de resolução da demanda ao consumidor (envios por correspondência, por meio eletrônico e total);
l) quantidade de envios de comprovação de resolução da demanda ao consumidor (envios por correspondência, por meio eletrônico e total);
m) quantidade de envios de comprovante de pedido de cancelamento ao consumidor (envios por correspondência, por meio eletrônico e total);
n) quantidade de manifestações recebidas pelo SAC originadas por pessoas com deficiência auditiva ou de fala.

A periodicidade dos relatórios é semestral, enviados por e-mail, até o último dia útil dos meses de julho e janeiro (art. 20, parágrafo único).

O SAC deverá prestar imediatamente as informações solicitadas pelo consumidor (art. 21), respondendo de forma clara e objetiva e atendendo pontualmente a demanda do consumidor (art. 21, § 2º). Quanto às reclamações, essas deverão ser resolvidas em até cinco das úteis, sendo o consumidor informado sobre a resolução de sua demanda, podendo ainda solicitar o envio da comprovação pertinente, por correspondência física ou eletrônica, a seu critério (art. 21, § 1º).

O serviço não solicitado pelo consumidor e a cobrança indevida serão suspensos imediatamente, salvo quando houver indicação do meio pelo qual o serviço foi contratado ou a comprovação de que o valor de cobrança esteja correto (art. 21, § 3º). O pedido de cancelamento de serviço será atendido imediatamente (art. 22), independentemente da necessidade de prazo para processamento técnico ou adimplemento contratual (art. 22, § 3º), sendo permitido realizar o pedido "por todos os meios disponíveis para a contratação do serviço, observadas as condições estabelecidas em resolução própria" (art. 22, § 1º). Nos casos em que o consumidor estiver de posse do bilhete de passagem, o pedido de cancelamento apenas poderá ser realizado pessoalmente (art. 22, § 2º). O comprovante do pedido de cancelamento será enviado ao consumidor também por correspondência física ou eletrônica, conforme sua opção (art. 22, § 4º).

As infrações resultarão em multas, as quais não eximem o responsável de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais que não estejam dispostas na Resolução. É interessante destacar que a base de valor das multas faz distinção quanto ao modal de transporte. Enquanto para o rodoviário são calculadas com base no coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, operado em piso pavimento, para o ferroviário usa-se como base o valor básico unitário previsto no artigo 59 do Decreto nº 1.832/1996. Esse critério difere do adotado pela a Resolução ANTT nº 3.795/ 2012 pelo não cumprimento à obrigatoriedade das delegatárias divulgarem os canais de comunicação com a ANTT, mas mantém relação com o modal em que a infração ocorreu, quer seja, o ferroviário.

2.4.6.2 Participação pública e controle social

A Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu artigo 31 determina que, nas tomadas de decisão, quando a matéria envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros,

antes da decisão, se não houver prejuízo para a parte interessada. Já o artigo 32 dispõe que, antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade e diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria em questão. Em se tratando de matéria relevante, a Lei abre a possibilidade de serem utilizados outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas (art. 33). Os resultados provenientes de qualquer um dos meios de participação utilizado deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado (art. 34).

Com base nesses dispositivos, a ANTT editou a Resolução nº 3.705, de 10 de agosto de 2011, dispondo sobre instrumentos do processo de participação e controle social no âmbito da Agência. De acordo com o artigo 5º da Resolução, o processo tem por objetivos recolher subsídios para o processo decisório da ANTT, oferecer aos agentes do sistema um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões, fomentar ou provocar a efetiva participação dos setores envolvidos e da sociedade em geral, identificar os aspectos relevantes à matéria objeto do processo e dar publicidade à ação regulatória da ANTT.

Sem excluir outras formas de participação e controle social, na forma da lei (art. 1º), o artigo 2º definiu os seguintes instrumentos: Tomada de Subsídio, Reunião Participativa, Consulta Pública e Audiência Pública. Os artigos posteriores regulamentaram os casos em que eles podem ser aplicados e os procedimentos necessários ao seu desenvolvimento.

A Audiência Pública é um instrumento utilizado para consolidar proposta final de ação regulatória, aberto ao público, que possibilita participação oral ou escrita em sessões presenciais, sobre matéria que afete restritivamente direitos de agentes econômicos e usuários. Podem ser objeto de Audiência Pública os casos de: iniciativas de projeto de lei; alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria que afetem restritivamente os direitos de agentes econômicos e usuários; minutas de atos normativos que afetem restritivamente os direitos de agentes econômicos e usuários; e minutas de editais de licitação de futuras outorgas, incluindo as pesquisas e os estudos técnicos para embasamento da outorga e as minutas dos respectivos contratos de concessão ou permissão. A utilização desse instrumento, no entanto, não se restringe a esses casos, a ANTT poderá, sempre que entender conveniente, decidir pela realização de Audiência Pública. No decorrer do processo, poderão ser realizadas diligências junto a órgãos técnicos para esclarecimento de aspectos

atinentes à matéria objeto do evento, podendo, conforme o resultado, motivar nova Audiência.

A Consulta Pública é utilizada para consolidar proposta final de ação regulatória submetida a Audiência Pública. Portanto, sempre que for realizado procedimento de Audiência, um período de Consulta Pública deve ser instituído. Ela é aberta ao público e possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito sobre a matéria definida pela ANTT, em momento diverso da sessão presencial. Além disso, pode ser realizada para recebimento de contribuições por escrito sobre matéria envolvendo assunto de interesse geral que deva ser submetido à validação da sociedade. Como no caso das Audiências, no decorrer de um processo de Consulta Pública, poderão ser realizadas diligências para os necessários esclarecimentos.

A Reunião Participativa é utilizada para a construção do conhecimento sobre uma matéria específica e para o desenvolvimento de propostas. São realizadas em sessões abertas ao público ou restritas a convidados, a critério da ANTT (art. 14). Elas podem ser subsidiadas com apresentação de estudos, laudos, pareceres e outros documentos referentes a temas em discussão. As discussões são presenciais, ocasião em que são colhidas contribuições orais ou escritas.

As Tomadas de Subsídios ocorrem num primeiro momento do processo participativo, para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas. Pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, e possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito sobre a matéria em questão, em momento diverso da sessão presencial.

É facultado a qualquer interessado solicitar a aplicação desses instrumentos, que podem, a critério da Agência, ter por objeto a mesma matéria e serem realizados de forma simultânea.

Os eventos abertos ao público são divulgados por meio de avisos postados na internet, no endereço eletrônico da ANTT, publicados no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação, de alcance nacional, regional ou local e em outros meios de comunicação, a critério da Agência. As pessoas físicas ou jurídicas poderão participar das sessões presenciais diretamente ou por intermédio de representantes e de organizações e associações que as representem.

Para a realização das sessões presenciais pode-se valer de tecnologias de informação e comunicação, tendo-se em conta a redução dos custos e o aumento da

participação de interessados.

Findos quaisquer desses instrumentos, seus resultados são consignados em registros específicos, por escrito, e divulgados no sítio da Agência, salvo casos de sigilo.

Os registros observam as seguintes formas:

a) ata – para as Reuniões Participativas restritas a convidados;
b) relatório simplificado – para as Tomadas de Subsídio abertas ao público ou restritas a convidados, e para as Reuniões Participativas abertas ao público;
c) relatório – para as Audiências Públicas e Consultas Públicas, contendo, no mínimo, as seguintes informações, conforme o caso:
   - especificação do objeto, datas e prazos;
   - indicação da deliberação que autorizou a Audiência Pública ou Consulta Pública;
   - nome dos componentes da mesa, no caso de Audiência Pública;
   - indicação dos documentos disponibilizados para o recebimento de contribuições e para embasamento técnico e procedimental;
   - informações estatísticas sobre a Audiência Pública ou Consulta Pública;
   - descrição dos procedimentos realizados; e
   - transcrição das contribuições, respectivas análises técnicas e razões de seu acolhimento ou rejeição.

Os documentos e contribuições recebidos durante os eventos poderão ser utilizados para fins de planejamento, orientação de estudos e desenvolvimento de projetos diversos daqueles que lhes deu origem.

2.4.6.3 Divulgação de dados e informações

Observados o sigilo e o respeito à privacidade e às liberdades e garantias individuais dispostos nos artigos 25 e 31, em vários momentos, a Lei nº 12.527/2011 refere-se à divulgação: ora como uma das diretrizes de execução dos procedimentos que se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação nela previstos (art. 3º), ora como uma incumbência dos órgãos e entidades do Poder Público (art. 6º, I), ora como um dever desses organismos de promovê-la nos seguintes

termos:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
> I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III - registros das despesas;
> IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
> VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
> § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
> II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
> VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
> VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
> VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.
> § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A participação pública e o controle social são importantes ferramentas para imprimir ao ente gestor a transparência requerida para as tomadas de decisão que envolvem o planejamento do sistema e as adequações pontuais dos serviços. Mas,

não se configuram como as únicas possíveis e necessárias. A divulgação dos resultados econômico-financeiros e administrativos relativos ao gestor público, bem como dos econômico-financeiros e operacionais alcançados pelos entes regulados são igualmente imprescindíveis para dar conhecimento à comunidade, principalmente, acerca da prestação eficiente dos serviços – que tem reflexo na modicidade tarifária –, do desempenho do Poder Público e das delegatórias.

Em seu site, a Agência disponibiliza:

a) **Agenda Regulatória** – instituída pela Resolução ANTT nº 3.688, de 15 de junho de 2011, no âmbito da ANTT, a Agenda Regulatória consiste no documento que indica as matérias que demandarão a atuação prioritária em um período determinado, buscando a efetividade na aplicação das normas, a previsibilidade das ações e o direcionamento dos esforços para o cumprimento da missão e dos objetivos institucionais da Agência (art. 1º). Está organizada em Eixos Temáticos onde cada um desses eixos contempla os temas correlatos e prioritários para discussão em um período de dois anos.

b) **Relatório de Acompanhamento Financeiro (Reafi)** – trata-se de um relatório com periodicidade anual, elaborado pela ANTT, com o objetivo de acompanhar a evolução do desempenho financeiro das concessionárias que exploram a infraestrutura rodoviária e ferroviária associada ao transporte de cargas e passageiros. Aplica-se às concessionárias de serviços de transporte ferroviário de passageiros que, pela legislação atual são delegados.

c) **Relatório Anual da Agência Nacional de Transportes Terrestres** – elaborado em cumprimento ao disposto no artigo 84, do Regimento Interno da Agência, aprovado pela Resolução ANTT nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009, apresenta os principais resultados da atuação da Agência no respectivo ano.

d) **Formas de participação da sociedade** – informações sobre abertura, andamento e resultados de Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas e Tomadas de Subsídios.

e) **Dados e informações sobre o sistema** – dados e informações sobre as delegatárias e os serviços, editais e contratos, outros documentos de delegações, penalidades aplicadas, e os seguintes relatórios:

- **Relatório Anual** – objetiva acompanhar a evolução do desempenho operacional e econômico-financeiro alcançado pelas empresas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário, além de apresentar os respectivos níveis de cumprimento das metas contratuais de produção e de redução de acidentes. Entre outros, torna públicos dados e informações constantes do Saff;
- **Relatório de Acidentes Ferroviários** – apresenta estatísticas dos acidentes ocorridos no Subsistema Ferroviário Federal em um determinado período.

f) **Plano Anual de Fiscalização** – instituído pela Portaria nº 312, de 12 de agosto de 2009, que determinou às unidades organizacionais integrantes da estrutura da Agência, responsáveis pelas ações de fiscalização de permissões e concessões, a elaboração do respectivo Plano Anual de Fiscalização, contendo informações sobre as ações de fiscalização desenvolvidas e abrangendo, ainda, informações gerais sobre as empresas fiscalizadas, tipos de fiscalização, motivação das fiscalizações propostas, antecedentes das ações realizadas e outras informações consideradas no planejamento das ações. O Plano é apresentado, discriminadamente, pelo (ANTT, 2014):

- **Plano Anual de Fiscalização Financeira** – direcionado às concessionárias, permissionárias e autorizatárias, incidente sobre as delegatárias de serviços de transporte de passageiros na medida de sua aplicabilidade;
- **Programa de Inspeções** – direcionado à fiscalização do transporte ferroviário de cargas e realizado sob a responsabilidade das respectivas concessionárias. Abrange o transporte de passageiros no que diz respeito à segurança para a circulação dos trens que operam esses serviços.

g) **outras informações** – legislação, notícias, ocorrência de eventos, avisos de manifestação de interesse.

2.4.7 Fiscalização e auditoria

Ao dispor sobre as cláusulas essenciais ao contrato de concessão para pres-

tação de serviço público, o artigo 23 da Lei nº 8.987/1995 fez constar entre elas as relativas à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço e às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação. Deixou claro, no artigo 25, que a fiscalização não exclui a responsabilidade da concessionária por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros. E, finalmente, incumbiu ao poder concedente aplicar as penalidades regulamentares e contratuais, intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei, cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e das cláusulas contratuais da concessão (art. 29).

A Lei também previu que a fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários (art. 30, parágrafo único). Para a realização dessa tarefa, o poder concedente terá livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, sem que ela o possa impedir (arts. 30 e 31). O artigo 40 da Lei estende às permissões, formalizada mediante contrato de adesão, a obrigatoriedade de observação de seus termos.

Em conformidade com essa norma, a Lei nº 10.233/2001 estabelece, nos artigos 35 e 39, respectivamente, a obrigatoriedade dos contratos de concessão e de permissão firmados pela ANTT terem uma cláusula relativa aos procedimentos para acompanhamento e fiscalização das atividades delegadas e para auditoria do contrato. Com algumas exceções, os normativos, que contemplam atividades pertinentes ao transporte ferroviário de passageiros, não identificam as possíveis irregularidades a serem fiscalizadas e auditadas.

Além disso, a maior parte da legislação pertinente ao transporte de passageiros não abrange os serviços ferroviários, ou deixa dúvida sobre a abrangência de sua aplicação, como pode ser constatado ao longo das subseções apresentadas na sequência.

2.4.7.1 Regras fiscalizadas

O artigo 58 do Regulamento dos Transportes Ferroviários traz como obrigató-

ria a previsão de aplicação de penalidades nos contratos de concessão e permissão, pelas infrações contra ele cometidas. Os contratos que abrangem os dois únicos serviços de transporte de passageiros concedidos prescrevem, no § 18 da cláusula décima terceira, que pelas infrações dispostas no RFT serão aplicadas as penalidades por este previstas no Capítulo V. Neste, consta que as tais irregularidades serão punidas com:

a) advertência por escrito, ou multa do tipo I no caso de reincidência, aplicada quando as delegatárias praticarem os atos a seguir, resumidamente, elencados:
   - deixar de receber e protocolar reclamações referentes aos serviços prestados e a pronunciar-se a respeito no prazo fixado,
   - não manter cadastro de acidentes que ocorram nas suas linhas, oficinas e demais dependências, com indicação das causas prováveis e das providências adotadas,
   - não encaminhar ao Ministério dos Transportes cópia do laudo do inquérito ou relatório da sindicância, no caso de acidentes graves,
   - não prover as estações, seus acessos, plataformas e os trens com espaço e instalações compatíveis com a demanda que recebem, de forma a atender aos padrões de conforto, higiene e segurança dos usuários, definidos nas normas vigentes,
   - não afixar nos trens e estações letreiros, placas ou quadro de avisos contendo indicações de informações sobre os serviços, para esclarecimento dos passageiros,
   - não transmitir aos usuários as informações a respeito da chegada e partida dos trens e demais orientações,
   - durante o percurso, não avisar os passageiros sobre as baldeações, paradas e período destas, bem como sobre eventuais alterações dos serviços,
   - não manter serviço de lanches ou refeições destinados aos usuários, nos trens de passageiros em percurso acima de quatro horas de duração e em horários que exijam tais serviços,
   - realizar negociação ou comercialização de produtos e serviços no interior dos trens, nas estações e instalações, exceto quando devidamente

autorizado pela Administração Ferroviária,

- praticar jogos de azar ou atividades que venham a perturbar os usuários,
- no caso de desistência de viajar em trem de longo percurso, não restituir ao passageiro a importância paga, se a Administração Ferroviária tiver sido comunicada com antecedência mínima de seis horas da partida do trem,
- não observar os prazos estabelecidos para elaboração e divulgação dos regulamentos sobre os direitos e deveres dos usuários, desenvolvidos com base na legislação pertinente, em especial o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do RTF,
- não conceder ao passageiro o transporte gratuito de até 35 kg de bagagem,
- não observar a cobrança de até meio por cento do preço da passagem de serviço convencional pelo transporte de cada quilo de bagagem que exceder a 35 kg,
- não observar o prazo definido para o estabelecimento de instruções complementares e para apresentá-las ao órgão gestor,
- não manter o Regulamento dos Transportes Ferroviários à disposição dos usuários nas estações e agências;

b) multa do tipo II, aplicada nos casos em que a delegatária:

- desativar ou erradicar trechos ferroviários integrantes do Subsistema Ferroviário Federal sem prévia e expressa autorização do Poder Executivo Federal;
- não cumprir e não fazer cumprir, nos prazos determinados, as medidas de segurança e regularidade do tráfego que forem exigidas;
- não observar a obrigatoriedade de operar em tráfego mútuo ou, no caso de sua impossibilidade, de permitir o direito de passagem a outros operadores;
- impedir a travessia de suas linhas por outras vias, anterior ou posteriormente estabelecidas;
- deixar isoladas, sem possibilidade de acesso, partes do terreno atravessado por suas linhas;

- não implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio;
- não manter a via permanente, o material rodante, os equipamentos e as instalações em adequadas condições de operação e de segurança;
- não estar aparelhada para atuar em situações de emergência, decorrentes da prestação do serviço de transporte ferroviário;
- não comunicar ao órgão gestor a interrupção do tráfego, em decorrência de acidentes graves, caso fortuito ou força maior, no prazo máximo de 24 horas, com indicação das providências adotadas para seu restabelecimento;
- não prestar serviço com a qualidade requerida;
- não transportar o passageiro ao destino, no caso de interrupção de viagem por motivo não atribuído ao passageiro, por sua conta e em condições compatíveis com a viagem original, fornecendo-lhe, se necessário, hospedagem, traslados e alimentação;
- circular com composições de passageiros com portas abertas;
- permitir que o passageiro viaje nos trens fora dos locais especificamente destinados a tal finalidade;
- não observar a separação mínima de um vagão fechado vazio entre o carro de passageiros e os vagões de carga na composição de trem misto;
- não adotar medidas de natureza técnica, administrativa, de segurança e educativa destinadas a: preservar o patrimônio da empresa, garantir a regularidade e normalidade do tráfego, garantir a integridade dos passageiros e dos bens que lhe forem confiados, prevenir acidentes, garantir a manutenção da ordem em suas dependências e garantir o cumprimento dos direitos e deveres do usuário;
- não providenciar socorro imediato às vítimas e dar conhecimento do fato à autoridade policial competente, na forma da lei, em caso de conflito ou acidente.

O artigo 59 do RTF estabelece um valor básico unitário para as multas, classificando-as segundo os tipos I e II. Para o tipo I, o valor previsto é de cem vezes o básico unitário e para o tipo II, quinhentas. Na reincidência das infrações passíveis

de advertência por escrito, é aplicada multa do tipo I, e nas passíveis de multa do tipo II, os valores são aplicados em dobro.

Outras irregularidades são apontadas em normativos – leis, decretos e resoluções – que disciplinam matérias específicas, relativas aos serviços de transporte de passageiros e/ou infraestrutura, muitos dos quais com conteúdo que deixa em dúvida o modal a que se aplicam, especialmente quando se referem ao transporte de passageiros. Exemplo disso é a Resolução ANTT nº 4.282/2014, que dispõe sobre as condições gerais relativas à venda de bilhetes de passagem nos serviços regulares de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros regulados pela Agência, mas que sujeita o infrator às penalidades previstas no Decreto nº 2.521/1998 e nas Resoluções ANTT nºs 233/2003 e 3.075/2009 que se referem, exclusivamente, ao transporte rodoviário.

Situação semelhante é verificada em relação à Resolução ANTT nº 4.308/ 2014, que dispõe, tacitamente, sobre a sistemática de identificação dos passageiros dos serviços de transporte rodoviário e ferroviário de passageiros, mas que, no caso de inobservância das disposições nela constantes, sujeita a empresa infratora às penalidades previstas nas mesmas Resoluções ANTT nº 233/2003 e 3.075/2009 relativas ao transporte rodoviário.

Para a inobservância de grande parte das obrigações dispostas nos normativos, não se encontra tipificação da penalidade correspondente. Saliente-se que a Lei nº 10.233/2001 tipifica as sanções pelas infrações contra ela cometidas e pelo descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, mas não foi editado normativo regulamentador que detalhe as irregularidades que podem ser cometidas e que propicie o enquadramento dos dispositivos infringidos.

Encontram-se manuais sobre a fiscalização econômico-financeira e operacional, mas a operacional apenas no que se refere à via permanente, aos sistemas de segurança e ao material rodante e, mesmo assim, para o transporte de cargas. Isso se observa no Título II da Resolução ANTT nº 44/2002, segundo o qual a fiscalização é realizada sob três modalidades:

a) econômico-financeira – destina-se a verificar, entre outros, os aspectos societários, econômicos, contábeis, tarifários, securitários e tributários;
b) operacional – abrange os aspectos técnico-operacionais da execução do serviço de transporte ferroviário, notadamente no que se refere à via permanente, aos sistemas de segurança e ao material rodante; e

c) eventual – ocorre, sempre que necessário, em razão de motivos e fatos que a justifique.

A Resolução prevê que as fiscalizações ocorram em cada concessionária, não se referindo a permissionárias e autorizatárias, o que significa, para o transporte de passageiros, uma abrangência restrita às operadoras dos serviços que também detêm a concessão da infraestrutura viária e ainda sem contemplar a fiscalização da operação dos serviços propriamente ditos. No "Manual de Inspeções da Gecof", no âmbito da atividade de fiscalização do transporte ferroviário de cargas, encontra-se a observação de que, embora a prestação dos serviços em trens de passageiros esteja fora do rol de responsabilidades da Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas (Sufer), as verificações necessárias à segurança para a circulação desses trens serão objeto de atenção nas inspeções levadas a efeito com base nos procedimentos descritos no Manual (ANTT, 2013, p. 5).

A referência exclusiva às concessionárias de infraestrutura ferroviária e de transporte ferroviário de cargas também pode ser observada na Resolução ANTT nº 2.502/2007. De acordo com seus termos, a qualificação de todos os dados informados pelas concessionárias é feita mediante fiscalização, pelos técnicos da ANTT, com o apoio do RIF (art. 1º, § 4º), um subsistema do Saff que abrange:

a) o material rodante – estado de conservação dos componentes, disponibilidade para utilização, controle de manutenção, abandono, localização;
b) a malha ferroviária – estado de conservação, necessidade de investimentos e melhoramentos, capacidade de transporte, trens tipo trafegando; e
c) os imóveis – estado de conservação.

De forma paralela e independente da legislação específica do setor de transporte de passageiros, cabe destacar que o transporte não regular, que objetiva o transporte de trabalhadores, quando executado em desacordo com as normas legais específicas, é objeto do artigo 132, parágrafo único do Código Penal brasileiro, instituído pelo Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Ao dispor sobre os crimes contra a fé pública, especificamente sobre a falsidade de títulos e outros papéis públicos, o artigo 293, incisos V e VI, penaliza a falsificação, fabricação ou alteração, bem como o uso nessas condições, de: alvará ou qualquer outro documento relativo à arrecadação de rendas públicas ou a depósito ou caução pelo que o Poder Público seja responsável; bilhete, passe ou conhecimento de empresa de transporte administrada pela União, por estado ou município.

Ao todo foram encontrados 27 normativos pertinentes ao setor de transportes que trazem dispositivos que indicam infrações ou que estão relacionados com a possibilidade de cometimento de irregularidade que pode ser caracterizada como infração. O Quadro 2.4 mostra excertos desses normativos.

Diante de tantas possibilidades da ocorrência de infração, o setor carece de uma regulamentação que, quando de sua competência, as consolide e possibilite o enquadramento do dispositivo infringido na prestação dos serviços para a aplicação da respectiva penalidade.

2.4.7.2 Taxa de fiscalização

A Lei nº 10.233/2001, no artigo 77, inclui os produtos das arrecadações de taxas de fiscalização da prestação de serviços e da exploração de infraestrutura entre os itens que constituem receitas da ANTT. Contudo, na legislação atual não há previsão para a cobrança de taxa de fiscalização específica para a prestação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros.

2.4.7.3 Auditoria

A Lei nº 10.233/2001, em seus artigos 35 e 39, citados anteriormente, estabelece que os contratos de concessão e permissão devem refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e ter como cláusulas essenciais, entre outras, a relativa a procedimentos para auditoria do contrato.

De acordo com o § 6º da cláusula décima segunda dos contratos de concessão celebrados com a então Companhia Vale do Rio Doce – atual Vale S.A. – em 1997, para a exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de cargas e de passageiros na Estrada de Ferro Carajás e na Estrada de Ferro Vitória a Minas (ANTT, 1997, a, b), a concessionária é obrigada a encaminhar à concedente, até 30 de abril de cada ano, suas demonstrações financeiras publicadas, acompanhadas de relatório circunstanciado sobre a prestação do serviço concedido durante o ano anterior e do relatório dos auditores independentes.

Quanto aos normativos que tratam do assunto, a Resolução ANTT nº 44/2002 traz como competência da ANTT aprovar os programas de fiscalização, seus cronogramas de viagens e roteiros para vistorias e auditorias e supervisionar sua execução (Título II, art. 2º, parágrafo único). Para as concessionárias de ferrovias, a Resolução nº 2.495/2007 determina que, anualmente, sejam enviados à ANTT os Parece-

res de Auditores Independentes relativos às demonstrações financeiras (art. 1º, II), o que mostra uma conformidade com o estabelecido no contrato de concessão.

Nada mais é encontrado na legislação que discipline os procedimentos para a realização de auditorias, especialmente sobre os serviços de transporte ferroviário de passageiros.

2.4.8 Indicadores de desempenho e qualidade

2.4.8.1 Sistema de medição de desempenho e qualidade

Os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço aparecem como assunto de cláusulas consideradas essenciais do contrato de concessão, nos termos do artigo 23, II, da Lei nº 8.987/1995, como uma das formas de estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação e de incentivar a competitividade, incumbências estas atribuídas ao poder concedente pelo artigo 29 da mesma Lei.

Os contratos de concessão celebrados com a então Companhia Vale do Rio Doce – atual Vale S.A. –, em sua cláusula sexta, determina que a concessionária forneça regularmente à concedente as informações relativas ao seu desempenho. Essas informações vêm sendo fornecidas pela concessionária, conforme disposto nas Resoluções ANTT nº 44/2002 e nº 2.502/2007, descritas anteriormente no item relativo à gestão do banco de dados. No entanto, não há norma semelhante para permissionárias, nem um sistema de avaliação de desempenho e qualidade para os serviços de transporte ferroviário de passageiros.

A Resolução ANTT nº 44/2002, em seu Título XI, estabelece critérios para a avaliação anual do nível de Satisfação do Usuário (SU) quanto à prestação do serviço público de transportes ferroviários especificamente por concessionárias. Contudo, a ANTT vem realizando Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos serviços de transporte ferroviário de passageiros regulares e não regulares. Dos resultados da pesquisa são obtidos índices que podem servir para comparar o desempenho entre as operadoras e para acompanhar sua evolução.

A metodologia foi desenvolvida com base no artigo 3º, III, do Título XI acima mencionado. São calculados (ANTT, 2014):

a) Índice de Satisfação do Item (ISI);

b) Índice de Satisfação do Atributo (ISA); e

c) Índice Geral de Satisfação (IGS).

Para cada item de um atributo é calculado o ISI, considerando-se as avaliações feitas pelos usuários, o número de citações e o peso das avaliações. Da média dos ISI resulta o respectivo ISA. O IGS por empresa é o resultado da soma da importância relativa de cada atributo multiplicada pelo ISA, dividida por 100. Para os cálculos, são utilizados os atributos e itens relacionados no Quadro 1.15.

Quadro 1. 15 – Atributos e respectivos itens avaliados

Atributos	Itens
Atendimento da empresa	Facilidade para compra (acesso, tempo na fila, opções de pagamento)
	Facilidade para a troca (remarcação de passagens)
	Capacidade da equipe da empresa em resolver problemas
Conforto	Conforto do trem (poltronas, espaços internos, temperatura, etc.)
	Nível de ruído interno
	Tempo da viagem
Cortesia	Gentileza e educação dos funcionários (tripulação do trem, fiscais, bilheteiros, etc.)
Higiene	Limpeza do banheiro do trem
	Limpeza geral do trem (corredor, poltronas, etc.)
	Qualidade dos produtos e serviços oferecidos a bordo (lanches)
Confiabilidade da viagem	Experiências quanto à não ocorrência de quebras, problemas mecânicos e interrupção da viagem
	Integridade e segurança da bagagem (cuidado com o manuseio/arrumação da bagagem)
Pontualidade	Pontualidade (horário em que o trem parte e chega em relação ao programado)
Regularidade	Disponibilidade dos serviços (quantidade de viagens/horários na linha)
Segurança	Segurança com relação a assaltos
Modicidade tarifária	Preço da passagem
	Preço dos produtos (lanches) oferecidos a bordo
Atualidade dos trens	Estado de conservação do trem/vagões
Estações ferroviárias	Quantidade de paradas
	Tempo das paradas
	Segurança
	Limpeza, conservação e conforto das instalações, inclusive banheiros
	Serviço de informação e sinalização
	Qualidade dos produtos e serviços
	Preço dos produtos e serviços
	Facilidade de acesso (ônibus, táxi, estacionamento)
	Desnível e distância do trem em relação à plataforma

Fonte: ANTT (2014).

Além dos critérios para a avaliação do nível de Satisfação do Usuário em relação ao serviço prestado, a Resolução ANTT nº 44/2002, ao estabelecer procedimentos relativos às multas por infração às disposições previstas no RTF e nos contratos de concessão, determina, no artigo 17 do Título I, que a ANTT mantenha controle das infrações praticadas e das multas pagas para fins de avaliação dos serviços prestados.

2.4.8.2 Penalidades e incentivos

A aplicação de penalidades pelo descumprimento de metas de produção e de segurança, na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros, não foi encontrada na legislação brasileira de maneira clara e objetiva. Tampouco acerca da adoção de incentivos. Mesmo a pesquisa realizada pela ANTT para o cálculo do Índice Geral de Satisfação dos usuários, é tida como um instrumento de participação social, visando a promover a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a partir da opinião e das expectativas do público, e a aprimorar o planejamento e as ações regulatórias e fiscalizatórias da Agência, segundo consta no site da Agência.

Entretanto, é conveniente destacar que a Lei nº 11.079/2004 – conhecida como Lei das PPPs –, bem como a Lei nº 12.462/2011 – Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) –, faz menção à possibilidade de remuneração variável vinculada ao desempenho, de acordo com metas, padrões de qualidade, entre outros quesitos, estabelecidos em contrato. Mais especificamente, a Lei das PPPs, em seu artigo 6º, § 1º, dispõe:

> Art. 6º [...]
> § 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de **remuneração variável vinculada ao seu desempenho**, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012) (grifo nosso).

E a Lei do RDC, em seu artigo 10:

> Art. 10. Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida r**emuneração variável vinculada ao desempenho da contratada**, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. (grifo nosso).
> Parágrafo único. A utilização da remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela administração pública para a contratação.

A aplicação desses dispositivos tende a estimular a qualidade na prestação dos serviços públicos delegados, configurando-se em importante aliada à eficiência almejada.

2.4.9 Recursos humanos envolvidos com atividades de gestão e controle

2.4.9.1 Caracterização

2.4.9.1.1 *Agentes do órgão gestor*

A Lei nº 10.871/2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das agências reguladoras, estabelece a competência e qualificação profissional como um dos princípios a ser obedecido pelo desenvolvimento do servidor nos cargos de carreira (art. 10). Esse dispositivo é ratificado pelo artigo 2º do Decreto nº 6.530/2008 que regulamenta a progressão e a promoção para os servidores do quadro efetivo das agências reguladoras de que trata a mencionada Lei.

Como se pode depreender, não se trata de critérios para o ingresso no quadro de pessoal da Agência, que se limita ao preenchimento dos cargos criados nos termos do artigo 1º dessa Lei, onde há somente a indicação se de cargo de nível superior ou se de nível médio, e das atribuições voltadas às atividades a serem desempenhadas.

Essa situação reflete-se na legislação específica da ANTT, mais precisamente na Resolução ANTT nº 3.000/2009, que aprova o Regimento Interno e a Estrutura Organizacional da Agência, e na Resolução ANTT nº 1.235/2005, que estabelece critérios e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação de desempenho dos servidores da Agência, em estágio probatório, quer por ingresso na Agência, quer por remanejamento dentro de sua estrutura organizacional. Não há, portanto, referência a habilitações pessoais requeridas para a incumbência de tratar de assuntos específicos de áreas específicas, como a de gestão e controle dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, especialmente se for considerado que a gestão do transporte é uma atividade fora das competências características de uma agência reguladora, no entendimento tradicional da concepção legal de sua formação.

2.4.9.1.2 *Agentes das delegatárias*

Na legislação vigente, no que respeita à gestão e ao controle dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, a definição das características que devem ter

os agentes das delegatárias envolvidos com o desempenho das atividades pertinentes a essas áreas é encontrada somente no artigo 11 da Resolução ANTT nº 3.535/2010, segundo o qual, para exercer suas funções no SAC, o atendente deve ser capacitado com as habilidades técnicas e procedimentais necessárias para realizar o adequado atendimento ao consumidor. Isso inclui o uso de linguagem clara, proficiência em digitação, domínio da língua portuguesa, soletração e conhecimento das expressões utilizadas pelas pessoas com deficiência auditiva ou da fala.

2.4.9.2 Treinamento

2.4.9.2.1 *Agentes do órgão gestor*

A administração pública federal brasileira conta com uma política de desenvolvimento de pessoal, instituída pelo Decreto nº 5.707/2006, que tem, como um de seus instrumentos, o plano anual de capacitação (art. 5º, I). Seu objetivo, de acordo com o artigo 4º, § 1º, do Decreto nº 6.530/2008, é aprimorar a formação dos servidores do quadro efetivo e o desempenho das atividades de regulação no âmbito de atuação de cada agência reguladora.

A ANTT observa essa determinação, realizando programas de capacitação e desenvolvimento de pessoal em todos os níveis, em consonância com seu regimento interno aprovado pela Resolução ANTT nº 3.000/2009.

2.4.9.2.2 *Agentes das delegatárias*

A cláusula nona dos contratos de concessão dos serviços de transporte ferroviário de passageiros da Estrada de Ferro Carajás e da Estrada de Ferro Vitória a Minas define a manutenção de programa de treinamento de pessoal e de busca permanente de qualidade na prestação do serviço adequado e a manutenção de pessoal técnico e administrativo, próprio ou de terceiros, legalmente habilitado e em número suficiente para a prestação do serviço adequado como obrigações da concessionária.

A ANTT, por meio da Resolução ANTT nº 1.603/2006, estabeleceu critérios e procedimentos para fins de acompanhamento do treinamento do pessoal operacional e administrativo, próprio ou terceirizado, das concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas e de passageiros (art. 1º). As concessionárias de serviços de transporte de passageiros devem treinar seus empregados, incluindo os terceirizados, de acordo com o previsto no PAT e em conformidade com o Levanta-

mento das Necessidades de Treinamento (LNT) (arts. 4º e 9º). Para essa finalidade, devem ser alocados recursos financeiros equivalentes ao estimado para atendimento das necessidades operacionais e obrigações previstas nos contratos de concessão. Cabe à ANTT a fiscalização do cumprimento das exigências expostas na Resolução em pauta (art. 11).

O setor de transporte ferroviário não dispõe de um sistema de aprendizagem nos moldes do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), hoje restrito aos trabalhadores em transporte rodoviário ou transportador autônomo. O Senat foi criado pela Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, com função de, em colaboração com o Poder Público e com a iniciativa privada, gerenciar, desenvolver, executar, diretamente ou não, e apoiar programas voltados à aprendizagem desses trabalhadores, especialmente na preparação, treinamento, aprimoramento e formação profissional (art. 3º da Lei nº 8.706/1993).

2.5 Dimensão econômico-financeira

A dimensão econômico-financeira tem como objetivo traduzir em valores monetários os diversos temas das outras dimensões., pois é nesta dimensão que é quantificada, cada decisão que possa que foi tomada nas outras dimensões. Nesse documento serão mencionados os fatores que impactam as tarifas as despesas de custeio e de investimento; os subsídios necessários para cobrir custos operacionais e de capital, de forma a manter o sistema economicamente viável.

Os subsídios podem ser originados de fundos de incentivo ao transporte ou de dotações orçamentárias, previstas na lei orçamentária anual (LOA), providas pelo ente governamental responsável pelo sistema.

Esses estudos servirão para definir os indicadores de viabilidade dos empreendimentos sob ponto de vista econômico (superávit ou déficit) e financeiro (caixa).

A fixação de conceitos comuns sobre os componentes dos gastos e das receitas é importante para realizar uma análise comparativa padronizada entre as legislações brasileira e dos outros países. Desta forma, o diagnóstico da legislação brasileira foi estruturado com os seguintes tópicos:

a) custos e investimentos:
   - custos do direito de passagem e compartilhamento,
   - custos operacionais e de manutenção,

- custos socioambientais,
- seguros,
- responsáveis pelos custos,
- investimentos;

b) receitas e remuneração do capital:
- receitas operacionais,
- receitas alternativas,
- receitas acessórias,
- subsídios,
- incentivos fiscais,
- taxa de embarque (utilização/exploração das estações ferroviárias),
- remuneração dos fatores de produção,
- destinação dos recursos arrecadados de penalidades pecuniárias;

c) equilíbrio econômico-financeiro do contrato:
- cálculo tarifário/precificação,
- revisão e reajuste dos preços/tarifas (periodicidade),
- gratuidade e descontos,
- integração tarifária (câmara de compensação/gestor);

d) benefícios e prejuízos socioeconômicos:
- mensuração dos benefícios socioeconômicos;
- mensuração dos prejuízos socioeconômicos;
- balanço social e compensações.

No que tange às normativas mais importantes da legislação ferroviária brasileira, pouco foi encontrado sobre a dimensão econômico-financeira do transporte ferroviário de passageiros. A legislação ferroviária existente dá mais atenção ao transporte ferroviário de cargas.

As legislações relevantes encontradas sobre a dimensão econômico-financeira estão listadas no relatório Produto 1: Análise da legislação aplicável aos serviços de transporte ferroviário de passageiros (Relatório 1A-1). APÊNDICE B – Legislação brasileira em vigência, anterior à Constituição Federal de 1988 e APÊNDICE C – Legislação brasileira em vigência, posterior à Constituição Federal de 1988.

2.5.1 Custos e investimentos

Saber diferenciar custos e investimentos é um passo importante para a formação das bases tarifárias. Os custos são os dispêndios de curto prazo e os investimentos são os dispêndios de longo prazo.

2.5.1.1 Custos

A compreensão dos custos envolvidos em qualquer atividade econômica é essencial para o sucesso de qualquer empreendimento. Os custos são os valores gastos com bens e serviços para a produção de outros bens e serviços.

Serão abordados conceitos, leis, normas e resoluções referentes aos principais custos do transporte ferroviário de passageiros.

O Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros (Manucont) , aprovado na resolução ANTT nº 3.847 de 20 de junho de 2012, descreve a normatização e classificação das alocações e formas de rateio dos custos.

Essa normatização é importante para comparar os resultados dos serviços delegados, pois possibilitará parâmetros para futuramente instituir-se uma metodologia padronizada de apuração dos custos.

Segundo as definições do Manucont, o primeiro passo é separar os custos segundo as atividades desenvolvidas pela entidade:

> 5.4.1.1 Definição de Atividades de Custeio (1º passo)
> Atividades de custeio representam a alocação dos custos incorridos para os serviços correspondentes.
> De acordo com as definições da ANTT, os custos deverão ser alocados entre as atividades de custeio, para permitir o confronto dos gastos relacionados com as receitas das Concessionárias de Transportes Ferroviários de Cargas e Passageiros, conforme segue:
> 1. Transporte de Carga; e
> 2. Transporte de Passageiros.

Essa separação é importante para medir a rentabilidade de cada atividade, evitando que uma atividade acabe subsidiando a outra. A adoção desta premissa é essencial para que, numa eventual separação de atividades em empresas diferentes, exista um parâmetro para estabelecimentos de metas.

Depois de separadas as atividades os custos também necessitam de um agrupador de natureza dos gastos. O exemplo de agrupadores sugeridos pela ANTT no Manucont é colocado nos seguintes termos:

5.4.1.2 Definição de Natureza dos Gastos (2º passo)
Para fins dessa alocação é necessário definir a natureza dos gastos para determinar a qual serviço prestado o mesmo corresponde. Conforme estrutura definida pela ANTT, os custos devem ser alocados dentre os itens abaixo, que devem seguir a definição do Contrato de Concessão assinado entre a Concessionária e a ANTT:
1. Via Permanente;
2. Material Rodante – Locomotivas;
3. Material Rodante – Vagões de Carga;
4. Material Rodante – Carros de Passageiros;
5. Tração;
6. Centro de Controle Operacional;
7. Sinalização, Telecomunicação e Elétrica;
8. Estação, Pátios e Terminais; e
9. Outros.

Em seguida, o Manucont define a separação dos custos indiretos e critério de alocação de custos indiretos. As regras de diferenciação dos custos diretos e indiretos é a seguinte:

5.4.2 Regra de alocação dos custos diretos e indiretos
O custo direto permite ser alocado a uma atividade claramente identificável, então se registra o custo à conta de 3° grau da atividade correspondente de forma direta. Quer dizer, determina-se à atividade a que se refere (Transporte de Carga ou Transporte de Passageiros), e classifica conforme a natureza do gasto.
O custo indireto não permite ser alocado a uma atividade claramente identificável, dessa forma, deve ser alocado conforme os critérios de alocação definidos pela ANTT, conforme item 5.4.3 a seguir.

5.4.3 Critérios de alocação para custos indiretos definidos pela ANTT
A ANTT decidiu por adotar os seguintes critérios de alocação para a apropriação dos custos indiretos que não podem ser alocados diretamente às respectivas atividades. Estes critérios são passíveis de revisão de acordo com as atualizações futuras do Manual de Contabilidade e sugestões das Concessionárias.
Para a alocação dos custos indiretos, as Concessionárias deverão alocar os gastos por meio de direcionadores de custos. Direcionadores de custos são indicadores quantitativos de mensuração que representem o consumo de um recurso específico.
As Concessionárias deverão efetuar a alocação dos seus custos por meio dos seguintes direcionadores de custos:
1. Locomotiva/KM
Pela quilometragem percorrida por locomotiva.
O rateio Locomotiva/KM será utilizado para a apropriação dos custos no caso de Tração, atendendo aos serviços de transportes de cargas e passageiros.
2. Trem/KM
Pela quilometragem percorrida por trem.
O rateio Trem/KM será utilizado para a apropriação dos custos no caso de Sistema de Sinalização, Telecomunicação e Elétrica.
3. Tonelada/KM Bruta
Pela tonelada transportada por quilometragem.

> Quilometragem bruta refere-se ao peso transportado incluindo o peso das locomotivas.
> O rateio Tonelada/KM Bruta (incluindo peso das locomotivas) será utilizado para a apropriação dos custos de manutenção de via permanente.
> 4. Trem/Hora
> Pelo tempo percorrido por determinado trem. O rateio Trem/Hora será utilizado para a apropriação dos custos no caso de Equipagem (maquinista e auxiliar), quando não são exclusivos de um serviço [...].

Os direcionadores de custo são escolhidos em função da atividade pela empresa.

Essas diretrizes sugeridas no Manucont são importantes porque unificam os procedimentos adotados pelas concessionárias reguladas pela ANTT. Os procedimentos sugeridos estão alinhados com os pronunciamentos emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) sendo, portanto, aplicáveis a qualquer operadora ferroviária.

Custos do direito de passagem e compartilhamento

O conceito de direito de passagem também está estabelecido na resolução ANTT nº 3695, de 14 de julho de 2011 no artigo 2º inciso VI.

> VI - Direito de passagem: a operação em que uma concessionária, para deslocar a carga de um ponto a outro da malha ferroviária federal, utiliza, mediante pagamento, via permanente e sistema de licenciamento de trens da concessionária em cuja malha dar-se-á parte da prestação de serviço.

Os requisitos indispensáveis para a existência de direito de passagem estão na Resolução ANTT nº 3695, de 14 de julho de 2011 no artigo 4º

> Caracterizam-se como requisitos indispensáveis ao exercício do direito de passagem pela requerente, a disponibilidade de material rodante, de locomotivas equipadas com dispositivos eletrônicos embarcados compatíveis com os sistemas de sinalização e comunicação da cedente, e de equipagem que atendam às exigências técnico-operacionais mínimas estabelecidas pela cedente para a operação no trecho ferroviário pretendido, de acordo com as especificações do(s) trecho(s) constantes da Declaração de Rede e as normas técnicas vigentes.

Embora essa resolução não especifique o transporte de passageiros, sua metodologia é aplicável ao transporte de passageiros, porque trata do compartilhamento da infraestrutura ferroviária.

A sistemática ditada pela Resolução ANTT nº 3695, de 14 de julho de 2011 é apropriada para a regulação das relações entre as concessionárias de transporte fer-

roviário, pois a resolução contempla os elementos necessários para os estabelecimentos dos contratos operacionais específicos (COEs):

> Art. 7º São cláusulas essenciais do COE aquelas que estabeleçam:
> I - trecho ferroviário a ser utilizado, detalhando-se as características da via permanente, faixas, sistemas de sinalização e de comunicação;
> II - fluxo de transporte por tipo de operação de tráfego mútuo ou de direito de passagem;
> III - estimativa da carga a ser transportada em tonelada útil – TU e tonelada quilômetro útil – TKU;
> IV - faixas de circulação de trens negociadas, acompanhadas das margens de tolerância e respectivas penalidades pelo seu descumprimento, quando for o caso de compartilhamento por direito de passagem;
> V - composição do trem e a carga por eixo de locomotivas e vagões utilizados;
> VI - descritivo dos pátios e procedimento de intercâmbio de vagões, este quando for o caso de compartilhamento por tráfego mútuo;
> VII - descritivo de operações acessórias, quando aplicável;
> VIII - requisitos de desempenho operacional dos trens, destacando, quando for o caso, os tempos de carga e descarga, assim como a responsabilidade pela sua operação, acompanhados das margens de tolerância e respectivas penalidades pelo seu descumprimento, em conformidade com art. 12 alínea 'b' do Regulamento de Metas por Trecho;
> IX - valores das tarifas de direito de passagem ou tráfego mútuo, com discriminação das parcelas envolvidas, respeitados os princípios fixados no art. 12;
> X - valor das taxas de operações acessórias estabelecidas entre as partes, se houver;
> XI - prazo de vigência;
> XII - condições de manutenção de ativos utilizados no compartilhamento e respectivas penalidades pelo seu descumprimento; e
> XIII - cláusula de demanda firme da requerente perante a cedente e a respectiva penalidade pelo seu descumprimento, na hipótese do art. 9º, § 1º (Resolução ANTT nº 3695, de 14 de julho de 2011, art. 7).

No COE são definidos os direitos e as obrigações das partes, observados os aspectos técnicos, econômicos, de segurança, e de capacidade ociosa do trecho ferroviário utilizado.

O valor do custo desta operação conjunta é definido pelas partes envolvidas na prestação do serviço de transporte, e deve contemplar tanto os custos operacionais quanto a remuneração do capital empregado.

Conclui-se que a legislação referente ao custo de direito de passagem e compartilhamento é capaz de atender as situações atuais.

Pois os elementos necessários para a negociação entre as delegatárias, volumes, trechos ativos envolvidos constam da legislação atual.

Custos operacionais e de manutenção

São os custos inerentes à prestação do serviço de transporte ferroviário sen-

do que os principais componentes são: combustíveis e lubrificantes, manutenção de via permanente e material rodante, pessoal, sistemas de sinalização e comunicação.

A forma de contabilização está descrita no item 2.3.1.1.1 – Custos.

Custos socioambientais

A legislação econômico-financeira sobre esse tema, está na resolução ANTT nº 3.847, de 20 de junho de 2012. No entanto apenas são abordados os aspectos referentes à divulgação de dados socioambientais. Abaixo o modelo sugerido no Manucont das ferrovias:

Balanço Social
1 - Base de cálculo
Faturamento bruto
Receita liquida (RL)
Resultado operacional (RO)
Folha de pagamento bruta (FPB)
Folha de pagamento bruta - Total remunerações
Folha de pagamento bruta - Total pago as Companhias prestadoras de serviços
2 - Indicadores sociais internos
Alimentação
Encargos sociais
Previdência privada
Saúde
Segurança e Saúde no trabalho
Educação
Cultura
Capacitação e desenvolvimento provisional
Creches ou auxílio creche
Participação os lucros ou resultados
Outros
Total - Indicadores sociais internos
3 - Indicadores sociais externos
Educação
Cultura
Saúde e saneamento
Esporte
Combate à fome e segurança alimentar
Outros
Total de contribuições à sociedade
Tributos (Exceto encargos sociais)
Total - Indicadores sociais externos
4 - Indicadores ambientais
Investimentos relacionados com a produção/operação da Concessionária:
Investimentos em programas e/ou projetos externos:
Total de investimentos em meio ambiente
Quanto ao estabelecimento de metas anuais para minimizar resíduos, o consumo em geral na produção/operação e aumentar a eficácia na utilização de recursos, a Concessionária:
( ) Não possui metas ( ) Não possuía metas
( ) Cumpre de 0 a 50% ( ) Cumpriu de 0 a 50%
( ) Cumpre de 50 a 75% ( ) Cumpriu de 50 a 75%

> ( ) Cumpre de 75 a 100% ( ) Cumpriu de 75 a 100%
> 5 - Indicadores do corpo funcional
> Nº de colaboradores ao final do período
> Tempo de serviço % até seis meses % até seis meses
> % de seis meses a um ano
> % de seis meses a um
> ano
> % entre um e dois anos % entre um e dois anos
> % Entre dois e cinco anos % Entre dois e cinco anos
> % mais de cinco anos % mais de cinco anos (MANUCONT, p.336 e 337).

O modelo apresentado não possui uma conta específica para demonstração de valores socioambientais. A criação dessa conta seria uma melhoria importante a ser introduzida no Manucont.

Seguros

Seguro é todo contrato pelo qual uma das partes, o segurador, recebe um prêmio de seguro e se obriga a indenizar a outra parte, o segurado, em caso da ocorrência de determinado sinistro.

Como a operação ferroviária corre riscos potenciais de acidentes de grande monta, é obrigatório que a empresa ferroviária contrate apólices que cubram os riscos operacionais. Esta é uma obrigação que hoje está presente em todos os contratos das concessionárias de transporte ferroviário.

As formas de contratação e os tipos de apólices e as obrigatoriedades são reguladas pelo Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

> Art. 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de: (Regulamento)
> a) danos pessoais a passageiros de aeronaves comerciais;
> b) responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestre, fluvial, lacustre e marítima, de aeronaves e dos transportadores em geral;
> b) - Responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias fluvial, lacustre, marítima, de aeronaves e dos transportadores em geral. (Redação dada pela Lei nº 6.194, de 1974)
> b) responsabilidade civil do proprietário de aeronaves e do transportador aéreo; (Redação dada pela Lei nº 8.374, de 1991)
> c) responsabilidade civil do construtor de imóveis em zonas urbanas por danos a pessoas ou coisas;
> d) bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras pública;
> e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis; (Revogada pela Medida Provisória nº 2.221, de 2001)
> e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis;
> f) garantia do pagamento a cargo de mutuário da construção civil, inclusive obrigação imobiliária;
> g) edifícios divididos em unidades autônomas;

> h) incêndio e transporte de bens pertencentes a pessoas jurídicas, situados no País ou nele transportados;
> i) crédito rural; (Revogado pela Lei Complementar nº 126, de 2007)
> j) crédito à exportação, quando concedido por instituições financeiras públicas.
> j) crédito à exportação, quando julgado conveniente pelo CNSP, ouvido o Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX); (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 826, de 1969)
> l) - Danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não. (Incluída pela Lei nº 6.194, de 1974)
> l) danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não; (Redação dada pela Lei nº 8.374, de 1991)
> m) responsabilidade civil dos transportadores terrestres, marítimos, fluviais e lacustres, por danos à carga transportada. (Incluída pela Lei nº 8.374, de 1991)
> Parágrafo único. Não se aplica à União a obrigatoriedade estatuída na alínea "h" deste artigo (Incluído pela Lei nº 10.190, de 2001).

O transporte de passageiros em trilhos não está elencado nos seguros obrigatórios, devido ao disposto no Decreto-lei nº 802, de 28 de agosto de 1969, que isentou as ferrovias dessas obrigatoriedades.

Entretanto no item l do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 existe a obrigatoriedade do transportador manter uma apólice para que o passageiro que desejar possa contatar um seguro de danos pessoais.

Conforme disposto no Decreto nº 2.681, de 7 de dezembro de 1912 “as estradas de ferro serão responsáveis pela perda total ou parcial, furto ou avaria das mercadorias que receberem para transportar” ou seja são responsáveis pelas encomendas despachada pelo passageiro.

Para as empresas portadoras de autorização de operação de transporte não regular, é obrigatória a contratação de apólice de seguro de responsabilidade civil e facultativa de acidentes pessoais. O seguro deverá garantir aos segurados, durante a operação dos trens de passageiros com finalidade turística, o pagamento de indenização quando da ocorrência de riscos previstos e cobertos, conforme disposto no artigo 17 da Resolução nº 359, de 26 de novembro de 2003.

A normatização da forma de contabilização e apropriação do custo com seguros está no Manucont no item 6.2.8 Despesas antecipadas:

> 1.1.5.01.02 - Prêmios de Seguros a Apropriar
> Subconta: 1.1.5.01.04 - Alugueis Pagos Antecipadamente
> Subconta: 1.1.5.01.05 - Outros Custos e Despesas Pagos Antecipadamente
> Função Destina-se à contabilização: das aplicações de recursos em despe-

> sas ainda não incorridas e cujos benefícios ou prestação dos serviços fluirão à Concessionária em até doze meses do encerramento do período contábil, compreendendo:
> a) os pagamentos antecipados de encargos pelo desconto de títulos, até a efetiva realização dessas despesas pelo regime contábil de competência. Não serão incluídos os valores relativos aos encargos de dívidas a vencer, que serão contabilizados nas Subcontas retificadoras dos empréstimos e financiamentos correspondentes;
> b) os pagamentos antecipados de arrendamentos, concessões, aluguéis e empréstimos de bens vincendos, até a efetiva realização dessas despesas pelo regime contábil de competência;
> c) os pagamentos antecipados de prêmios de seguros vincendos, até a efetiva realização dessas despesas pelo regime contábil de competência; e Terá saldo sempre devedor, o qual indicará o total dos pagamentos antecipados.

Essa forma de contabilização está de acordo com os padrões internacionais de contabilidade.

Responsáveis pelos custos

O transporte de passageiros, por ser um serviço público, está sujeito ao artigo 175 da constituição federal

> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
> Parágrafo único. A lei disporá sobre:
> I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
> II - os direitos dos usuários;
> III - política tarifária;
> IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Para o transporte público urbano, as decisões que envolvem a composição da tarifa e consequentemente os custos são de responsabilidade do ente público que concedeu o serviço. Essa situação está elencada no parágrafo 5 do artigo 9º da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

> § 5º Caso o Poder Público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extra tarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intra-setoriais e inter-setoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo Poder Público delegante.

A Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que regula a outorga e as prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, a qual dispõe em seu artigo 35:

> Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O disposto no parágrafo acima demonstra a preocupação da legislação de atribuir ao causador dos custos a responsabilidade por arcar com o ônus financeiros.

2.5.1.2 Investimentos

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 e a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 definem os conceitos de infraestrutura do transporte que são, segundo o artigo 3º § 3º da Lei 12.587/2012:

> São infraestruturas de mobilidade urbana:
> I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metro, ferrovias, hidrovias e ciclovias;
> II - estacionamentos;
> III - terminais, estações e demais conexões;
> IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;
> V - sinalização viária e de trânsito;
> VI - equipamentos e instalações; e
> VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

A aquisição de todos os equipamentos apontados pelas duas legislações constituem investimentos para o funcionamento da estrutura de transporte.

Portanto, são considerados investimentos os dispêndios que gerem ou proporcionem aumento da capacidade produtiva ou da segurança do sistema ferroviário. Esses dispêndios podem ser efetuados sob a forma de:

a) aquisição, expansão, construção, modernização ou recuperação de bens;
b) implantação de sistemas de telecomunicação, sinalização, energia e informática.

Os valores dos investimentos são classificados como grupo não circulante no balanço patrimonial das empresas, sendo que os bens corpóreos são classificados como imobilizado e os direitos são classificados como intangível.

O anexo da revisão nº 2 do Manucont, aprovado pela Resolução ANTT nº 3.847, de 20 de junho de 2012 apresenta conceitos mais aprofundados sobre o tema, assim como regras de classificação e mensuração:

5.3.7 Imobilizado

Ativo imobilizado corresponde a bens tangíveis que:

a) são mantidos para uso na prestação de serviços ou para fins administrativos; e

b) se espera utilizar por mais de um período. Peças maiores e equipamentos sobressalentes devem ser classificados como ativo imobilizado quando a concessionária espera usá-los durante mais de um período. Peças separadas e equipamentos de manutenção que podem ser usados somente em um determinado item do ativo imobilizado devem ser registrados como imobilizado, apesar de muitas vezes estarem fisicamente armazenados em estoques.

Depois do reconhecimento como ativo, um item do imobilizado deve ser mantido pelo seu custo histórico, menos a depreciação acumulada e as provisões para redução ao valor recuperável.

O custo de um bem do imobilizado compreende:

a) preço de compra, inclusive impostos de importação e impostos não-recuperáveis sobre a compra, deduzidos de descontos comerciais e abatimentos;

b) custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso pretendido; e

c) custo estimado para desmontar, e remover o ativo e restaurar o local no qual está localizado, quando existir a obrigação futura para a concessionária.

O custo histórico inclui os gastos diretamente atribuíveis à aquisição dos itens e também pode incluir transferências do patrimônio de quaisquer ganhos/perdas de hedge de fluxo de caixa qualificados como referentes à compra de imobilizado em moeda estrangeira. O custo histórico também inclui os custos de financiamento relacionados com a aquisição de ativos qualificáveis.

O custo de um ativo de construção própria é determinado usando os mesmos princípios aplicáveis a um ativo adquirido. Os custos de quantidades anormais de desperdício de material, mão-de-obra ou outros recursos, incorridos na produção de um ativo, não devem ser incluídos no custo do mesmo.

Os custos subsequentes são incluídos no valor contábil do ativo ou reconhecidos como um ativo separado, conforme apropriado, somente quando for provável que fluam benefícios econômicos futuros associados ao item e que o custo do item possa ser mensurado com segurança. O valor contábil de itens ou peças substituídas é baixado. Todos os outros reparos e manutenções são lançados em contrapartida ao resultado do exercício, quando incorridos.

Os custos de manutenção de rotina de item do imobilizado que incluem, principalmente, mão-de-obra, bens de consumo e pequenas peças devem ser reconhecidos no resultado quando incorridos.

Integram o imobilizado os recursos aplicados ou já destinados a bens da natureza citada, mesmo que ainda não em operação, mas que se destinam a tal finalidade, tais como construções em andamento, importações em andamento, adiantamento para inversões fixas, etc. Esses bens apenas passam a ser depreciados quando estiverem em uso pela Concessionária.

A Concessionária deverá efetuar a revisão das vidas úteis e do valor residual. No mínimo a cada exercício, a administração deve manter e aprovar análise documentada que evidencie a necessidade ou não de alteração das expectativas anteriores (oriundas de fatos econômicos, mudanças de negócios ou tecnológicas, ou a forma de utilização do bem, etc.), a fim de solicitar ou não novas avaliações, com regularidade tal que as estimativas de vida útil e o valor residual permaneçam válidos em todos os exercícios. A avaliação da vida útil dos bens poderá ser solicitada pela ANTT".

[...]

5.3.9 Intangível

"O ativo intangível é um ativo não monetário identificável sem substância fí-

> sica que é controlado pela entidade como resultado de eventos passados e que se espera que o mesmo propicie benefícios econômicos futuro para a entidade.
> A Concessionária deve avaliar se a vida útil de um ativo intangível é definida ou indefinida e, no primeiro caso, a duração ou o volume de produção ou unidades semelhantes que formam essa vida útil. A Concessionária deve atribuir vida útil indefinida a um ativo intangível quando, com base na análise de todos os fatores relevantes, não existe um limite previsível para o período durante o qual o ativo deverá gerar fluxos de caixa líquidos positivos para a Concessionária. Nos casos das Concessionárias, e como há limitações do prazo de concessão, raramente isso será aplicável.
> A Concessionária deve reconhecer no ativo intangível os ativos da concessão que serão devolvidos ao poder concedente ao final do contrato de concessão, quando esses forem claramente elegíveis inclusive por dispositivos regulatórios e contratuais, além de atender a outros aspectos relacionados ao ICPC 01 que tratam de assuntos referentes ao controle do preço e para quais usuários os serviços de transporte serão prestados.

No que se refere aos aspectos ligados a investimentos, a legislação nacional está harmonizada com a legislação internacional.

2.5.2 Receitas e remuneração do capital

2.5.2.1 Receitas operacionais

As receitas operacionais correspondem ao valor obtido pela prestação dos serviços de transporte de passageiros, sendo representadas pelas tarifas cobradas diretamente dos usuários e autorizadas pelo Poder Concedente, e pelos subsídios que possam vir a complementar a tarifa em caso de interesse público.

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

No modelo federal a tarifa cobrada do usuário final é a principal fonte de receita operacional do transporte regular e não regular de passageiros.

Na apropriação contábil da receita devem ser seguidos os princípios contidos no Manucont. O manual determina que “o reconhecimento da receita proveniente de prestação de serviços é feito à medida que o serviço é prestado”. É importante salientar essa disposição porque a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que instituiu o vale transporte, obriga que as empresas forneçam antecipadamente a seus funcionários o valor necessário para o transporte correspondente a um mês. Desta forma, as empresas transportadoras acabam recebendo antecipadamente a receita

com a venda dos vales transportes, mas só reconhecem, nos seus balanços, a parcela referente aos transportes já realizados.

2.5.2.2 Receitas alternativas

São as receitas obtidas pelo uso da estrutura envolvida no transporte, sem depender da realização de operações de transporte. São exemplos destas receitas os aluguéis de uso de faixa de domínio, a travessia da faixa de domínio, a fixação de publicidade em estações e carro. A possibilidade de exploração de cada tipo de receita está atrelada ao tipo de delegação dada pelo poder concedente. A Lei nº 8.987/1995 trata esse tema em dois artigos: no artigo 11 está especificado que o poder concedente poderá prever a existência de receitas alternativas visando à modicidade tarifária. Já o artigo 18 inciso VI prevê que editais de licitações devem conter “as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados".

2.5.2.3 Receitas acessórias

São receitas geradas em decorrência da existência da receita operacional, sendo que um serviço adicional é prestado concomitantemente ao serviço de transporte. São exemplos destas receitas a venda de seguros, transporte de bagagem excedente ao peso permitido, refeições e decorrentes de outras atividades comerciais. A Lei nº 8.987/1995 trata esse tema em dois artigos: no artigo 11 está especificado que o poder concedente poderá prever a existência de receitas alternativas visando à modicidade tarifária. Já no artigo 18 inciso VI prevê como uma cláusula que deve ser especialmente regulada nos editais. Para execução destas receitas poderão ser contratados terceiros conforme previsto no artigo 25, parágrafo 1º.

2.5.2.4 Subsídios

Subsídios são os valores que o ente público aporta para cobrir a diferença entre a tarifa cobrada do usuário e os custos efetivamente realizados no transporte. Essa definição está de acordo com o parágrafo 3º do artigo 9 º da Lei nº 12.587/2012:

> § 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifá-

rio.

Alguns subsídios podem ter como origem fundos de desenvolvimento. É o caso do artigo 1º Decreto-lei nº 343, de 20 de dezembro de 1967, que estabelece um fundo de desenvolvimento do transporte ferroviário que recebe 15,2% do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos.

2.5.2.5 Incentivos fiscais

Os incentivos fiscais são aqueles decorrentes de renúncia de parte da receita pelo ente público. Um exemplo de incentivo fiscal é o Decreto-lei nº 2.180, de 4 de dezembro de 1984, que concede isenção dos impostos de importação e sobre produtos industrializados aos bens de capital importados por empresas concessionárias dos serviços de transporte ferroviário ou metroviário de passageiros ou de carga.

Atualmente existe o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento a Infraestrutura (Reidi) que foi criado por meio da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007. O Reidi reduz os custos da Contribuição para o Programa de integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas aquisições de material rodante.

Os incentivos podem ser utilizados pelo governo como uma forma de alavancar os investimentos necessários tanto para atualização tecnológica quanto para as melhorias de condições de transporte.

2.5.2.6 Utilização e exploração das estações ferroviárias

A cobrança da taxa de embarque tem como justificativa a remuneração da prestação dos serviços e da utilização de instalações e facilidades existentes nos terminais de passageiros, com vistas ao embarque, desembarque, orientação, conforto e segurança dos usuários.

2.5.2.7 Remuneração dos fatores de produção

A tarifa é o principal item de remuneração dos fatores de produção. Ela deve cobrir todos os custos e despesas existentes na operação de transporte de passageiros e, garantir lucratividade para pagar o custo do capital empregado. Existem outros tipos de receitas que podem servir para a remuneração dos fatores de produ-

ção. É o caso das receitas acessórias ao transporte e das receitas alternativas. Porém estas receitas só existem se houver um cenário econômico e operacional que possibilitem a sua exploração. Tanto a tarifa quanto as receitas alternativas e acessórias estão ligadas diretamente à exploração do serviço delegado.

Outra possibilidade existente é a indenização dos valores residuais dos bens a serem utilizados na prestação do serviço público, que não puderam ser amortizados em virtude da vida útil de tais investimentos ultrapassar o prazo do contrato de concessão. Normalmente esses investimentos visam a manter a qualidade e atualidade do serviço e, portanto, não podem estar restritos ao prazo do contrato de concessão.

O dispositivo legal que trata da remuneração dos fatores de produção é a lei geral das concessões, Lei nº 8.897 de 13 de fevereiro de 1995. Nela estão estabelecidas, no capítulo IV – Da política tarifária, as principais regras referentes as tarifas que serão praticadas ao longo do contrato de concessão. Nesse capítulo está prevista a existência de reajustes para recompor o equilíbrio econômico financeiro do contrato, bem como o realinhamento das tarifas nos casos de alterações nas legislações tributárias. Nos capítulos V (art. 15-I e 18-VIII) e VI (art. 23 incisos IV e XI), estão previstas cláusulas visando à remuneração dos investimentos não amortizados que continuarão a ser utilizados no serviço público.

Sobre investimentos não amortizados é que reside uma certa insegurança por parte do investidor, pois não existe clareza nos critérios de quais bens serão julgados pelo concedente como reversíveis e por qual valor será calculada a indenização. Estas dúvidas fazem que sejam reduzidos ao mínimo necessário os investimentos nos anos finais do contrato de concessão.

2.5.2.8 Destinação dos recursos arrecadados de penalidades pecuniárias

As penalidades aplicadas às concessionárias são revertidas para a conta única do tesouro nacional, sem uma destinação específica. Tal determinação está contida na Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 2 de 22/05/2009 artigo 1º

> Art. 1º Ficam instituídos os formulários da Guia de Recolhimento da União - GRU, na forma dos anexos I, II e III desta Instrução Normativa.
> § 1º Os formulários mencionados no caput serão utilizados, obrigatoriamente, para o recolhimento de receitas e demais valores à Conta Única do Tesouro Nacional, respeitado o disposto no § 3º deste artigo.

> § 2º Nos casos devidamente comprovados em que características operacionais inviabilizem a utilização da GRU, a Coordenação-Geral de Programação Financeira poderá, em caráter excepcional, submeter à avaliação do Secretário do Tesouro Nacional pedido de autorização para a arrecadação de receitas em documento distinto.
> § 3º O disposto neste artigo não se aplica às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional - PGFN, recolhidos mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF e Guia da Previdência Social - GPS.

A criação de algum mecanismo que propiciasse o retorno dos valores das penalidades pecuniárias para a atividade de transporte de passageiros seria um avanço para o setor.

2.5.3 Equilíbrio econômico-financeiro do contrato

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos baseia-se na premissa que a prestação (encargo) do contratado e a contraprestação pecuniária da Administração Pública estarão sempre equilibradas.

Assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 37 inciso XXI que

> Art. 37. [...]
> XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei de Concessões nº 8.987/1995, em seu artigo 29, determina que incumbe ao poder concedente “homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato”.

Os contratos firmados após a lei das concessões preveem mecanismos de revisão das tarifas. Dessa forma, em sintonia com a legislação vigente, verifica-se que praticamente todos os contratos preveem que, além dos reajustes previstos em contrato, as tarifas de referência poderão ser revistas a cada cinco anos.

Portanto cabe ao poder concedente realizar os estudos para que o contrato esteja sempre equilibrado e não cause enriquecimento não previsto, na relação entre o poder concedente e concessionário.

2.5.3.1 Cálculo tarifário e precificação

Atualmente o cálculo tarifário é atrelado ao valor que foi definido nos leilões de concessão de serviço público, sendo a tarifa válida pelo prazo de concessão. Essa tarifa é anualmente reajustada pelo índice de correção pactuado no contrato de concessão ou, no caso de alteração na legislação tributária que impacte nos valores das tarifas.

O dispositivo legal que regula essa situação é a lei geral das concessões. Lei nº 8.897 de 13 de fevereiro de 1995 em seu capítulo IV – Da política tarifária, onde estão explicitadas as principais regras referentes as tarifas que serão praticadas ao longo do contrato de concessão.

> Capítulo IV
> DA POLÍTICA TARIFÁRIA
>
> Art. 8º (VETADO)
>
> Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.
> § 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.
> § 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
> § 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.
> § 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.
> § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.
>
> Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.
> Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.
> Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A precificação é elaborada pela empresa participante da licitação, sendo que o menor preço é um dos critérios utilizados para o julgamento do vencedor. Estas si-

tuações também estão contidas no capítulo V da Lei nº 8.897 de 13 de fevereiro de 1995 nos artigos 14 e 15.

Para o transporte não regular a precificações é livre, não existe poder concedente.

2.5.3.2 Revisão e reajuste dos preços e tarifas

A Lei de Concessões nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, no artigo 18 inciso VIII, estabelece que os contratos de concessão a serem firmados deverão conter regras de reajuste e revisão de tarifa. O artigo 29 da mesma lei, determina que incumbe ao poder concedente "homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato". Portanto, deve ser uma preocupação do poder concedente estabelecer com clareza nos editais, qual será o prazo e a forma tanto do reajuste, quanto da revisão de tarifas.

Para as concessões regulares de transporte ferroviário de passageiros, reguladas pela ANTT, os reajustes de preços são anuais, conforme previsto na Resolução ANTT nº 1.212, de 30 de novembro de 2005. A resolução estabeleceu a sistemática de reajustes anuais, em data coincidente com o início da operação de cada concessionária, com base na variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Embora o parágrafo 2º do artigo 9º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, preveja que "os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro", tal situação não acontece na prática. Falta na uma melhor regulamentação definindo prazo, metodologia e parâmetros para que tais revisões de tarifas ocorram.

2.5.3.3 Gratuidade e descontos

Atualmente os idosos que possuam renda inferior a dois salários mínimos têm direito a ocupar até dois assentos (Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000) por veículo, Se esses assentos já estiverem ocupados terão desconto de 50% no valor da passagem. A Resolução ANTT nº 2030, de 23 de maio de 2007 dispõe sobre os procedimentos a serem observados na aplicação do Estatuto do Idoso, no âmbito dos serviços de transporte ferroviário interestadual regular de passageiros.

Também existe a gratuidade para crianças de até 5 anos completos desde que não ocupem assento (art. 42 do Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996).

Conforme previsto na Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, as pessoas com deficiência física, mental, visual ou auditiva, comprovadamente carentes (renda familiar mensal de até um salário mínimo per capta), têm direito à gratuidade em dois assentos em cada comboio do serviço convencional de transporte ferroviário interestadual regular de passageiros. Os assentos devem ser preferencialmente nos lugares da frente. Para obter esse benefício é necessário que a pessoa com deficiência esteja cadastrada no programa passe livre do governo federal.

As pessoas com deficiência física, mental, visual ou auditiva tem assegurado tratamento prioritário e diferenciado dos demais passageiros (Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004).

Aos jovens deficientes de baixa renda também é assegurado o direito de a reserva de duas vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda; ou a reserva de duas vagas por veículo com desconto de 50%, no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas gratuitas.

Conforme disposto no artigo 13 da Lei nº 8.537, de 5 de outubro de 2015,

> ao jovem de baixa renda serão reservadas duas vagas gratuitas em cada veículo, comboio ferroviário ou embarcação do serviço convencional de transporte interestadual de passageiros e duas vagas com desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens, a serem utilizadas depois de esgotadas as vagas gratuitas.

Existem gratuidades que são concedidas para Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho em serviço de transportes de qualquer natureza, inclusive os explorados pela União, Distrito Federal, estados e municípios conforme disposto no artigo 34 do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002.

Importante salientar que as gratuidades só podem ser instituídas se houverem fontes de custeio conforme previsto no artigo 35 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995,

> Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2.5.3.4 Integração tarifária

As quatro concessões de transporte ferroviário de passageiros regulares no âmbito federal não contemplam atualmente integrações com outros modais ou outras concessionárias em relações que demandem a existência de um órgão gestor destas relações.

A Lei nº 12.587/2012 traz como uma de suas diretrizes a "integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades", modelo que é aplicado em algumas regiões metropolitanas do país.

2.5.4 Benefícios e prejuízos socioeconômicos

Qualquer atividade econômica impacta a comunidade envolvida com benefícios e prejuízos econômicos e sociais.

O setor de ferrovias possui poucos instrumentos capazes de mensurar esses impactos na sociedade. O que existe atualmente é limitado aos demonstrativos, que veremos no tópico a seguir.

2.5.4.1 Mensuração dos benefícios e prejuízos socioeconômicos

Na legislação brasileira não existe uma separação específica nos demonstrativos que permita a mensuração dos benefícios socioeconômicos, pois esses valores estão agregados pela visão apenas contábil. O Manucont, contém uma sugestão de demonstrativo que deve constar como parte das demonstrações financeiras a serem divulgadas pelas entidades. O demonstrativo da Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC T) 15, instituindo informações de natureza social e ambiental, está reportado no item 2.3.1.1.4.

Embora exista tal demonstrativo, sua divulgação não é obrigatória. Para disseminar essas informações é necessária uma regulamentação que a torne obrigatória, com parâmetros claros para o preenchimentos dos demonstrativos.

2.5.4.2 Balanço social e compensações

O Balanço Social apresenta informações qualitativas e quantitativas da empresa. É um mecanismo utilizado para tornarem públicas as intenções e compromissos da empresa, visando a dar transparência a suas ações no exercício da responsabilidade social corporativa (RSC). Embora esse tema seja atual ele ainda é pouco

explorado. O único normativo encontrado foi a Resolução ANTT nº 3.847, de 20 de junho de 2012 que apresenta, no manual de contabilidade, um modelo do balanço social para ser utilizado para as empresas do setor ferroviário. Porém não existe um detalhamento acerca do preenchimento e obrigatoriedade de divulgação.

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 1.003/04 determina que todas as entidades, independentemente de porte, que queiram demonstrar à sociedade a sua responsabilidade social, devem divulgar Informações de Natureza Social e Ambiental.

Porém nenhuma empresa está obrigada a fazê-lo. Aquelas, porém, que optarem pela apresentação devem adotar as regras estabelecidas pela Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC T) 15.

2.6 Dimensão operacional e tecnológica

Conforme prescreve o artigo 6º, § 1º e § 2º, da Lei Federal nº 8.987, de 3 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, a prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiro pressupõe, entre outros requisitos, aplicação de tecnologia e operação, de forma, seja o serviço satisfatório ao pleno atendimento ao usuário, cumprindo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas. A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

A exploração do transporte ferroviário de passageiros sob jurisdição da ANTT centra-se principalmente no Subsistema Ferroviário Nacional (art. 3º e 20º da Lei nº 12.379/2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV), do qual integram as ferrovias existentes ou planejadas, pertencentes aos grandes eixos de integração interestadual, inter-regional e internacional, que satisfaçam a pelo menos um dos seguintes critérios:

a) atender grandes fluxos de transporte de carga ou de passageiros;
b) possibilitar o acesso a portos e terminais do Sistema Federal de Viação;
c) possibilitar a articulação com segmento ferroviário internacional;
d) promover ligações necessárias à segurança nacional.

Na essência, a operação ferroviária de passageiros engloba todos as atividades necessárias para que um usuário se desloque de um local a outro com utilização do Subsistema Ferroviário Nacional, ao menos em um de seus trechos. A movimentação do necessário veículo ferroviário deve atingir seu objetivo com segurança e pontualidade, sendo de vital importância que todos os componentes participantes do processo trabalhem em sincronia. Fazem parte da operação não só o carro que conduzirá o passageiro, como também, todo processo de aquisição de bilhete, recepção e controle nas estações de embarque/desembarque, controle de circulação segura da composição (trem) em que se situa o carro de passageiro, serviços a bordo e nas estações e outros mais. Percebe-se, assim, a diversidade de esforços, tecnologias, recursos e qualificações envolvidos na atividade.

Os níveis tecnológicos envolvidos na operação podem ser muito avançados, como é o caso de trens que podem se deslocar com velocidade de 300 km/hora, ditos de alta velocidade, oferecendo conforto e, ao mesmo tempo, um percurso de média/longa distância em tempo reduzido, praticamente semelhante ou inferior ao deslocamento aéreo, se for considerado o posicionamento e as facilidade de entrada/saída que podem ser oferecidas pelo sistema. Para tanto, o nível de sofisticação e complexidade é elevado, de forma a garantir conforto e segurança.

Pode-se também lembrar a complexidade tecnológica e operacional dos equipamentos, de forma a anular ou reduzir agressividade ao meio ambiente e aumentar a eficiência energética.

Este tópico cuida da exposição da legislação federal pertinente ao transporte ferroviário de passageiros, sob o enfoque operacional e tecnológico. Para melhor entendimento e comparação com boas práticas internacionais, com vista à sua adoção futura, foram considerados cinco subitens que tratam:

a) da tipologia e classificação da prestação do serviço, tais como, regularidade, forma de utilização da infra/superestrutura, características da demanda, distância de deslocamento, tecnologia adotada;
b) dos veículos – material rodante – utilizados diretamente no transporte, tais como, carros e locomotivas, e ainda veículos auxiliares empregados para manutenção das vias, transporte de materiais e outros;
c) das instalações fixas necessárias ao transporte ferroviário de passageiros, tais como: vias férreas, estações, centro de controle operacional (CCO), pátios de manobras e de cruzamentos e oficinas de manutenção;

d) do pessoal necessário à prestação do serviço, por sua vez, especializados em atendimento nos materiais rodantes (condução dos trens, controle e atendimento aos passageiros e outros) e nas instalações fixas (sinalização e controle de circulação dos trens, atendimento aos passageiros e outros);
e) dos serviços de apoio à operação, tais como, monitoração e controle da circulação dos trens, bilhetagem, atendimento comercial e aos passageiros a bordo, transporte de cargas e bagagens e outros.

O enfoque da dimensão tecnológica e operacional está intrinsecamente interligada às outras dimensões do estudo, de forma que certa superposição é inevitável, mas, também, muitas vezes, apropriada por referimento na precisa exposição do texto.

A proposição deste item, com a exposição da legislação federal atinente ao transporte ferroviário de passageiro, sob o enfoque tecnológico operacional, visa a cumprir uma etapa intermediária com vista a um dos objetivos finais do trabalho, qual seja, a identificação das limitações e/ou deficiências da atual legislação federal, bem como da necessidade de adequação do sistema brasileiro no que diz respeito à tecnologia e operação ferroviária.

2.6.1 Tipologia e classificação da prestação do serviço

Para efeito de padronização, homogeneidade e, também, facilidade futura no confronto da legislação brasileira federal com aquelas de âmbito estadual e municipal, bem como as diversas legislações internacionais analisadas na procura de identificar boas práticas a serem introduzidas na legislação federal brasileira, este tópico exporá, a seguir, algumas classificações e terminologias já adotadas amplamente em nosso sistema regulatório para o transporte ferroviário de passageiros.

Será, ainda, orientador para o gerenciador da base de dados que conterá a legislação brasileira e estrangeira referente ao transporte ferroviário de passageiros, para possibilitar ao usuário a seleção orientada por filtros conformados com: a regularidade da prestação do serviço; a utilização da infra/superestrutura; a característica da demanda; a distância do deslocamento e a tecnologia adotada.

Observa-se que, de acordo com as tipologias apresentadas, tanto a tecnologia, como a operação, poderão ser bastante diferenciadas.

2.6.1.1 Regularidade

O serviço de transporte ferroviário de passageiro pode ser classificado quanto à regularidade de ocorrência do transporte oferecido, ou seja, será considerado regular aquele ofertado em datas e horários pré-estabelecidos quanto à periodicidade – continuada ou sazonal – e à frequência – diária, semanal ou outra. Interessante observar que essa definição não foi encontrada na legislação e regulamentação federal, embora seja sempre, tacitamente, considerada. No Brasil existem hoje, segundo informações constantes do site da ANTT, quatro linhas de trens regulares, com as características apresentadas no Quadro 1.16.

Quadro 1. 16 – Trens regulares

Trecho	UF	Extensão	Operadora
Corcovado/Cosme Velho	RJ	3,8 km	ESFECO Administração Ltda.
Curitiba/Morretes/Paranaguá	PR	110 km	Serra Verde Express Ltda. (operada na rede sob concessão da América Latina Logística do Brasil S.A. – ALL)
Parauapebas/São Luis	PA/MA	870 km	Estrada de Ferro Carajás – EFC
Vitória/Belo Horizonte	ES/MG	664 km	Estrada de Ferro Vitória a Minas – EFVM

Fonte: adaptada da ANTT (2015d).

Também segundo o site da ANTT,

> Com relação à prestação **não regular** dos serviços de transporte ferroviário de passageiros a ANTT emitiu a Resolução nº 359, de 26/11/2003, por meio da qual estabeleceu procedimentos relativos à operação dos trens turísticos, histórico-culturais, e comemorativos. Os trens turísticos e os histórico-culturais caracterizam-se por contribuírem para a preservação do patrimônio histórico e da memória das ferrovias e operam durante todo ano, enquanto os trens comemorativos caracterizam-se pela realização de um evento específico e isolado.

O Quadro 1.17 apresenta esses serviços.

Quadro 1. 17 – Trens turísticos e culturais autorizados no período de 2004 a 2015

(continua)

Trecho	UF	Extensão	Operadora	Resolução	Publicação
São João Del Rei/Tiradentes	MG	12 km	Ferrovia Centro Atlântica (FCA)	468	22/03/2004
São Lourenço/Soledade de Minas	MG	10 km	Associação Brasileira de Preserva-	2.675	28/04/2008

			ção Ferroviária (ABPF)		
Passa Quatro/Coronel Fulgêncio	MG	10 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	2.688	08/05/2008
Ouro Preto/Mariana	MG	18 km	Ferrovia Centro Atlântica (FCA)	1.437	08/05/2006
Bento Gonçalves/Carlos Barbosa	RS	48 km	Empresa Giordani Ltda.	484	05/04/2004
Tubarão/Imbituba/Urussanga	SC	159 km	Sociedade Amigos da Locomotiva a Vapor – Museu Ferroviário de Tubarão	965	25/05/2005
Rio Negrinho/Rio Natal	SC	42 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	1.545	04/08/2006
Piratuba/Marcelino Ramos	SC/RS	26 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	1.583	21/08/2006
Ponta Grossa/Guarapuava/Cascavel	PR	505 km	Serra Verde Express Ltda.	2.685	08/05/2008
Campo Grande/Indubrasil (km 859) a Corumbá (km 1.300)	MS	441 km	Serra Verde Express Ltda.	3.045	27/02/2009
Brás/Mooca	SP	3 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	1.293	01/02/2006
Campinas/Jaguariúna	SP	23,5 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	1.549	04/08/2006
Prolongamento Campinas/Jaguariúna	SP	1,5 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	1.649	10/10/2006
Assis/ Paraguaçu Paulista/Quatá	SP	60 km	Prefeitura de Paraguaçu	2.636	07/04/2008
Paranapiacaba	SP	304 m	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	2.892	22/09/2008

Quadro 1.17 – Trens turísticos e culturais autorizados no período de 2004 a 2015

(conclusão)

Trecho	UF	Extensão	Operadora	Resolução	Publicação
Rio Grande da Serra/Paranapiacaba	SP	12 km	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM)	3.556	09/08/2010

Estação de Viana (km 613,7)/Estação de Araguaia (km 567,7)	ES	46 km	Serra Verde Express Ltda.	3.374	12/01/2010
Morretes/Antonina	PR	17 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	1.494	03/07/2006
São José do Rio Preto/Eng. Schmitt	SP	10,5 km	Pref. de São José do Rio Preto	2.459	07/12/2007
Paraíba do Sul/Cavaru	RJ	14 km	Prefeitura de Paraíba do Sul	508	30/04/2004
Rio Pardo /Cachoeira do Sul	RS	56 km	Movimento Civil de Preservação Ferroviária (MCPF)	716	31/08/2004
Campo Grande/Corumbá	MS	459,58 km	Agência de Gestão e Integração de Transportes (Agitrams)	509	06/05/2004
Montenegro/Guaporé/Estrela	RS	106 km	Ferrotur Passeios Turísticos Ltda.	2.922	17/10/2008
Matias Barbosa, Juiz de Fora, Ewbank da Câmara, Santos Dumont, Antônio Carlos, Barbacena, na região da Zona da Mata e Campos das Vertentes	MG	125,331 km	OSCIP - Movimento Nacional Amigos do Trem (MNAT)	3.609	22/12/2010
Guararema/Luiz Carlos	SP	5,5 km	Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF)	4.688	30/04/2015

Fonte: ANTT (2015).

2.6.1.2 Utilização da infra/superestrutura

A prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros pela outorgada pode ocorrer em vias próprias ou de terceiros e com uso restrito ou não (uso compartilhado) para transporte de cargas.

No caso de uso de vias de terceiros, hoje, vias já concedidas para gestão e exploração do serviço de transporte de carga e passageiro, a utilização seria realizada em janelas da capacidade ociosa, sem responsabilidade com a manutenção da infra/superestrutura e com o gerenciamento da circulação. Com a aplicação do modelo de *open access* o operador do transporte de passageiro também não cuidaria da infra/superestrutura e da circulação e desenvolveria o transporte nas janelas (capacidade) adquiridas.

A utilização de vias já concedidas ao transporte de cargas, para a exploração de transporte de passageiros, em janelas de capacidade ociosa, não está, explicita-

mente, regulada. Toda regulamentação pertinente, atualmente em vigor, tal como, aquela para o Operador Ferroviário Independente (OFI) (Resolução ANTT nº 4.348/2014, que disciplina a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas não associado à exploração de infraestrutura ferroviária) cuida, exclusivamente, do transporte de cargas, embora não haja vedação à exploração do transporte de passageiros. Este assunto será melhor desenvolvido na seção que trata de instalações fixas – vias.

2.6.1.3 Característica da demanda

Em relação à característica da demanda, o transporte será classificado, conforme as áreas geográficas que atenda em: urbano/metropolitano; regional; interestadual e internacional.

A jurisdição da ANTT abrange as duas últimas classificações, mas pode, sob condições especiais em que as classes se superpõem, estar envolvida nas demais. Por exemplo, um possível transporte de passageiros no modal ferroviário entre as cidades de Brasília/DF e Luziânia/GO, com utilização de trecho da malha federal concedida à FCA, interligando o Distrito Federal com Goiás, classifica-se como interestadual e, ao mesmo tempo, possui conotações urbanas e regionais.

2.6.1.4 Distância de deslocamento

Quanto à distância de deslocamento, o transporte ferroviário de passageiros pode ser tipificado como de curta, média ou longa distância, podendo assumir para cada uma delas, características diversas, bem como estar sujeita a legislações e regulamentações distintas.

2.6.1.5 Tecnologia adotada

As tecnologias a serem adotadas, podem variar bastante, conforme as tipologias já apresentadas, entretanto, neste tópico, elas foram relacionadas, essencialmente, com a velocidade de deslocamento desejada. Assim classificam-se como trens convencionais (até 80 km/h), de média velocidade (entre 80 e 200 km/h) e de alta velocidade (a partir de 200 km/h). Observa-se que os valores citados não são rígidos ou regulamentados, mas relacionam-se com uma orientação básica atual com relação às características de projeto, em especial, para as vias e controle de circulação, para o material rodante e para a fonte de energia de tração.

2.6.1.6 Outras possíveis classificações

Outra possível tipologia para caracterizar o transporte ferroviário de passageiro é distinguindo-o segundo a fonte energética da tração que pode ser, por exemplo, elétrica, eletrodiesel, hidráulica, eletromagnética, etc. Nesse caso, as tecnologias envolvidas e os projetos diferenciam-se em vários aspectos, devendo-se levar em conta o tipo de uso, eficiência, disponibilidade da fonte, impacto ambiental e outras considerações. Hoje, por exemplo, há majoritariamente, para o transporte urbano de passageiros: redes e composições eletrificadas; para o transporte de cargas e de passageiros a longa distância ou interestaduais: eletrodiesel. As atividades operacionais podem, em cada caso, ser bem diferenciadas.

2.6.2 Material rodante

Denomina-se material rodante todos os equipamentos que se locomovem sobre a via permanente. No caso de transporte de passageiros, destacam-se os carros, as locomotivas e aqueles destinados à manutenção e segurança para o caso de operadores de transporte ferroviário de passageiros que também sejam responsáveis pelas vias. Importantes assuntos que envolvem esse item são as características gerais do veículo; a tecnologia embarcada; o consumo e fontes energéticas; deslocamento de passageiros entre os vagões; acessibilidade; sanitários; bagagens e transporte de pequenas cargas; trens mistos de transporte de passageiros e de cargas, além dos serviços a bordo como internet, alimentação, etc.

O Regulamento dos Transporte Ferroviários (RTF), aprovado pelo Decreto Federal nº 1.832, de 4 de março de 1996, determina em seu artigo 13 que:

> Art. 13. A Administração Ferroviária é obrigada a manter a via permanente, **o material rodante**, os equipamentos e as instalações em adequadas condições de operação e de segurança, e estar aparelhada para atuar em situações de emergência, decorrentes da prestação do serviço de transporte ferroviário (grifo nosso).

Entende-se por Administração Ferroviária, para efeito do RTF, a empresa privada, o órgão ou entidade pública competentes, que já existam ou venham a ser criados, para construção, operação ou exploração comercial de ferrovias.

O RTF, também prevê nos artigos 35 e 36 que:

> Art. 35. [...] os trens serão providos de espaço e instalações compatíveis com a demanda que receberem, de forma a atender aos padrões de conforto, higiene e segurança dos usuários, observadas as normas vigentes.
>
> Art 36 Os trens e as estações terão obrigatoriamente letreiros, placas ou quadro de avisos contendo indicações de informações sobre os serviços, para esclarecimento dos passageiros.

Outra observação importante diz respeito à manutenção preventiva e corretiva do material rodante, cujo detalhamento será relatado em outras dimensões deste Relatório. Vale assinalar que a tecnologia e a operação incluem, mais vizinhas, algumas atividades relacionadas diretamente à manutenção preditiva, ou seja, aquela que busca se adiantar ao momento de realização de uma preventiva planejada, ou mesmo antever uma situação iminente de estrago ou de acidente, antecipando-se e evitando reparo de dano (manutenção corretiva). É o caso de dispositivos de via que avaliam, registram e informam, na passagem do trem, condições de rolamento, de rodas e outras. Também é o caso de monitoração instrumental, por exemplo, em locomotivas ou em encanamentos para dispositivos de frenagem em carros.

Carros de passageiros:

- tecnologia e características físicas

Não foram encontrados na legislação federal ou em sua regulamentação, detalhamentos sobre tecnologias e características físicas para os carros de passageiros. Por analogia, foi verificado o caso especial do transporte de carga considerada perigosa. Ambos transportes – passageiros e produtos perigosos – apresentam situações de gravidade acentuadas em casos de acidente. Produtos perigosos, por potencializarem o estrago ou alcance em acidentes (caso, por exemplo, do transporte de combustíveis). Passageiros, pelo simples fato de colocar em risco a integridade física das pessoas, no limite, com exposição de risco à própria vida. Assim, nestas situações, os cuidados preventivos devem ser mais intensos do que aqueles adotados quando a carga transportada é mercadoria.

Para o transporte ferroviário de cargas perigosas, existe regulamentação especifica (Resolução ANTT nº 2.748/2008) que impõe algumas exigências ou restrições relativas ao material rodante (vagões e locomotivas), tais como aquelas dispostas nos artigos indicados:

a) a concessionária equipará sua frota, ou o sistema de via permanente ou outros sistemas de seu trecho operacional, de acordo com a conveniência

tecnológica e privilegiando a segurança operacional, com dispositivos ou sistemas de detecção de descarrilamento com ação de parada manual ou automática (art. 8º);

b) é proibido o uso de engates rotativos em vagões transportando produtos perigosos. Os vagões tanques empregados no transporte de produtos perigosos devem ser dotados de engates fixos e que evitem o desacoplamento vertical em decorrência de acidentes (art. 9º);
c) nas inspeções de pátio realizadas antes da viagem, com os vagões carregados, deve ser verificada a altura dos engates dos vagões-tanque. Em hipótese alguma a diferença entre as alturas de dois engates a serem acoplados pode ser maior que 90 mm (art. 10);
d) a concessionária manterá atualizado e disponível para a ANTT todos os registros de manutenção preventiva, preditiva e de reparo de seu material rodante utilizado no transporte de produtos perigosos (art. 11);
e) nas revisões e inspeções, os testes das válvulas de descarga dos vagões-tanques deverão seguir as normas pertinentes estabelecidas pelo fabricante ou em regulamentação brasileira (art. 11);
f) nos trechos desprovidos de circuito de via, as composições trafegarão providas do equipamento EOT (*end of train*) – em plenas condições e as locomotivas devem ter seus registradores de velocidade devidamente aferidos e em pleno funcionamento (art. 12).

A Resolução ANTT nº 359, de 26 de novembro de 2003, que dispõe sobre os procedimentos relativos à prestação não regular e eventual de serviços de transporte ferroviário de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, estabelece em seu artigo 2° que

> o transporte ferroviário de passageiros, de caráter não regular e eventual, será autorizado pela ANTT, por solicitação da entidade interessada, mediante a apresentação de requerimento, acompanhada da documentação

Que inclui, entre outros, relação do material rodante a ser utilizado, acompanhada de laudo técnico idôneo comprovando o atendimento às condições de segurança necessárias ao transporte de passageiros.

Entende-se que as características físicas dos carros de passageiros devem ser regulamentados com maiores detalhes, levando em consideração as condições

de segurança desejadas, tanto para o transporte regular como para o eventual, incluindo tecnologias empregadas, características físicas e tipologias operacionais. Uma possibilidade bem adequada seria o estabelecimento de padrões e o registro de empresas responsáveis pela certificação periódica.

- trem misto

O RTF, artigo 48, diz que, “na composição de trem misto, os carros de passageiros serão separados dos vagões por, no mínimo, um vagão fechado vazio".

- comunicação

O RTF estabelece em seu artigo 38 que “durante o percurso, os passageiros serão sempre avisados das baldeações, das paradas e do período destas, bem como de eventuais alterações dos serviços”. Dessa forma, os carros devem dispor de mídias que permitam o atendimento ao dispositivo legal.

- categorias de conforto e serviços

A respeito de trens de transporte de passageiros com atividades predominantemente turísticas, hoje existentes e classificados pela regulação (Resolução ANTT nº 359, de 26 de novembro de 2003) como não regulares, aplicam-se a Lei Federal nº 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Esse instrumento legal dispõe em seu artigo 29 caber ao Ministério do Turismo, ouvidos os demais órgãos competentes sobre a matéria, fixar as condições e padrões para a classificação em categorias de conforto e serviços dos veículos terrestres e embarcações para o turismo; e os padrões para a identificação oficial a ser usada na parte externa dos veículos terrestres.

Sobre o transporte regular não foram encontrados na legislação federal ou em sua regulamentação detalhamentos de classificação em categorias de conforto e serviços.

- pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida

A Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, determina em seu artigo 16 que “os veículos de

transporte coletivo deverão cumprir os requisitos de acessibilidade estabelecidos nas normas técnicas específicas". A regulamentação desta Lei dá-se pelo Decreto nº 5.296/2004, determinando em seu artigo 42 que "a acessibilidade nos serviços de transporte coletivo metro ferroviário e ferroviário obedecerá ao disposto nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT".

A Lei Federal nº 8.899, de 29 de junho de 1994, conforme seu artigo 1º, concede passe livre às pessoas com deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Está lei é regulamentada pelo Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000, que em seu artigo 1º diz, "as empresas permissionárias e autorizatárias de transporte interestadual de passageiros reservarão dois assentos de cada veículo, destinado a serviço convencional, para ocupação das pessoas beneficiadas pela lei nº 8.899".

Conforme artigo 16 da Portaria nº 261 GM-MT, de 03/12/2012, que disciplina a concessão e a administração do benefício de passe livre à pessoa com deficiência, comprovadamente carente, no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros:

> Art. 16. Para o atendimento dos beneficiários de Passe Livre da pessoa com deficiência, serão reservados nos veículos que operam os serviços regulares de transporte interestadual de passageiros, nas modalidades rodoviária, ferroviária e aquaviária, dois lugares por veículo tipo "convencional", **localizados preferencialmente na primeira fila de poltronas, visando facilitar o acesso da pessoa com deficiência**. (grifo nosso).
> § 1º Na hipótese de a pessoa com deficiência não tiver condições de viajar sozinha, desde que manifestado no ato da reserva de lugar, a transportadora deverá disponibilizar condições para que o beneficiário viaje devidamente acompanhado de outro passageiro pagante.
> § 2º Quando, por restrições da própria deficiência, o beneficiário de passe livre se declarar impossibilitado de viajar nos lugares previamente reservados, a transportadora deverá disponibilizar condições para que a viagem se realize em outro lugar, respeitado o disposto nesta Portaria.

Conforme estabelece a Lei Federal nº 11.126, de 27 de junho de 2005, em seu artigo 1°,

> é assegurado à pessoa portadora de deficiência visual usuária de cão guia o direito de ingressar e permanecer com o animal nos veículos de todas as modalidades de transporte interestadual e internacional com origem no território brasileiro, desde que observadas certas condições impostas pela mesma Lei."

O Decreto nº 5.904, de 21 de setembro de 2006, regulamenta a referida lei e

prevê em seu artigo 1°, § 5º, que

> no transporte público, a pessoa com deficiência visual acompanhada de cão-guia ocupará, preferencialmente, o assento mais amplo, com maior espaço livre à sua volta ou próximo de uma passagem, de acordo com o meio de transporte.

Não há, no entanto, exigência de requisito físico para posicionamento ou especialização do assento.

- idosos

A Lei Federal nº 10.741, de 1° de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, assegura (art. 39) aos maiores de 65 anos a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares. Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade. Nos veículos de transporte coletivo, serão reservados 10% dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

A regulamentação (Resolução ANTT nº 2.030/2007) que dispõe sobre procedimentos a serem observados na aplicação do Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741/2003 e Decreto nº 5.934/2006) no âmbito dos serviços de transporte ferroviário interestadual regular de passageiros prevê em seu artigo 2º a reserva de duas vagas gratuitas em cada comboio ferroviário aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos, benefício este garantido em todos os horários dos serviços convencionais. Todavia, para esse atendimento, não há impacto nas características físicas do carro convencional, uma vez inexistir distinção entre as características físicas do assento normalmente utilizado, qualquer que seja a categoria de conforto e serviços. Observa-se, ademais, que a reserva prevista não é por carro, mas por comboio, ou seja, composição ou trem constituído por um ou mais carros.

- crianças

O RTF estabelece em seu artigo 42 que, viajarão gratuitamente, crianças de até 5 anos completos, desde que não ocupem assento.

- prioridade de atendimento

A Lei Federal nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, prevê em seu artigo 1º que

> as pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo, nas empresas concessionárias de serviços públicos, terão assegurados atendimento diferenciado e prioritário por meio de serviços individualizados.

Para essas pessoas (art. 3º), as empresas públicas de transporte e as concessionárias de transporte coletivo reservarão assentos, devidamente identificados. E conforme artigo 5º, os veículos de transporte coletivo a serem produzidos após doze meses da publicação desta Lei serão planejados de forma a facilitar o acesso a seu interior.

2.6.3 Instalações fixas

As instalações fixas incluem a infraestrutura e a superestrutura, tais como, vias permanentes, instalações de apoio, imóveis e as obras de arte especiais. Sendo assuntos desse item a sinalização; os sistemas de controle operacional; as vias exclusivas duplas e compartilhadas, incluindo preferência de passagem; características que influem na velocidade; o compartilhamento de vias por serviços diferentes e os critérios para operação em cruzamentos em nível; as estações ferroviárias, pátios e oficinas, como também a acessibilidade nestas instalações.

A Lei Federal nº 12.587/2012, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana, lista em seu artigo 3º, § 3º, como infraestruturas de mobilidade urbana:

a) vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;
b) estacionamentos;
c) terminais, estações e demais conexões;
d) pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;
e) sinalização viária e de trânsito;
f) equipamentos e instalações; e
g) instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e di-

fusão de informações.

O RTF, aprovado pelo Decreto Federal nº 1.832, de 4 de março de 1996, determina em seu artigo 13 que:

> Art. 13. A Administração Ferroviária é obrigada a manter a via permanente, o material rodante, os equipamentos e as instalações em adequadas condições de operação e de segurança, e estar aparelhada para atuar em situações de emergência, decorrentes da prestação do serviço de transporte ferroviário.

Entende-se por Administração Ferroviária, para efeito do RTF, a empresa privada, o órgão ou entidade pública competentes, que já existam ou venham a ser criados, para construção, operação ou exploração comercial de ferrovias.

Observação importante diz respeito à manutenção preventiva e corretiva das instalações fixas, em especial, das vias, cujo detalhamento será relatado em outras dimensões neste Relatório. Vale assinalar que a tecnologia e a operação incluem, mais vizinhas, algumas atividades relacionadas diretamente à manutenção preditiva, ou seja, aquela que busca se adiantar ao momento de realização de uma preventiva, ou mesmo antever uma situação iminente de estrago ou de acidente, antecipando-se assim à ocorrência e reparo do dano (manutenção corretiva). É o caso de instruções aos maquinistas durante as viagens para que comunique ao CCO situações, por exemplo, de erosões severas, animais soltos ou indício de incêndio na faixa de domínio.

2.6.3.1 Vias

A prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros pela outorgada pode ocorrer em vias próprias ou de terceiros e com uso restrito ou não para transporte de cargas. Em âmbito de transporte de passageiros sob jurisdição federal, utilizando malha própria, hoje, existem, em caráter de operação regular, duas concessões para transporte compartilhado de cargas pesadas e de passageiros, quais sejam, as ligações entre Parauapebas/PA e São Luiz/MA (EFC – Estrada de Ferro Carajás) e entre Belo Horizonte/MG e Vitória/ES (EFVM – Estrada de Ferro Vitória-Minas). Ambas utilizam vias próprias, além de todos os demais recursos (carros, tração, pessoal, sistemas de sinalização e controle de circulação). Em operação regular, no transporte de passageiros, há, ainda, uma empresa (Serra Verde Express Ltda.) autorizada a circular na malha concedida à ALL Malha Sul, no trecho

Curitiba/Morretes/Paranaguá, com base em um Contrato Operacional Específico (COE) no qual são estabelecidos os critérios operativos, remuneração, recursos compartilhado, responsabilidades e outras cláusulas.

Os demais transportes de passageiros, hoje, ocorrem em vias de malhas concedidas a terceiros, sob a forma de autorização para operação eventual/não regular em malhas concedidas para transporte de cargas, em cujos contratos de concessão encontra-se cláusula prevendo condições para transporte de passageiros.

A utilização de vias já concedidas ao transporte de cargas, para a exploração de transporte de passageiros, em janelas de capacidade ociosa, não está, explicitamente, regulada. Toda regulamentação pertinente, atualmente em vigor, tais como, aquela para o Operador Ferroviário Independente (Resolução ANTT nº 4.348/2014, que disciplina a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas não associado à exploração de infraestrutura ferroviária) ou para a elaboração de Contrato Operacional Específico (COE), cuidaram exclusivamente do transporte de cargas, embora não haja vedação à exploração do transporte de passageiros. Recomenda-se, assim, caso julgado necessário, que tenham suas cláusulas estendidas para contemplar o detalhamento técnico operacional específico para o transporte, regular ou não, de passageiros. É o caso, por exemplo, do Regulamento das Operações de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo (Resolução ANTT nº 3.695/2011) que disciplina os procedimentos relativos ao compartilhamento de infraestrutura ferroviária e de recursos operacionais visando à integração operacional do Subsistema Ferroviário Nacional. Nesse dispositivo, a definição de Direito de Passagem (art. 2º, item VI) atem-se ao transporte de cargas, enquanto estabelece que o compartilhamento de infraestrutura ferroviária ou de recursos operacionais dar-se-á mediante tráfego mútuo ou, na sua impossibilidade, mediante direito de passagem; e que o compartilhamento, na modalidade de direito de passagem, poderá ser feito de forma a garantir que uma concessionária possa receber ou entregar cargas na malha de outra concessionária. Nitidamente os termos da Resolução cuidam do transporte de cargas.

2.6.3.1.1 *Tecnologia e características físicas*

Ainda com relação à utilização de vias já concedidas, mormente para exploração do transporte de cargas, há que se referir às condições específicas da via férrea que devem ser exigidas para o transporte de passageiros, mais restritas. É semelhante, embora com menos restrições exigíveis, o caso do transporte de produtos

perigosos, para o qual existe regulamentação especifica (Resolução ANTT nº 2.748/2008) que estabelece procedimentos e parâmetros técnicos complementares a serem adotados pelas concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário de cargas, nos trechos da malha ferroviária onde for realizado transporte de produtos perigosos.

Dessa forma, a Resolução ANTT nº 2.748/2008 estabelece em seu artigo 4º que:

> Art. 4º Nos trechos utilizados para o transporte de produtos perigosos, a superestrutura da via permanente respeitará às seguintes características técnicas e medidas mínimas:
> I - os trilhos não podem apresentar desgastes superiores a 25% da área do boleto, exceto quando o módulo de resistência permitir. No caso de trilhos esmerilhados por método científico, serão permitidos desgastes de até, no máximo, 55% da área do boleto;
> II - as juntas devem estar devidamente conservadas, com desnivelamento pontual máximo de 20 mm, com, no mínimo, dois parafusos em cada barra, devidamente apertados na tala, com arruelas de pressão e porcas, corretamente fixadas em dormentes em boas condições. Não deve ser executado nas juntas, furos ou cortes de trilhos à maçarico. Não é admitido intercalar, em qualquer junta, perfis de trilhos objetivando diminuir o espaçamento entre os trilhos no seu interior, salvo em situação emergencial;
> III - o lastro deve ser em pedra bitolada respeitando os padrões e limites definidos pelas normas da ABNT. Admite-se lastro de escoria de alto forno;
> IV - serão obrigatoriamente dotados de placas de apoio todos os dormentes novos a serem assentados em curvas com raio inferior a 250m;
> V - os trechos de fixação rígida suscetíveis de caminhamento de trilhos que possam comprometer a estabilidade da via, deverão estar devidamente retensionados.
> VI - os dormentes em obras-de-arte especiais metálicas devem ser fixados objetivando reter movimentos prejudiciais à grade ferroviária;
> VII - é obrigatória a utilização de contra-trilhos e de espaçadores de dormentes nas vias sem lastro sobre pontes, pontilhões e viadutos metálicos com vão superior a 6m, cujas grades estejam apoiadas nas longarinas;
> VIII - a via deve ter ombro de lastro que lhe garanta a necessária ancoragem da grade, tanto no sentido longitudinal como transversal de maneira a evitar caminhamento de linha - desquadramento de dormentes - e reduzir a possibilidade da ocorrência de flambagem lateral;
> IX - nos trechos em tangente, entre dois dormentes inservíveis deve haver, no mínimo, dois dormentes bons em seqüência, limitados a taxa de 20% de dormentes inservíveis;
> X - nos trechos em curva, entre dois dormentes inservíveis deve haver, no mínimo, três dormentes bons em seqüência, limitados as seguintes taxas de dormentes inservíveis:
> a) 20% para curvas com raio maior ou igual a 350 (trezentos e cinqüenta) metros;
> b) 15% para curvas com raio maior que 250 (duzentos e cinqüenta) metros e menor que 350 (trezentos e cinqüenta) metros; e
> c) 10% para curvas com raio menor ou igual a 250 (duzentos e cinquenta) metros.
> XI - em pontes, pontilhões e viadutos metálicos, entre dois dormentes inservíveis deve haver, no mínimo, cinco dormentes bons, limitados a taxa de 10% de dormentes inservíveis.

Vale ressaltar também que o transporte ferroviário de passageiros requer, além das características físicas necessárias à segurança, uma atenção especial ao conforto. Esse aspecto está intimamente ligado as características físicas da via como problemas de vibrações excessivas, causada por imperfeições entre o contato roda e trilho, e mudanças bruscas da aceleração centrípeta, causada por curvas ou rampas mal dimensionadas entre outros aspectos que causam desconforto ao passageiro.

2.6.3.1.2 *Inspeções e testes*

A mesma Resolução ANTT para o transporte de produtos perigosos, estabelece em seu artigo 5º que "a Concessionária deverá realizar, no mínimo uma vez por ano, teste de ultrassom nas vias por onde trafegam trens transportando produtos perigosos, mantendo, a qualquer tempo, os resultados disponíveis para a ANTT". Essa obrigação deveria, também, ser exigida para as vias em que se realiza o transporte ferroviário de passageiros. A Agencia, quando julgar necessário, pode solicitar o referido teste em trechos específicos da via. Ainda mais, em trechos ferroviários com tráfego de produtos perigosos em que a ANTT considere indispensável um exame mais detalhado do conjunto da via, esta poderá solicitar à Concessionária o teste de verificação do módulo u , ou seja, do indicador de elasticidade da via permanente, cujo valor, medido em kg/cm^2, pode ser verificado somente por meio de testes de carga em campo.

2.6.3.2 Compartilhamento de via

O RTF determina em seu artigo 6º:

> Art. 6º As Administrações Ferroviárias são obrigadas a operar em tráfego mútuo ou, no caso de sua impossibilidade, permitir o direito de passagem a outros operadores .
> § 1° As condições de operação serão estabelecidas entre as Administrações Ferroviárias intervenientes.

A resolução ANTT nº 359, de 26 de novembro de 2003, que dispõe sobre os procedimentos relativos à prestação não regular e eventual de serviços de transporte ferroviário de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, estabelece em seu artigo 7º que:

> Art. 7º O uso compartilhado de vias para a prestação do serviço de transporte ferroviário não regular em malha concedida será objeto de Contrato Operacional Específico (COE), firmado entre a concessionária e o autorizatário, observados os aspectos técnico operacionais, econômicos e de segurança.
> Parágrafo único. Em se tratando de malha não concedida, a detentora da via deverá manifestar formalmente sua anuência à utilização do respectivo trecho.

Estabelece ainda, referido normativo em seu artigo 9º:

> Art. 9º O Contrato Operacional Específico deverá conter, claramente, dentre outras, cláusulas relativas a:
> I. trechos ferroviários a serem utilizados;
> II. valor acordado entre as partes para a remuneração do uso da infraestrutura ferroviária e das instalações;
> III. fluxos estimados e roteiros previstos para circulação do trem;
> IV. composição do trem;
> V. indicações das estações ferroviárias a serem utilizadas;
> VI. responsabilidade pela operação e manutenção dos equipamentos e instalações;
> VII. responsabilidade por eventuais acidentes; e
> VIII. sanções em caso de interrupção, atraso ou descumprimento contratual.

Entende-se haver lacuna regulamentar para os termos do Contrato Operacional Específico (COE) a ser firmado entre concessionárias de malhas em operação (ou detentores de malha ou gestores de malha) para o compartilhamento do uso com operadores de transporte regular de passageiros, embora a Resolução ANTT nº 3.695/2011 estabeleça em seu artigo 7º as cláusulas essenciais para COEs a serem firmados entre concessionárias (cedente e requerente), as quais são direcionadas ao transporte de cargas:

> Art. 7º São cláusulas essenciais do COE aquelas que estabeleçam:
> I - trecho ferroviário a ser utilizado, detalhando-se as características da via-permanente, faixas, sistemas de sinalização e de comunicação;
> II - fluxo de transporte por tipo de operação de tráfego mútuo ou de direito de passagem;
> III - estimativa da carga a ser transportada em tonelada útil – TU e tonelada quilômetro útil – TKU;
> IV - faixas de circulação de trens negociadas, acompanhadas das margens de tolerância e respectivas penalidades pelo seu descumprimento, quando for o caso de compartilhamento por direito de passagem;
> V - composição do trem e a carga por eixo de locomotivas e vagões utilizados;
> VI - descritivo dos pátios e procedimento de intercâmbio de vagões, este quando for o caso de compartilhamento por tráfego mútuo;
> VII - descritivo de operações acessórias, quando aplicável;
> VIII - requisitos de desempenho operacional dos trens, destacando, quando for o caso, os tempos de carga e descarga, assim como a responsabilidade pela sua operação, acompanhados das margens de tolerância e respectivas penalidades pelo seu descumprimento, em conformidade com art. 12 alínea

> 'b' do Regulamento para Pactuar as Metas de Produção por Trecho e Metas de Segurança para as Concessionárias de Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas;
> IX - valores das tarifas de direito de passagem ou tráfego mútuo, com discriminação das parcelas envolvidas, respeitados os princípios fixados no art. 12;
> X - valor das taxas de operações acessórias estabelecidas entre as partes, se houver;
> XI - prazo de vigência;
> XII - condições de manutenção de ativos utilizados no compartilhamento e respectivas penalidades pelo seu descumprimento; e
> XIII - cláusula de demanda firme da requerente perante a cedente e a respectiva penalidade pelo seu descumprimento.

2.6.3.3 Expansão da malha ferroviária

No caso de expansão do Sistema Ferroviário Nacional, mediante futuras outorgas para construção de infra/superestrutura e exploração de serviço de transporte de passageiros, com ou sem compartilhamento para transporte de cargas, há necessidade de estabelecer uma regulamentação especifica que cuide, entre outras matérias, dos aspectos operacionais e tecnológicos para atender ao Princípio da Atualidade, previsto no artigo 6º, e seus parágrafos, da Lei Federal nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e que compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

2.6.3.4 Estações

2.6.3.4.1 *Tecnologia e características físicas*

O artigo 35 do RTF diz que

> as estações, seus acessos, plataformas serão providos de espaço e instalações compatíveis com a demanda que receberem, de forma a atender aos padrões de conforto, higiene e segurança dos usuários, observadas as normas vigentes.

A Resolução ANTT nº 359, de 26 de novembro de 2003, que dispõe sobre os procedimentos relativos à prestação não regular e eventual de serviços de transporte ferroviário de passageiros com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa, estabelece em seu artigo 6° que:

> Art. 6° As estações ferroviárias, seus acessos, plataformas e os trens turísticos serão providos de espaços e instalações compatíveis com a demanda que receberem, de forma a atender aos padrões de conforto, higiene, segurança e necessidades especiais dos usuários.

Para a prestação regular de serviços de transporte ferroviário de passageiros, foi encontrado dispositivo semelhante na Lei Federal nº 8.987, de 3 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da CF/1988, a prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiro deve cumprir as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas.

Sugere-se que, para ambas modalidade de transporte de passageiros – regular e eventual – regulamente-se critérios mais detalhados para que sejam, nas estações e outras instalações fixas, atendidos os princípios e padrões desejados e estabelecidos legalmente, além de outras especificidades para, por exemplo, recepção e atendimento de deficientes.

2.6.3.4.2 *Comunicação nas estações*

O RTF determina, nos artigos 36 e 37, que:

a) as estações terão obrigatoriamente letreiros, placas ou quadro de avisos contendo indicações de informações sobre os serviços, para esclarecimento dos passageiros (art. 36);
b) a Administração Ferroviária deverá transmitir aos usuários as informações a respeito da chegada e partida os trens e demais orientações. As estações dos serviços de transporte urbano ou metropolitano serão providas de comunicação sonora para transmissão de avisos aos usuários (art. 37).

2.6.3.4.3 *Condições de acesso e permanência nas estações*

Segundo o RTF, artigo 41, “a Administração Ferroviária poderá impedir a entrada ou permanência, em suas dependências, de pessoas que se apresentem ou se comportem de forma inconveniente”.

O artigo 40 diz também que é

> vedada a negociação ou comercialização de produtos e serviços nas estações e instalações, exceto aqueles devidamente autorizados pela Administração Ferroviária. É proibida também a prática de jogos de azar ou de ativi-

dades que venham a perturbar os usuários.

2.6.3.4.4 *Pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida*

A Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. A regulamentação desta Lei dá-se pelo Decreto nº 5.296/2004, determinando, nos artigos 34 e 35, entre outras matérias, que:

a) os sistemas de transporte coletivo são considerados acessíveis quando todos os seus elementos são concebidos, organizados, implantados e adaptados segundo o conceito de desenho universal, garantindo o uso pleno com segurança e autonomia por todas as pessoas (art. 34);
b) a infraestrutura de transporte coletivo a ser implantada deverá ser acessível e estar disponível para ser operada de forma a garantir o seu uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 34, parágrafo único);
c) os responsáveis pelos terminais, estações, pontos de parada e os veículos, no âmbito de suas competências, assegurarão espaços para atendimento, assentos preferenciais e meios de acesso devidamente sinalizados para o uso das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 35).

2.6.4 Pessoal

Neste item são relacionadas e descritas as principais atividades executadas para realização do transporte ferroviário de passageiros, sob enfoque tecnológico e operacional, com vista a identificar a tipologia dos recursos humanos que as realizam e a existência (ou inexistência, quando ajuizada necessária) de mandamentos legais e regulamentação referentes.

2.6.4.1 Instituições de treinamento, formação e conhecimento

Por hipótese, assume-se que todo pessoal envolvido tenha passado pelo processo capacitatório de treinamento e reciclagem, conforme Resolução ANTT nº 1.603/2006, que estabelece critérios e procedimentos para o acompanhamento do treinamento do pessoal operacional e administrativo, próprio ou de terceiros, das

concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de cargas e de passageiros.

As diretrizes legais e regulatórias a respeito de capacitação e treinamento são descritas e identificadas no item específico deste Relatório que cuida da dimensão de gestão e controle. Todavia, quando necessário habilitação específica para a tarefa, bem como controles inerentes à execução dos serviços afetos diretamente à tecnologia e operação haverá menção ou lembrança, de forma a tornar mais evidente a efetiva necessidade de habilitação, benefício da capacitação prévia ou a necessidade de que haja uma reavaliação do processo ou reciclagem.

De forma análoga procede-se quanto aos aspectos de segurança, cuja legislação e regulamentação são apresentadas na seção específica do Relatório. Assim, por exemplo, no caso do transporte ferroviário de produtos perigosos, a Resolução ANTT nº 2.748/2008 prevê em seus artigos 15 e 16 a existência de Plano de Gerenciamento de Riscos e o Plano de Atendimento de Situações de Emergência. Essas atividades serão abordadas no item referente a segurança.

2.6.4.2 Material rodante

2.6.4.2.1 *Condução*

Para condução dos trens de passageiros, o maquinista e seu auxiliar, caso haja, devem estar regularmente aptos para a atividade. Não foram encontrados na legislação federal, para condução de trens de passageiros, a exemplo dos processos, modalidades e instrumentos legais de habilitação para condução rodoviária, a obrigatoriedade da habilitação ou uma programação mínima de treinamento, tanto teórico, como em simulador e na própria operação. É sabido que as concessionárias mantém uma política de pessoal (por exemplo, progressão gradativa e mediante treinamentos e provas, da função de operador de pátio para a de manobrista e para a de maquinista de viagem) e supervisão intensa para o desempenho dessa atividade, todavia seria recomendável a existência de normas e regulamentações específicas a respeito.

A ANTT emitiu a Resolução nº 1.603/2006 que prevê, para as concessionárias do transporte de cargas, informações de planejamento e acompanhamento da capacitação na empresa.

2.6.4.2.2 *Controle de passageiros nos carros*

De acordo com o disposto no artigo 43 do RTF, “ninguém poderá viajar sem estar de posse do bilhete ou de documento hábil emitido pela Administração Ferroviária, salvo nos casos de bilhetagem automática”. Portanto os bilhetes devem permitir a perfeita identificação pelo pessoal a bordo responsável pelo controle de passageiros, uma vez que esses bilhetes são, por determinação legal, nominais e intransferíveis após a aquisição (Mais detalhes em Bilhetagem).

Além de controlar os bilhetes, o pessoal que faz o controle de passageiros nos carros também devem auxiliar os passageiros que tem prioridade a encontrar os locais especificados no bilhete e dar todas as informações necessárias para uma viagem segura. O artigo 47 do RTF diz que, “nenhum passageiro poderá viajar nos trens fora dos locais especificamente destinados a tal finalidade”. Já a Lei Federal nº 10.741/2003 determina em seu artigo 42 serem asseguradas a prioridade e a segurança do idoso nos procedimentos de embarque e desembarque nos veículos do sistema de transporte coletivo.

2.6.5 Serviços de apoio à operação

2.6.5.1 Circulação de trens

O RTF determina em seus artigos 34 e 46, respectivamente que os trens de passageiros terão prioridade de circulação sobre os demais, exceto os de socorro.

Atrasos e suspensão da linha/horário

Nos casos excepcionais ao transporte normal, ou seja, casos de atrasos e suspensão, a Resolução ANTT nº 4.282/2014 traz orientações de procedimentos que devem ser seguidos, sempre com apoio do sistema de bilhetagem:

> Art. 14. Independente das penalidades administrativas determinadas pela autoridade fiscalizadora e impostas à transportadora em caso de atraso da partida do ponto inicial ou de uma das paradas previstas durante o percurso por período superior a 1 (uma) hora, ou de preterição de embarque de passageiro com bilhete emitido, a transportadora:
> I - providenciará o embarque do passageiro em outra transportadora que ofereça serviços equivalentes para o mesmo destino, se houver e assim optar o passageiro;
> II - restituirá, de imediato, em caso de desistência do passageiro, o valor do bilhete de passagem; ou
> III - realizará ou dará continuidade à viagem dos passageiros que assim desejarem, sanadas as razões do atraso.

> Art. 15. Fica assegurada a imediata devolução do valor dos bilhetes de passagem pela transportadora ao passageiro, se este optar por não continuar a viagem, no caso de interrupção ou atraso da viagem por mais de três horas devido a defeito, falha ou outro motivo de sua responsabilidade.
>
> Art. 16. Durante a interrupção ou retardamento da viagem, ou atraso no ponto inicial da viagem, por mais de 3 (três) horas, a alimentação e a hospedagem, esta quando for o caso, dos passageiros correrão às expensas da transportadora, quando devido a defeito, falha ou outro motivo de sua responsabilidade. (Alterado pela Resolução nº 4.432, de 19.9.14)
> Parágrafo único. A hospedagem será sempre devida quando, após o prazo definido no caput, for constatada a impossibilidade de continuidade da viagem no mesmo dia, independentemente da transportadora que realizará a viagem.
>
> Art. 17. Se, em qualquer das paradas obrigatórias, o passageiro interromper sua viagem por iniciativa própria, nenhum reembolso será devido pela transportadora.
>
> Art. 18. Quando, por eventual indisponibilidade de veículo de categoria em que o transporte foi contratado, tanto no ponto de partida como nos pontos de paradas intermediárias da viagem, houver mudança de serviço de natureza inferior para superior, nenhuma diferença de preço será devida pelo passageiro.
>
> [...]
> Art. 20. Quando o passageiro optar por realizar a viagem em serviços de características diferentes daquelas contratadas, a transportadora deverá promover a substituição do respectivo bilhete de passagem, ajustando-o à tarifa correspondente.

2.6.5.2 Bilhetagem

O sistema de bilhetagem (para detalhamento de sistemas, ver parte do relatório que cuida de dimensão gestão e controle) deverá, entre outras funcionalidades:

a) distinguir bilhetes fornecidos a passageiros nas condições previstas no artigo 4º das Resoluções ANTT nº 2.030/2007 (regulamenta a aplicação do Estatuto do Idoso) e nº 4.282/2014, de forma a permitir sua identificação pelo pessoal de serviço a bordo responsável pelo controle de passageiros e fornecer estatísticas a respeito à ANTT, conforme previsto na regulamentação;
b) fornecer suporte e apoio documental nas seguintes situações:
   - atraso e quando é excedido o tempo de tolerância que os regulamentos concederam (Decreto Federal nº 2.681, artigo 24);
   - suspensão da linha (Decreto Federal nº 2.681, artigo 25);
   - devolução do valor dos bilhetes de passagem (Resolução ANTT nº

4.282/2014, artigo 15);

- desistência da viagem (Decreto Federal nº 1.832/1996, artigo 45).

A Resolução ANTT nº 4.282/2014 prevê que todo passageiro deve portar seu bilhete ao viajar.

> Art. 3º Os passageiros dos serviços de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros somente poderão ser transportados de posse dos respectivos bilhetes.
> Art. 9º Os Bilhetes de Passagem serão emitidos em, pelo menos, duas vias e os Bilhetes de Embarque serão emitidos em uma via. (Alterado pela Resolução nº 4.432, de 19.9.14)
> § 1º Uma via dos Bilhetes de Passagem será destinada ao passageiro e de porte obrigatório durante a viagem, não podendo ser recolhida pela transportadora, salvo em caso de reembolso ou de substituição.
> § 2º A via dos Bilhetes de Embarque será recolhida pela transportadora no momento do embarque e deverá ser mantida no veículo durante a viagem com a afixação do tíquete de bagagem do respectivo passageiro, devendo a transportadora manter o controle dos passageiros efetivamente embarcados.

Observa-se a necessidade de esclarecimento (interpretação) sobre bilhetagem automática referida no RTF, a qual entende-se, também é emitida pela Administração Ferroviária de forma tácita. Dessa maneira mantém-se alinhamento com a Resolução ANTT citada.

A referida Resolução admite ainda, em seu artigo 6, § 2º, que o passageiro adquira o bilhete no próprio carro.

> Art. 6º [...]
> § 2º A transportadora poderá comercializar passagens no interior dos veículos quando do embarque do passageiro, em ponto de seção autorizada, ao longo da rodovia ou ferrovia, respeitadas as seções da linha, e sempre que houver impossibilidade operacional para a realização de venda em pontos fixos.

O sistema de bilhetagem deverá distinguir bilhetes fornecidos a passageiros nas condições previstas nas Resoluções ANTT nº 2.030/2007 (regulamenta a aplicação do Estatuto do Idoso), nº 4.282/2014 e Lei nº 12.852 (Jovens de Baixa Renda) de forma a permitir sua identificação pelo pessoal a bordo responsável pelo controle de passageiros, uma vez que esses bilhetes são, por determinação legal, nominais e intransferíveis após a aquisição.

2.6.5.2.1 *Cancelamento de serviço e reembolsos*

O artigo 45 do RTF (Decreto Federal nº 1.832/1996) diz que, se a Administra-

ção Ferroviária for comunicada com antecedência mínima de seis horas da partida do trem, o passageiro terá direito à restituição da importância paga. A Resolução nº 3.535, de 10 de junho de 2010, que fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e de transporte ferroviário, traz em seu artigo 22 que o cancelamento do serviço deve ser feito pessoalmente e o consumidor deve estar de posse do bilhete de passagem.

2.6.5.2.2 *Passe livre e descontos*

A Portaria nº 261 GM/MT, de 03/12/2012, que disciplina a concessão e a administração do benefício de passe livre à pessoa com deficiência diz em seu artigo 34 que "fica proibido o transporte de beneficiário de Passe Livre sem portar a Autorização de Viagem de Passe Livre ou com credencial de Passe Livre vencida".

Sobre a Autorização de Viagem de Passe Livre a Portaria nº 261 GM-MT, de 3 de dezembro de 2012 diz em seus diversos artigos indicados a seguir, que:

a) para a obtenção da autorização de viagem de passe livre junto à empresa transportadora, o interessado ou seu representante, munido da credencial e identidade do beneficiário de passe livre, deverá dirigir-se a qualquer um dos postos de venda da empresa, próprios ou terceirizados, até 3 (três) horas antes do início da viagem no ponto inicial da linha (art. 27);
b) a autorização de viagem de passe livre será emitida obrigatoriamente em nome do beneficiário de passe livre (art. 28);
c) o documento autorização de viagem de passe livre deverá ser disponibilizado aos beneficiários de passe livre em todas as agências de venda de passagem da transportadora, próprias e terceirizadas, e durante todo o horário de atendimento ao público (art. 31);
d) quando em um mesmo terminal de passageiros a transportadora mantiver agências de venda de passagens próprias e terceirizadas poderá, a seu critério, designar uma agência para atendimento do passe livre (art. 32).

Aos jovens de baixa renda, o artigo 32 da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que institui o Estatuto da Juventude, diz que deverá haver a reserva de 2 vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda e, caso as vagas gratuitas forem esgotadas, a reserva de 2 vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento). Essa lei é regulamenta pelo Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015

que regulamenta os critérios para a reserva de vagas a jovens de baixa renda nos veículos do sistema de transporte coletivo interestadual, diz em seus diversos artigos que:

a) o beneficiário deverá solicitar um único bilhete de viagem do jovem, nos pontos de venda da transportadora, com antecedência mínima de três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha do serviço de transporte, podendo solicitar a emissão do bilhete de viagem de retorno, observados os procedimentos da venda de bilhete de passagem. Após o prazo estipulado, caso os assentos reservados não tenham sido objeto de concessão do benefício de que trata esse Decreto, as empresas prestadoras dos serviços poderão colocá-los à venda, no entanto continuarão disponíveis para o exercício do benefício da gratuidade e da meia-passagem (art. 13);
b) o jovem deverá comparecer ao terminal de embarque até trinta minutos antes da hora marcada para o início da viagem, sob pena de perda do benefício (art. 13);
c) o bilhete de viagem do jovem é nominal e intransferível e deverá conter referência ao benefício obtido, seja a gratuidade, seja o desconto de cinquenta por cento do valor da passagem (art. 13);
d) no ato da solicitação do bilhete de viagem do jovem, o interessado deverá apresentar a Identidade Jovem acompanhada de documento de identificação com foto expedido por órgão público e válido em todo território nacional (art. 14);
e) não estão incluídas no benefício as tarifas de utilização dos terminais, de pedágio e as despesas com alimentação (art. 17);
f) o jovem de baixa renda está sujeito aos procedimentos de identificação de passageiros ao se apresentar para embarque, de acordo com o estabelecido pela ANTT e pela Antaq (art. 18).

2.6.5.3 Passageiros a bordo

Alimentação

O RTF estabelece em seus artigos 39 e 40 que:

Art. 39. A Administração Ferroviária é obrigada a manter serviço de lanches

ou refeições destinados aos usuários, nos trens de passageiros em percurso acima de quatro horas de duração e em horários que exijam tais serviços.

Art. 40. É vedada a negociação ou comercialização de produtos e serviços no interior dos trens.

2.6.5.4 Transporte de bagagens e pequenas cargas

2.6.5.4.1 *Bagagem*

A respeito do transporte de bagagens, o RTF estabelece, nos artigos 50 a 53, que:

a) o preço da passagem no trem de longo percurso inclui, a título de franquia mínima, o transporte obrigatório e gratuito de 35 kg de bagagem; excedida a franquia, o passageiro pagará até meio por cento do preço da passagem de serviço convencional pelo transporte de cada quilo de excesso. A bagagem que exceder à franquia deverá ser submetida a despacho simplificado por ocasião do embarque (art. 50);
b) a Administração Ferroviária não será responsável por perda ou avaria de bagagem não despachada e conduzida pelo próprio usuário, exceto se ocorrer dolo ou culpa do servidor da Administração Ferroviária (art. 51);
c) em trem de longo percurso, urbano ou metropolitano, o passageiro poderá portar gratuitamente, sob sua exclusiva responsabilidade, volumes que, por sua natureza ou dimensão, não prejudiquem o conforto, a segurança dos demais passageiros e a operação ferroviária, vedado o transporte de produtos perigosos (art. 52);
d) a Administração Ferroviária, quando houver indícios que justifiquem verificação nos volumes a transportar, poderá solicitar a abertura das bagagens pelos passageiros. Caso o passageiro não atenda à solicitação a que se refere esse artigo, a Administração Ferroviária fica autorizada a não embarcá-lo ou, se já estiver embarcado e no decorrer do percurso, desembarcá-lo na próxima estação (art. 53).

2.6.5.4.2 *Transporte de animais*

Em conformidade com a determinação expressa no artigo 64 do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimen-

to emitiu a Instrução Normativa Mapa nº 18, de 18 de julho de 2006, aprovando o modelo da Guia de Trânsito Animal (GTA) a ser utilizada em todo o território nacional para o trânsito de animais vivos, ovos férteis e outros materiais de multiplicação animal.

O trânsito específico de cães e gatos é objeto do artigo 3º, que dispensa a exigência da GTA para tal fim. Para o transporte desses animais, a exigência restringe-se ao atestado sanitário emitido por médico veterinário devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina Veterinária da Unidade Federativa de origem dos animais, comprovando a saúde dos mesmos e o atendimento às medidas sanitárias definidas pelo serviço veterinário oficial e pelos órgãos de saúde pública, com destaque para a comprovação de imunização anti-rábica. O atestado sanitário obedece a modelo padronizado e é válido por 10 dias.

Na ANTT, essa matéria foi disciplinada somente para os serviços de transporte rodoviário de passageiros. Não há dispositivos aplicáveis ao modal ferroviário.

2.7 Dimensão ambiental

O Direito Ambiental é ramo recente no ordenamento jurídico brasileiro e, em linhas gerais, pode ser compreendido como a regulação da atividade humana que afeta as águas, as florestas, o solo e o ar. Regular toda atividade relacionada humana ligada ao transporte ferroviário de passageiros que afete o meio ambiente é inviável em virtude da impossibilidade de prever quando, como – aspectos intrínsecos e extrínsecos à atividade – e quem irá realizá-la. Por isso, essa parte do direito cuida de organizar a maneira que a sociedade utiliza os recursos naturais/ambientais por meio de métodos, diretrizes, princípios, permissões e proibições.

O Brasil teve em suas constituições anteriores assegurados direitos como a qualidade de vida, saúde, proteção às florestas, águas, patrimônios históricos e áreas de interesse paisagístico; entretanto, havia expresso em tais normas o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social e interesse estatal, além de aspectos que envolvem as questões agrárias que limitavam a proteção ao meio ambiente em larga escala.

A partir da influência dos diplomas legais que antecederam a Constituição que vige atualmente, é certo dizer que:

> Coube à Constituição [de 1988] – do Brasil, mas também de muitos outros países – repreender e retificar o velho paradigma civilístico, substituindo-o, em boa hora, por outro mais sensível à saúde das pessoas (enxergadas coletivamente), à expectativas das futuras gerações , à manutenção das funções ecológicas, aos efeitos negativos a longo prazo da exploração predatória dos recursos naturais, bem como aos benefícios tangíveis e intangíveis do seu uso limitado (e até não uso). O universo dessas novas ordens constitucionais, afastando-se das estruturas normativas do passado recente, não ignora ou despreza, nem é a ela hostil (BENJAMIN, 2012a, p. 92).

Entende-se, então, que a Constituição de 1988 tem vistas à manutenção das funções ecológicas e preservação dos recursos naturais para proteger as futuras gerações.

A proteção do meio ambiente é positivada como garantia fundamental no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), o qual dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Temos no Século XXI o Estado que contempla em sua ordem legal o novo direito da humanidade: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como meio de proteção a vida saudável das presentes e futuras gerações. O Estado de direito socioambiental constitui um novo modelo de Estado de direito, que tem como objetivo salvaguardar cada vez mais a dignidade da pessoa humana e demais direitos fundamentais. Com isso, tem em vista a construção histórica do seu conteúdo (FENSTERSEIFER, 2008, p. 97) e como objetivo central efetivar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, é analisada a abordagem relacionada com a implantação e operação da ferrovia, direitos e deveres da concessionária e do passageiro.

Além da Constituição, a legislação federal infraconstitucional (infralegal) é importante ferramenta de proteção e promoção do meio ambiente em face do transporte ferroviário de passageiros.

Cumpre ressaltar que antes mesmo de 1988, ficou instituída a Política Nacional do Meio Ambiente por meio da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, norma que foi recepcionada pela atual Carta Magna. Também nesse sentido, incluem-se no rol de normas federais as que tratam de licenciamento ambiental, resíduos sólidos, emissões atmosféricas, questões sanitárias, ruídos, vibrações e acidentes ambientais. Tais temas de interesse serão expostos a seguir. De acordo com os temas de inte-

resse da dimensão ambiental, serão identificados assuntos quanto às áreas protegidas, ruído (interno e externo sobre áreas lindeiras), vibração (interna e externa sobre áreas lindeiras), resíduos (sólidos, líquidos e gasosos), produtos perigosos (considerando pontos de abastecimento), compensação ambiental, obrigatoriedade de programas ambientais, licença ambiental de operação, licenças para obras de melhoramentos visando à expansão da oferta, metodologia de identificação e mensuração dos impactos ambientais, questões sanitárias, definições de responsabilidades e penalidades em caso de acidentes ambientais, planos de contingência em caso de acidentes ambientais, emissão de poluentes ou combustíveis e redução de consumo de energia.

Nesse passo, percebe-se que a legislação ambiental brasileira permanece em constante processo de crescimento e aperfeiçoamento, o que a faz ser reconhecida mundialmente e, atualmente, considerada uma das mais avançadas do planeta, o que leva a crer que a dimensão ambiental é amplamente contemplada nesse estudo ferroviário.

Em se tratando de um setor econômico regulado, destaca-se a relação entre regulação econômica setorial, cujos objetivos tendem a ser primordialmente de política econômica, com destaque para a defesa da concorrência e a promoção da eficiência no setor, e a regulação ambiental, destinada a concretizar a política ambiental do Estado. A regulação ambiental, em termos normativos, gira em torno da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e de diplomas setoriais pulverizados.

O que se pretende aqui abordar de forma geral, portanto, é a legislação federal concernente aos temas ambientais intrínseca e extrinsecamente ligados à: operação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros sob a jurisdição da Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e à implantação e operação da infraestrutura de apoio a eles diretamente associadas, considerando que a regulação ambiental opera como um limite externo à regulação econômica e é levada a cabo por uma estrutura própria (Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama), distinta das agências reguladoras (ANTT).

Passa-se, então, à análise dos temas de interesse mencionados em conjunto com as abordagens ambientais.

A operação dos serviços públicos fundamenta-se na prestação do serviço adequado, definido pelo artigo 175, parágrafo único, IV da CF/1988:

> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
> Parágrafo único. A lei disporá sobre: [...]
> IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Nesse sentido, o serviço de transportes de passageiros artigo 4º do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 delimita que:

> Art. 4º [...]
> Parágrafo único. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de pontualidade, regularidade, continuidade, segurança, eficiência, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, conforme estabelecido neste Decreto, nas normas complementares e no respectivo contrato. Por essa razão, exigências sobre higiene, conforto e segurança encontram-se em toda a regulamentação dos serviços.

Dessume-se, portanto, que o transporte ferroviário de passageiros deve ser prestado para atender o que preconiza a definição do serviço adequado, sendo que é dever do prestador do serviço garantir tais direitos e do Poder Público fiscalizá-lo. Dessa forma fica claro que a atividade pode ser enxergada sob diversos vértices e permeia diferentes áreas. A faceta ambiental é uma delas.

Percebe-se que a dimensão ambiental não consegue ser enxergada de forma isolada, o que revela a interação da mesma com as outras dimensões. A dimensão jurídico-legal é indissociável da ambiental, pois são os normativos que definem as permissões e proibições sobre o direito do meio ambiente. A dimensão da segurança se mostra próxima na medida em que nota-se que aspectos como a garantia da higiene[29] nas instalações é indispensável, principalmente para o controle de questões sanitárias, além do atendimento aos requisitos de transporte de produtos perigosos em conjunto com passageiros e acidentes ambientais. A dimensão de gestão e controle também permeia a dimensão ambiental, pois os acidentes ambientais podem estar com ela relacionados, bem como a obtenção ou regularização da licença de operação. Quanto à licença de operação, esta é importante para obras de melhoramentos/expansão da oferta, com o propósito de identificar as condições e limites para essas obras e/ou atividades, ligada, portanto, à dimensão econômico-financeira.

Considerando que o transporte ferroviário de passageiros é o foco deste estudo, é possível perceber que a dimensão ambiental é de grande importância para a

[29]A Lei nº 6.149, de 2 de dezembro de 1974, dispõe sobre a segurança do transporte metroviário e, em seu artigo 2º, inclui a higiene como aspecto também ligado à segurança.

operação eficaz do serviço. A partir das considerações tecidas na análise do arcabouço regulatório sobre meio ambiente, é possível depreender que a busca é pelo reconhecimento dos temas socioambientais como matérias em evidência.

O direito ambiental é amplamente regulamentado no ordenamento brasileiro. Não se pode dizer que o sistema normativo sobre o assunto é falho, pois os dispositivos que regulamentam o transporte ferroviário são cristalinos, na grande maioria das vezes citando expressamente a atividade. Contudo, os normativos especificamente destinados ao transporte ferroviário de passageiros são escassos, já que as leis tratam de forma geral e abstrata os casos em que serão aplicadas.

Por fim, no tocante aos filtros e subfiltros de análise, por dizerem respeito a uma determinada modalidade de oferta e/ou execução de uma atividade, eles mostram-se irrelevantes para fins de análise da dimensão ambiental. Em primeiro lugar, o critério a modalidade da atividade mostra-se incompatível com o direito ambiental medial (ou segundo meios), das substâncias e dos produtos, por razões evidentes. Em segundo lugar, mesmo no caso do direito ambiental das atividades (ou instalações) produtivas, a preocupação com a proteção do ambiente gira em torno da mera realização da atividade, independentemente do modo como ela dá. Por esses motivos, os filtros e subfiltros não se aplicam ao exame da dimensão ambiental carreado neste item.

2.7.1 Licenciamento ambiental

2.7.1.1 Regime jurídico do licenciamento

O licenciamento ambiental é o principal instrumento de controle dos impactos das atividades econômicas produtivas sobre a localidade em que elas são realizadas. Esse controle é realizado pelas autoridades ambientais, às quais compete assegurar o cumprimento da legislação ambiental pelas atividades produtivas submetidas ao licenciamento. Por ser uma tarefa complexa, ela é geralmente lastreada em estudos ambientais com a finalidade de identificar e avaliar os impactos oriundos da atividade objeto de licenciamento. O procedimento de obtenção das licenças ambientais tem leis extremamente específicas para fixar determinações desde o primeiro passo para obtê-las.

Nesse sentido, o presente item analisa, de um lado, o regime jurídico do licenciamento, e, de outro, aspectos da legislação controláveis no âmbito do licencia-

mento ambiental.

A disciplina do licenciamento ambiental é instituída pela Lei nº 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990 e pela Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, com dispositivos correlatos à Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986, além de ter a competência para condução do procedimento de licenciamento regulada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Por sua vez, o Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015 regulamenta dispositivos da Lei Complementar nº 140/2011 a respeito da competência da União para conceder o licenciamento, sendo bastante específico no tratamento das ferrovias e meio ambiente. Cumpre destacar que o Código Florestal, regulado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, dispõe sobre o licenciamento no âmbito da exploração de florestas nativas e formações sucessoras de domínio público ou privado, entre outras hipóteses. Ainda, a Resolução Conama nº 349/2004 trata sobre licenciamento de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental.

A Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007 dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário e transfere à União, especificamente ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit):

> Art. 8º [...] I - a propriedade dos bens móveis e imóveis operacionais da extinta RFFSA;
> II - os bens móveis não-operacionais utilizados pela Administração Geral e Escritórios Regionais da extinta RFFSA, ressalvados aqueles necessários às atividades da Inventariança; e
> III - os demais bens móveis não-operacionais, incluindo trilhos, material rodante, peças, partes e componentes, almoxarifados e sucatas, que não tenham sido destinados a outros fins, com base nos demais dispositivos desta Lei.
> IV - os bens imóveis não operacionais, com finalidade de constituir reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, ressalvados os destinados ao FC, devendo a vocação logística desses imóveis ser avaliada em conjunto pelo Ministério dos Transportes e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme dispuser ato do Presidente da República.

Além disso, o Decreto nº 7.929, de 18 de fevereiro de 2013 regulamenta a Lei nº 11.483/2007, no que se refere à avaliação da vocação logística dos imóveis não operacionais da extinta Rede supramencionada previsto nos artigos 8º, IV da última Lei. Determina, em seu artigo 2º, I, que não constituem reserva técnica os “bens imóveis que tenham sido objeto de regularização fundiária, urbanística e ambiental

ou de outras destinações, pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão".

Nesse sentido, o Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 trata dos bens imóveis da União e fixa que as estradas de ferro são bens públicos da União.

Conhecer a esquemática do Estado em face dos bens tombados e do direito de preferência é importante ao transporte ferroviário de passageiros. O Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, com o escopo de regulamentar os institutos do tombamento e seus efeitos, bem como do direito de preferência na alienação dos bens tombados. Sabe-se que alguns bens podem ser protegidos (por meio do tombamento) pelo Estado em virtude do interesse público em mantê-los conservados, podendo ser tanto móveis quanto imóveis – nesse caso, vagões, estações, galpões, trilhos, etc. – "quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico" (art. 1º, caput)[30]. Tais bens estarão sujeitos à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

O tombamento de vagões, estações, galpões e trilhos é feito de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mediante notificação da entidade a quem pertencer. Em se tratando de bens de pessoa jurídica de direito privado, no caso, pertencentes às concessionárias do transporte ferroviário, o tombamento ocorre de forma voluntária[31] ou compulsória[32]. Além disso, o tombamento é considerado provisório ou definitivo, "conforme esteja o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição dos referidos bens no competente Livro do Tombo" (art. 10).

O bem tombado deve ser inscrito no Livro do Tombo: Histórico, quando se tratar de coisas de interesse histórico e obras de arte histórica; e Belas Artes, quando forem coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira. Vale mencionar que "as coisas tombadas, que pertençam à União, aos estados ou aos municípios, inalienáveis por

[30]A Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, inaugurada em 1912, passa pelo Estado do Acre e foi tombada em 2005. Teve suas locomotivas, estrada de ferro e galpões protegidos.

[31]Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, Art. 7º - Proceder-se-á ao tombamento voluntário sempre que o proprietário o pedir e a coisa se revestir dos requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para a inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo.

[32]Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, Art. 8º - Proceder-se-á ao tombamento compulsório quando o proprietário se recusar a anuir à inscrição da coisa.

natureza, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades" (art. 11).

Importante ressaltar que é vedada a destruição, demolição ou mutilação da coisa tombada sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, bem como que vizinhos façam construções que prejudiquem a visibilidade do bem ou coloquem anúncios/cartazes sobre ele, sob pena de multa de 50% o valor do objeto.

Dessa forma, quando do licenciamento ambiental – bens móveis ou imóveis – que compõe o empreendimento ferroviário, é de suma importância que se observe a existência de bens tombados, para que se dê o correto tratamento aos mesmos.

A Resolução ANTT nº 2.695, de 13 de maio de 2008, define alguns procedimentos que devem ser seguidos pelas concessionárias de serviços público de transporte ferroviária para obtenção da autorização da ANTT. A proteção ao meio ambiente é verificada nos seguintes dispositivos:

> Art. 7º A concepção do projeto, para as obras previstas no art. 1º, levará em consideração as condições de implantação, operação, manutenção e inspeção do empreendimento, bem como as consequências nas operações ferroviárias, buscando sempre:
> VI - cumprir as normas ambientais vigentes.
>
> Anexo I
> 17. Projeto Operacional. Documentação complementar:
> 5. Licença Ambiental do empreendimento;
> 9. Projeto de Desapropriação, no caso da área do empreendimento exigir desapropriação, indicando os proprietários e apresentando seu custo estimado, e a documentação necessária para expedição do Decreto de Utilidade Pública (DUP), em conformidade com o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941:
> II. Projeto Básico contemplando toda a área do empreendimento com os seguintes documentos:
> c) Licenciamento Ambiental (Licença Prévia (LP) com Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) e Estudos de Impacto Ambiental (EIA)).

O primeiro artigo entende que é essencial ao projeto da obra ferroviária cumprir as normas ambientais para regularidade da operação. No Anexo I também é levado em conta a necessidade da regularidade ambiental, por meio da licença ambiental do empreendimento, no projeto operacional. Inclusive, quando for caso de desapropriação, prevê a exigência do projeto de desapropriação conter Licença prévia com relatório de impacto ambiental e os estudos ambientais (EIA/RIMA). O Estudo e o Relatório serão elucidados no item 2.7.1.5.1.

Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que trata do parcelamento do solo

urbano, traça linhas gerais sobre o tema e coloca a cargo dos estados, municípios e Distrito Federal a regulamentação específica. Define no artigo 4º que:

> Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
> [...]
> III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e **ferrovias**, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica. (grifo nosso).

Por isso, é necessário respeitar a faixa não edificável estabelecida por lei, já que esta deverá constar no documento das licenças, conforme se verá no item 2.7.1.2.

Além disso, o Decreto nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980, fixa que a ocupação de faixas de domínio de ferrovias será autorizada pelo órgão público federal, estadual ou municipal, ou entidade competente, sob cuja jurisdição estiver a área ocupada ou atravessada (art. 1º). Ainda, caberá ao órgão público ou entidade competente "custear as modificações de linhas já existentes, sempre que estas se tornem exigíveis em decorrência de extensão, duplicação e implantação de [...] ferrovia" (art. 6º).

2.7.1.2 Licenciamento ambiental ferroviário: exigências, tipos de licenças e fases do processo

O desenvolvimento das estradas de ferro no Brasil trouxe diversos avanços para a expansão do país, principalmente econômica, e, com eles, veio o dever de proteção do Estado a aspectos como o meio ambiente. No que tange às ferrovias, sabe-se que "a primeira ação do [Brasil] Império em 1935, por meio da Lei Feijó, foi estabelecer condições para possibilitar a construção de ferrovias a diversas capitais provinciais por meio de concessões para construção e operação à iniciativa privada". (SANTOS, 2011, p. 3). Entrementes, o ordenamento jurídico brasileiro introduziu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como garantia fundamental e instituiu instrumentos para efetivá-lo.

A Constituição Federal de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e outros dispositivos normativos que serão abordados a seguir positivaram a necessidade de realização de Licenciamento Ambiental, Estudo de prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, quando da constatação, pelo

órgão ambiental competente, de possível ou efetivo dano ao meio ambiente, causado pelo empreendedor. Nesse caso, a implantação ou atividade ferroviária de transporte de passageiros deverá ser analisada e, a partir desta análise, verificar-se-á se necessários os procedimentos mencionados. Vale mencionar que à ANTT cabe fiscalizar a existência da licença para operar o serviço.

Assim, ressalta-se que neste tópico, é abordado o procedimento do licenciamento ambiental ferroviário em todas suas fases e demais procedimentos conexos, dando ênfase àquela que autoriza a operação do serviço.

O licenciamento ambiental sempre estará de mãos dadas com medidas mitigadoras, protetivas e com mecanismos de compensação ambiental que consigam atender à demanda do transporte ferroviário brasileiro e às necessidades ambientais do Século XXI.

O procedimento administrativo de licenciamento, em sua essência,

> é ato administrativo vinculado e definitivo, que implica obrigação de o Poder Público atender à súplica do interessado, uma vez atendidos, exaustivamente, os requisitos legais pertinentes (MILARÉ, 2013, p. 777).

Assim, por ser caracterizado como ato vinculado, poderá ser anulado somente se restar comprovada a ilegalidade do procedimento ou revogado por questões de oportunidade e conveniência constatadas pelo órgão ambiental competente; da mesma forma, a administração pública tem o dever de concedê-la quando do preenchimento de todos os requisitos para sua obtenção, que serão observados em seguida.

A implantação e operação da atividade ferroviária podem causar significativas mudanças no meio ambiente. Como meio de controle prévio, o licenciamento ambiental no transporte ferroviário de passageiros é procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente, por meio do qual é avaliada a viabilidade ambiental da atividade ou obra ferroviária. Deve ser utilizado quando a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades relacionadas com o transporte ferroviário, que usam recursos ambientais, se mostrem efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ao meio ambiente. É um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que melhor representa a essência preventiva e protetiva que caracteriza o direito ambiental (arts. 9º e 10 da PNMA), nesse caso, notavelmente, aplicável às ferrovias. Tem o escopo

principal de autorizar a operação do serviço de transporte ferroviário de passageiros e as obras de melhoramento e expansão da oferta. Tal instrumento é utilizado para atingir seu objetivo principal: a preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, proporcionando ao país condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da pessoa humana. Constata-se, a partir desta pesquisa, que a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais está ligada ao período de instalação do empreendimento, já a conservação visa à não degradação no período de operação do serviço.

Ao emitir uma licença, o órgão competente estabelece restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor quando iniciar atividade que possa causar algum dano ambiental. Portanto, o Licenciamento Ambiental é procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Visando ao alcance da proteção e à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado no transporte ferroviário, infere-se o licenciamento ambiental como aspecto de observância obrigatória. A Resolução Conama nº 237/1997, artigo 1º, I, explica:

> Art. 1º [...]
> I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Do procedimento do licenciamento ambiental, origina-se a licença ambiental, com definição segundo a referida Resolução:

> Art. 1º [...]
> II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O sistema de licenciamento brasileiro, por ser um modelo onde a operação do

empreendimento ou atividade só é concretizado após a concessão de três licenças – Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) –, é denominado trifásico, conforme artigo 19 do Decreto nº 99.274/1990 e artigo 8º da Resolução Conama nº 237/1997. As referidas licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. "A licença de operação somente será concedida após a verificação do cumprimento das exigências previstas nas licenças preliminares" (THOMÉ, 2013, p. 250). No licenciamento do empreendimento ferroviário, as três licenças são exigidas.

Os empreendimentos ou atividades os quais o procedimento de licenciamento ambiental deve ser observado devem ser definidos a partir de critério definido em lei. O critério presente na Resolução Conama nº 237/1997 consiste nas definições trazidas pelo Anexo I da Resolução Conama nº 237/1997, em que são especificados os seguintes empreendimentos e atividades:

> Anexo I
> ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
> [...] Obras civis
> - Rodovias, ferrovias, hidrovias, metropolitanos [...]
> - Transporte, terminais e depósitos
> - Transporte de cargas perigosas [...]
> - Terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos
> - Depósitos de produtos químicos e produtos perigosos

Há, nesse dispositivo legal, uma margem de escolha concedida ao órgão ambiental em incluir outras exigibilidades, detalhamentos e complementações ao Anexo I, por se tratar de rol enumerativo, conforme § 2º, artigo 2º da mesma Resolução.

Deferido o pedido de licença, a sua efetiva obtenção desdobrar-se-á na concessão de LP, LI e LO, mencionadas previamente.

Caso o órgão ambiental constate, no decorrer do procedimento administrativo de licenciamento, inviabilidade ambiental do empreendimento ferroviário, pode haver impedimento de sua implantação; se o empreendimento for considerado viável, se exige do empreendedor a adoção de medidas para evitar, mitigar e compensar seus impactos[33].

[33]Princípios da prevenção e precaução.

2.7.1.2.1 *Licença prévia*

A LP é a primeira das licenças a ser obtida pelo empreendedor ferroviário. É aquela que busca iniciar a construção da estrada de ferro, expandir e/ou regularizar a atividade de transporte ferroviário de passageiros já em funcionamento.

É concedida na fase inaugural do planejamento do empreendimento ou atividade e tem o escopo de aprovar sua localização, sua concepção, atestar sua viabilidade ambiental e, com isso, estabelecer alguns requisitos básicos e condicionantes. A definição dos requisitos básicos e condicionantes são considerados motivos determinantes para possibilitar a passagem à obtenção da licença seguinte (LI).

A localização geográfica do empreendimento é determinante à LP, já que a viabilidade ambiental é anunciada em função das condições do território afetado. É sempre importante que, nesse momento do procedimento de licenciamento, seja definido o local exato de instalação do empreendimento, mesmo que a norma sobre o tema não seja clara quanto a esse critério, pois a mudança da localização poderá acarretar em mudanças degradadoras do meio ambiente. Para suprir essa lacuna, é utilizada a análise técnica, que definirá, em cada caso, se as condições inicialmente estudadas e avaliadas, em caso de mudança na localização geográfica, permanecerão inalteradas e, consequentemente, se haverá necessidade ou não de novo licenciamento (MILARÉ, 2013, p. 780).

2.7.1.2.2 *Licença de instalação*

A Licença de Instalação trata do consentimento para que determinado empreendimento ou atividade seja executado, obedecendo aos critérios referentes ao projeto no que tange a sua duração. É importante ressaltar que a licença não pode ser superior ao prazo de seis meses.

O órgão ambiental competente quem autoriza e determina as diretrizes que deverão ser observadas à execução do projeto, lastreado na legislação ambiental vigente. Na vigência da LI o empreendedor deve implementar todas as condicionantes determinadas pelo órgão ambiental, para evitar e/ou mitigar impactos socioambientais que possam ser verificados no decorrer da implementação do empreendimento. O cumprimento das condicionantes é *conditio sine qua non* a solicitação e obtenção da LO.

2.7.1.2.3 *Licença de operação*

Com a LO é autorizada a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores (LP e LI) com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Alguns procedimentos devem ser observados.

É importante que a ANTT, no seu papel fiscalizador, exija que o operador do serviço mantenha a LO sempre atualizada e observe seu prazo de vigência, já que o órgão ambiental exige o cumprimento dos requisitos e condicionantes previstos no documento. Caso não cumpridos, a licença é cassada e o empreendedor sofre as penas legais , o que prejudica a continuidade do serviço.

2.7.1.3 Licenciamento ambiental simplificado

Vale ressaltar que a Resolução Conama nº 349, de 16 de agosto de 2004, dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação mediante processo de licenciamento ambiental corretivo.

De acordo com a Resolução, são considerados empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental, sujeitos a licenciamento ambiental simplificado, as obras ferroviárias[34] realizadas dentro da faixa de domínio[35] que não impliquem em:

> [...] remoção de população; intervenção em áreas de preservação permanente, unidades de conservação ou em outros espaços territoriais especialmente protegidos; ou supressão de vegetação sujeita a regime especial de proteção legal, bem como de espécies referidas no art. 7º, da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965[36]. (árvores declaradas pelo Poder Público imunes ao corte em virtude de sua localização, variedade, beleza ou condição de porta sementes) (art. 3º da Resolução Conama nº 349, de 16 de agosto de 2004).

[34] Artigo 2º, III da Resolução Conama nº 349/2004: obra ferroviária: obra de construção, duplicação, ampliação ou qualquer outra intervenção da via permanente e unidades de apoio.

[35] Artigo 2º, VIII da Resolução Conama nº 349/2004: faixa de domínio: faixa de terreno de largura variável em relação ao seu comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, incluindo áreas adjacentes adquiridas pela administração ferroviária para fins de ampliação da ferrovia.

[36] Esse artigo é repetido no novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012): Art. 70. Além do disposto nesta Lei e sem prejuízo da criação de unidades de conservação da natureza, na forma da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e de outras ações cabíveis voltadas à proteção das florestas e outras formas de vegetação, o poder público federal, estadual ou municipal poderá: [...] II - declarar qualquer árvore imune de corte, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta sementes.

Também podem ser enquadrados como empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, pelo órgão ambiental competente para fins de licenciamento simplificado, aqueles desenvolvidos dentro da faixa de domínio para ampliação ou construção de ramais ferroviários de até cinco quilômetros de extensão; de pátios de manobras transbordo e cruzamento; e de terminais de carga, descarga e transbordo, cujos produtos não sejam classificados como perigosos pela legislação vigente (art. 3º, § 1º c/c art. 5º, § 2º).

Aqui vale abrir um parêntese para brevemente tratar da influência da ocupação irregular da faixa de domínio da ferrovia no processo de licenciamento ambiental de obras ferroviárias. É que, caso a obra acarrete a remoção de pessoas seu licenciamento não poderá ser simplificado, dependendo de EIA/RIMA. Entende-se, contudo, que a interpretação mais adequada do disposto no artigo 3º da Resolução Conama nº 349/2004, seja no sentido de que somente a remoção de proprietários e possuidores legítimos poderá descaracterizar o licenciamento simplificado, sob pena de um ato ilícito praticado por terceiros (ocupação indevida da faixa de domínio) gerar um ônus ao empreendedor. Contudo, o órgão ambiental e a ANTT não são competentes para analisar questões possessórias.

Não se tem notícia do entendimento aplicado pelos órgãos ambientais em situações como essa, todavia, sendo diverso do entendimento anteriormente exarado, ou seja, entendendo o órgão ambiental que a relocação de quaisquer pessoas (ocupantes legítimos ou não) é suficiente para caracterizar hipótese de licenciamento padrão da atividade, recomenda-se que inicialmente sejam adotadas as medidas para reintegração da concessionária na posse da área, para posterior licenciamento da atividade.

O processo de licenciamento ambiental simplificado é definido no art. 5º da Resolução, sendo integrado apenas por etapas de LI e LO.

A LO engloba as atividades de manutenção, reparação e melhoria da via listadas abaixo, desde que realizadas dentro da faixa de domínio, as quais também ficam autorizadas para todas as ferrovias do país, até sua regularização ambiental:

> Art. 7º [...]
> I - supressão de vegetação nativa ou exótica, excetuada a vegetação existente em áreas de preservação permanente e nas áreas de Reserva Legal, conforme definidas na Lei nº 4.771, de 1965 e suas alterações; nas unidades de conservação, conforme definidas na Lei nº 9.985, de 2000; em

quaisquer outras áreas legalmente protegidas, ou vegetação sujeita a regime especial de proteção legal;
II - poda de árvores nativas ou exóticas que coloquem em risco a operação ferroviária;
III - controle de plantas invasoras da via permanente, inclusive com o uso de herbicidas específicos, devidamente registrados perante os órgãos competentes, observadas as normativas pertinentes ao emprego de produtos tóxicos;
IV - estabilização de taludes de corte e aterro, que independa de supressão de vegetação existente em áreas averbadas como Reserva Legal e em áreas de preservação permanente, conforme legislação vigente;
V - limpeza e reparo de sistemas de drenagem, bueiros, canais e corta-rios;
VI - obras de sinalização;
VII - implantação de cercas, defensas metálicas ou similares;
VIII - substituição de lastro, dormentes e trilhos;
IX - reparos e manutenção em obras de arte;
X - obras para estabilização geométrica da via e instalação de passarelas, passagens em nível e/ou desnível, desde que independam de realocação de população humana ou de intervenção em áreas de preservação permanente, em áreas de Reserva Legal e no interior de unidades de conservação, conforme legislação vigente;
XI - melhorias e/ou modernizações em unidades de apoio existentes, que não impliquem em ampliação destas unidades;
XII - esmerilhamento e soldagem de trilhos;
XIII - manutenção do sistema de comunicação de uso próprio da ferrovia;
XIV - obras para alteração de linha férrea nos pátios e terminais de carga.

2.7.1.4 Licenciamento de postos de combustíveis

No que tange aos postos de abastecimento, sabe-se que as empresas ferroviárias de pequeno, médio e grande porte têm seu posto para uso, sendo que esses postos podem ser terceirizados ou próprios.

Por envolver um produto considerado perigoso, a empresa deverá observar as condições impostas pela Resolução Conama nº 273, de 29 de novembro de 2000, para o licenciamento dessa atividade, apresentados no item 2.5.1.2. Importante destacar que, de acordo com a Resolução ANP nº 12, de 12 de março de 2007, a operação de posto de abastecimento com instalações aéreas ou enterradas com capacidade de armazenagem igual ou superior a 15 m³ dependerá de autorização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível. Por isso, é essencial à ANTT a observância desse aspecto, já que a autarquia fiscaliza a atividade.

Além disso, a Resolução estabelece que o projeto de construção ou ampliação do posto deve atender a normas da ABNT, de segurança das instalações, do corpo de bombeiros e do órgão ambiental competente, assim como obedecer às especificações do projeto aprovado também pelo órgão ambiental. O normativo é claro ao dizer que a autorização para construção, ampliação e operação não é de compe-

tência da ANP, por isso a importância do aludido projeto (arts. 6º e 7º), e sim do órgão ambiental. Dessa forma, constata-se que o poder da ANTT limita-se a fiscalizador.

2.7.1.5 Impactos e estudos ambientais

2.7.1.5.1 *EIA/RIMA*

A Constituição de 1988, no capítulo sobre o meio ambiente, define que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Poder Público exigirá, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental. Prevê que nos casos nos quais a atividade é considerada potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, seu início dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA e RIMA). Além disso, órgão licenciador competente, verificando que o empreendimento não é potencialmente causador de danos ambientais, poderá exigir outros estudos diversos do EIA e RIMA.

O licenciamento ambiental, considerada a atividade ou empreendimento ferroviário (implantação ou operação) efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, deverá ser precedido de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (CF/1988, art. 225, § 1º, inciso IV) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Sobre os estudos, importante salientar que:

> [...] o Estudo (prévio) de Impacto Ambiental é seguido do RIMA, o Relatório de Impacto Ambiental, sendo este uma condensação daquele destinado a maior divulgação. O RIMA, a partir das conclusões do EIA, apresenta, por assim dizer, a “declaração de impacto ambiental”, traduzida em linguagem apropriada ao grande público e passível de ser discutido em audiência pública (MILARÉ, 2013, p. 975).

Nesse sentido, o artigo 3º da Resolução Conama nº 237/1997 também prevê a necessidade de elaboração do Estudo e do Relatório, quando detectado que o empreendimento ou atividade é considerado efetivo ou potencial causador de significativa degradação do meio ambiente.

Frisa-se que os empreendimentos físicos, como a implantação de estações, podem requerer estudos ambientais mais detalhados em virtude da presença de áreas protegidas, mesmo se localizados em zonas urbanas, sendo, contudo compe-

tência do órgão ambiental proceder com esse requerimento. Importante ressaltar que as áreas protegidas:

> Englobam as Unidades de Conservação (UCs), mosaicos e corredores ecológicos, espaços considerados essenciais, do ponto de vista econômico, por conservarem a sociobiodiversidade, além de serem provedores de serviços ambientais e geradores de oportunidades de negócios (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015).

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e estabelece critério e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Entende-se como unidade de conservação, de acordo com o artigo 2º, I, da aludida Lei:

> Art. 2º [...]
> I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Portanto, é instrumento para contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, proteger paisagens naturais e valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica (art. 4º, I a XIII). Como os estudos e relatórios ambientais são exigidos no momento do licenciamento e as referidas áreas de preservação são observadas neste, é indispensável mencionar que a competência para tal exigência é do órgão ambiental e não da ANTT.

O que se vê dos dispositivos normativos que tratam de licenciamento é que estes são regulados de uma forma geral, não se atendo à atividades e empreendimentos específicos na maioria das vezes. Mas, com o aumento da necessidade de proteção do meio ambiente e do número de empreendimentos existentes no território nacional, o ordenamento jurídico demandou a criação de leis específicas para o tratamento das ferrovias e inseriu nesse panorama a resguarda do meio ambiente para proteger as presentes e futuras gerações. Vale mencionar que os serviços ferroviários operantes sem licença ambiental devem ser regularizados, e fica a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres fiscalizar a regularização desse processo perante o empreendedor, o que significa que cabe a ela exigir as licenças.

2.7.1.5.2 *Estudo prévio de impacto de vizinhança*

O EIV é previsto no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), é mecanismo de planejamento da instalação urbana de empreendimentos que possam causar impacto sobre o uso e a ocupação do solo e sobre a circulação em áreas vizinhas a sua localização. Lei municipal deve definir os empreendimentos e atividades existentes em área urbana que dependerão do EIV.

Em qualquer esfera de competência pode ser exigido EIV. Por outro lado, a exigência do EIV é de competência municipal (cada município vai dizer, por meio de lei, se e quando deve haver EIV). O órgão ambiental só concede a licença ambiental após o EIV. Assim, sujeitam-se ao estudo as estações, garagens e oficinas.

As especificidades do EIV e sua inserção no processo de licenciamento ou autorização de implantação e operação da estação dependem, no entanto, da legislação de cada município.

2.7.1.5.3 *Competência*

No cenário constitucional, sabe-se que o artigo 23 da CF/1988 dispõe que é competência comum dos entes federativos proceder licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, sendo que a regulamentação específica compete ao órgão ambiental que exerce a competência legislativa, o Conama.

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, regulamenta o exercício dessa competência administrativa comum em matéria ambiental pelos entes federativos, notadamente a fim de evitar conflitos entre eles no que diz respeito ao licenciamento ambiental[37]. Os parágrafos seguintes voltam-se para as principais disposições da referida lei.

A Lei Complementar nº 140/2011 fixa a regra de acordo com a qual o licenciamento ambiental deve ser realizado por um único ente federativo (art. 13), sendo a competência para tanto repartida nos termos dos artigos 7º a 10 desse mesmo diploma legal[38]. Como corolário da regra do licenciamento único, também o poder de

[37]A solução desses conflitos de competência dá-se pela judicialização dos mesmos, cuja análse extrapola os propósitos deste relatório em geral e deste item em particular. Judicializados.

[38]Especificamente: artigo 7º, inciso XIV e parágrafo único (competência da União); artigo 8º, incisos XIV e XV (competência dos Estados); artigo 9º, inciso XIV (competência dos Municípios); e artigo 10 (competência do Distrito Federal).A União procederá ao licenciamento de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos, conforme Lei Complementar 140/2011, artigo 7º, inciso XIV: (i) conjuntamente no Brasil e país limítrofe; (ii) em terras indígenas; (iii) em unidades de conservação

fiscalizar as atividades licenciáveis e de impor e apurar infrações à legislação ambiental recai exclusivamente sobre o órgão responsável pelo licenciamento (art. 15 da Lei Complementar nº 140/2011).

No âmbito da competência da União está o poder para promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

> [...] que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (art. 7º, inciso XIV, alínea "h" da Lei Complementar nº 140/2011).

O Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015, regulamenta o mencionado dispositivo e estabelece as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental são de competência da União, no que se incluem a implantação[39], a ampliação de capacidade[40] e a regularização ambiental de ferrovias federais[41] (art. 3º, inciso III), excluídos a implantação e ampliação de pátios ferroviários[42], os melho-

instituídas pela União, salvo as áreas de proteção ambiental (quando serão utilizados os demais critérios de definição de competência); (iv) em dois ou mais estados; e (v) que atendam a tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação do Conama, sendo que os critérios são o porte, potencial poluidor, natureza da atividade (é aplicável a partir da emissão do ato do Executivo, permanecendo, até lá, a legislação em vigor).
Os Estados e o Distrito Federal procederão ao licenciamento de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental, salvo aqueles cujo licenciamento é de competência da União ou Municípios. Ainda, procederão aos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelos estados, salvo as áreas de proteção ambiental, oportunidade em que serão utilizados os demais critérios de definição de competência.
Observada a competência dos demais entes, os Municípios e o Distrito Federal deverão proceder o licenciamento de empreendimentos e atividades, conforme Lei Complementar 140/2011, artigo 9º, inciso XIV: (i) que causem impacto de âmbito local, conforme a definição dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, possuindo como critérios o porte, potencial poluidor e natureza da atividade e sendo aplicável a partir da definição dos Conselhos permanecendo até lá a legislação em vigor; e (ii) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Município, salvo as áreas de preservação ambiental, quando serão utilizados os demais critérios de definição de competência.

[39] O artigo 2º, inciso XII, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define implantação de ferrovia como o "conjunto de ações necessárias para construir uma ferrovia em faixa de terreno onde não exista ferrovia previamente implantada".

[40] O artigo 2º, inciso XIII, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define "ampliação de capacidade de linhas férreas" como "obras ou intervenções que visam a melhorar a segurança e o nível de serviço da ferrovia, tais como, a sua duplicação e a implantação e ampliação de pátio ferroviário".

[41] O artigo 2º, inciso XI, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define regularização ambiental como o "conjunto de procedimentos visando a obter o licenciamento ambiental de ferrovias […] federais […], por meio da obtenção da licença de operação".

[42] O artigo 2º, inciso XIV, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define pátio ferroviário como "segmentos de linhas férreas que têm os objetivos de permitir o cruzamento, o estacionamento e a formação de trens e de efetuar operações de carga e descarga".

ramentos de ferrovias[43], e a implantação e ampliação de estruturas de apoio de ferrovias[44], ramais[45] e contornos ferroviários[46] (art. 3º, § 2º).

Na esteira do artigo 18 da Lei Complementar nº 140/2011, segundo o qual as determinações desse diploma legal somente se aplicam aos processos de licenciamento ambiental iniciados a partir de sua vigência, também o artigo 4º do Decreto 8.437/2015 prescreve que os processos de licenciamento ambiental iniciados antes de sua publicação devem continuar tramitando perante os órgãos originariamente competentes até o término da vigência da LO, cuja renovação cabe ao ente federativo competente segundo o que dispuser o decreto em apreço.

No entanto, nos casos de licenciamento ambiental de trechos de ferrovias federais, o processo administrativo correspondente será assumido pela autoridade ambiental federal na LO pertinente e deverá ser comprovado o atendimento das condicionantes da licença ambiental concedida pelo ente federativo originariamente competente por meio de documento por este emitido.

Diante do estabelecimento das competências previsto na Lei Complementar nº 140/11, o legislador percebeu ser indispensável a regulamentação das tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento compete à União. Dessa forma, editou-se o Decreto nº 8.437/2015, que Regulamenta o disposto no artigo 7º, caput, inciso XIV, “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140/2011, para reger a matéria, e dispõe amplamente sobre as ferrovias e sua relação com o meio ambiente.

O Decreto nº 8.437/2015 adota algumas definições em seu artigo 2º para melhorar o entendimento dos institutos regulamentados por ele, que estão presentes nos incisos XII a XVIII. São eles: regularização ambiental; implantação de ferrovia; ampliação de capacidade de linhas férreas; pátio ferroviário; contorno ferroviário;

[43]O artigo 2º, inciso XVII, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define melhoramentos de ferrovia como “a) obras relacionadas à reforma da linha férrea e das estruturas que a compõe; e b) obras de transposição de linha férrea em locais onde há cruzamento entre ferrovia e vias públicas, tais como, viadutos ferroviários ou rodoviários, passarelas, tubulações de água, esgoto ou drenagem”.

[44]O artigo 2º, inciso XVIII, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define implantação e ampliação de estrutura de apoio de ferrovias como “implantação e ampliação de oficinas e postos de manutenção ou de abastecimento, estações de controle de tráfego, subestações elétricas e de comunicação, terminais de cargas e passageiros”.

[45]O artigo 2º, inciso XVI, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define ramal ferroviário como “linha férrea secundária que deriva de uma ferrovia, com o objetivo de atender a um ponto de carregamento ou de fazer a conexão com outra ferrovia”.

[46]O artigo 2º, inciso XV, do Decreto Federal nº 8.437/2015 define contorno ferroviário como “trecho de ferrovia que tem por objetivo eliminar parcial ou totalmente as operações ferroviárias dentro de área urbana”.

ramal ferroviário; melhoramentos de ferrovia; e implantação e ampliação de estrutura de apoio de ferrovias. A regularização ambiental consiste no conjunto de procedimentos que visam à obtenção da licença ambiental de ferrovias federais pavimentadas por meio da licença de operação (Decreto nº 8.437/2015, art. 2º, inciso XI).

Entende-se por implantação de ferrovia o conjunto de ações necessárias para construção de ferrovia em faixa de terreno que ainda não possua ferrovia implantada e, por ampliação de capacidade de linhas férreas, as intervenções ou obras que tem como escopo a melhoria da segurança e do nível de serviço da ferrovia previamente implantada (Decreto nº 8.437/2015, art. 2º, incisos XII e XIII).

O denominado pátio ferroviário são segmentos de linhas férreas que objetivam permitir o cruzamento, estacionamento e formação de trens, além de efetuar operações de carga e descarga, já o contorno ferroviário é o trecho de ferrovia que visa a eliminar total ou parcialmente as operações ferroviárias dentro da área urbana e ramal ferroviário é definido como uma linha férrea secundária derivada de uma ferrovia para atender a um ponto de carregamento ou conectar-se com outra ferrovia (art. 2º, inciso XVI, XV e XVI).

O Decreto também explica o que são os melhoramentos de ferrovia: são as obras de reforma da linha férrea e das estruturas que a compõe e, também, as de transposição de linha férrea em locais onde há cruzamento entre ferrovia e vias públicas (como viadutos ferroviários) (art. 2º, inciso XVII, “a” e “b”) .

Por fim, a implantação de ampliação de estrutura de apoio de ferrovias é a “implantação e ampliação de oficinas e postos de manutenção ou de abastecimento, estações de controle de tráfego, subestações elétricas e de comunicação, terminais de cargas e passageiros” (art. 2º, inciso XVIII). Segundo o artigo 3º, inciso II, “a”, “b” e “c” do mesmo Decreto, é definido que, sem prejuízo das disposições contidas na Lei Complementar nº 140/2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente as ferrovias federais. O aludido licenciamento de ferrovias federais engloba a implantação, ampliação de capacidade e a regularização ambiental de ferrovias.

O artigo 5º do Decreto nº 8.437/2015 mostra-se prudente ao informar que o processo de licenciamento ambiental de trechos de ferrovias federais, que tiveram início em órgão ambiental estadual ou municipal influenciadas pelas disposições daquele diploma legal, deverão ser remetidos à competência federal ambiental na fase

da LO pertinente e deverá ser comprovado o atendimento das condicionantes[47] da licença ambiental concedida pelo ente federativo.

2.7.1.5.4 *Prazos*

Quanto aos prazos de validade das licenças emitidas, eles devem ser especificados pelos órgãos ambientais nos respectivos documentos, observadas as regras do artigo 18 da Resolução Conama n° 237/1997, conforme mostra o Quadro 1.18.

Quadro 1. 18 – Prazo da LP, da LI e da LO

Licenças	Prazo mínimo	Prazo máximo
LP	O estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou à atividade (prorrogável)	5 (cinco) anos
LI	Idem	6 (seis) anos
LO (considerando os planos de controle)	4 (quatro) anos	10 (dez) anos

Fonte: própria (2016).

A ANTT deve observar os prazos constantes na licença para garantir a regularidade da operação do serviço, isto é, que durante a atividade as licenças sempre estejam dentro do prazo de validade, principalmente a de operação.

2.7.1.5.5 *Áreas protegidas*

Em nível federal, a proteção de áreas, notadamente da sua vegetação, dá-se por meio de um conjunto normativo composto pelas seguintes normas: Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.660, de 21 de novembro de 2008; Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Todos esses diplomas aplicam-se indistintamente a atividades que afetem ou possam afetar as áreas protegidas por eles tratados, incluindo os empreendimentos e as atividades ferroviários.

O artigo 225, § 4º da Constituição Federal propõe uma proteção da vegetação brasileira por biomas, o que, até o presente, ocorreu relativamente ao bioma da mata

[47]Segundo o mesmo artigo, parágrafo único: a comprovação do atendimento das condicionantes ocorrerá por meio de documento emitido pelo órgão licenciador estadual ou municipal.

atlântica, disciplinado pela Lei Federal nº 11.428/2006. Para os efeitos desta,

> consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste (art. 2º).

O regime de proteção desse bioma, no que se incluem as hipóteses de exceção a autorizar o corte, a supressão e/ou a exploração da vegetação de mata atlântica, todas previstas na Lei Federal nº 11.428/2006, varia conforme a sua vegetação seja primária ou secundária e, em relação a este, a proteção é gradativa conforme o estágio de regeneração (inicial, médio ou avançado).

Lei Federal nº 12.651/2012 dispõe sobre a proteção da vegetação nativa: "[...] as áreas de preservação permanente (doravante APP) e as áreas de reserva legal (doravante RL)".

APP é toda

> área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

São consideradas APPs as áreas arroladas no artigo 4º da Lei Federal nº 12.651/2012 (APP *ope legis*), assim como as assim declaradas por ato do chefe do Poder Executivo (APP administrativa) na forma do artigo 6º da mesma lei. Entre as últimas, estão as áreas cuja vegetação seja destinada a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias (artigo 6º, inciso VI).

RL é toda

> área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural [...] com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Os percentuais de cobertura de vegetação nativa a ser mantida em imóveis rurais são previstos no artigo 12 da lei em apreço, fixados da seguinte maneira:

a) para imóvel localizado na Amazônia Legal:
   - 80% no imóvel situado em área de florestas;
   - 35% no imóvel situado em área de cerrado;
   - 20% no imóvel situado em área de campos gerais.

b) para imóvel localizado nas demais regiões do País: 20%.

O regime jurídico das APPs e das RLs consiste num dever geral manutenção e proteção da cobertura vegetal nessas áreas, observadas as diversas exceções previstas na própria Lei Federal nº 12.651/2012. Dentre estas se destacam, para os fins deste relatório, as seguintes:

a) o artigo 8º autoriza a intervenção em APP ou a supressão de sua vegetação nativa nas hipóteses de utilidade pública (art. 8º, *caput*), a exemplo de obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte (art. 3º, inciso VIII, alínea "b");
b) o artigo 12, § 8º deixa de exigir RL em áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação da capacidade de rodovias e ferrovias.

A Lei Federal nº 9.985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (doravante SNUC), rede de áreas protegidas criadas por ato do Poder Público (art. 22, *caput*) e enquadradas em duas categorias, nomeadamente unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. O objetivo básico das primeiras é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC (art. 7º, § 1º). O objetivo básico das segundas é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Portanto, o regime de proteção das primeiras é maior que o dos segundos (art. 7º, § 2º).

A concessão da licença ambiental de empreendimentos, ferroviários inclusive, que afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, está definida como "o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre as unidades" (art. 2º, inciso XVIII da Lei Federal nº 9.985/2000), depende da anuência do órgão responsável pela administração da mesma (art. 36, § 3º da mesma lei). Disciplina mais detalhada do assunto encontra-se na Resolução Conama nº 428, de 17 de dezembro de 2010.

2.7.1.5.6 *Compensação*

No caso de as áreas protegidas mencionadas no item anterior serem ou puderem a vir ser afetadas por atividades e/ou empreendimentos ferroviários, os responsáveis por estes devem compensar as suas incursões na natureza.

Nos termos do artigo 17, caput da Lei Federal nº 11.428/2006, o corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses autorizadas, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos de áreas urbanas e regiões metropolitanas, em áreas localizadas no mesmo município ou na mesma região metropolitana. Na impossibilidade da compensação ambiental, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica (art. 17, § 1º).

O artigo 36, caput da Lei Federal nº 9.985/2000 obriga os responsáveis por empreendimentos de significativo impacto ambiental objeto de licenciamento a apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral. Esse dever de apoio concretiza-se mediante a destinação, pelo empreendedor, de recursos financeiros em montante fixados pelo órgão ambiental de acordo com o grau de impacto causado pelo empreendimento, limitados ao teto de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do mesmo (artigo 36, § 1º, na interpretação conferida pelo STF na ADIn nº 3.378-6). No plano federal, o assunto é disciplinado pelos artigos 31 a 34 do Decreto Federal nº 4.340/2002, alterados em 2009 após o julgamento do STF, os quais estipulam metodologia para o cálculo do valor compensatório.

2.7.2 Resíduos sólidos

A implantação e operação do transporte ferroviário de passageiros é atividade que constantemente gera rejeitos e resíduos sólidos, pois locais como as estações, oficinas e postos de abastecimento estão em constante operação, o que acarreta no crescimento da geração de tais elementos. Esse fato demonstra a importância da gestão dos referidos resíduos sólidos e rejeitos, no que tange às atividades ferroviá-

rias. Os temas que permeiam a matéria de resíduos sólidos traçam o caminho para a sua efetiva gestão e valoriza sobremaneira as responsabilizações decorrentes dos mandamentos legais (permissões e proibições).

A Lei Federal nº 12.305/2010, de 2 de agosto de 2010, a qual institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), disciplina a gestão dos resíduos no Brasil.

Na lógica dos regimes jurídicos de gestão de resíduos instituídos pela PNRS em conjunto com a Lei Federal nº 11.445/2007[48], de 5 de janeiro de 2007, a qual estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos gerados no âmbito de atividades produtivas – entendidas num sentido amplo, a abranger serviços, inclusive o transporte ferroviário de passageiros – fica a cargo dos responsáveis por tais atividades.

Nos termos da PNRS, os produtores (nesse sentido amplo) são obrigados a planejar o gerenciamento dos resíduos gerados em suas atividades e submeter esse planejamento, na forma de um plano de gerenciamento de resíduos, ao órgão ambiental licenciador competente, ou, no caso de atividades não sujeitas ao licenciamento ambiental, à autoridade municipal competente (arts. 20 a 24 da PNRS).

De acordo com o artigo 13, inciso I, alínea “j” da PNRS, são resíduos de serviços e transportes, entre outros, aqueles originários de terminais ferroviários. Em relação a tais resíduos, o artigo 20, inciso IV da PNRS demanda a elaboração de plano de gerenciamento de resíduos por parte dos responsáveis pelos referidos terminais (estações) e também das empresas de transportes, nesta última hipótese conforme disposto em regulamento, normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS)[49].

O conteúdo mínimo dos planos de gerenciamento de resíduos é estabelecido pelo artigo 21 da PNRS, para cuja elaboração e implementação deve ser designado responsável técnico (art. 22 da PNRS).

Os resíduos gerados e abrangidos pelo plano de gerenciamento que se sejam objeto dos sistemas de logística reversa a que se referem os artigos 31, inciso III, e 33 da PNRS, devem ser gerenciados na forma estipulada pelo instrumento – regulamento, acordo setorial e/ou termo de compromisso – que regulamentar o fluxo (ou

[48]A Lei nº 11.445/2007 foi recepcionada pela PNRS, sendo que essa e a PNRS se complementam.
[49]A Resolução Conama nº 5/1993 foi revogada expressamente pela Resolução Conama nº 358/2006 relativamente às disposições sobre resíduos oriundos dos serviços de saúde e tacitamente pela PNRS no que diz respeito às demais disposições, as quais passaram a ser objeto de regulação pela própria Lei Federal nº 12.305/2010.

setor) específicos de logística reversa. Em termos práticos, o retorno – coleta ou devolução – dos resíduos gerados no âmbito de empreendimentos ferroviários (estações, trens, etc.) deve ocorrer segundo as regras específicas da logística reversa do produto e/ou da embalagem especificamente regulamentado(a), fato esse a constar do plano de gerenciamento de resíduos (art. 21, inciso VII da PNRS).

Caso alguns dos resíduos gerados sejam classificados como perigosos, aplicam-se, adicionalmente ao regime descrito, as regras dos artigos 37 a 41 da PNRS. Nesse sentido, além do licenciamento e do plano de gerenciamento, o qual deverá abordar também a gestão dos resíduos tidos como perigosos, deve haver a inscrição no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos e pode ser exigida a contratação de seguro de responsabilidade ambiental por danos causados ao ambiente ou à saúde pública.

Especificamente em relação a passagem de fronteira terrestre, assim entendidos todo o "lugar de vinculação entre países, designado e habilitado para a entrada e saída de pessoas, mercadorias e meios de transporte" nos termos do artigo 1º, inciso XXXIII do Regulamento Técnico de Boas Práticas Sanitárias no Gerenciamento de Resíduos Sólidos instituído pela RDC Anvisa nº 56/2008, a gestão dos resíduos que não sejam perigosos e não se enquadrem na logística reversa deve observar as disposições da aludida norma.

O artigo 47 da PNRS proíbe o lançamento de resíduos em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos, o lançamento in natura a céu aberto, excetuados os recursos de mineração, a queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade, além de outras formas vetadas pelo Poder Público.

É de responsabilidade da ANTT, portanto, fiscalizar a correta prestação dos serviços, que se dá também por meio da garantia da correta gestão dos resíduos. Por isso deve exigir da concessionária que se adeque às normas aqui apresentadas.

Ademais, para a correta disposição dos resíduos sólidos, foi implementado o código de cores para seus diferentes tipos. A Resolução Conama nº 275, de 25 de abril de 2001 define que o aludido código de cores deve ser adotado para a identificação de coletores e transportadores, assim como para campanhas informativas da coleta seletiva. Assim, fica definido o seguinte padrão:

AZUL: papel/papelão;

VERMELHO: plástico;
VERDE: vidro;
AMARELO: metal;
PRETO: madeira;
LARANJA: resíduos perigosos;
BRANCO: resíduos ambulatoriais e de serviços de saúde;
ROXO: resíduos radioativos;
MARROM: resíduos orgânicos;
CINZA: resíduo geral não reciclável ou misturado, ou contaminado não passível de separação.

A Resolução Conama nº 275/2011 é obrigatória apenas para o Poder Público. Para o setor privado (no que se inclui o responsável por empreendimento ferroviário, incluindo sua operação) essa determinação das cores é apenas indicativa e para os casos de se resolver adotar coleta seletiva. Além disso, a NBR 10.004/2004 classifica os Resíduos Sólidos quantos aos seus riscos potenciais ao meio ambiente. A classificação tem o escopo de direcionar o adequado gerenciamento dos resíduos produzidos em diversas atividades, inclusive na operação e implantação do transporte de passageiros. Por ser norma de caráter técnico, devem ser observadas quando do gerenciamento dos resíduos na atividade ferroviária de transporte de passageiros.

2.7.3 Emissões atmosféricas

A Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 institui a Política Nacional Sobre Mudança Do Clima (PNMC). No modal ferroviário, segundo a PNMC, devem ser adotados como norteadores os princípios da precaução, prevenção, participação cidadã e desenvolvimento sustentável. Dessa forma, as ações decorrentes do transporte de passageiros e executadas pela concessionária estarão sempre permeadas por tais princípios (art. 3º, caput).

O foco no desenvolvimento sustentável é primordial para enfrentar as alterações climáticas e identificar as limitações e falhas no controle das emissões atmosféricas dentro da operação ou implantação do modal em questão. Para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático, causados pela operação ou implantação das ferroviárias, é necessário que todos os sujeitos envolvidos atuem em benefício das presentes e futuras gerações (art. 3º, I). Dessa forma, deverão ser realizados estudos técnicos e científicos, com incentivo da concessionária, para apuração dos fenômenos envolvidos, com vistas à prevenir, evitar ou minimizar as causas identificadas como causadoras das alterações no clima

(art. 3º, II).

A PNMC visa, em suma, à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes (art. 4º, II), o que demonstra que as emissões atmosféricas oriundas da queima de combustíveis são grandes causadoras das mudanças climáticas. Por esse motivo, a promoção e o desenvolvimento de pesquisas e difusão de tecnologias, processos e práticas para promover o transporte ferroviário de passageiros sustentável deverão ser sempre para mitigar as mudanças do clima que ocorrem por meio de emissões antrópicas[50], conforme preconiza o artigo 5º, VI, "a".

O Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010 regulamenta a PNMC e prevê uma algumas medidas mitigadoras aplicáveis aos possíveis impactos oriundos das emissões atmosféricas. Contudo, tais medidas não afetam as emissões oriundas de veículos. A PNMC não estabelece metas vinculantes de emissão de gases de efeito estufa.

A Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, tem o escopo de regular a redução da emissão de poluentes por veículos automotores, bem como as Resoluções Conama nº 3/1990 e nº 8/1990. Em seu artigo 2º e seguintes estabelece limites e prazos de adequação para os fabricantes de motores e combustíveis respeitarem no que tange aos níveis de emissões atmosféricas. Por isso, é importante que a concessionária se atenha às limitações do Decreto, para garantir que os veículos sob sua responsabilidade atendam às determinações legais.

A Resolução Conama nº 5, de 15 de junho de 1989, dispõe sobre o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar (Pronar), e é complementada pelas Resoluções nº 3/1990, nº 8/1990 e nº 436/2011. A Resolução nº 5/1989 implementa o Pronar com o intuito de melhorar a qualidade do ar, atender padrões normativos de emissões e evitar o comprometimento da qualidade do ar em áreas consideradas não degradadas. Por meio das estratégias traçadas por esse diploma, os veículos de passageiros tem condições de operar sem afetar demasiadamente o meio ambiente. O foco do Programa é "limitar, a nível nacional, as emissões por tipologia de fontes e poluentes prioritários, reservando o uso dos padrões de qualidade do ar como ação

[50]Emissões antrópicas, segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, são emissões produzidas como resultado da ação humana. Por exemplo, estão sendo lançadas grandes quantidades de gás carbônico na atmosfera por tais atividades, como a queima de combustíveis fósseis, agricultura, fabricação de cimento, etc. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/glossariotermo/Emissoes-Antropicas-/30>. Acesso em: 16 mar. 2016.

complementar de controle" (item 2, Resolução Conama nº 5/1989). Em conjunto com o Pronar, foram criados como seus instrumentos:

> 3.1 [...]
> Limites máximos de emissão;
> Padrões de Qualidade do Ar;
> PROCONVE - Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores, criado
> pela Resolução CONAMA Nº 18/86;
> PRONACOP - Programa Nacional de Controle da Poluição Industrial;
> Programa Nacional de Avaliação da Qualidade do Ar;
> Programa Nacional de Inventário de Fontes Poluidoras do Ar
> Programas Estaduais de Controle da Poluição do Ar.

Além disso, ficam definidos pela Resolução Conama nº 5/1989 dois padrões de qualidade do ar, denominados primários e secundários. Lembrando que padrões de qualidade do ar são "as concentrações de poluentes atmosféricos que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde, segurança e o bem-estar da população, bem como ocasionar danos à flora e à fauna, aos materiais e ao meio ambiente em geral" (resolução Conama nº 3/1990, art. 1º).

Ademais, é exigido o licenciamento das fontes de poluição do ar com o escopo de prevenir a deterioração descontrolada de sua qualidade.

No mesmo sentido, a Resolução Conama nº 3/1990 foi editada para complementar a Resolução Conama nº 5/1989. Tem como objetivo estabelecer critérios para monitoramento, controle e avaliação da qualidade do ar ambiente. Essa legislação facilita as decisões sobre número de pontos de monitoramento, critérios a serem monitorados e valores de referência, bem como norteia todas as decisões sobre novos empreendimentos, renovação da licença de empreendimentos existentes, entre outros.

É importante a concessionária responsável pela operação do serviço observar que a aludida Resolução entende como poluentes atmosféricos qualquer forma de matéria ou energia que possa tornar o ar impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e flora ou que seja prejudicial à segurança, uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade (art. 1º).

Com a finalidade de prevenir graves e iminentes riscos à saúde da população decorrentes de atividades exercidas pelo empreendedor ou operador

ferroviário, o Conama estabelece os níveis de Atenção[51], Alerta[52] e Emergência[53]. Tais níveis devem ser utilizados na execução do Plano de Emergência para Episódios Críticos de Poluição do Ar. Esse Plano deve ser utilizado quando da presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante de condições meteorológicas desfavoráveis à sua dispersão. Assim, os cuidados a serem tomados a partir da constatação dos níveis de Atenção e Alerta são para evitar o atingimento do nível de Emergência.

Nessa sequência a Resolução Conama nº 8, de 6 de dezembro de 1990, es-

[51]Resolução Conama nº 3/1990, Art. 6º, §5º O Nível de Atenção será declarado quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 (vinte e quatro) horas subsequentes, for atingida uma ou mais das condições a seguir enumeradas: a) concentração de dióxido de enxofre (SO2), média de 24 (vinte e quatro) horas, de 800 (oitocentos) microgramas por metro cúbico; b) concentração de partículas totais em suspensão, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 375 (trezentos e setenta e cinco) microgramas por metro cúbico; c) produto, igual a 65x103 , entre a concentração de dióxido de enxofre (SO2) e a concentração de partículas totais em suspensão – ambas em microgramas por metro cúbico, média de 24 (vinte e quatro) horas; d) concentração de monóxido de carbono (CO), média de 08 (oito) horas, de 17.000 (dezessete mil) microgramas por metro cúbico (15 ppm); e) concentração de ozônio, média de 1 (uma) hora, de 400 (quatrocentos) microgramas por metro cúbico; f) concentração de partículas inaláveis, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 250 (duzentos e cinquenta) microgramas por metro cúbico; g) concentração de fumaça, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 250 (duzentos e cinquenta) microgramas por metro cúbico. h) concentração de dióxido de nitrogênio (NO2), média de 1 (uma) hora, de 1130 (um mil cento e trinta) microgramas por metro cúbico.

[52]Resolução Conama nº 3/1990, artigo 6º, §6º O Nível de Alerta será declarado quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão de poluentes nas 24 (vinte e quatro) horas subsequentes, for atingida uma ou mais das condições a seguir enumeradas: a) concentração de dióxido de enxofre (SO2), média de 24 (vinte e quatro) horas, 1.600 (um mil e seiscentos) microgramas por metro cúbico; b) concentração de partículas totais em suspensão, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 625 (seiscentos e vinte e cinco) microgramas por metro cúbico; c) produto, igual a 261 x 103, entre a concentração de dióxido de enxofre (SO2) e a concentração de partículas totais em suspensão – ambas em microgramas por metro cúbico, média de 24 (vinte e quatro) horas; d) concentração de monóxido de carbono (CO), média de 8 (oito) horas, de 34.000 (trinta e quatro mil) microgramas por metro cúbico (30 ppm); e) concentração de ozônio, média de 1 (uma) hora, de 800 (oitocentos) microgramas por metro cúbico; f) concentração de partículas inaláveis, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 420 (quatrocentos e vinte) microgramas por metro cúbico. g) concentração de fumaça. média de 24 (vinte e quatro) horas, de 420 (quatrocentos e vinte) microgramas por metro cúbico. h) concentração de dióxido de nitrogênio (NO2), média de 1 (uma) hora de 2.260 (dois mil, duzentos e sessenta) microgramas por metro cúbico.

[53]Resolução Conama nº 3/1990, artigo 6º, §7º§ 7o O Nível de Emergência será declarado quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 (vinte e quatro) horas subsequentes, for atingida uma ou mais das condições a seguir enumeradas: a) concentração de dióxido de enxofre (SO2); média de 24 (vinte e quatro) horas, de 2.100 (dois mil e cem) microgramas por metro cúbico; b) concentração de partículas totais em suspensão, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 875 (oitocentos e setenta e cinco) microgramas por metro cúbico; c) produto igual a 393 x 103, entre a concentração de dióxido de enxofre (SO2) e a concentração de partículas totais em suspensão – ambas em microgramas por metro cúbico, média de 24 (vinte e quatro) horas; d) concentração de monóxido de carbono (CO), média de 8 (oito) horas, de 46.000 (quarenta e seis mil) microgramas por metro cúbico (40 ppm); e) concentração de ozônio, média de 1 (uma) hora, de 1.000 (hum mil) microgramas por metro cúbico; f) concentração de partículas inaláveis, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 500 (quinhentos) microgramas por metro cúbico; g) concentração de fumaça, média de 24 (vinte e quatro) horas, de 500 (quinhentos) microgramas por metro cúbico; h) concentração de dióxido de nitrogênio (NO2), média de 1 (uma) hora de 3.000 (três mil) microgramas por metro cúbico.

tabelece limites máximos de emissão de poluentes no ar para processos de combustão externa, sendo que tais processos devem ser oriundos de fontes fixas de poluição.

Portanto, a Resolução Conama nº 8/1990 aplica-se apenas nos casos mencionados pelo artigo 1º, § 3º, devendo obedecer os padrões de emissões determinados pelo Pronar (Resolução nº 5/1989).

Apenas a título informativo menciona-se a Resolução Conama nº 436, de 26 de dezembro de 2011. O referido diploma define os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos e aplica-se somente na hipótese de existirem fontes fixas instaladas ou com pedido de licença de instalação anteriores a 2 de janeiro de 2007.

Em matéria de emissões, o direito brasileiro (assim como o estrangeiro) disciplina a questão da seguinte maneira:

a) tipos de padrões – de um lado, regulam-se os meios (ar, água e solo) por meio de padrões de qualidade. De outro, regulam-se as atividades emitentes (chamadas de fontes) por meio de padrões de emissões;
b) tipos de fontes – com relação aos padrões de emissão, eles podem ser fixados tanto para fontes fixas como para fontes móveis. O controle dos primeiros é feito por meio do licenciamento ambiental (regulação das instalações emitentes). Já o controle dos segundos ocorre por meio de uma regulação dos produtos causadores da emissão. No Brasil, isto abrange apenas veículos automotores e combustíveis, no que não se enquadram trens, nem mesmo os movidos a diesel. Mesmo que se enquadrassem, o controle prévio seria em relação aos fabricantes/importadores dos produtos (trens) e o controle posterior, este sim aplicável ao responsável pela operação do empreendimento ferroviário, deveria ser feito pelo órgão licenciador, no sentido de este ter que ir até a fonte (móvel) pela impossibilidade do contrário (como acontece na inspeção veicular).

Assim, percebe-se que as emissões atmosféricas e seus impactos no meio ambiente certamente podem ser melhor regulamentadas em leis específicas.

2.7.4 Recursos hídricos

De antemão, cabe salientar que a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) é instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e disciplina a matéria

de recursos hídricos e o sistema de gerenciamento destes. Além disso, a classificação dos corpos de água, diretrizes para seu enquadramento e as condições e padrões de lançamento de efluentes são reguladas pela Resolução Conama nº 357, de 17 de maio de 2005 e nº 430, de 13 de maio de 2011, e a outorga do uso da água tem alguns institutos definidos pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que trata da Agência Nacional de Águas e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Planos de Recursos Hídricos, enquadramento dos corpos de água em classe segundo os usos preponderantes da água, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo seu uso são os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos que importam ao presente estudo.

A água é tratada no Brasil pela legislação ambiental moderna como recurso hídrico, sendo considerada bem de domínio público e recurso natural limitado. Considerando sua situação de escassez, é determinado que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e deve obrigatoriamente contar com a participação do Poder Público e seus usuários (art. 1º da PNRH).

Portanto, a operação do serviço ferroviário para passageiros tem que respeitar os limites legais que se impõem ao uso da água, tanto durante o serviço de transporte em si quanto nas estações e estruturas de apoio que o cercam.

Para a realização de atividades ou empreendimento é necessário o empreendedor ferroviário observar a classificação dos corpos de água, se existentes no local do empreendimento, conforme a Resolução Conama nº 357/2005. Igualmente, é preciso que se note a condição e o padrão de qualidade das águas, a fim de evitar alterações substanciais no meio ambiente – como, por exemplo, conferir às águas características capazes de causar efeitos letais ou alteração de comportamento, reprodução ou fisiologia da vida.

Os termos das condições e padrões de lançamento de efluentes são regulados pela Resolução Conama nº 430/2011, que objetivou complementar as disposições da Resolução Conama nº 357/2005 – a primeira a tratar sobe o tema.

É vedado que os efluentes confiram ao corpo receptor características de qualidade em desacordo com as metas obrigatórias progressivas, intermediárias e finais de seu enquadramento, metas estas que serão estabelecidas por parâmetros específicos (poderão ser estabelecidos pelo órgão ambiental ou de acordo com a necessidade do empreendimento). É preciso observar, nesta toada, que em caráter ex-

cepcional e temporário o órgão ambiental competente pode autorizar o lançamento de efluentes em desacordo com as condições taxativas previstas na Resolução Conama nº 430/2011. Nessa hipótese é necessário fixar prazo delimitando o período que esse lançamento irregular irá acontecer, a comprovação do interesse público, o atendimento ao enquadramento do corpo receptor e às metas supramencionadas, estudo ambiental técnico à encargo do empreendedor, estabelecimento de tratamento para o lançamento e de medidas para neutralizar os eventuais efeitos desta exceção. Esta é a previsão do artigo 6º da referida Resolução.

Durante o processo de licenciamento ambiental, o órgão ambiental pode exigir do empreendedor a apresentação de estudo de capacidade de suporte do corpo receptor e este deve informar as substâncias que poderão estar contidas no efluente gerado (Resolução Conama nº 430/2011, art. 7º) . Essa previsão legal pode ser aplicada naqueles casos mencionados, quais sejam, no uso da água para limpeza de equipamentos ferroviários, áreas de circulação de pessoas em meio à operação ferroviária e quando gerados efluentes na forma de esgoto sanitário derivados desta operação.

O empreendedor ferroviário deve sempre observar os limites impostos pelo órgão ambiental competente à fiscalização. Isto porque o artigo 10 da Resolução Conama nº 430/2011 entende que no caso de fonte de poluição geradora de diferentes efluentes ou lançamentos individualizados, os limites da Resolução se aplicarão a cada um deles ou ao conjunto após a mistura, a critério do órgão ambiental competente.

Nesse sentido, a Seção II e III da Resolução englobam os temas, respectivamente, das “condições e padrões de lançamento de efluentes” e das “condições e padrões para efluentes de sistemas de tratamento de esgotos sanitários”. Ambos são de observância obrigatória.

As diretrizes para a gestão de efluentes e respectiva gestão do lançamento no meio ambiente, por fim, trazem que os responsáveis pelas fontes poluidoras dos recursos hídricos deverão auto monitorar o controle e acompanhamento periódico de efluentes lançados nos corpos receptores; realizarão o auto monitoramento de acordo com os critérios do órgão ambiental competente, sendo que as fontes de baixo potencial poluidor estarão dispensadas desta função e tal dispensa está condicionada à apresentação de fundamentação técnica (Resolução Conama nº 430/2011, art. 24 e seguintes).

O uso eficiente da água, a aplicação de técnicas para a redução da geração e melhoria da qualidade de efluentes gerados bem como sua reutilização (quando possível) são elencadas como práticas adotadas na gestão de efluentes. Tal gestão se dará nas fontes potencial ou efetivamente poluidoras dos recursos hídricos. Ainda, no caso de efluentes cuja vazão original for reduzida em decorrência do reuso e ocasionando aumento de concentração de substancias presentes no efluente em valores que não vão de encontro com os ditames da Resolução Conama nº 430/2011, o órgão ambiental competente tem a possibilidade de estabelecer condições e padrões específicos de lançamento (art. 27).

Para garantir efetividade da gestão implementada pelo Conama dentro da operação ferroviária, é incumbido ao empreendedor responsável por fonte potencial ou efetivamente poluidora das águas o dever de apresentar ao órgão ambiental a Declaração de Carga Poluidora, que deverá ser entregue até o dia 31 de março de cada ano. A Declaração de Carga Poluidora contém as informações de poluição das águas referentes ao ano anterior, como, por exemplo, a caracterização qualitativa e quantitativa dos efluentes baseada em amostragem representativa dos mesmos. Pode ser dispensada em caso de efluente com baixo potencial poluidor, o que é decidido pela autoridade ambiental. O § 3º do artigo 28 da Resolução também destaca que:

> Os relatórios, laudos e estudos que fundamentam a Declaração de Carga Poluidora deverão ser mantidos em arquivo no empreendimento ou atividade, bem como uma cópia impressa da declaração anual subscrita pelo administrador principal e pelo responsável legalmente habilitado, acompanhada da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, os quais deverão ficar à disposição das autoridades de fiscalização ambiental.

Assim, percebe-se que para o uso dos recursos hídricos o operador ferroviário deve atuar de forma atenta, garantindo que a gestão dos efluentes seja realizada de forma correta e atenda às exigências legais, evitando a poluição das águas.

A outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos superficiais ou subterrâneos é assunto relevante a essa exposição. O regime de outorga tem o objetivo de assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos, conforme o artigo 11 da Lei nº 9.433/1997.

O empreendedor ferroviário deve se ater à possibilidade de cobrança pelo uso

da água, já que[54] "a cobrança pelo uso da água está inserida em um princípio geral do direito ambiental que impõe àquele que, potencialmente, auferirá os lucros com a utilização dos recursos ambientais, o pagamento de custos" (ANTUNES, 2010, p. 742). O artigo 19 da PNRH entende que a referida cobrança objetiva o incentivo à racionalização do uso da água e o reconhecimento da água como bem econômico, pois cobrar pela água tem o propósito de dar ao usuário uma indicação de seu real valor. Deve ser implantada, no caso do transporte ferroviário, quando houver lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasoso, considerando o volume lançado e seu regime de variação (PNRH, art. 21, inciso I).

É preciso que, quando da outorga, o órgão ambiental consulte o comitê de bacias hidrográficas (órgão que integra o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos) durante o processo de licenciamento ambiental. Ademais, de acordo com os artigos 13 e 14 da referida Lei, toda outorga está condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos, deve respeitar a classe em que o corpo de água está enquadrado e é efetivada por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos estados ou do Distrito Federal.

De acordo com os incisos I a III do artigo 5º da Lei nº 9.984/2000, nas outorga de direito de uso dos recursos hídricos pertencentes à União devem ser respeitados os prazos: de até dois anos, para início da implantação do empreendimento objeto da outorga; até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado; e até trinta e cinco anos, para a vigência da outorga de direito de uso.

Além disso, estão sujeitos a outorga, conforme artigo 12 da Lei nº 9.433/1997:

a) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
b) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
c) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
d) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; e
e) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água

[54]Lembrando que a cobrança pelo uso de recursos hídricos é instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos.

existente em um corpo de água.

Portanto, a outorga do uso da água necessita atenção no que tange ao transporte ferroviário.

Frisa-se que os problemas centrais identificados no que tange ao lançamento de efluentes – esgoto sanitário – são ligados a estrutura móvel, que comporta banheiros, despejos provenientes de banheiros, procedimentos para desinfecção e até mesmo controle de vetores. Ocorre que tais assuntos ainda pendem de regulamentação. Vale notar a tramitação, no âmbito da Anvisa, de proposta de regulamentação da vigilância sanitária dos meios de transporte terrestres de carga ou coletivo de passageiros, pontos de apoio, terminais rodoviários, estações ferroviárias em passagens de fronteiras , a qual abrange os seguintes assuntos: limpeza e desinfecção, esgotamento de efluentes sanitários, retirada de resíduos sólidos de bordo, abastecimento de água potável, oferta de alimentos, climatização de bordo e armazenamento e transporte de bens e produtos.

2.7.5 Questões sanitárias

O tema de questões sanitárias está diretamente ligado ao transporte ferroviário de passageiros, sendo primordial a análise de assuntos como o padrão de lançamento de efluentes (esgoto sanitário) nos empreendimentos que operam as linhas férreas. A relação do transporte ferroviário com a matéria que se trata neste tópico se deve à existência das estações de passageiros e estruturas de apoio, tais como oficinas e, no caso, a interface ocorre devido à necessidade de consumo de água para a limpeza de equipamentos ou de áreas de circulação de pessoas, que também gera efluentes. Além disso, envolve aspectos como o transporte de animais dentro dos carros de passageiros, usuários que possuem doenças infectocontagiosas graves, entre outros que serão expostos a seguir.

Assunto de grande relevância é o controle da difusão de doenças ou pragas. O Código Penal, instituído pelo Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, traz um rol de condutas que são consideradas contravenções e suas respectivas penas. Como crime de perigo comum é elencada a difusão de doença ou praga que possa causar dano a floresta, plantação ou animais de utilidade econômica, que terá como pena a reclusão, de dois a cinco anos, e multa, se praticado na modalidade culposa. Já no caso de culpa, a pena é de detenção, de um a seis meses, ou multa (art. 259).

É considerada infração – e atua como medida sanitária preventiva – em face da saúde pública "infringir determinação do Poder Público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa" e tem como pena a detenção, de um mês a um ano, e multa (art. 268, caput). Ressalta-se que a pena é aumentada um terço (1/3) se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro (art. 268, parágrafo único). Ainda, considera-se omissão de notificação de doença quando o profissional médico deixa de anunciar à autoridade pública doença cuja notificação é compulsória (art. 269)[55]. Tem como pena a detenção, de seis meses a dois anos, e multa. Percebe-se, portanto, que o Código Penal restringe as condutas aos médicos, o que é dificilmente aplicável ao transporte de passageiros e impede a imputação de responsabilidades aos colaboradores da concessionária.

Ressalta-se que o Decreto nº 1.832/1996 não regulamenta a questão do transporte de animais, nem mesmo do cão-guia. Apenas o artigo 31, em seu parágrafo único, "b", entende que "a responsabilidade da Administração Ferroviária, pelo que ocorrer de anormal nas operações a seu cargo, é elidida diante de [...] morte ou lesão de animais, em consequência do risco natural do transporte dessa natureza".

2.7.6 Ruídos e vibrações

Primeiramente, cumpre ressaltar que o tema em análise é regulado por diversas leis federais e dispositivos respectivos, porquanto o termo poluição em sua maioria das vezes é entendido de forma ampla, contemplando a poluição sonora especificamente em algumas delas, conforme se verá a seguir. Ademais, a ocorrência de elevados níveis de ruídos e vibrações pode causar danos à saúde humana como a surdez e interferir na qualidade de vida das comunidades próximas.

Dito isso, é interessante destacar que a poluição tem seu conceito definido pelo inciso III, do artigo 3º da PNMA; a produção (ou emissão) de ruídos é mencionada por alguns artigos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), e a Resolução Conama nº 2/1990 foi editada para instituir o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora (SILÊNCIO). Ademais, as seguintes Resoluções tratam de

[55]Segundo o Ministério Público do Estado do Paraná, determinadas doenças, em princípio as infecto-contagiosas (AIDS, meningite, dengue, tuberculose, etc.), têm que ser comunicadas às autoridades de saúde, sob pena destas doenças se alastrarem. O dever jurídico de noticiá-las é do médico. Disponível em: <http://www.saude.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=261>. Acesso em: 16 mar. 2016.

ruídos: Conama nº 1, de 2 de abril de 1990, Conama nº 6, de 31 de agosto de 1993, Conama nº 17, de 13 de dezembro de 1995, Conama nº 20, de 7 de dezembro de 1994, Conama nº 230, de 22 de agosto de 1997. O CTB prevê outros institutos acerca da poluição sonora, que serão abordados neste tópico – Metodologia para medição, competência para fiscalização, alteração das características de fábrica do veículo, licenças e registros dos proprietários de veículos, punições administrativas para infrações.

A CF/1988 estabelece a competência para legislar sobre poluição em sentido amplo em seus artigos 24 e 30, em conjunto com o artigo 3º da PNMA e artigo 7º do Decreto nº 99.274/1990. Nesta exposição, ruídos e poluição sonora serão tratados como sinônimos.

O Decreto nº 1.832/1996 que aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários, no parágrafo único do artigo 37, faz menção à comunicação sonora para transmissão de avisos aos usuários do transporte ferroviário para passageiros. Portanto, nada se refere à poluição sonora em si.

É necessário, entretanto, ressaltar que o transporte ferroviário de passageiros gera, em algumas de suas operações, níveis de ruído superiores aos dispostos nas NBR citadas, de modo que a Lei, muitas vezes, é inaplicável. Por esse motivo, existe hoje um Projeto da própria ABNT para regulamentar a medição e avaliação da pressão sonora proveniente de sistemas de transporte e atualizar os valores de decibéis que as operações ferroviárias podem admitir. Insta mencionar, ademais, que aspectos como vibrações não são considerados em praticamente nenhuma norma, a não ser as infralegais que definem parâmetros meramente técnicos; já os ruídos são largamente abordados, especialmente sob o enfoque dos veículos automotores.

2.7.6.1 Competência

A Constituição Federal de 1988, artigo 24, inciso VI, define a competência da União, dos estados e do Distrito Federal. A competência é concorrente entre esses entes, sendo que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais e sua competência para legislar sobre normas gerais não excluirá a suplementar dos estados. No que tange à poluição sonora, a União editou normas ambientais e penais.

A PNMA determina que a competência do Conama é privativa para estabelecer normas e padrões nacionais de poluição, bem como para fixar normas, critérios e

padrões para o controle e manutenção da qualidade do meio ambiente (PNMA, art. 7º, incisos V e VI).

2.7.6.2 Poluição na PNMA

A poluição, em sentido amplo, é definida por meio do conceito trazido pela redação do inciso III, artigo 3º da PNMA. Assim, entende-se como poluição a degradação da qualidade ambiental oriunda de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, segurança e o mal-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetem desfavoravelmente a biota e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente ou lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

2.7.6.3 Poluição sonora no CTB

O presente tópico é destinado à análise dos dispositivos contidos no CTB que versam sobre ruídos no transporte e veículos.

É importante ressaltar, nesse primeiro momento, que o CTB não faz referência direta ao veículo que move o transporte ferroviário de passageiros. O Código classifica os veículos no artigo 96, elencando-os de acordo com critérios, sendo eles: quanto à tração[56], espécie[57] e categoria[58]. Como se vê, o legislador deixou de mencionar expressamente o carro de passageiros. No inciso VII do artigo 10, faz referência expressa à composição do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), incluindo em seu rol um representante do Ministério dos Transportes e um representante da ANTT, o que indica que o transporte ferroviário pode ser incluído por analogia. Por isso, este relatório utilizou o Código de Trânsito Brasileiro como marco teórico e referência legislativa mais próximos do assunto que se trata neste tópico sobre ruídos. Vale ressaltar que este tópico se destina a realização de um paralelo informativo, pois o CTB utiliza o termo veículo automotor para determinar sua abrangência. Extrai-se do CTB que veículo automotor é:

[56] CTB, artigo 96, inciso I, “a” a “e”: Automotor; elétrico; de propulsão humana; de tração animal; reboque e semi-reboque.

[57] CTB, artigo 96, inciso II, “a” a “g”: de passageiros (bicicleta, ciclomotor, motoneta, motocicleta, triciclo, quadriciclo, automóvel, micro-ônibus, ônibus, bonde, reboque ou semi-reboque, charrete); de carga (motoneta, motocicleta, triciclo, quadriciclo, caminhonete, caminhão, reboque ou semi-reboque, carroça, carro-de-mão); misto (camioneta, utilitário, entre outros); de competição; de tração (caminhão-trator, trator de rodas, trator de esteiras, trator misto); especial; e de coleção.

[58] CTB, artigo 96, inciso III, “a” a “e”: oficial; De representação diplomática, de repartições consulares de carreira ou organismos internacionais acreditados junto ao Governo brasileiro; particular; de aluguel; de aprendizagem.

> Todo veículo a motor de propulsão que circule por seus próprios meios, e que serve normalmente para o transporte viário de pessoas e coisas, ou para a tração viária de veículos utilizados para o transporte de pessoas e coisas. O termo compreende os veículos conectados a uma linha elétrica e que não circulam sobre trilhos (ônibus elétrico).

Percebe-se, assim, que o diploma trata apenas dos veículos automotores, excluído o transporte ferroviário (sobre trilhos).

O CTB traz em seu texto que os veículos em circulação terão suas condições de controle de ruídos avaliadas mediante inspeção obrigatória na forma e periodicidade estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Como punição aos veículos reprovados na inspeção de emissão de ruídos, o Código de Trânsito determina a aplicação da medida administrativa de retenção (CTB, art. 104, caput e § 5º).

É equipamento obrigatório nos veículos aquele destinado ao controle de ruídos, de acordo com o inciso V, artigo 105 do diploma legal em questão. Ainda, conforme o artigo 124, incisos IV, X e XI, a expedição e renovação do Certificado de Registro de Veículo dependerão da existência do Certificado de Segurança Veicular e ruídos do veículo, da comprovação do respeito aos limites e exigências da emissão de ruídos se modificadas as características de fábrica do veículo e, por fim, da comprovação da inspeção veicular e de ruídos conforme as regulamentações do Contran e Conama. Nesse sentido, também versa o artigo 131 do CTB, ao dispor que o Certificado de Licenciamento Anual (que é vinculado ao Certificado de Registro mencionado) é expedido ao veículo licenciado e, no momento do licenciamento, o proprietário deve comprovar sua aprovação nas inspeções de segurança veicular e de controle de ruídos.

Quanto às infrações e penalidades, usar no veículo indevidamente aparelho de alarme ou que produza sons e ruídos que perturbem o sossego público poderá gerar infração média, com penalidade de multa e apreensão do veículo, cumulada com medida administrativa de remoção do veículo (art. 229). Conduzir o veículo que foi reprovado na avaliação de emissão de ruídos é considerado infração grave com penalidade de multa e medida administrativa de retenção do veículo para regularização (art. 230, inciso XVIII).

O CTB, em seu artigo 98, entende que nenhum proprietário de veículo ou responsável poderá, sem autorização prévia da autoridade competente, realizar ou

ordenar que sejam modificadas suas características de fábrica, na medida em que os veículos novos ou usados modificados serão obrigados a atender os mesmos limites e exigências de emissão de poluentes e ruído previstos pelos órgãos ambientais competentes e pelo Contran.

A partir dessa síntese, percebe-se que o assunto é bastante mencionado pelo CTB e considerado uma prioridade na legislação de trânsito brasileira.

2.7.6.4 Poluição sonora nas Resoluções editadas pelo Conama

Em virtude dos problemas de poluição sonora que vem se agravando ao longo do tempo nas áreas urbanas com a presença das linhas ferroviárias e metroviárias - principalmente esta segunda –, foram regulamentados os critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de atividades industriais. Segundo a Resolução nº 1, de 8 de março de 1990, que trata do referido assunto, são prejudiciais à saúde e ao sossego público a exposição aos ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 10151 – Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando ao conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A NBR-10151 da ABNT especifica um método para a medição de ruído, levando em consideração a aplicação de correções nos níveis medidos e outros fatores, quando se pretende avaliar o ruído em áreas habitadas, visando ao conforto da comunidade. Já na construção dos projetos de construção ou de reformas de edificações para atividades heterogêneas, não poderá ultrapassar os níveis estabelecidos pela NBR 10.152 – Níveis de ruído para conforto acústico. Assim, a concessionária do serviço de transporte ferroviário deve se ater aos parâmetros estabelecidos por ambas Normas, devendo considerar a localização do empreendimento, observando se a localização dos trilhos é urbana e afetará a população vizinha à faixa de domínio.

O Conama editou a Resolução nº 2, de 8 de março de 1990, para preservar a saúde, bem estar-público, a qualidade de vida e o conforto ambiental, aspectos de extrema relevância à presente análise. A referida Resolução observa, também, que o homem cada vez mais vem sendo submetido a condições sonoras agressivas a seu meio ambiente por conta do crescimento demográfico descontrolado ocorrido nos centros urbanos, o que leva a uma concentração de diversas fontes de poluição sonora. No modal ferroviário, percebe-se a produção de ruídos internos e externos sobre áreas lindeiras. Por isso, entendeu fundamental a existência de normas, mé-

todos e ações para controlar o ruído excessivo. Por meio desta Resolução, ficou instituído o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora, denominado Silêncio.

O Silêncio tem como objetivos principais, previstos no artigo 1º da Resolução Conama nº 2/1990, principais controlar os problemas de poluição sonora nos órgãos de meio ambiente (estaduais e municipais) no território brasileiro, introduzir o tema poluição sonora nos cursos secundários da rede oficial e privada de ensino, por meio de um Programa de Educação Nacional, além de promover cursos técnicos de capacitação pessoal. Do mesmo modo, objetiva divulgar junto à população matéria educativa e de conscientização dos efeitos prejudiciais causados pelo excesso de ruído por meio dos meios de comunicação disponíveis. Incentivar a fabricação e uso de motores, equipamentos e dispositivos com menor intensidade de ruído em veículos e estimular a capacitação de recursos humanos e apoio técnico e logístico para receber denúncias e tomar providências de combate à poluição sonora no território nacional estão, igualmente, no rol de objetivos do Programa em questão.

Logo, o ordenamento brasileiro está munido de um programa que visa à educação ambiental voltada à redução do ruído e ao controle de ruídos.

Para a produção da Resolução Conama nº 6/1993 foi levada em consideração a dificuldade de acesso às recomendações e especificações de regulagem e manutenção dos veículos automotores. Por isso, em consonância com os ditames do Código de Defesa do Consumidor (CDC[59]), o artigo 1º da Resolução em questão estabeleceu o prazo máximo de 90 dias a partir da publicação da normativa (que ocorreu em 1/10/1993 e, portanto, já está em vigor) para dispor sobre procedimentos e infraestrutura para a divulgação ao público em geral das recomendações e especificações de diversos aspectos envolvendo as características mecânicas do veículo, entre elas, o sistema de emissão de ruído.

Os dispositivos que compõem a Resolução supramencionada podem ser aplicados ao transporte ferroviários de passageiros, uma vez que trazem explicitamente que as definições sobre ruídos são imputáveis aos veículos destinados ao transporte de passageiros.

Os limites de ruídos de que trata a Resolução Conama nº 17/1995 são os mesmos contidos da Resolução Conama nº 8/1993 previamente citada, pois a pri-

[59]Lei nº 8.078/1990.

meira Resolução ratifica os limites máximos de ruído e o cronograma para seu atendimento previstos na segunda. O faz no caput do artigo 1º da Resolução Conama nº 17/1995[60].

O ato normativo frisa que os veículos comercializados no Brasil devem atender os referidos limites máximos de emissão de ruídos e que as modificações praticadas nos automotores podem os alterar. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a seu critério, tem a faculdade de dispensar a produção de relatórios de verificação de protótipo[61] e relatórios de acompanhamento de produção, que poderão ser emitidos, conforme dita o § 1º do artigo 3º da Resolução em questão, "nos casos em que sejam realizadas alterações nos sistemas diretamente relacionados à emissão de ruído, mas de forma que comprovadamente não se alterem os níveis de emissão de ruído" ou na hipótese de modificações que decorram de outras exigências legais.

Outra fonte de regulamentação sobre a produção de ruídos é a Resolução Conama nº 230/1997, que se preocupa em dispor sobre o uso de equipamentos capazes de reduzir a eficácia do controle de emissão de ruídos.

Não faz referência ao transporte ferroviário ou mesmo transporte de passageiros.

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política nacional de Mobilidade Urbana, regulando o transporte urbano de passageiros, diz no artigo 5º, inciso II, que a Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais. No artigo 6º, inciso IV, dispõe que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pela diretriz de mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade. Já no artigo 14, inciso IV, preceitua que é direito dos usuários do Sistema ter ambiente seguro e acessível para sua utilização. Não dispõe especificamente sobre ruídos e vibrações.

Trata de procedimentos e definições de ruídos e vibrações para o transporte de passageiros a Resolução Contran nº 316, de 8 de maio de 2009. Contudo, não se

[60] Artigo 1º Ratificar os limites máximos de ruído e o cronograma para seu atendimento determinados no artigo 20 da Resolução Conama nº 8/93, excetuada a exigência estabelecida para a data de 1º de janeiro de 1996.

[61] Verificação de protótipo, de acordo com a Resolução Conama nº 17/95, Anexo B1, é a verificação de veículo de pré-produção comercial, caracterizado pelo fabricante como configuração mestre, com os limites máximos de ruídos estabelecidos e outras exigências desta Resolução.

aplica ao transporte ferroviário, visto que estabelece os requisitos de segurança para veículos de transporte coletivo de passageiros M2 e M3 (tipos microônibus e ônibus) de fabricação nacional e estrangeira.

O Decreto-lei nº 3.688/1941, conhecido como Lei de Contravenções Penais, em seu artigo 42 é bastante específico quanto à poluição sonora. Considera que perturbar o trabalho ou sossego alheios exercendo profissão incômoda ou ruídos em desacordo com as prescrições legais, assim como abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos são contravenções penais. Estipula como pena a prisão simples, de quinze dias a três meses ou multa.

Por fim, relativamente aos níveis de vibração, incluindo os dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros, não há legislação específica no plano federal.

2.7.7 Acidentes ambientais

Em termos jurídicos, a ocorrência de um acidente ambiental é analisado sob a ótica do dano ambiental. Dano, em sentido jurídico, significa qualquer lesão a um interesse juridicamente tutelado, ou seja, protegido pela ordem jurídica. No caso dos danos ambientais, verifica-se uma lesão do ambiente, isto é, de quaisquer de seus componentes ou de seu equilíbrio. A resposta jurídica à ocorrência de um dano é a sanção daquele que o ordenamento considere responsável pela lesão: atribui-se a este uma ou mais consequências determinadas pelo direito, as quais podem assumir diferentes manifestações.

O artigo nº 225, § 3º da Constituição Federal prevê consequências de três ordens para as condutas e atividades consideradas lesivas ao ambiente: sanções penais, sanções administrativas e a obrigação de reparar os danos causados. É nesse sentido que se fala, no Brasil, em uma tríplice responsabilidade ambienta no direito.

A tríplice responsabilidade ambiental significa, portanto, que quem transgredir norma de proteção ambiental, tanto pessoa física quanto pessoa jurídica, sujeita-se, pelo mesmo fato, simultaneamente a punições de naturezas distintas, penal, administrativa e/ou civil. Em outras palavras, as sanções são independentes entre si e aferidas separadamente.

Assim, também no âmbito ferroviário, quaisquer das atividades desempenhadas no funcionamento do empreendimento, incluindo o transporte de passageiros (viagens propriamente ditas) e quaisquer outras tarefas dele tributárias (abasteci-

mento, manutenção, etc.), podem ensejar responsabilidade nas esferas civil, penal e administrativa daqueles sujeitos responsáveis pela sua execução , sobretudo a concessionária responsável pela operação do serviço.

Na esfera civil, a constatação da ocorrência de dano ambiental obriga o responsável à reparação dele, o que costuma ocorrer pelas vias judiciais. O artigo 14, § 1º da PNMA institui a chamada "responsabilidade civil objetiva por danos ambientais", a significar que o dever de reparar o dano causado ao ambiente independe de culpa – dolo (intenção) ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e/ou imperícia) por parte do agente causador da lesão. Nesses termos, basta a ocorrência do dano e a sua imputação ao agente – vale dizer, a comprovação de que aquele é decorrência direta ou indireta do comportamento deste – para a responsabilização do mesmo. Afirmada a responsabilidade no plano civil surge para o agente responsável pela lesão ambiental o dever de reparar o dano, obrigação essa levada a cabo mediante a execução de medidas de restauração da degradação ocasionada ou por meio de pagamento de indenização, cujo montante é revertido aos chamados Fundos de Interesses Difusos (federal ou estaduais).

Possível perceber a ideia de mínimo existencial ecológico como condição de resultado decorrente da ação estatal e dos particulares, com o escopo de proteger em níveis razoáveis a qualidade de recursos naturais. Cria um chamado sistema de responsabilidades compartilhadas (AYALA, 2012, p. 229). Assim, dentro das ferrovias é necessário que se preserve a existência do mínimo, vedado o retrocesso, em matéria de meio ambiente.

O princípio da prevenção tem como finalidade evitar possível risco ambiental desconhecido, ação que obsta a ocorrência de um mal, tomando atitudes antecipadas. Aqui, se lida com um dano não concreto que possivelmente ocorrerá se a concessionária não praticar seus atos observando o risco ambiental, que não se tem certeza sobre seu real impacto.

A precaução da administração ferroviária permite a ação para buscar evitar o dano mesmo sem certezas sobre sua natureza. Ou mesmo sem certezas acerca da adequação da medida que possivelmente evitará tal dano, posto que a precaução permite que a irreversibilidade seja evitada. Isto indica que devem haver limites em relação ao risco que justificou o uso da precaução. Tais riscos devem ser verossímeis ou plausíveis e a medida tomada deve ser proporcional.

Nesta esteira, o princípio que mais se identifica com a temática da responsa-

bilidade pelo dano do ambiente praticado pela concessionária ferroviário, nesse caso, é o princípio do poluidor-pagador. Contudo, destaca-se que não é possível confundir o princípio do poluidor-pagador com o instituto da responsabilização, visto que a responsabilização se constitui numa diretriz da responsabilidade civil.

O poluidor-pagador baseia-se na ideia de compensação ambiental e tem seu fundamento na consciência ecológica do que a concessionária ferroviário pretende fazer ou já está fazendo; dessa forma, providencia-se uma troca. "[...] faço uma coisa – poluo, destruo ou desmato –, mas dou outra coisa em troca" (MACHADO, 2013, p. 97). O princípio em questão é o que, com maior rapidez e eficácia ecológica, com maior economia e maior equidade social, tem o poder de realizar os fins da prevenção, precaução e do mínimo existencial ecológico (CANOTILHO, 2012, p. 48).

As sanções nas esferas penais e administrativas são disciplinadas pela Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). Referido diploma legal prescreve o seguinte:

> Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.
>
> Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.
> Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.
>
> Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente. [...].

Diferentemente do plano civil, nas esferas penal e administrativa a responsabilidade é subjetiva, sendo imprescindível a comprovação de culpa (dolo e/ou culpa em sentido estrito[62]) do agente infrator para a aplicação da sanção cabível. Ademais, em sede penal e administrativa, as condutas consideradas crime e infração ambiental, respectivamente, devem estar previamente tipificadas na legislação, vale dizer, os comportamentos passíveis de penalidade, qualquer que seja a sua natureza (cri-

[62]A possibilidade de responsabilização em virtude de culpa em sentido estrito deve estar prevista no tipo penal e/ou infracional.

minal ou administrativa), devem estar prévia e precisamente descritos em lei. Nesse sentido, os crimes ambientais são os previstos na própria Lei de Crimes Ambientais (arts. 29 a 69-A) ou em legislação específica (lei em sentido formal). Já as infrações administrativas, tipificadas genericamente pelo artigo 70 da Lei De Crimes Ambientais como "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente", encontram-se especificadas, no plano federal, pelo Decreto Federal nº 6.514/2008.

Especificamente em relação à responsabilidade penal, assim como ocorre no plano civil, a verificação de sua ocorrência acontece em sede judicial. Em sede criminal, as penas podem ser restritivas de liberdade ou de direitos, além de multa. Já na esfera administrativa, a apuração da infração e a aplicação da sanção correspondente é realizada pela autoridade administrativa competente. As infrações administrativas podem ser punidas com as seguintes penalidades: advertência; multa (simples e/ou diária); apreensão de animais, produtos e/ou subprodutos da fauna e flora, de instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda ou fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; restrições de direitos (art. 72 da Lei de Crimes Ambientais).

A Lei de Crimes Ambientais possui em seu artigo 54 e seguintes algumas previsões de penalidades aplicáveis aos poluidores. Segundo a referida lei, é crime o ato de causar poluição de qualquer natureza em níveis que resultem ou possam resultar em danos à saúde dos seres humanos, que provoquem a morte de animais ou a destruição significativa da flora. Além disso, especifica que o crime é agravado se ocorrer por lançamento de resíduos sólidos e detritos em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos; a pena é de reclusão de um a quatro anos e multa. No crime praticado de forma culposa, a pena é de detenção de seis meses a um ano e multa, conforme o § 1º do artigo 54 da Lei de Crimes Ambientais.

A PNMA dispõe em seu artigo 15 que o poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver agravando a situação de perigo existente comete crime ambiental. Enfatiza que a autoridade competente, no caso, a ferroviária de transporte de passageiros, incorre no crime mencionado ao deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática do referido crime. Assim, ao agir de forma omissiva na mitigação e reparação do crime, estará praticando-o duas ve-

zes. Nesses casos previstos no artigo 15, a penalidade é: de reclusão de um a três anos somada à multa de 100 a 1.000 MRV[63] (sic); aplicada em dobro caso o dano praticado à fauna, à flora e ao meio ambiente seja irreversível, bem como se decorrer da atividade de transporte.

Quanto aos recursos hídricos nacionais, o empreendedor ferroviário em operação que promover poluição hídrica e, como consequência, tornar necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade, estará praticando o tipo penal do inciso III, § 2º, artigo 54 da Lei de Crimes Ambientais; terá pena de reclusão de um a cinco anos. No crime praticado de forma culposa, a pena é de detenção de seis meses a um ano e multa, conforme o § 1º do artigo 54 da Lei de Crimes Ambientais. Portanto, percebe-se que as penas diferem de acordo com a natureza da conduta.

Conforme a Lei nº 6.149, de 2 de dezembro de 1974, que discorre sobre a segurança do transporte metroviário, é indispensável que se mantenha corpo técnico especializado da concessionária nas estações, linhas e carros de transporte (art. 3º). Com isso, é possível assegurar a preservação do patrimônio vinculado à operação, bem como a higiene das instalações.

Já a Resolução ANTT nº 1.431, de 26 de abril de 2006, estabelece procedimentos para a comunicação de acidentes ferroviários à ANTT pelas concessionárias e autorizatárias de serviço público de transporte ferroviário.

São considerados acidentes no transporte ferroviário de passageiros, conforme artigo 2º, o evento que

> com a participação direta de veículo ferroviário, provocar danos a este, a pessoas, a outros veículos, a instalações, a obras-de-arte, à via permanente, ao meio ambiente e, desde que ocorra paralisação do tráfego, a animais.

Os acidentes são classificados quanto à natureza e quanto à causa (art. 3º). O primeiro envolve atropelamento, colisão, abalroamento, explosão, incêndio e descarrilamento (sem tombamento ou com tombamento total ou parcial); o segundo compreende falha humana, via permanente, material rodante, sistemas de telecomunicação, sinalização e energia, atos de vandalismo e casos fortuitos ou de força maior.

O conceito de acidente ferroviário grave consiste em evento que envolve o

[63]Na verdade, a lei refere-se à unidade real de valor (URV).

transporte ferroviário de passageiros ou de produtos perigosos. Os acidentes que encaixam-se nas hipóteses contidas no artigo 4º da Resolução são considerados graves, sendo que o referido artigo inclui em seu rol o dano ambiental. Confira-se:

> Art. 4º [...] I - morte ou lesão corporal grave que cause incapacidade temporária ou permanente à ocupação habitual de qualquer pessoa.
> II - interrupção do tráfego ferroviário:
> a) por mais de 2 (duas) horas em linhas compartilhadas com o serviço de transporte ferroviário urbano de passageiros;
> b) por mais de 6 (seis) horas no serviço de transporte ferroviário de passageiros de longo percurso ou turístico;
> c) por mais de 24 (vinte e quatro) horas em linhas exclusivas para o transporte de cargas;
> III - prejuízo igual ou superior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);
> IV - **dano ambiental**; e
> V - outros danos de impacto à população atingida. (grifo nosso)

Ainda, o § 2º do artigo 4º entende que:

> Art. 4º [...]
> § 2º Para cálculo dos prejuízos causados por acidentes ferroviários, para efeito desta Resolução, deverão ser computados, apenas, os custos diretos resultantes do acidente, tais como os de pessoal de socorro, da recuperação ou substituição de material rodante acidentado, da recuperação da via permanente, mercadorias avariadas ou perdidas, baldeação e remoção de passageiros e outros de caráter emergencial diretamente ligados à ocorrência.

Verifica-se, portanto, que os prejuízos de caráter emergencial diretamente ligados à ocorrência podem ser quanto aos possíveis danos ambientais causados. Por isso, é necessário que a operadora do serviço informe à ANTT, no prazo de 2 horas contadas da ocorrência do acidente, algumas informações como:

> Art. 5º [...]
> I - razão social da concessionária/ferrovia;
> II - identificação do informante e o número de telefone para contato;
> III - data, hora e local do acidente;
> IV - prefixo do(s) trem(ns) e as principais cargas transportadas;
> V - locomotivas, vagões e carros de passageiros envolvidos;
> VI - natureza do acidente, conforme inciso I do art. 3º;
> VII - causa provável do acidente, conforme inciso II do art. 3º;
> VIII - ocorrência de vítimas;
> IX - **ocorrência de vazamento de produto e perda da carga;**
> X - outras informações disponíveis.(grifo nosso)

É essencial que se respeite o prazo de duas horas estabelecido pelo normativo da ANTT para a garantir a efetividade das medidas posteriores ao acidente, como

os planos de contingência, mesmo que a gravidade seja apenas presumida (art. 5º, § 3º).

Embora a referida Resolução enquadre nos acidentes ferroviários graves aqueles que causem dano ambiental (art. 4º, IV), cuja ocorrência deve ser objeto de apuração (art. 6º), o objetivo é ressarcir

> os custos diretos resultantes do acidente, tais como os de pessoal de socorro, da recuperação ou substituição de material rodante acidentado, da recuperação da via permanente, mercadorias avariadas ou perdidas, baldeação e remoção de passageiros e outros de caráter emergencial diretamente ligados à ocorrência (art. 4º, § 2º, da Res. ANTT nº 1.431/2006).

Portanto, a partir da exposição, é possível concluir que os acidentes ambientais merecem maior atenção legislativa, pois a regulamentação é extremamente deficiente.

2.7.8 Educação ambiental

O transporte ferroviário de passageiros é tema em ascensão no ordenamento jurídico brasileiro. Ele vem acompanhado de grande preocupação no que tange à matéria de educação ambiental, já que o meio ambiente entrou em pauta nas discussões da modernidade como tópico de observância obrigatória. Por meio da educação ambiental é que se efetiva o princípio da prevenção[64] dentro da operação e implantação das ferrovias. Cabe

> à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais (PNEA, artigo 3º, VI).

Por isso, o instituto da educação ambiental dentro das atividades ferroviárias consiste no processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade delineiam valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas à conservação do meio ambiente.

Insculpida como garantia constitucional no artigo 225, § 1º, inciso VI da

[64]Segundo Dilermano Antunes Netto (2009, p. 57), o princípio da prevenção tem como finalidade evitar possível risco ambiental desconhecido, ação que obsta a ocorrência de um mal, tomando atitudes antecipadas. Aqui, se lida com um dano não concreto que possivelmente ocorrerá se a autoridade portuária não praticar seus atos observando o risco ambiental, que não se tem certeza sobre seu real impacto.

CF/1988[65], a educação ambiental foi regulamentada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, conhecida como Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). É um dos mecanismos mais importantes para garantir a proteção do meio ambiente, pois impossível que o Estado, sozinho, consiga controlar, fiscalizar e gerir todas as atividades capazes de degradá-lo. A Resolução Conama nº 422, de 23 de março de 2010, foi editada para regulamentar a PNEA e criou o Programa Nacional de Educação Ambiental (Pronea).

Destaca-se que a coordenação da PNEA ficará a cargo de um órgão gestor que, de acordo com o artigo 14 da Lei nº 9.795/1999, será definido por regulamentação, o que, contudo, ainda não ocorreu.

2.7.8.1 Educação ambiental não formal

Dentro do panorama ferroviário, assim como nos demais segmentos que estão defrontes ao meio ambiente, existe a educação não formal, que é proporcionada por profissionais capacitados e por meio de materiais educativos/informativos.

Como parte das diretrizes de aplicação da PNEA dentro do transporte ferroviário de passageiros, cumpre frisar que os meios de comunicação de massa devem colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente. Ainda, as empresas privadas prestadoras de serviço público devem promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre meio ambiente do trabalho e, principalmente, sobre as repercussões do processos produtivo realizado pelo empreendedor ferroviário dentro do meio ambiente.

A educação não formal compreende as ações e práticas educativas direcionadas à sensibilização da coletividade sobre questões ambientais, devendo ser observada a respectiva organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente. Apesar de ser tarefa que incumbe, nesse caso, aos empreendedores privados, a PNEA deixa claro que é função do Poder Público incentivá-las[66].

São tarefas do operador e do empreendedor ferroviário cumprir-se, de acordo com a PNEA, artigo 13, parágrafo único:

[65] Artigo 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

[66] PNEA, artigo 13.

> Art. 13. [...]
> I - a difusão, por intermédio dos meios de comunicação de massa, em espaços nobres, de programas e campanhas educativas, e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente; [...]
> III - a participação de empresas públicas e privadas no desenvolvimento de programas de educação ambiental em parceria com a escola, a universidade e as organizações não-governamentais;
> IV - a sensibilização da sociedade para a importância das unidades de conservação;
> V - a sensibilização ambiental das populações tradicionais ligadas às unidades de conservação;
> VI - a sensibilização ambiental dos agricultores;
> VII - o ecoturismo.

Logo, é necessário que se observe a importância do empreendedor e operador ferroviário difundir informações por meio de meios de comunicação em massa, da sua participação no desenvolvimento de programas educativos ambientais em conjunto com escolas, universidade e ONGs, bem como da sensibilização da sociedade acerca das unidades de conservação, dos agricultores e do ecoturismo. Fará, assim, com que a educação ambiental seja incorporada ao transporte ferroviário de passageiros.

A Resolução Conama nº 422/2010, em seu artigo 2º, declara que no âmbito da educação não formal, as abordagens da educação ambiental informativa proporcionada pela empresa ferroviária de transporte de passageiros, deve contextualizar questões socioambientais nas escalas individual e coletiva, com foco nos aspectos culturais, políticos e ecológicos. Da mesma forma, cabe à referida empresa focalizar a questão socioambiental para além das ações de comando e controle, de forma a evitar perspectivas meramente utilitaristas e comportamentais. É preciso, nessa esteira, adotar princípios e valores sustentáveis para construção da uma sociedade sustentável, valorizando a visão de mundo, os conhecimentos e as práticas de comunidades locais ou povos tradicionais e originários.

De extrema importância é que os empreendimentos ferroviários em operação promovam a educomunicação para propiciar a construção, gestão e difusão do conhecimento a partir das experiências da realidade socioambiental de cada local, destacando os impactos causados pelas atividades e as responsabilidade humanas para manter e resguardar a segurança ambiental e a qualidade de vida dos povos que cercam os referidos empreendimentos.

2.7.8.2 Capacitação

É importante que seja inserido no serviço do transporte ferroviário de passageiros a atividade de conscientização e capacitação dos respectivos funcionários e usuários acerca dos temas de direito ambiental, sustentabilidade, proteção do meio ambiente, entre outros.

O apoio a iniciativas e experiências locais e regionais, em conjunto com a produção de material educativo é ação indispensável da educação ambiental[67]. As empresas privadas (concessionárias e permissionárias) devem promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre meio ambiente do trabalho e, principalmente, sobre as repercussões do processo produtivo realizado pelo empreendedor ferroviário dentro do meio ambiente.

A PNEA prevê que também é função das empresas privadas, classificadas como instituições de ensino não-formal, participar ativamente no desenvolvimento de programas de educação ambiental em conjunto com escolas, universidades e organizações não-governamentais. Tal função deve ser estimulada pelo Poder Público em todos os níveis federativos (federal, estadual, municipal, distrital), conforme dispõe a Seção de Disposições Gerais da Política em questão.

A capacitação mencionada na PNEA relaciona-se ao trabalho dentro dos departamentos de recursos humanos das empresas concessionárias ou permissionárias, no caso do transporte ferroviário de passageiros. Tal capacitação será voltada à incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização de profissionais de todas as áreas de atuação[68]. Além disso, frisa a importância da preparação dos funcionários das referidas empresas realizarem a preparação de profissionais orientados para as atividades de gestão ambiental. A preparação dos funcionários é valorosa dentro da atividade ferroviária, já que a conscientização dos usuários quanto a aspecto como destinação do lixo produzido por eles, por exemplo, deve ser informada aos passageiros por meio da produção e divulgação de material educativo (placas, folhetos, vídeos informativos, etc. – PNEA, art. 8º, III); a referida preparação destina-se, então, para efetivar a gestão ambiental dentro das estações ferroviárias.

Já que o direito ambiental é tema transversal, o atendimento das demandas

[67]PNEA, artigo 8º, § 3º, inciso V.
[68]Ibid., § 2º, incisos I a V.

dentro das estações ferroviárias, no que diz respeito à problemática ambiental da modernidade, podem ser efetuadas por meio do desenvolvimento de instrumentos e metodologias com vistas à incorporação da dimensão ambiental na temática ferroviária e à participação dos interessados na formulação e execução de pesquisas relacionadas à problemática ambiental[69].

2.7.9 Produtos perigosos

A abordagem sobre produtos perigosos está internamente e externamente relacionada com todos os diversos grupos analisados. Estes – os produtos perigosos – são especificamente regulamentados pela própria ANTT, mas percebe-se que tal regulamentação pode ser aprimorada.

A Resolução Conama nº 237/1997 elenca, sem seu Anexo I, que os depósitos de produtos químicos e produtos perigosos deverão obrigatoriamente possuir as licenças ambientais pertinentes, já que são empreendimentos sujeitos ao licenciamento por mandamento legal. Tal dispositivo foi analisado no item 3.7.1.2.

Conforme o artigo 9º da Resolução Conama nº 349/2004, que trata do licenciamento ambiental simplificado, é obrigatório que, no caso de transportar de produtos perigosos, as locomotivas realizem análises de risco de acidentes ou ambientais, quando for o caso, e possuam Plano de Prevenção de Acidentes. Esse mandamento legal encontra-se analisado no item 3.7.1.3.

A Resolução ANTT nº 1.431/2006, ao estabelecer os procedimentos para a comunicação de acidentes ferroviários à ANTT, especifica em seu artigo 4º que, para um acidente ferroviário ser considerado grave, deve envolver o transporte ferroviário de passageiros ou de produtos perigosos. Vale mencionar que essa especificidade foi abordada no item 2.5.6.

Ademais, Decreto nº 98.973, de 21 de fevereiro de 1990, regulamenta o transporte de produtos perigosos[70] por meio de ferrovias. O escopo desta norma é evitar o transporte, por via férrea, de produtos que sejam perigosos ou representem riscos para a vida, saúde das pessoas, segurança pública e meio ambiente. Em seu texto, traz dispositivos que devem ser atendidos quando da construção do carro de

[69] Ibid., § 3º, incisos I e III.
[70] Cada produto perigoso tem sua regulamentação legal específica, por isso o responsável pela operação deve consultá-la previamente à data do transporte. Uma delas é a Resolução ANTT nº 420/2004.

passageiro e respectiva conservação, equipamentos de proteção em caso de acidentes (arts. 2º e 3º). Não cita acidentes ambientais ou impactos dele correntes, o que demonstra necessidade de regulamentação específica, apesar de elencar que a limpeza dos carros de passageiros deve ser feita em local apropriado para evitar que resíduos dos conteúdos e produtos de limpeza sejam lançados em rede de escoamento geral, de águas pluviais, em mananciais ou em locais onde possam contaminar o meio ambiente (art. 5º, § 1º). Determina que somente podem ser abastecidos locomotivas dos prestadores de serviços contratados pelo detentor das instalações[71] (art. 9º).

O artigo 10 do Decreto veda o transporte de produtos perigosos em trens de passageiros ou trens mistos, mas ressalva que o transporte de bagagens e pequenas expedições contendo os referidos produtos baseia-se na regulamentação promovida pelo Ministério dos Transportes (MT). Além disso, salvo imposição de sinalização ou força maior, os trens ou carros de passageiros e equipamentos com substâncias perigosas não podem parar e estacionar ao longo da via se estiverem ao lado de carros de passageiros e/ou com animais (art. 17). A fiscalização do cumprimento desse Decreto está sob a responsabilidade da Secretaria Geral do Ministério dos Transportes (art. 53).

Sabe-se que compete à ANTT, em sua esfera de atuação, estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativas às operações de transporte terrestre de produtos perigosos. Assim, a Resolução ANTT nº 420, de 12 de fevereiro de 2004, regulamenta a proibição de transporte de produtos perigosos em trens de passageiros ou mistos. No item destinado às exigências para colocação de rótulos de risco, fica também estabelecido que:

> 5.3.1.1.1 Para fins deste Regulamento, unidades de transporte compreendem veículos de carga, misto e veículos-tanque, para o transporte rodoviário, além de automóvel para a classe 7; vagões e vagões-tanque, para o transporte ferroviário. Equipamentos de transporte compreendem contêineres de carga, contêineres-tanque e tanques portáteis. [...] Quando for utilizado veículo classificado como “misto”, os produtos perigosos devem ser transportados em compartimento próprio, segregado do condutor e auxiliares.

Portanto, são dispositivos de observância obrigatória e firmemente regulamentados.

[71]No caso, a União que contrata a concessionária, permissionária ou autorizatária.

Importante também destacar o conteúdo do Decreto nº 1.832/1996, que aprova o regulamento do Transporte Ferroviário e trata de temas como o transporte de produtos perigosos, conforto, higiene e segurança ferroviária.

O artigo 35 do referido Decreto estabelece que:

> Art. 35 As estações, seus acessos, plataformas e os trens serão providos de espaço e instalações compatíveis com a demanda que receberem, de forma a atender aos padrões de conforto, higiene e segurança dos usuários, observadas as normas vigentes.

Já o artigo 52 determina:

> Art. 52 Em trem de longo percurso, urbano ou metropolitano, o passageiro poderá portar gratuitamente, sob sua exclusiva responsabilidade, volumes que, por sua natureza ou dimensão, não prejudiquem o conforto, a segurança dos demais passageiros e a operação ferroviária, vedado o transporte de produtos perigosos.

Assim, compõem as exigências do transporte ferroviário de passageiros garantias como o conforto do usuário e manutenção da higiene dos estabelecimentos. Para prevenir contaminações, veda-se o transporte bagagens com produtos perigosos em conjunto com os passageiros, ou mesmo o próprio produto no carro de passageiros.

2.8 Dimensão de segurança

A segurança é um dos valores mais prezados da atividade de transportes, relacionada pelos usuários diretamente com a qualidade dos transportes. No caso do transporte ferroviário de passageiros, devido a grande capacidade de transporte que possui esse modal, as questões de segurança devem ser tratadas com ainda mais prioridade, visto que acidentes podem resultar na morte de muitas pessoas.

No entanto, não é apenas do acidente em si que trata a dimensão de segurança, também estão incluídas nessa dimensão os seguintes assuntos: plano de contingência – medidas preventivas, procedimentos de alerta e alarme, medidas de enfrentamento ao evento adverso, medidas emergenciais de socorro e auxílio às vítimas; inspeção/fiscalização – relativa à manutenção de veículos, tipo de carga e encomendas transportadas, condições da via, sinalização interna e externa, condições das estações, condições de evacuação e acessibilidade em casos de emergência,

etc.; sinalização; passagem em nível e segregação de via, interface com áreas protegidas ou com restrição; acidente e incêndio com identificação de responsabilidade ou não; trens mistos de passageiros e cargas; seguros, inclusive de responsabilidade civil; verificação de procedimentos e responsabilidades em caso de acidentes; polícia ferroviária; sistemas de controle de velocidade; sistemas anti-impacto – falha segura; medidas preventivas – relacionadas aos equipamentos, vias, estações, serviços, veículos, acessibilidade, etc.; treinamento de agentes de segurança e de operadores dos serviços; cargas perigosas.

Além disso, cabe ressaltar que a segurança também permeia todas as outras dimensões, como, acontece, por exemplo quanto: aos direitos e deveres dos usuários e dos outorgados na dimensão jurídico-legal; às competências, atribuições e responsabilidades, e caracterização dos recursos humanos no caso da dimensão institucional; à operação em cruzamentos em nível e compartilhamento de vias, bem como treinamento de pessoal da operadora e de terceiros ligados à prestação de serviços na dimensão operacional; aos sistemas de gestão, indicadores, certificação e penalidades, na gestão e controle; ao cálculo de custos de acidentes e seguros na dimensão econômico-financeira; aos sistemas de segurança e controle, assim como sistemas anti-impacto (acidentes) na dimensão tecnológica; ao transporte de produtos perigosos e acidentes ambientais na dimensão ambiental; entre outros.

Tendo isso em vista, todos os envolvidos no setor devem adotar procedimentos necessários à preservação de sua integridade física e de outros quando realizarem atividades ligadas à operação ferroviária, levando em consideração todos os tópicos supracitados por meio da aplicação, preferencialmente, das normas de segurança ferroviária.

Ressalte-se que os normativos, exceto a Lei nº 6.149/1974 que trata do transporte metroviário foi analisada junto às Regiões Metropolitanas (RMs) e não especificam o tipo de serviço ferroviário as quais elas são aplicadas.

Esse item engloba também a identificação das limitações, deficiências dos mesmos, bem como as necessidades de adequação do sistema brasileiro no que diz respeito à segurança ferroviária.

Para auxiliar na posterior análise da legislação de outros países e comparação entre essas e a do Brasil, o diagnóstico da legislação brasileira foi dividido nos itens apresentados no Quadro 1.19. Esses tópicos resultaram do agrupamento dos assuntos pré-estabelecidos anteriormente, acrescidos de alguns criados pelo Lab-

Trans e podem sofrer alterações quando analisadas as legislações internacionais.

Pelo que indica a legislação ferroviária brasileira, pelo menos no que trata as suas normativas mais importantes, pouco foi encontrado sobre a segurança ferroviária, conforme é mostrado a seguir.

Quadro 1. 19 – Itens para diagnóstico/análise das legislações

(continua)

Dimensão de Segurança
Promoção, gestão e reforço da segurança: indicadores comuns de segurança, métodos comuns de segurança, objetivos comuns de segurança, normas de segurança nacionais, gestão de risco, sistemas comuns de segurança, etc.
Certificação e autorização de segurança: exigência para a obtenção do certificado e autorização de segurança, acesso às estruturas de formação profissional de segurança ferroviária, manutenção de veículos, etc.
Autoridade responsável pela segurança: competências dos agentes de segurança e dos operadores de serviços, direitos e deveres dos agentes de segurança, princípios dos agentes de segurança, inspeções e fiscalização, relatórios anuais, etc.
Segurança no trabalho: requisitos técnicos das edificações, equipamentos de proteção individual, treinamento da proteção dos trabalhadores, medidas para prevenir fadiga, etc.
Acidentes e incidentes: responsabilidades dos agentes de segurança e de outros logo após o acidente, procedimentos de emergência, investigação sobre acidentes e incidentes e órgãos envolvidos, relatórios, aprendizado e divulgação das conclusões das investigações, etc.
Danos intencionais e polícia ferroviária: segurança contra danos intencionais contra pessoas e propriedades, papel da polícia ferroviária, investigação sobre os danos intencionais, etc.
Segurança na interoperabilidade: padronização dos procedimentos e equipamentos de controle com gabaritos mínimos comuns, comando e sinalização, outras características da rede (ETI), segurança no open access, etc.
Controle, comando e sinalização (ERTMS, ETCS, CPT, etc.): rádio comunicação (sistema GMS-R), pontos de concentração de acidentes (cuidados e soluções), contratos de interface, vedação da via, etc.
Outros: instalação por cabo para transportes de pessoas

Fonte: própria (2016).

2.8.1 Promoção, gestão e reforço da segurança ferroviária

Neste item foi enquadrado o regulamento dos transportes ferroviários apresentado no anexo do Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996. Esse anexo utiliza algumas vezes o termo segurança de forma geral ao longo do seu texto, sem esclarecer o que significa segurança ferroviária e sem citar os principais tópicos que deveriam ser tratados por um regulamento de segurança ferroviária da forma como são apresentados nas leis e regulamentos dos países com mais experiência no setor.

A primeira vez que a palavra segurança aparece nesse anexo é no início do seu artigo 1º, inciso IV, da seguinte forma: “Art. 1º Esse Regulamento disciplina: [...] IV - a segurança dos serviços ferroviários".

Entre o artigo 1º e o 66 (o último) do anexo a palavra segurança ocorre por 10 vezes sempre de forma genérica e sem definições, na maior parte das vezes, de definições mais substanciais. A seguir é realizada uma descrição das vezes que a palavra segurança é utilizada pelo autor do Decreto nº 1.832/1996 sobre o Regulamento dos Transportes Ferroviários.

No artigo 1º, no seu inciso IV, que disciplina que as Administrações Ferroviárias (AFs) deverão cumprir e fazer cumprir, nos prazos determinados, as medidas de segurança e regularidade de tráfego.

No inciso I do artigo 4º do anexo se prevê que as AFs deverão: "cumprir e fazer cumprir, nos prazos determinados, as medidas de segurança e regularidade de tráfego [...]". Também nesse caso não está claro quais medidas de segurança associadas à regularidade de tráfego deverão ser cumpridas.

O artigo 5º "incumbe o Ministério de transportes baixar normas de segurança para o transporte ferroviário [...]", sem mais explicações sobre quais normas se pretende que sejam regulamentadas: financeiras, prevenção de acidentes, da escolha de pessoal de operação, da certificação de empresas ferroviárias, riscos ou indicadores de segurança ferroviária, etc.

De acordo com o artigo 10 a AF "não poderá impedir a travessia de suas linhas por outras vias [...] devendo os pontos de cruzamento ser fixados pela AF, tendo em vista a segurança de tráfego [...]". Ainda no artigo 10, no seu parágrafo 4º, o anexo afirma: "o responsável pela construção da via mais recente assumirá todos os encargos decorrentes da construção [...], bem como pela segurança da circulação local". Fica-se em dúvida quanto ao tipo de via que o artigo 10 se refere: de pedestres, de veículos rodoviários, de dutovias (superiores ou inferiores), etc.

O artigo 12 assegura que a AF deverá implantar dispositivos de segurança ao longo de sua faixa de domínio. Trata-se de uma obrigação muito extensa. Por exemplo, esse artigo deveria definir quais tipos de dispositivos devem ser colocados nas regiões urbanas, rurais com gado e sem gado, nas estações e que tipos de via devem ser completamente vedadas e quais não, etc.

No artigo 35 explica-se que "as estações, seus acessos, plataformas e os trens serão providos de espaços e instalações compatíveis [...] de forma a atender os padrões de conforto, higiene e segurança dos usuários [...]". Como sempre ocorre nesse regulamento as coisas não estão expressas como deveriam: não se definem os termos anteriores (por exemplo: conforto, higiene, segurança) e tampouco se a-

bordam os problemas dos deficientes físicos em todos os locais citados. No caso de higiene deveria ser definido (ou pedido para ser definido) quais trens deverão ter banheiros a bordo, qual a percentagem de carros deveria ter banheiros em uma composição, etc.

O artigo 48 aborda um tópico de segurança que responde uma indagação sobre trens mistos: “na composição de trem misto, os carros de passageiros serão separados dos vagões por, no mínimo, um vagão vazio fechado". Esse é o único item que o regulamento procura dar uma resposta objetiva para um item de segurança, sem que apareça a palavra segurança. Acredita-se, no entanto, que se o Brasil pretende continuar com o sistema dos Estados Unidos da América para trens de carga e criar um sistema de trens regionais (intermunicipais) de passageiros não se pode esperar que haja passageiros para trens mistos (de 60 ou mais vagões) com velocidade média que varia de 30 a 60 km/h.

O artigo 52 determina:

> [...] que o passageiro poderá portar gratuitamente, sob sua exclusiva responsabilidade, volumes que por sua natureza e dimensões, não prejudiquem o conforto e a segurança dos demais passageiros, vedado o transporte de produtos perigosos.

As dimensões da bagagem de mão devem ser limitadas aos gabaritos de bagagem como existem atualmente nos aeroportos. Bagagens com até as dimensões máximas dos gabaritos devem caber nos compartimentos acima dos bancos dos passageiros.

O Capítulo IV desse regulamento trata exclusivamente da segurança, seja contra atos volitivos e involuntários. A palavra segurança aparece no caput do capítulo IV e em uma enumeração no artigo 54. Nos seis incisos desse artigo, além da mistura entre atos volitivos e involuntários a serem tratados pela autoridade ferroviária de segurança, aparecem também incisos onde não se entende a correlação com segurança (inciso II). A análise dos incisos do artigo 54 discute esses problemas:

a) preservar o patrimônio da empresa:
   - do ponto de vista mais simples, o patrimônio da empresa poderia ser prejudicado por depredação, furto ou roubo. Sejam quais for as hipóteses escolhidas trata-se de um problema policial.

b) garantir a regularidade e normalidade de tráfego:

- parece que esse assunto diz mais respeito à operação do que a segurança, a menos que as palavras normalidade e regularidade tenham significados que não foram alcançados no texto do inciso.

c) garantir a integridade dos passageiros e dos bens que lhes forem confiados:
   - esse inciso pode-se referir a possíveis crimes ou ações não intencionais.

d) prevenir acidentes:
   - esse inciso (assim como outros) deveria remeter o leitor a outros documentos diferentes ou a esse mesmo texto para explicar como se faz para prevenir acidentes.

e) garantir a manutenção da ordem em suas dependências:
   - pode ser um problema interno ou externo que exigiria a intervenção policial.

f) garantir os direitos e deveres do usuário:
   - acredita-se que esse item possa ter alguma relação com a segurança dos passageiros, por exemplo, o passageiro tem direito à segurança.

Logo, os textos dos incisos do artigo 54 são extremamente curtos para ter algum valor prático, pelo menos em relação à segurança ferroviária.

No artigo 56 é citado que “no caso de acidente com vítima, o responsável pela segurança é obrigado a, de imediato, providenciar socorro às vítimas e dar conhecimento do fato à autoridade policial competente”. Nesse caso, são dadas duas tarefas ao responsável pela segurança da empresa ferroviária: uma em termos mais direto e imediato, que é prestar socorro às vítimas, e outra de avisar à autoridade policial.

É de obrigação do responsável pela segurança da empresa encaminhar às autoridades policiais as pessoas que praticarem crimes ou contravenções nas dependências da faixa de domínio da ferrovia. Essa é a forma genérica que apresenta o artigo 57. Como na maioria dos casos em que trata de outros assuntos que abordam a segurança, não são dados mais detalhes de como as ações devem ser realizadas.

Também tratando segurança de uma forma geral, pode-se citar o Decreto nº 2.521 de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização,

de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, e a Lei nº 10.233 de 2001, que 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 dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação, abarcando a estrutura operacional do transporte ferroviário.

O artigo 4º do Decreto nº 2.521/1998 relaciona serviço adequado com aquele que satisfaz, entre outros itens, as condições de segurança. Já o artigo 37 da Lei nº 10.233/ 2001, determina que os contratos de concessão devem impor à concessionária a obrigação de adotar em todas as operações as medidas necessárias para, entre outras coisas, garantir a segurança das pessoas. Novamente, sem maiores aprofundamentos na questão.

Não foram encontrados normativos contendo Objetivos Comuns de Segurança (OCS), nem métodos de segurança, indicadores de segurança (ou sistemas de gestão de segurança). No entanto, sabe-se, na prática, que no Brasil, os objetivos comuns de segurança são muito poucos, consistindo principalmente na diminuição do número de acidentes; e, que não são obrigatórios os sistemas de gestão de segurança.

2.8.2 Certificação e autorização de segurança

Embora no Código de Transportes Brasileiros trate de certificado de segurança veicular e, consequentemente, de certificado de registro de veículo e de certificado de licenciamento anual, bem como existam os selos de segurança do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para algumas peças de veículos em geral, na legislação federal brasileira, não foi encontrado nenhum normativo que trate de certificação e autorização de segurança especificamente para o modal ferroviário. Ou seja, no Brasil não é necessário que os governos avaliem uma empresa de serviços ferroviários por meio de certificados ou autorizações de segurança ferroviária para pessoas físicas ou jurídicas emitidos por órgão federais ou estaduais. As únicas coisas que se exigem são os currículos que as empresas apresentam para se qualificarem.

Também, aparentemente, não existe, no País, um órgão de homologação de

veículos ferroviários, sejam automotores ou não. A homologação se dá pelo atendimento às exigências dos editais de licitação.

2.8.3 Autoridade responsável pela segurança

A autoridade responsável pela segurança não é tratada na legislação federal brasileira, sendo que tampouco houve nomeação, até então, pelo Poder Público, de uma autoridade que trate exclusivamente de segurança ferroviária em nível federal.

2.8.4 Segurança no trabalho

A segurança e a medicina do trabalho são tratadas pelo Capítulo V do Título II do Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Ressalte-se que o Decreto-lei trata segurança no trabalho de uma forma geral, conforme é mostrado a seguir, e não específica para transporte ferroviário. Não foi identificada nenhuma outra norma de segurança com essa especificidade no Brasil apesar da mesma ser de suma importância para o bom funcionamento das ferrovias.

De início, o capítulo do Decreto-lei cita que incube ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança estabelecer normas sobre a aplicação dos preceitos desse capítulo, coordenar e supervisionar a fiscalização e as demais atividades relacionadas com a segurança do trabalho em todo o território nacional, e conhecer os recursos das decisões proferidas pelos Delegados Regionais do Trabalho (DRT) em matéria de segurança do trabalho (art. 155).

Na primeira seção do capítulo ainda são dispostas as competências das Delegacias Regionais do Trabalho, bem como das empresas e respectivos empregados, que tem como obrigação comum cumprir ou fazer cumprir as normas de segurança (arts. 156, 157 e 158). Quanto aos empregados, destaca-se que constitui ato faltoso a recusa injustificada do uso de equipamentos de proteção individual que devem obrigatoriamente ser fornecidos gratuitamente pela empresa (art. 158 combinado com art. 166 da Seção IV).

Na Seção II é abordada a inspeção prévia e o embargo ou interdição, sendo afirmado que nenhum estabelecimento poderá iniciar suas atividades – incluindo ferrovias e terminais de passageiros, etc. – sem prévia inspeção e autorização da autoridade regional competente (art. 160). Caso o laudo técnico demonstre grave e imi-

nente risco para os trabalhadores, o delegado poderá interditar o estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar a obra (art. 161). Nesse âmbito, cabe fazer um paralelo com a dimensão ambiental que trata de licenciamento ambiental, instrumento utilizado, principalmente, na preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, mas que também proporciona ao condições aos interesses de segurança nacional.

De acordo com a Seção III, as empresas estão obrigadas a manter serviços especializados em segurança e em medicina do trabalho e os estabelecimentos e locais de obra especificados estão obrigados a constituir Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa) (arts. 162 e 163). Além disso, segundo a Seção V, todo empregado é obrigado a realizar exame médico por conta do empregador (art. 168).

Em sequência são abordadas as edificações (Seção VI), iluminação (Seção VII), conforto térmico (Seção VIII), instalações elétricas (Seção IX), atividades envolvendo materiais (Seção X), máquinas e equipamentos (Seção XI), e recipientes sob pressão como fornos e caldeiras (Seção XII). Destacam-se os artigos, aqui resumidamente apresentados:

a) artigo 170 – as edificações deverão obedecer aos requisitos técnicos que garantam perfeita segurança aos que nelas trabalhem;
b) artigo 175 – em todos os locais de trabalho deverá haver iluminação adequada, natural ou artificial, apropriada à natureza da atividade;
c) artigo 178 – as condições de conforto térmico dos locais de trabalho devem ser mantidas dentro dos limites fixados pelo Ministério do Trabalho;
d) artigo 180 – somente profissional qualificado poderá instalar, operar, inspecionar ou reparar instalações elétricas;
e) artigo 182 – o Ministério do Trabalho estabelecerá normas sobre: as precauções de segurança na movimentação de materiais; as exigências similares relativas ao manuseio e à armazenagem de materiais ;
f) artigo 184 – as máquinas e os equipamentos deverão ser dotados de dispositivos de partida e parada e outros que se fizerem necessários para a prevenção de acidentes do trabalho; e
g) artigo 187 – equipamentos que operam sob pressão deverão dispor de válvula e outros dispositivos de segurança, que evitem que seja ultrapassada a pressão interna de trabalho compatível com a sua resistência.

Na Seção XIII é demonstrado que as atividades insalubres ou perigosas rece-

bem um tratamento diferente das demais atividades desde as questões de meios de proteção até adicionais de remuneração. Essas atividades são aquelas com exposição do trabalhador a inflamáveis, explosivos ou energia elétrica, bem como a roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial (art. 193); ou seja, recaem apenas ao serviço de transporte de cargas, e não de passageiros.

No que diz respeito à prevenção de fadiga, a Seção XIV apenas aborda o peso máximo que o empregado pode remover individualmente (art. 198) e a disposição de assentos que assegurem uma postura correta do trabalhador (art. 199).

Outros exemplos de disposições complementares a essa norma, que cabem ao Ministério do Trabalho estabelecer, no que tange a segurança do trabalhador são dados na Seção XV; e, na Seção XVI, é dada a penalidade para as infrações dispostas nesse capítulo relativas à medicina do trabalho e à segurança do trabalho.

Apesar da segurança do trabalho não ser abordada especificamente em relação ao serviço ferroviário, o Capítulo I do Título III, que trata das disposições especiais sobre duração e condições de trabalho, tem uma seção particular para esse serviço. No entanto, o único artigo que faz menção a um assunto da dimensão de segurança é o artigo 240:

> Art. 240. Nos **casos de urgência ou de acidente**, capazes de afetar a segurança ou regularidade do serviço, poderá a duração do trabalho ser excepcionalmente elevada a qualquer número de horas, incumbindo à Estrada zelar pela incolumidade dos seus empregados e pela possibilidade de revezamento de turmas, assegurando ao pessoal um repouso correspondente e comunicando a ocorrência ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comercio, dentro de 10 (dez) dias da sua verificação.
> Parágrafo único - Nos casos previstos neste artigo, a recusa, sem causa justificada, por parte de qualquer empregado, à execução de serviço extraordinário será considerada falta grave. (grifo nosso).

O Decreto-lei nº 5.452**,** de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, na realidade não é uma lei de segurança ferroviária, mas uma normativa das relações de trabalho entre empregados, empregadores e autoridades governamentais que, eventualmente, trata de alguns problemas relacionados com segurança ferroviária sem se aprofundar.

Dessa forma, é preciso elaborar normativo que trate especificamente de algumas questões particulares quanto à segurança de trabalhadores do serviço ferroviário, incluindo: treinamento da proteção dos trabalhadores da via ferroviária, bem

como qualificação e certificação de operários que mantém o material rodante e condutores de material rodante visando a garantir maior segurança, não só aos usuários, como também aos trabalhadores; treinamento de todos os operários de manutenção da via, particularmente dos inspetores e supervisores de linha, visando a reduzir os riscos de fadiga envolvidos na execução dessas atividades; procedimentos para implantação e utilização do sinal azul, projetado para proteger os trabalhadores que estão executando inspeção, testes, reparação e/ou manutenção de material rodante; entre outros.

2.8.5 Acidentes e incidentes

Quanto a esse tópico, o artigo 10 do Decreto nº 98.973, de 21 de fevereiro de 1990, faz uma contribuição à prevenção de acidentes graves ao proibir

> o **transporte de produtos perigosos** em trens de passageiros ou trens mistos, ressalvado o transporte de bagagens e pequenas expedições contendo os referidos produtos, que será disciplinado pelo Ministério dos Transportes, mediante proposição das ferrovias (grifo nosso).

O item 7.1.9.1.1 da Resolução ANTT nº 420/2004 o artigo 52 confirma esse pensamento ao afirmar, respectivamente, que

> 7.1.9.1.1 Em veículos ou trens de transporte de passageiros e veículos rodoviários, de passageiros especificamente, microônibus, ônibus e bonde, bagagens acompanhadas só poderão conter produtos perigosos de uso pessoal (medicinal ou artigos de toucador), em quantidade nunca superior a um quilograma ou um litro por passageiro. Está proibido o transporte de qualquer quantidade de substâncias das Classes 1 e 7 nesses veículos.
>
> Art. 52. Em trem de longo percurso, urbano ou metropolitano, o passageiro poderá portar gratuitamente, sob sua exclusiva responsabilidade, volumes que, por sua natureza ou dimensão, não prejudiquem o conforto, a segurança dos demais passageiros e a operação ferroviária, vedado o transporte de produtos perigosos.

Ressalte-se que não foram encontrados normativos que tratem de medidas preventivas de acidentes e outros itens dos planos de contingência de uma maneira mais detalhada, sendo apenas tratados os assuntos supracitados e os procedimentos para comunicação de acidentes graves conforme mostrado a seguir.

A Resolução ANTT nº 1.431, de 2006 tem por finalidade estabelecer os procedimentos para comunicação de acidentes como determina seu artigo 1º.

Considera-se como acidentes aqueles com a participação direta de outro veí-

culo ferroviário que provoque danos pessoais, em veículos, instalações, ao meio ambiente e à animais, no caso de haver paralisação do tráfego de acordo com o artigo 2º.

Pode-se classificar os acidentes ferroviários de acordo com o artigo 3º quanto:

a) à natureza: atropelamento, colisão, descarrilamento, explosão, incêndio, tombamento total ou parcial e outros da mesma monta;
b) à causa: falha humana, via permanente, material rodante, sistemas de telecomunicações, sinalização, energia, atos de vandalismo e casos fortuitos ou de força maior.

Não será considerado acidente ferroviário a ocorrência que envolva colisão de veículo ferroviário com cadáver exposto na via férrea.

Já acidentes graves são aqueles que (art. 4º):

a) provocam morte ou lesão corporal de passageiro, empregado ou terceiros;
b) interrupção da circulação;
   - por mais de duas horas em linhas compartilhadas com o serviço de transporte ferroviário urbano de passageiros;
   - por mais de seis horas no serviço de transporte ferroviário de passageiros de longo percurso ou turístico;
   - por mais de 24 horas em linhas exclusivas para o transporte de cargas;
c) prejuízo igual ou superior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);
d) ocorrência de dano ambiental;
e) outros danos de impacto à população atingida.

O valor de que trata o inciso III desse artigo poderá sofrer reajuste pela variação do IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, a ser aprovado pela ANTT (art. 4º, § 1º).

Para cálculo dos prejuízos causados por acidentes ferroviários, para efeito desta Resolução, deverão ser computados, apenas, os custos diretos resultantes do acidente, tais como os de pessoal de socorro, da recuperação ou substituição de material rodante acidentado, da recuperação da via permanente, mercadorias avariadas ou perdidas, baldeação e remoção de passageiros e outros de caráter emergencial, diretamente ligados à ocorrência (art. 4º, § 2º).

O artigo 5º trata da comunicação por telefone à ANTT em até duas horas após o acidente grave e do formulário que deve ser apresentado a esse mesmo ór-

gão. Os outros parágrafos desse artigo dizem respeito aos procedimentos a serem seguidos nos casos possíveis de atraso na entrega à ANTT dos documentos citados.

O artigo 6º descreve procedimentos burocráticos que devem ser seguidos pelas autoridades ferroviárias diretamente ligadas aos acidentes. Em resumo, esses artigos dizem que todos os acidentes, sejam eles graves ou não, devem ser apurados pelas concessionárias mediante inquérito e o seu laudo entregue em um prazo definido.

O anexo ao Título VII é constituído por um formulário para comunicação à ANTT de acidente ferroviário grave conforme previamente definido.

O artigo 7º determina que todo acidente ferroviário deverá ser informado pela concessionária no Sistema de Acompanhamento do Desempenho das Concessionárias de Serviços Públicos de Transportes Ferroviários (SIADE) ou em outro sistema de informações que vier a substitui-lo, com vistas à apropriação do acidente e cálculo de metas contratuais de segurança operacional, conforme legislação vigente.

Já os artigos 9º e 10 tratam de:

> Art. 9º Na ocorrência de acidente em trecho ferroviário não concedido, a autorizatária do serviço deverá comunicar a detentora da via e observar as disposições desta Resolução, no que couber.
>
> Art. 10. As concessionárias e autorizatárias deverão manter disponíveis para a ANTT, os originais dos laudos de inquérito, relatórios de sindicância e, em situações de acidentes ferroviários com vítimas, dos boletins de ocorrência policial e laudos de autópsias, por 5 (cinco) anos.

O Siade é abordado na Resolução ANTT nº 2.502, de 19 de dezembro de 2007. Além desse sistema, essa resolução também dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do transporte Ferroviário (SAFF), o Cadastro Ferroviário Nacional (Cafen) e o Registro de Informações de Fiscalização (RIF).

As concessionárias de serviços públicos de transporte ferroviário, inclusive de passageiros, deverão enviar à ANTT os dados operacionais, de tarifas e de investimentos relativos a cada mês (art. 3º). Apesar de não estar especificado na Resolução, informações quanto à acidentes também fazem parte do sistema.

Com isso, pode-se concluir que, no Brasil, embora esteja em consulta pública minuta de Resolução que aprova o Regulamento de Segurança Ferroviária (Tomada de subsídio nº 05/2015) com o objetivo de apresentar propostas visando a diminuir o número de acidentes e incidentes ferroviários e a definir responsabilidades e proces-

sos que permitam a melhora da segurança ferroviária, ainda não existe legislação que estabeleça uma análise sistemática de ameaças à segurança para a diminuição efetiva de riscos de acidentes, sendo que quando os mesmos ocorrem, sejam graves ou não, não se indica qual a autoridade que vai investigá-los, chegar a conclusões, encerrar os inquéritos e fazer os relatórios interinos e finais. Também não se indica qual o grau de independência de ação, administrativa e financeira do órgão designado para esse serviço. O que se espera de um inquérito administrativo não são prisões nem multas, mas aprendizado para que as causas do acidente investigado não ocorram mais.

2.8.6 Danos intencionais e polícia ferroviária

Dano intencional não é comentado (somente é nomeado) pela legislação brasileira no âmbito geral da dimensão de segurança ferroviária, sendo encontrado apenas relacionado às penalidades na dimensão de gestão e controle. Portanto, não é distinguido na legislação a segurança da operação ferroviária, como acidentes e incidentes não intencionais, da segurança contra crimes ou infrações intencionais cometidos no âmbito das instalações ferroviárias. Já a polícia ferroviária é citada por alguns normativos, conforme é apresentado a seguir.

O Departamento de Polícia Ferroviária Federal (DPFF) está previsto no artigo 144 da Constituição Federal de 1988:

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> I - polícia federal;
> II - polícia rodoviária federal;
> **III - polícia ferroviária federal;**
> IV - polícias civis;
> V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (grifo nosso).

Em 12 de abril de 1990, a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990 criou o Departamento de Polícia Ferroviária Federal, o qual, anos depois, foi vinculado ao Ministério da Justiça, segundo o artigo 1º do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007:

> Art. 1º O Ministério da Justiça, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:
> [...]
> IV - entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária Federal e **Ferroviária Federal** e do Distrito Federal; (grifo nosso).

Embora o DPFF tenha sido estabelecido, na prática não houve nomeação para cargos no mesmo. Dessa forma, surgiram alguns normativos para tratar dessa questão, os quais são descritos a seguir.

No corpo do texto da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, por exemplo, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, foi acrescentado um inciso tratando da inclusão dos profissionais de segurança pública ferroviária no DPFF:

> Art. 29. Integram a estrutura básica:
> [...]
> XIV - do Ministério da Justiça: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, o Conselho Nacional de Arquivos, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o **Departamento de Polícia Ferroviária Federal**, a Defensoria Pública da União, o Arquivo Nacional e até 6 (seis) Secretarias; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)
> [...]
> § 8º Os profissionais da Segurança Pública Ferroviária oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) que estavam em exercício em 11 de dezembro de 1990, passam a integrar o Departamento de Polícia Ferroviária Federal do Ministério da Justiça (Incluído pela Lei nº 12.462, de 2011) (grifo nosso).

Em 4 de agosto de 2011, a Lei nº 12.462 foi sancionada dando direito aos profissionais de segurança pública ferroviária a passarem a integrar o DPFF do Ministério da Justiça.

A Portaria nº 76, de 13 de janeiro de 2012, também é um exemplo e dispõe:

> O Secretário Executivo do Ministério da Justiça, no uso de suas atribuições e tendo em vista o contido na Portaria Ministerial nº 2.158, de 28 de setembro de 2011, publicada em 29 subsequente, considerando a necessidade de ultimar os procedimentos necessários à implementação do disposto no § 8º, do artigo 29, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, resolve:
>
> Art. 1º Tornar pública as relações de profissionais da Segurança Pública Ferroviária, em exercício em 11 de dezembro de 1990, fornecidas pelos então empregadores, a saber:
> - Rede Ferroviária Federal - RFFSA, em Anexo I;
> - Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, em Anexo II; e
> - Empresa de Trens de Porto Alegre - TRENSURB, em Anexo III.
>
> Art. 2º A publicidade de que trata o artigo anterior tem o fito de ensejar a possibilidade para que qualquer então eventual empregado que não tenha

> seu nome constante das mesmas possa requer sua inserção, no prazo de sessenta dias.
> Parágrafo único. O requerimento para inserção de novos nomes, de que trata o caput, deve ser dirigido à empresa então empregadora, ou sua eventual sucessora, para possibilitar a comprovação dos registros trabalhistas que caracterizem a relação de emprego então existente.

Por fim, a Portaria nº 3.252, publicada no Diário Oficial da União no dia 21 de dezembro de 2012, segundo a Polícia Federal, institui um grupo de trabalho para elaborar o projeto de criação da Polícia Ferroviária Federal e a transferência dos profissionais da segurança pública da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), entre outras empresas metroviárias.

No entanto, ocorre que, atualmente, não existe cargo público provido de policial ferroviário federal, sendo que os empregados públicos da CBTU, RFFSA, do Grupo RFFSA e Trensurb ainda não foram transferidos para a DPFF e são considerados agentes de segurança públicos ferroviários. Por sua atividade ser regida por leis antigas, aguardam sua transferência para o Ministério da Justiça, pois por omissão do Governo Federal ainda se encontram subordinados aos Ministérios das Cidades e Transportes. Todos são detentores de emprego público regido pela CLT por equívoco dos legisladores e da administração pública federal, que hoje buscam corrigir essa situação conforme demonstrado.

2.8.7 Segurança na interoperabilidade

Interoperabilidade não é abordada pela legislação brasileira. No entanto, caso o País esteja interessado na abertura de mercado, tanto no transporte nacional quanto no internacional, esse é um requisito essencial para o funcionamento do sistema como um todo.

2.8.8 Controle, comando e sinalização

A sinalização ferroviária foi tema das NBRs 7660, 7707, 11571, 11572 e 12760 da ABNT, que foram canceladas por não serem mais utilizadas pelo setor. Portanto, não existe legislação federal vigente quanto à sinalização ferroviária, apenas documentos específicos produzidos por órgãos que atuam no setor, como por exemplo, a Instrução de Serviços Ferroviários (ISF) 217: Projeto de sinalização ferroviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), e o Regu-

lamento de Operação Ferroviária (ROF) da Valec.

A ISF 217 do Dnit (DNIT, 2015b) utilizou como base as NBR supracitadas e trata separado em itens: a sinalização por placas; sinalização de passagem em nível; e, marcos quilométricos e marcos de segurança em entrevia.

Quanto à sinalização por placas, essa deve ser composta por placas de regulamentação, de advertência e de indicação, dispostas, de maneira visível, no lado direito do sentido do tráfego sobre a plataforma de terraplenagem ao longo da ferrovia. Cabe às placas de regulamentação orientar os maquinistas para o cumprimento das normas e regulamentos operacionais; às placas de advertência, chamar a atenção dos maquinistas para a iminência de situações cuja natureza exija medidas de cautela; e, às placas de indicação, fornecer ao maquinista informações complementares necessárias à segurança da circulação de trens.

As passagens em nível (PN) deverão conter equipamentos de proteção que atendem às normas de segurança, entre eles: mecanismo de barreira, barreira, postes com placas de sinalização, sinais ferroviários, sinais rodoviários, detectores de trens, fios e cabos condutores, caixas de equipamentos, e sistema de aterramento. A parada de veículos na PN, na faixa de aproximação ou na saída da mesma, deve ser proibida.

Em relação aos marcos de segurança, esses devem ser usados nas regiões de aproximação dos Aparelhos de Mudança de Via (AMVs) de modo a determinar o ponto limite em que um veículo ferroviário pode ficar estacionado em um desvio, permitindo que outro veículo possa trafegar com segurança pela outra via. Além disso, os marcos também servem de orientação nas manobras a serem realizadas pelos maquinistas.

O Regulamento de Operações Ferroviárias (ROF) da Valec, a título de exemplificação e subsídio, visto que não tem força de lei, traz um item sobre regras de sinalização, que é subdivido em: sinais manuais; sinais acústicos; sinais luminosos (faróis de locomotivas); e, sinais gráficos. Ou seja, enquanto o Dnit abordou apenas os sinais gráficos, a Valec se estendeu a outros tipos de sinalização.

De acordo com o ROF, os sinais manuais deverão ser utilizados apenas em situação de emergência conforme demonstra figura no corpo do seu texto.

Os sinais acústicos consistem nas buzinas de acionamento longo ou curto, combinação de acionamentos da buzina em caso de passagem em nível, ou acionamento de sinos.

O acionamento longo, de no máximo quatro segundos, é utilizado: em caso de situação que possa gerar acidente ferroviário; a uma distância mínima de 500 m das plataformas de passageiros e estações abertas em que haja concentração de pessoas; na aproximação de túneis, pontes e viadutos ferroviários, principalmente no caso de túneis em condições de pouca visibilidade ou quando há movimentação de pessoas nas imediações; na aproximação com outros trens ou equipamentos quando em cruzamento ou ultrapassagem; ou, ao aproximar-se da cauda de outro trem; quando houver placas de advertência cujo significado seja buzine.

O curto, de no máximo dois segundos, é usado: antes da partida de trens; ou, antes do início do movimento de trens em operações de manobra fora de pátios confinados.

Ressalte-se que em passagens em nível, o acionamento é diferenciado de acordo com posse de canceleiro ou de cancela, conforme mostra o Quadro 1.20.

Quadro 1. 20 – Sinais acústicos em passagem em nível

(continua)

Passagem em nível	Horário	Acionamento
Passagem em nível sem canceleiro	Diurno: das 6 às 22 h	500 m 1 longo + 2 curtos aprox.
	Noturno: das 22 às 6 h	2 curtos
Passagem em nível com cancela e canceleira ou com cancela automática	Noturno: das 22 às 6 h	1 curto
	Diurno: das 6 às 22 h	---
Passagem em nível sem cancela, com canceleiro ou agente de segurança	Diurno/noturno	1 curto

Fonte: ROF (2015).

Por vez, os sinos de locomotivas são utilizados: na aproximação e durante transposição de passagem em nível, em que a velocidade seja inferior a 30 km/h; em lugares e situações de pouca visibilidade, quando houver a presença de pessoas e animais na linha ou próximos dela; chegada e partida dos pontos de parada de embarque e desembarque para passageiros; na ultrapassagem e cruzamentos com velocidade inferior a 30 km/h, com composição ferroviária parada na via de circulação em linha adjacente; na passagem pelas turmas de manutenção de via, inclusive na linha adjacente; entrada e saída de oficinas, bem como nas manobras internas e externas; recuo em manobra de locomotivas em monocondução sem cobertura; cir-

culação em local com tráfego de veículo e máquina pesada e nas peras de carregamento; ou, na movimentação de locomotiva nos postos de abastecimento.

Em relação aos sinais luminosos (faróis de locomotivas), a locomotiva comandante de um trem deve permanecer com os faróis acesos no modo alto sempre que estiver em movimento. Já o farol intermitente deve ser utilizado, no período noturno, pelo maquinista, na aproximação de passagem em nível, ponte ferroviária, turmas de manutenção e equipamentos, enquanto o farol baixo deve ser usado pelo maquinista que está em aproximação do pátio.

Quanto aos sinais gráficos, os mesmos são compostos de: placas auxiliares, placas regulamentares, e placas de advertência.

As placas auxiliares caracterizam situações de advertência ou informação que devem ser cumpridas para a segurança pessoal, ambiental, operacional e patrimonial e são geralmente fixadas ao lado direito da via nos dois sentidos de marcha do trem.

As placas regulamentares têm formato quadrado ou retangular, com lados verticais e horizontais, fundo preto fosco, e algarismos, letras e tarjas pintadas em cor amarela refletiva. No ROF são mostradas as imagens, bem como seu significado, utilização, aplicação, responsável, validade e formato, para as placas: pare consulte Centro de Controle Operacional (CCO), pare consulte Centro de Controle de Pátio (CCP)/estação, início de controle da ferrovia, fim de controle da ferrovia, início de trecho sinalizado, fim de trecho sinalizado, limite de manobra, e, quantidade de vagões nas linhas.

As placas de advertência indicam a existência e a natureza de condições adversas que exigem cautela e maior nível de atenção e têm formato de losango, com fundo preto fosco, e algarismos, letras e tarjas pintadas em cor amarela refletiva. No ROF são mostradas as imagens, bem como seu significado, utilização, aplicação, responsável, validade e formato, para as placas: advertência de parada total; pare/siga; manutenção mecânica; advertência para redução de velocidade; velocidade máxima autorizada (VMA); término de restrição; retomada de velocidade; equipamento de grande porte em linha adjacente; equipamento de infraestrutura próximo à via; cruzamento com rodovia; aproximação de ponte e viaduto; aproximação de túnel; aproximação de estação; buzina; linha impedida; e, homens trabalhando.

Por último, no ROF há uma planta de situação para sinalização gráfica auxiliar.

Conclui-se, portanto, que o controle, comando e sinalização, muito importante na legislação estrangeira, é pouco abordado na legislação do Brasil. No entanto, ressalte-se que as ferrovias têm, obrigatoriamente, seus ROF´s onde a segurança é abordada com profundidade, mas não têm força de lei, constituindo-se em instrumentos internos a cada ferrovia.

2.8.9 Outros

Todos os assuntos sobre a segurança ferroviária encontrados na legislação brasileira foram classificados nos tópicos anteriores, não restando nenhum assunto a ser abordado como outros.

3 DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

3.1 Região Metropolitana de São Paulo

3.1.1 Contextualização

3.1.1.1 Caracterização

A RM de São Paulo está localizada no Estado de São Paulo, conforme mostra a Figura 1.3. Foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e reorganizada pela Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Com uma área de 7.946,84 km², a região compreende os municípios de Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

Figura 1. 3 – Localização da Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: Wikimedia (2016a).

A região apresenta, em geral, relevo suave, onde correm as águas do Rio Tietê e de seus afluentes. Parte do território metropolitano apresenta relevo mais movimentado: ao norte e a noroeste, encontram-se as serras do Itaqui, da Cantareira, do Bananal e da Pedra Branca pertencentes à serrania de São Roque; a leste, a Serra do Itapeti; e a leste, a sul e a sudoeste, a Morraria do Embu (Seade, 2009).

A população da RM era de 19.683.975 hab. em 2010 e foram estimados 21.090.791 hab. para 2015 (IBGE, 2016f). Atualmente, há STFP urbano/suburbano em parte da Região Metropolitana de São Paulo, atende uma área que em 2010 possuía 16.409.707 hab., estimados em 17.402.136 hab. em 2014 (IBGE, 2016a). Em 2010, 99% da população total do Estado era urbana e os 1% restantes, rural.

Quanto ao PIB, conforme o IBGE (2016b), a RM alcançou o valor de R$ 760.044,16 milhões em 2011, em números correntes; e, o valor de R$ 38.348,15 em 2011, de PIB per capita (IBGE, 2016b). Sobre outros indicadores, o Coeficiente de Gini dessa RM de São Paulo foi de aproximadamente 0,620, em 2010 (RIPSA, 2016); e, o IDH foi de 0,794 em 2010, segundo o IBGE (2016b).

Um resumo dos dados apresentados pode ser conferido no Quadro 1.21.

Quadro 1. 21 – Características gerais da Região Metropolitana de São Paulo

Características gerais da Região Metropolitana de São Paulo	
Localização	Estado de São Paulo, Região Sudeste do Brasil
Área	7.946,84 km²
População da RM de São Paulo (2010 e estimativa 2015)	19.683.975 hab. e 21.090.791hab.
População da cidade/RM atendida pelo STFPs urbano/suburbano (2011) (2010 e estimativa 2014)	16.409.707 hab. e 17.402.136 hab.
População de São Paulo, capital do estado (2010 e estimativa 2014)	11.253.503 hab. e 11.895.893 hab.
População urbana (2010)	99%
População rural (2010)	1%
PIB (2011)	R$ 760.044,16 milhões
PIB per capita (2011)	R$ 38.348,15
Índice de Gini (2010)	0,620
IDH (2010)	0,794

Fonte: adaptada do IBGE (2010, 2016a, 2016b, 2016f).

3.1.1.2 Sistemas de transporte ferroviário de passageiros

A RM de São Paulo conta com dois principais STFP, o sistema metroviário e os trens metropolitanos. Este último tem extensão de 258,4 km malha de bitola larga (1.600 mm) eletrificada. O sistema de trens metropolitanos é operado pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), vinculada ao Governo do Estado de São Paulo.

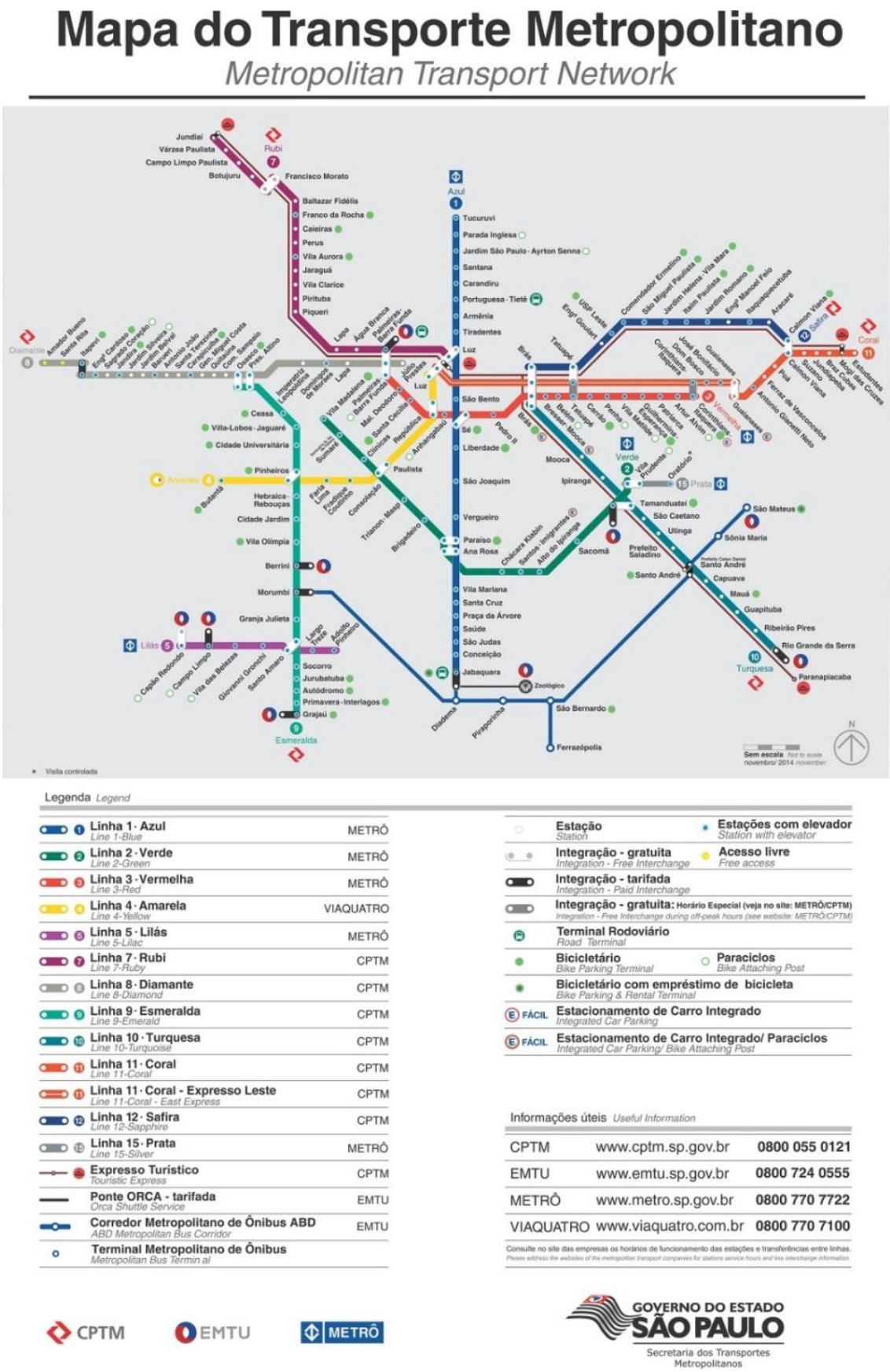
O sistema de trens metropolitanos transportou 832,9 milhões de passageiros em 2014. O sistema de trens metropolitanos também serve trens de carga. Segundo a companhia paulista, o compartilhamento existe em decorrência de um convênio com o governo federal, firmado em sua fundação, em 1992. A única linha que não divide os trilhos é a 9 – Esmeralda (Osasco – Grajaú). O transporte de carga é realizado à noite, entre 22h e 3h, e das 10h às 15h. A quantidade de carga transportada por mês é de 2,9 milhões de toneladas, e as composições chegam a ter 1.500 m de extensão (CPTM, 2014).

O Metrô de São Paulo, por sua vez, conta com cinco linhas em operação, todas eletrificadas, somando 68 km de rede e 61 estações. Esse sistema é administrado pela Companhia do Metropolitano de São Paulo e pela Via Quatro, vinculadas ao Governo do Município de São Paulo. As linhas 1, 2 e 3 do metrô são de bitola larga (1.600 mm), e as linhas 4 e 5 de bitola padrão (1.435 mm). O metrô transporte cerca de 4,7 milhões de passageiros diariamente. Em 2010, foi inaugurada a Linha 4-Amarela, – ainda em processo de expansão – que é operada em regime de concessão pelo Consórcio Via Quatro. As outras quatro linhas no metrô ficam sob a responsabilidade da Companhia do Metropolitano de São Paulo. Esse sistema é integrado ao da CPTM (METRÔ, 2016a).

Em agosto de 2015, teve início a operação comercial do Monotrilho da Linha 15-Prata, primeiro sistema do tipo no Brasil, passando a integrar o sistema de transporte público da RM de São Paulo. Essa linha é operada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo e tem 2,3 km de extensão (METRÔ, 2016a).

O mapa da rede de transporte ferroviário de passageiros da RM de São Paulo está ilustrado na Figura 1.4.

Figura 1. 4 – Transporte metropolitano



Fonte: METRÔ (2016b).

3.1.2 Dimensão jurídico-legal

3.1.2.1 Regime

3.1.2.1.1 *Tratamento constitucional e competências*

A Constituição Estadual do Estado de São Paulo, em seus artigos 152 a 158, regula a Organização Regional e as Entidades Regionais. Entre outros objetivos, a organização regional do Estado tem por objetivo a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região, inclusive o transporte interurbano (art. 152, IV). O artigo 153 menciona que

> o território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

Quanto ao transporte coletivo, inclusive ferroviário, é importante a disposição do artigo 158, ao estabelecer que, em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais. Determina, ainda, que caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão.

3.1.2.1.2 *Regimes de exploração e instrumentos contratuais*

Criação e composição da Região Metropolitana de São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, posteriormente disciplinada pela Lei Complementar Estadual nº 94, de 29 de maio de 1974, à época ainda como Região Metropolitana da Grande São Paulo. Em 2011, com a Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, que reorganizou a região, houve alteração da denominação para Região Metropolitana de São Paulo.

A Região Metropolitana de São Paulo é composta pelos seguintes municípios (art. 3º, § 1º da Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011): Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi

das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

Regime de delegação

- nível estadual

Refletindo a orientação constitucional, a operação de transportes coletivos de caráter regional será realizada pelo Estado de São Paulo, diretamente ou mediante concessão ou permissão, observadas as normas de licitação, ou por meio de consórcio público (Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, artigo 12, § 2º). Cabe ao Conselho de Desenvolvimento (responsável por deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, conforme artigo 6º, I, da referida lei) especificar as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos municípios da referida região, entre elas as atividades de transporte e sistema viário regional (art. 12, II). O planejamento de tal serviço, por sua vez, será conjuntamente de competência do Estado e dos municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo (art. 12, § 1º).

Atualmente, a prestação de serviços de transporte coletivo na região está a cargo da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), cuja autorização para criação foi dada por meio da Lei Estadual nº 7.861, de 28 de maio de 1992, como será melhor visto no item relativo aos órgãos envolvidos.

Destaca-se, ainda, o Decreto Estadual nº 49.752, de 4 de julho de 2005, que reorganiza a Secretaria dos Transportes Metropolitanos e que em seu artigo 2º, II, inciso “c” determina ser de competência da referida Secretaria a outorga de concessões e permissões dos serviços, sua fiscalização e a fixação das respectivas tarifas.

A Lei Complementar Estadual nº 94/1974, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo, conforme visto, determina que as etapas ou parcelas dos serviços comuns de interesse metropolitano que possam ser executadas pelo município, sem prejuízo do planejamento e da execução global dos serviços deverão, preferencialmente, ficar sob a responsabilidade executiva dos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Paulo (art. 4º, § 3º).

Nesse sentido, a mesma norma estabelece que os serviços comuns de inte-

resse metropolitano deverão ser executados por entidades ou órgãos federais, estaduais e municipais e por empresas de âmbito metropolitano podendo também ser objeto de concessão, permissão, autorização ou convênio. Ainda, orienta a norma no sentido de que as entidades executoras dos serviços comuns de interesse metropolitano deverão associar-se, sempre que possível, mediante convênio, objetivando a unificação desses serviços (art. 5º, parágrafo único).

Desse modo, a Lei Estadual nº 7.835/1992, ao dispor sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos, em seu artigo 7º e 8º, determina que a concessão de serviço público será formalizada mediante contrato, cujas cláusulas essenciais serão:

> I - objeto, área de prestação do serviço e prazo;
> II - modo, forma e condições da prestação do serviço, com a indicação, quando for o caso, de padrões de qualidade e de metas e prazos para seu aperfeiçoamento;
> III - obrigação de execução das obras necessárias à prestação de serviço, com fixação dos respectivos prazos de início e conclusão e com especificação, quando for o caso, da forma e condições de seu pagamento pelo Poder Concedente;
> IV - direitos e deveres dos usuários e condições para que estes obtenham e possam utilizar o serviço;
> V - critérios para fixação e alteração da tarifa, com previsão da periodicidade e dos parâmetros de cálculo dos reajustamentos, bem como especificação de outras fontes acessórias de receita, quando for o caso;
> VI - mecanismos e critérios para o ressarcimento do concessionário em caso de redução ou estabilização da tarifa por motivo de interesse público relevante;
> VII - valor dos recursos a serem aplicados e suas fontes de origem;
> VIII - constituição de provisões para eventuais depreciações;
> IX - garantias para a adequada execução do contrato;
> X - casos de extinção da concessão;
> XI - hipóteses em que será cabível a reversão dos bens aplicados no serviço;
> XII - forma de fiscalização do serviço;
> XIII - obrigatoriedade, forma e prazo de prestação de contas pelo concessionário;
> XIV - exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas, na forma estabelecida pelo Poder Público, e das planilhas de cálculo do custo do serviço;
> XV - responsabilidade das partes, penalidades a que se sujeita o concessionário e indicação das autoridades competentes para aplicá-las;
> XVI - penalidades aplicáveis aos usuários pelo não cumprimento de obrigações legais ou regulamentares pertinentes à utilização do serviço;
> XVII - indenizações devidas e critérios para o seu cálculo, quando for o caso;
> XVIII - critérios para fixação de valores provisórios para indenização, nos casos de encampação ou resgate;
> XIX - eventual outorga de poderes ao concessionário para promover as desapropriações ou constituir as servidões administrativas necessárias à execução do serviço concedido, com definição expressa de sua responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
> XX - possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, desde que pre-

vista no edital de licitação;
XXI - foro competente e modo amigável para solução das divergências contratuais;
XXII - outras cláusulas peculiares ao objeto da concessão.

Comparativamente à norma federal geral de serviços públicos, a Lei Federal nº 8.987/1995, mostra-se enriquecida de diversas previsões, com destaque para aquelas relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tais como os itens VI, VII e VIII. Contudo, comparando-a à lista do artigo 35, da Lei Federal nº 10.233/2001, a lista da lei estadual mostra-se distante dos requisitos federais, dado que a Lei Federal nº 10.233/2001 estabeleceu as cláusulas essenciais do contrato de concessão do serviço e de obra relativo ao transporte propriamente dito, enquanto, na legislação paulista, não foi encontrada semelhante previsão.

Já no que se refere à permissão, a Lei Estadual nº 7.835/1992, em seu artigo 34, determina que a mesma só persistirá enquanto durar a situação de urgência que a tenha justificado e que a ela aplicam-se as regras da concessão no que couber (art. 33), assim como o faz a legislação federal. Ainda de acordo com a norma federal, a legislação do Estado de São Paulo determina que a permissão, por sua própria natureza, como visto, tem caráter precário, ou seja, pode ser revogada a qualquer tempo, sem que a permissionária tenha direito a qualquer indenização ou a reversão de bens.

- nível municipal

Em nível municipal, o transporte público de passageiros no Município de São Paulo possui como normativa principal a Lei Municipal nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que “dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências”.

A referida Lei distingue Transporte Coletivo Público de Passageiros, considerado serviço público essencial, cuja organização e prestação competem ao município (art. 1º, § 1º), e Transporte Coletivo Privado, destinado ao atendimento de segmento específico e pré-determinado da população, inclusive de escolares e de fretamento e que está sujeito à regulamentação e à prévia autorização do Poder Público (art. 2º, § 2º).

Na execução da tarefa de prestação do serviço de transporte, o município de-

verá observar diretrizes como:

a) planejamento do funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, com a finalidade de evitar a concorrência entre os regimes de prestação do serviço;
b) universalidade de atendimento, respeitados os direitos e obrigações dos usuários;
c) boa qualidade do serviço, envolvendo rapidez, conforto, regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para as pessoas com deficiência, idosos e gestantes;
d) prioridade do transporte coletivo sobre o individual;
e) integração com os diferentes meios de transportes, em especial com o metrô e com as ferrovias metropolitanas;
f) redução das diversas formas de poluição ambiental, conforme as prescrições das normas técnicas e dos padrões de emissão de poluentes; e
g) descentralização da gestão dos serviços delegados (art. 3º, da Lei Municipal nº 13.241/2001).

O transporte coletivo de passageiros no Município de São Paulo está estruturado com um Sistema Integrado composto por:

a) subsistema estrutural, que é um conjunto de linhas de transporte que atendem a demandas elevadas e integram as diversas regiões da cidade; e
b) subsistema local, que é conjunto de linhas de transporte que atendem a demandas internas de uma mesma região e alimentam o Subsistema Estrutural. E há os Serviços Complementares, tidos como serviços de transporte de caráter especial, com tarifa diferenciada, que serão prestados por operadores ou terceiros (art. 2º). No caso das linhas metroviárias e ferroviárias metropolitanas, são elas funcionalmente consideradas como parte do Subsistema Estrutural (art. 2º, parágrafo único).

Quanto à forma de delegação, novamente reflete-se a orientação constitucional, autorizando-se ao Poder Público a delegação a terceiros, por meio de concessão ou permissão, a prestação e a exploração do serviço de transporte coletivo público de passageiros, no todo ou em parte (art. 6º). A concessão será outorgada a pessoa jurídica ou consórcio de empresas brasileiras, constituído para o procedimento licitatório. Já a permissão, a título precário, será outorgada a pessoa física ou

jurídica.

É interessante notar que o Município de São Paulo autoriza o Poder Público a utilizar outras formas ou instrumentos jurídicos para transferir a terceiros a operação direta do serviço, mediante prévio procedimento licitatório (art. 6º, § 1º). No entanto, tal dispositivo parece ofender a Constituição Federal, que deixa claro que a delegação só poderá ocorrer por meio de concessão, permissão e autorização. Ainda, em caráter emergencial e a título precário, o Poder Público poderá utilizar outros instrumentos jurídicos para transferir a operação do serviço, até que seja possível o restabelecimento da normalidade de sua execução (art. 6º, § 2º).

Replica a legislação municipal ainda, a orientação da legislação constitucional e ordinária nacional de que as concessões e permissões para a prestação dos serviços serão outorgadas mediante prévia licitação, que obedecerá às normas da legislação municipal e federal sobre licitações e contratos administrativos, bem como à lei federal que dispõe sobre as concessões e permissões de serviços públicos (art. 10).

- hipótese de autorização

A legislação municipal prevê, ainda, hipótese interessante de autorização de delegação a terceiros, operadores ou não, individualmente ou em consórcio, sob o regime de concessão, da exploração dos bens públicos vinculados ao serviço de transporte público coletivo, mediante prévio procedimento licitatório. Há, portanto, a possibilidade de separação entre exploração do serviço e exploração de infraestrutura (art. 7º).

3.1.2.2 Objeto

3.1.2.2.1 *Condições contratuais*

As condições contratuais envolvem garantias de execução dos serviços, direitos e deveres dos usuários e das delegatárias, alteração e interrupção do serviço, condições da prestação dos serviços.

Condições gerais

De acordo com a Lei Municipal nº 13.241/2001, os contratos para a execução dos serviços de transporte coletivo são de direito público, aplicando-se lhes, supletivamente, os princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de direito privado (art. 13).

Ademais, prevê a norma que esses mesmos contratos deverão estabelecer, com clareza e precisão, as condições para sua execução, sendo cláusulas necessárias aquelas previstas no artigo 23 da Lei Federal nº 8.987/1995, conforme visto na análise da legislação federal. Nesse sentido, a norma lista as cláusulas consideradas necessárias. Em sua maioria, as cláusulas reproduzem a previsão federal. Contudo, importa destacar algumas exclusivas da legislação estadual ora sob análise:

a) os prazos de início de etapas de execução, conforme o caso;
b) o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
c) os critérios e as fórmulas de cálculo das amortizações e depreciações de investimentos que se fizerem necessários; e
d) a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos.

Responsabilidade em caso de dano

Ainda na esteira da legislação federal, a Lei Municipal nº 13.241/2001 prevê que qualquer prejuízo causado, por dolo ou culpa, devidamente comprovados em processo administrativo, ao Poder Público, aos usuários ou a terceiros, é de responsabilidade da delegatária, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenue essa responsabilidade. Importa apontar, no que se refere à responsabilidade da delegatária na prestação do serviço concedido, as regras sobre terceirização das atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, como visto no item relativo à interface com terceiros. Observa-se que a legislação estadual reflete a legislação federal.

Direitos e deveres dos usuários e delegatárias

No que se refere aos direitos e deveres dos usuários e das delegatárias, a Lei Estadual nº 7.835, de 8 de maio de 1992, ao dispor sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos, lista aqueles que são os principais direitos e deveres da concessionária e dos usuários. Em seu artigo 16, a referida lei destaca que incube à concessionária:

a) prestar serviço adequado a todos os usuários;
b) cobrar as tarifas, conforme fixadas pelo Poder Concedente;
c) zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço; e

d) prestar ao Poder Público contas da gestão do serviço.

Ainda, a lei define que "serviço adequado é o que atende ao interesse público e corresponde às exigências de qualidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, generalidade, modicidade, cortesia e segurança". Observa-se que, diferentemente da lei federal, a lei estadual de São Paulo inclui, como requisito ao serviço adequado a atenção ao interesse público e à qualidade. Ao conceituar atualidade, contudo, apesar de uma nova redação, a lei estadual efetivamente reproduz as diretrizes da legislação federal ao determinar que

> entende-se por atualidade do serviço o uso de métodos, instalações e equipamentos que correspondam a padrões de modernidade e avanço tecnológico bem como a sua ampliação, na medida das necessidades dos usuários (parágrafo único, art. 17, Lei Estadual nº 7.835/1992).

Já quanto aos direitos e deveres dos usuários, a mesma lei estabelece como principais deles:

> I - receber serviço adequado;
> II - receber do Poder Público e do concessionário informações adequadas e claras, solicitadas para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
> III - levar ao conhecimento do Poder Público e do concessionário as irregularidades de que tenham conhecimento referentes ao serviço prestado;
> IV - denunciar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pelo concessionário, na prestação do serviço público;
> V - cumprir as obrigações legais ou regulamentares pertinentes à utilização do serviço (art. 18, Lei Estadual nº 7.835/1992).

A Lei Municipal nº 13.241/2001, por seu turno, ao tratar da organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, estabelece, em seu artigo 9º, que são obrigações dos operadores, entre outras:

a) a prestação de todas as informações solicitadas pelo Poder Público;
b) a realização e manutenção atualizada de sua escrituração contábil e de qualquer natureza, elaborando demonstrativos mensais, semestrais e anuais, de acordo com o plano de contas, modelos e padrões determinados pelo Poder Público, de modo a possibilitar a fiscalização pública;
c) o cumprimento as normas de operação e arrecadação, inclusive as atinentes à cobrança de tarifa;
d) a operação somente com pessoal devidamente capacitado e habilitado,

mediante contratações regidas pelo direito privado e legislação trabalhista, assumindo todas as obrigações delas decorrentes, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros contratados pelo operador e o Poder Público;

e) a utilização somente veículos que preencham os requisitos de operação, conforme previsto nas normas regulamentares ou gerais pertinentes;
f) a promoção da atualização e do desenvolvimento tecnológico das instalações, equipamentos e sistemas, com vistas a assegurar a melhoria da qualidade do serviço e a preservação do meio ambiente;
g) a execução das obras previstas no edital e no contrato de concessão, com a prévia autorização e acompanhamento do Poder Executivo;
h) a adequação da frota às necessidades do serviço, obedecidas as normas fixadas pelo Poder Executivo;
i) a garantia da segurança e da integridade física dos usuários; e
j) a apresentação periodicamente da comprovação de regularidade das obrigações previdenciárias, tributárias e trabalhistas.

Chama a atenção a previsão desse mesmo artigo em que é determinado que "na hipótese de deficiências no Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, decorrentes de caso fortuito ou força maior, a prestação do serviço será atribuída a outros operadores". Contudo, tal previsão não se mostra viável em caso de transporte ferroviário, dadas as dificuldades operacionais, para o qual faltou uma solução legal.

Direitos e deveres relativos ao pagamento de tarifas

Quanto ao direito de tarifas isentas, destaca-se, dentre outras normas, a Lei Complementar Estadual nº 666, de 26 de novembro de 1991, regulada pelo o Decreto Estadual nº 34.753, de 1º de abril de 1992, que isenta de tarifas de transporte de responsabilidade do Estado as pessoas com deficiência, nas hipóteses estabelecidas por seu artigo 1º:

> I - as pessoas portadoras de deficiência cuja gravidade comprometa sua capacidade de trabalho, bem como o menor de 14 (quatorze) anos, portador de deficiência que igualmente justifique o benefício;
> II - os maiores de 65 (sessenta e cinco) anos.

A referida lei determina ainda que a isenção poderá ser estendida a um a-

companhante do deficiente, devidamente registrado. O Decreto Estadual nº 34.753/1992 determina, ainda, que tal isenção dependerá de avaliação por equipe multiprofissional, realizada em unidade médica da Secretaria da Saúde.

Em 2013, a Lei Estadual nº 15.187, de 29 de outubro, regulada pelo Decreto Estadual nº 60.595, de 2 de julho de 2014, passou a autoriza o Poder Executivo a implementar a gratuidade nos transportes públicos de passageiros às pessoas maiores de 60 anos, nos termos da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (o chamado Estatuto do Idoso). A lei aplica-se especificamente aos transportes operados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ), pela CPTM e pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU).

Seu Decreto regulador determina, por meio do artigo 2º, que o benefício de gratuidade será concedido mediante cadastro prévio observadas as seguintes disposições:

> I - para o sistema metro ferroviário, o benefício será operacionalizado através do Sistema de Cartão BOM ou do Sistema de Cartão Bilhete Único, nos postos autorizados do Consórcio Metropolitano de Transportes CMT ou da Prefeitura de São Paulo, respectivamente;
> II - o Bilhete Único Especial Idoso fornecido pela São Paulo Transporte SPTrans poderá ser utilizado no sistema metro ferroviário;
> III - o Bilhete Senior, do Sistema de Cartão BOM, fornecido pelo Consórcio Metropolitano de Transportes CMT, poderá ser utilizado no sistema metro ferroviário e no serviço de transporte coletivo regular de passageiros, por ônibus, da Região Metropolitana de São Paulo;
> IV - nas localidades em que o serviço metropolitano de transporte coletivo regular de passageiros, por ônibus, não disponha de sistema de bilhetagem eletrônica, as operadoras deverão providenciar mecanismo que possibilite o controle e a auditagem dos usuários do benefício (Decreto Estadual nº 60.595/2014).

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 9.914, de 12 de fevereiro de 1998, autoriza ainda o acesso, a título gratuito, de policiais militares às estações e trens da CPTM, uma vez que se apresentarem devidamente uniformizados, independente de se encontrarem em cumprimento do horário de serviço designado.

Avaliação do serviço prestado

É de especial destaque, no que se refere aos direitos do usuário e a qualidade do serviço prestado, a Lei Municipal nº 14.173, de 26 de junho de 2006, que determina os indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo. Nos moldes do que a legislação federal criou, o Municí-

pio de São Paulo criou mecanismo por meio do qual os usuários podem avaliar o serviço de transporte. Essa avaliação tem, como objetivo, de acordo com o artigo 2º da referida lei:

> I - a defesa preventiva dos consumidores e dos usuários de serviços públicos;
> II - níveis crescentes de:
> a) universalização dos serviços públicos;
> b) continuidade dos serviços públicos;
> c) rapidez no restabelecimento dos serviços públicos;
> d) qualidade dos bens e serviços públicos;
> III - a redução gradativa dos:
> a) custos operacionais dos bens e serviços públicos;
> b) redução do desperdício de produtos e serviços;
> IV - a melhoria da qualidade do meio ambiente e das condições de vida da população.

Para isso, são estabelecidos indicadores de desempenho referentes aos serviços públicos de segurança no trânsito e de transportes públicos. Além disso, a lei determina que decreto do Poder Executivo deve conter as fórmulas matemáticas que expressarão os indicadores de desempenho previstos na lei, nem como poderá estabelecer outros indicadores, inclusive para outros serviços.

Por fim, no que concerne à possibilidade de alteração e interrupção do serviço, a Lei Municipal nº 13.241/2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, estabelece, nos termos de seu artigo 22, que “não serão permitidas ameaças de interrupção, nem a solução de continuidade ou a deficiência grave na prestação do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, que deverá estar permanentemente à disposição do usuário”, de acordo com o artigo 177 da Lei Orgânica do Município.

Nesse sentido, o mesmo artigo, em seu parágrafo único, determina que o Poder Público poderá intervir na operação do serviço a fim de garantir “adequada prestação do serviço ou para sanar deficiência grave na respectiva prestação, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes".

3.1.2.2.2 *Escopo da contratação*

Interfaces com terceiros

- subcontratação: legislação estadual

A Lei Estadual nº 7.835/1992 determina, no que se refere à obra pública ne-

cessária à execução da delegação, que o poder concedente tem a faculdade de autorizar a contratação de terceiros, pela concessionária, para a execução parcial dos trabalhos de construção, reforma, ampliação ou conservação da obra concedida, bem como exigir-lhe garantia de desempenho tendo em vista o fiel cumprimento das obrigações assumidas (art. 32, I).

- subcontratação: legislação municipal

A Lei Municipal nº 13.241/2001 do Município de São Paulo, ao tratar da possibilidade de contratação de terceiros por parte da delegatária, reproduz a legislação federal, cabendo àquela a mesma crítica apontada na análise desta: faltou especificar o que se entende por "atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados" que poderiam ser contratados com terceiros. Essa indefinição traz sérios problemas interpretativos, não somente em matéria ferroviária, mas de outras delegações, quando empresas pretendem subcontratar parte do objeto contratado. Uma melhoria importante para o marco legal seria a definição clara e exaustiva das atividades que podem ser objeto de delegação.

Além disso, a norma municipal, na esteira da legislação federal, determina que a interface com terceiros não cria qualquer relação jurídica entre estes e o Poder Público. Contudo, aqui, cabe a mesma observação realizada na análise da legislação federal no sentido de que, apesar da delegação, ainda há de ser analisada a possibilidade de responsabilidade civil do Estado pela delegação de serviço.

Do mesmo modo como foi visto na legislação federal, a Lei Municipal nº 13.241/2001, por meio de seu artigo 16, determina que a transferência da concessão e do controle acionário, bem como operações envolvendo fusões, incorporações e cisões, só poderão ser realizadas com a anuência do Poder Público, obedecidos os critérios estabelecidos pela lei.

3.1.2.3 Critérios de seleção

3.1.2.3.1 *Necessidade de licitação*

No âmbito estadual, destaca-se a Lei Estadual nº 7.835/1992 que, em seu artigo 3º, determina que a concessão de obra e de serviço públicos será sempre precedida de licitação, na modalidade de concorrência.

Já em âmbito municipal, a Lei Municipal nº 13.241/2001, nos termos de seu artigo 10, determina que as concessões e permissões para a prestação dos serviços deverão ser outorgadas mediante prévia licitação, a qual deverá respeitar, inclusive, a lei federal.

3.1.2.3.2 *Critérios licitatórios*

Dando continuidade à análise da Lei Municipal nº 13.241/2001 e seu artigo 10, importa aqui mencionar o seu § 2º, que estabelece que o julgamento de cada licitação deverá ser realizado de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 15 da Lei nº 8.987/1995, conforme visto na análise da legislação federal.

No âmbito do Estado, a Lei Estadual nº 7.835/1992, em seu artigo 5º determina que o edital de licitação deverá prever julgamento em função do preço proposto pelo concorrente, "salvo quando relevantes razões de interesse público, devidamente justificadas, recomendem a utilização de outro critério objetivo, entre os demais critérios fixados no artigo 42 da Lei nº 6.544, de 22 de novembro de 1989".

De acordo com a Lei nº 6.544/1989, o julgamento das propostas deverá ser objetivo, de forma que constituem tipos de licitação:

a) a de menor preço;
b) a de melhor técnica;
c) a de técnica e preço; e
d) a de preço-base, no qual a Administração Pública fixará um valor inicial e estabelecer, em função desse, limites mínimo e máximo de preços, que deverão ser especificados no ato convocatório da licitação.

3.1.2.4 Remuneração

3.1.2.4.1 *Fontes de receitas de empresa*

Legislação estadual

No que se refere às fontes de receitas das empresas operadoras do serviço de transporte coletivo, importa analisar, de um lado a Lei Estadual nº 7.450, de 16 de julho de 1991, que cria a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, e a já mencionada Lei Municipal nº 13.241/2001. Ambas as normas, tendo em vista suas esferas de aplicação, tratam do tema e, como poderá ser visto, contém regimes bastante similares, além de estarem ambas em consonância com a legislação federal.

A Lei Estadual nº 7.450/1991, bem como o Decreto Estadual nº 49.752/2005, determinam que todos os serviços prestados a terceiros pelas empresas componentes da Administração Descentralizada poderão ser remunerados. Desta forma, a Lei Estadual nº 7.835/1992, ao tratar da remuneração da concessionária e da política tarifária, estabelece como principal fonte de remuneração à concessionária a tarifa a ser cobrada do usuário. Ainda, determina seu artigo 11 que a tarifa deverá ser fixada segundo critérios que propiciem harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária.

Essa harmonia, conforme descrito na norma, não é outro fator senão o equilíbrio econômico-financeiro do qual muito se trata no presente relatório e cuja importância é primordial para o sucesso da obra ou serviço ora contratado. O equilíbrio econômico-financeiro, traduzido no lucro esperado pela concessionária diante das condições impostas no processo licitatório, não terá apenas reflexo na remuneração da concessionária, mas também na universalidade, modicidade e qualidade do serviço prestado ou obra contratada.

A fim de garantir tal harmonia, a norma permite que o poder concedente estabeleça, em favor da concessionária, outras fontes acessórias de receita. Tal possibilidade, contudo, deve estar prevista no edital.

Na mesma linha do regime estabelecido pela Lei Estadual nº 7.450/1991, a Lei Municipal nº 13.241/2001 permite que o Poder Público estabeleça no edital de licitação a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, com ou sem exclusividade, com vistas a determinar o valor da remuneração.

A Lei Estadual nº 7.835/1992, em seu artigo 32, determina, ainda, no que se refere a obras públicas, que

> além da tarifa, o concessionário de obra pública poderá ser remunerado, nos termos previstos no edital e no contrato, dentre outras fontes, pela renda proveniente de contribuição de melhoria instituída pelo Poder Público, pela renda derivada da exploração, direta ou indireta, de áreas de serviço, lazer ou repouso, na faixa de domínio da obra pública ou em zona integrada ao patrimônio público por desapropriação extensiva ou qualquer outra forma, bem como pela receita decorrente de projetos associados.

Desta forma, a referida lei esclarece que o valor e a forma de pagamento da contribuição de melhoria serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Legislação municipal

A Lei Municipal nº 13.241/2001, esclarece que, na fixação da tarifa, o Poder Executivo deverá ter em conta a somatória da arrecadação das receitas tarifárias e extratarifárias, inclusive aquelas não previstas no edital de licitação e auferidas em função da delegação de atividades conexas aos serviços de transporte por terceiros, operadores ou não. Além de determinados aspectos contábeis relativos ao cálculo da referida tarifa, a norma, em seu artigo 28, determina que o operador do sistema integrado será remunerado com base no número de passageiros, atendidos os padrões de qualidade do serviço e considerando os valores máximos de remuneração estabelecidos no edital de licitação, bem como o volume de investimentos em bens reversíveis determinados pelo Poder Público.

Já com relação ao Metrô, a Lei Municipal nº 6.988, de 26 de dezembro de 1966, determina, em seu artigo 6º, que a mencionada empresa está autorizada a obter financiamentos, empréstimos, auxílios e subvenções. Desse modo, ainda de acordo com o artigo citado, o Poder Executivo poderá celebrar convênios ou contratos de financiamento para os estudos e projetos do 'METROPOLITANO' até o montante fixado à época da aprovação da norma em Cr$ 6.000.000.000 (seis bilhões de cruzeiros), ou conceder avais e garantias até o mesmo montante desses financiamentos.

Nota-se que apesar de um duplo regime normativo quanto à remuneração da concessionária e às regras de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, as legislações estadual e municipal de São Paulo encontram-se coerentes e em conformidade com a federal, prevendo hipóteses de revisão, reajuste, obrigação de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, possibilidade de remuneração da delegatária por meio de fontes de receita alternativas.

Falta, todavia, assim como ocorre na esfera federal, a estipulação de regras claras quanto a quais hipóteses disparam a obrigação de reequilíbrio, bem como para alocação dos riscos contratuais entre Poder Público e concessionária/permissionária. É algo bastante precário no sistema legal brasileiro, deixando-se muitas vezes ao Poder Judiciário a incumbência de determinação de qual hipótese enseja a revisão das tarifas ou não.

3.1.2.4.2 *Gratuidade para idosos*

A Lei Complementar Estadual nº 666, de 26 de novembro de 1991, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 34.753, de 1º de abril de 1992 concede gratuidade para os idosos com idade entre 60 e 65. Especificamente para a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) e para a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), foi editada a Lei Estadual nº 15.187, de 29 de outubro de 2013, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 60.595, de 2 de julho de 2014.

3.1.2.5 Infraestrutura disponível e gestão

Possibilidade de reversão

A Lei Estadual nº 7.835/1992 traz o tema da reversão de bens ao tratar dos casos de extinção da concessão em seu artigo 19, visto que, de acordo com o artigo 20 da mesma norma, extinta a concessão, por qualquer uma das causas previstas na norma, os direitos e privilégios delegados retornam ao poder concedente, com reversão dos bens vinculados à prestação do serviço. Observa-se que, uma vez extinta a concessão, o Estado assumirá a prestação do serviço diretamente e deverá proceder aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

A norma esclarece, ainda, que a reversão, como regra, não dará ensejo à indenização, com exceção de casos em que a extinção do contrato ocorrer por término de seu prazo e houver capital ainda não amortizado, deduzida a depreciação dos bens, proveniente de seu desgaste ou de sua obsolescência. Tal exceção aplica-se também em caso de caducidade, hipótese em que deverá ser descontado o valor dos danos causados e, quando convier, das obrigações financeiras não satisfeitas. Já no caso de encampação, o artigo 24 da norma determina que “sua efetivação deve ser seguida de justa indenização, sendo obrigatória a antecipação de valores provisórios, nos termos estabelecidos no contrato”. Já no caso de término antecipado da concessão, resultante de rescisão amigável, o pagamento de eventual indenização deverá estar minuciosamente detalhado na justificação do ato.

A Lei Municipal nº 13.241/2001 traz regras bastante semelhantes às descritas, importando mencionar apenas o artigo 18, § 1º, de acordo com o qual a inexecução dos investimentos em bens reversíveis poderá, a critério do poder concedente, ensejar pena de redução do período de vigência do contrato para 10 anos ou de seu valor de remuneração.

3.1.3 Dimensão institucional

3.1.3.1 Agentes exploradores de infraestrutura e do serviço

Necessidade de criação de empresa específica

Em 1966, por meio da Lei Municipal nº 6.988, foi criada a empresa Metrô, na forma de sociedade anônima, cuja finalidade, de acordo com o artigo 4º da referida lei, pode ser resumida em executar todas as medidas necessárias para a implementação e operação do sistema de transporte rápido de passageiros na cidade de São Paulo, denominado Metropolitano.

A Lei Complementar Estadual nº 94/1974, responsável por autorizar o Poder Executivo a constituir a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (Emplasa), vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, sob regime de sociedade anônima, estabeleceu que a mesma tivesse como objetivo "a realização de serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano" (art. 14 c/c art. 15).

A norma determina, ainda, que o Governo do Estado manterá, sempre, a maioria absoluta das ações e que pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado poderão participar do capital social da sociedade.

Já no que diz respeito à CPTM, sua lei de criação, a Lei Estadual nº 7.861/1992, determinou que a mesma teria como objetivo explorar os serviços de transporte de passageiros, sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado de São Paulo, compreendendo as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Ademais, a norma determinou a vinculação da CPTM à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos.

Dessa forma, conclui-se que a legislação do Estado e Município de São Paulo não traz especificações quanto à constituição de empresas para a exploração de infraestrutura e prestação de serviço voltado ao transporte ferroviário de passageiro. Entende-se como uma possível evolução legislativa, para prever a possibilidade já normalmente adotada nos editais, de exigir a formação de uma sociedade de propósito específico para executar o objeto da concessão ou permissão. É medida que costuma proteger o patrimônio da empresa em relação às demais obrigações de suas sócias (muito embora obrigações trabalhistas, por exemplo, tratem o grupo econômico como uma coisa única).

3.1.3.2 Regulação e controle

3.1.3.2.1 *Órgãos envolvidos e suas competências*

Órgãos envolvidos: âmbito estadual

Dentre a legislação analisada em vigor, destacam-se as leis que criaram os principais órgãos e empresas envolvidos no setor ferroviário do Estado de São Paulo, em ordem cronológica:

- Codegran

A Lei Complementar Estadual nº 94/1974, ao dispor sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo criou o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran) e o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (Consulti), posteriormente extintos, como será visto mais adiante.

- Emplasa

Além disso, em seu artigo 14, a norma autorizou a constituição da Emplasa, cujo objetivo é "a realização de serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano" e está vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, conforme analisado no item relativo à constituição de empresa.

- Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos

Por seu turno, a Lei Estadual nº 7.450/1991 cria a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos que foi, em 2005, por meio do Decreto Estadual nº 49.752, reestruturada, mantendo, contudo, seu campo funcional que, de acordo com o artigo 2º da referida Lei, é constituído por:

a) a execução da política estadual de transportes urbanos de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metroviário, ferroviário, de ônibus e trólebus, e demais divisões modais de interesse metropolitano;
b) a organização, a coordenação, a operação e a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e de sua infraestrutura viária; e

c) a promoção do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros junto aos municípios integrantes das regiões metropolitanas, a qual poderá se realizar em conjunto com outros órgãos públicos ou entidades privadas que atuem no setor.

A Secretaria tem sua administração dividida entre Administração Centralizada, composta por diversas divisões, e Administração Descentralizada, composta pelas empresas Metrô, EMTU e CPTM – esta última incorporada à Secretaria após a mencionada reformulação de sua estrutura. Da mesma forma, o Decreto nº 60.071, de 16 de janeiro de 2014, ao organizar a Estrada de Ferro Campos do Jordão transfere-a à administração da Secretaria dos Transportes Metropolitanos.

- CPTM

A Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), por sua vez, criada pela Lei Estadual nº 7.861/1992, com a finalidade de efetivamente explorar os serviços de transporte de passageiros, sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado de São Paulo, compreendendo as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, tem como principais objetivos:

a) planejamento, estudo, projeto, construção, implantação, exploração e manutenção das obras e serviços de transporte de passageiros, sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado de São Paulo;
b) execução das obras e dos serviços complementares ou correlatos, necessários à integração do sistema de transporte por ela operado ao complexo urbanístico das cidades servidas pelo sistema;
c) operação de conexões intermodais de transporte de passageiros, no sistema por ela explorado, como terminais, estacionamentos e outras correlatas; e
d) prestação a terceiros de serviços de transporte de cargas, ou de passageiros, de passagem pelo território por ela servido.

Ainda no que se refere à CPTM, importa reforçar que a lei autorizou o Poder Executivo a constituí-la na forma de sociedade de economia mista e estabeleceu que a companhia criada deveria assumir os sistemas de trens da Região Metropolitana de São Paulo em substituição à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e à Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa), de forma a assegurar a continuidade e me-

lhoria dos serviços. Isso se deveu à passagem da competência para exploração de tais serviços da União para os Estados, conforme a Constituição de 1988.

A CPTM está, portanto, legalmente vinculada à Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos (art. 1º, § 1º) e poderá executar atividades mesmo em cidades e áreas ainda não institucionalmente reconhecidas como regiões metropolitanas, mediante convênio com os municípios interessados, ou contrato com as entidades operadoras dos sistemas locais (art. 1º, § 2º).

- Artesp

Em 2002, foi, então, criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp), por meio da Lei Estadual nº 914, de 14 de janeiro de 2002, cujo regulamento é aprovado por meio do Decreto Estadual nº 46.708, de 22 de abril de 2002. Sob regime de autarquia especial, a referida agência encontra-se vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes e tem por objetivo regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos, no âmbito da Secretaria de Estado dos Transportes, a entidades de direito privado.

Seguindo o modelo da regulamentação federal, a intervenção do Estado de São Paulo no setor ferroviário dá-se por meio da Secretaria de Estado dos Transportes, no que concerne à política pública, e por meio da Artesp, para a regulamentação dos aspectos técnicos e fiscalização do setor. Desta forma, em seu artigo 3º, § 3º, a lei ora sob análise, determina que caberá ao poder concedente, por meio de decreto, aprovar o plano geral de outorgas.

Vale esclarecer que a estrutura organizacional da Artesp é composta, de acordo com o artigo 12, da referida lei, por um Conselho Diretor, um Conselho Consultivo, uma Procuradoria Jurídica, uma Comissão de Ética e uma Ouvidoria. Observa-se que a semelhança da estrutura estabelecida pela legislação federal, o Estado de São Paulo definiu como órgão superior da agência um colegiado ao invés de um superintendente ou diretor singular. Essa forma de gestão permite um maior debate interno dentro da própria agência, diferente do que ocorre em órgãos tradicionais e de cunho político cujo órgão decisório superior é exercido por um único indivíduo.

- Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros

Relevante analisar, ainda, o Decreto Estadual nº 51.308, de 28 de novembro de 2006. Nesse ato, o Poder Executivo criou a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros delegados à iniciativa privada, no âmbito de competência da Secretaria dos Transportes Metropolitanos. Com o objetivo de revisar a situação do serviço de transporte público do Estado de São Paulo, o Executivo atribui as seguintes funções à referida Comissão:

> I - acompanhar a execução dos contratos de concessões dos serviços públicos e das permissões outorgadas à iniciativa privada, tomando as providências pertinentes para o seu regular cumprimento, com apoio dos órgãos técnicos da Secretaria dos Transportes Metropolitanos e das entidades a ela vinculadas;
> II - propor ao Secretário dos Transportes Metropolitanos a formalização de medidas inerentes às atividades relacionadas aos contratos de concessões e aos atos de permissão;
> III - definir critérios de monitoramento e fiscalização;
> IV - analisar, sem prejuízo das atribuições dos órgãos técnicos da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, a gestão econômico-financeira dos contratos celebrados com concessionários ou permissionários, envolvendo alterações de tarifas, controle de garantias e seguros, processos de reequilíbrio e revisão contratual, entre outros, propondo ao Secretário dos Transportes Metropolitanos a adoção das medidas cabíveis em cada caso;
> V - propor, à autoridade competente, a aplicação de sanções por infrações cometidas por concessionários e permissionários, previstas em lei, regulamento e contrato;
> VI - promover a revisão periódica dos padrões técnicos de desempenho na prestação dos serviços, principalmente os decorrentes da introdução de novas tecnologias e processos;
> VII - monitorar as concessões ou permissões quanto aos investimentos programados, quanto ao desempenho dos serviços prestados, quanto à situação financeira do concessionário e do empreendimento, mediante análise e auditoria das contas e registros contábeis, propondo ao Secretário dos Transportes Metropolitanos, quando necessário, a adoção das providências cabíveis;
> VIII - prevenir e reprimir infrações aos direitos dos usuários, nos termos da legislação aplicável; e
> IX - assessorar o Secretário na elaboração de propostas, estudos e demais atividades desenvolvidas sob a égide da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, visando à instituição de agência reguladora e fiscalizadora de concessões e permissões de serviços de transportes públicos de passageiros nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo.

- Secretaria dos Transportes e Secretaria dos Transportes Metropolitanos

Em 2011, o Decreto Estadual nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011, altera denominações e transferências da Administração Direta e suas entidades vinculadas do Estado de São Paulo, definindo como entidades voltadas ao setor de transporte as que seguem:

a) a Secretaria dos Transportes que passa a ser denominada Secretaria de

Logística e Transportes e possui as seguintes entidades vinculadas: Departamento de Estradas de Rodagem (DER), Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (Daesp) e a Artesp; e

b) a Secretaria dos Transportes Metropolitanos, mantém a denominação e a vinculação com a CPTM, o Metrô e a EMTU.

- Conselho de Desenvolvimento

Por fim, importa analisar a Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011 que ao reorganizar a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento, dando-lhe caráter normativo e deliberativo e extinguindo o Codegran e o Consulti. O mais recente Conselho criado, de acordo com a norma sob análise integrará, portanto, a Artesp e tem como atribuições:

> I - deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, a que se refere o artigo 21 desta lei complementar; e
> II - outras atribuições de interesse comum que lhe forem outorgadas por lei.

- Autarquia para a Região Metropolitana

A mesma lei, em seu artigo 17, autoriza o Poder Executivo a criar, ainda, mediante lei complementar, entidade autárquica de caráter territorial, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de São Paulo. Tal autarquia estará vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e gozará de autonomia administrativa e financeira, cabendo-a:

a) arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;
b) elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
c) promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum; e
d) exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas por lei.

Importa mencionar que, não localizamos qualquer ato criando a referida au-

tarquia. Inclusive, nos termos do Decreto Estadual nº 57.349, de 20 de setembro de 2011, ficou a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa) designada para exercer, em caráter temporário, até a criação da referida autarquia, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (Codesp), nos termos do disposto no inciso II do artigo 4º das Disposições Transitórias, da Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011.

Tal dispositivo, ainda vigente, leva a crer que a referida autarquia ainda não foi constituída.

- Fundo de desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo

Por fim, a Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011 cria, ainda, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, regido pelo Decreto-lei Complementar Estadual nº 18, de 17 de abril de 1970. Como sua principal finalidade, o Fundo deve dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o estado e os municípios metropolitanos. A aplicação dos recursos do Fundo será supervisionada por um Conselho de Orientação, tendo que ser aplicados de acordo com as deliberações do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.

Órgãos envolvidos: âmbito municipal

Criada pela Lei Municipal nº 6.988/1966, a empresa Metrô tem por finalidade operar o sistema de transporte rápido de passageiros na cidade de São Paulo, denominado Metropolitano, tendo sido responsável, no tempo de sua constituição, pela construção do mencionado sistema.

A integração do Conselho de Desenvolvimento à Artesp, que possui escopo de atuação distinto, mistura no âmbito da agência reguladora a função de regulação e controle, tipicamente atribuída a tal entidade, com a de formação de políticas públicas, atribuindo ao Conselho de Desenvolvimento, atrelado à Artesp, poderes como o de “deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo”. Está confusão é pouco recomendável, devendo a função política estar a cargo de órgãos políticos, e não técnicos como as agências reguladoras.

Vale ainda destacar a mesma crítica feita à legislação do Rio de Janeiro, que

possui uma profusão de órgãos com funções similares (por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento vinculado à Artesp e a entidade autárquica prevista na Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011), com potencial de burocracia e pouca eficiência no processo decisório.

3.1.3.2.2 *Autoridade responsável pela delegação*

Os regimes de delegação foram já trabalhados no item 'Regime'. Quanto à competência para delegação, viu-se que cabe ao Estado de São Paulo prestar os serviços de transporte coletivo na Região Metropolitana, diretamente ao por meio de concessão ou permissão (art. 158 da Constituição Estadual). Portanto, caso opte por operar o serviço por meio de delegação, cabe ao Estado realizar o procedimento licitatório e realizar a delegação da atividade.

3.1.3.2.3 *Poder normativo*

No campo do transporte coletivo, o Decreto Estadual nº 49.752/2005, como visto, responsável por reorganizar a Secretaria dos Transportes Metropolitanos, determina que a mesma tem como função "o estabelecimento de normas e regulamentos referentes ao planejamento, à implantação, à expansão, à melhoria, à operação, à manutenção e à fiscalização dos serviços" (art. 2º, II, b).

A Lei Complementar Estadual nº 914/2002, em seu artigo 15, § 2º, concede poderes normativos à Artesp e determina que "os atos normativos da Artesp somente produzirão efeitos após publicação no Diário Oficial, e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação."

3.1.3.2.4 *Interfaces*

O Decreto Estadual nº 46.708/2002 determina que a Artesp tem como atribuição, entre outras (art. 6º):

a) firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e dos municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas;
b) firmar convênios de cooperação técnica com entidades e organismos nacionais e internacionais;
c) prestar serviços de consultoria às entidades congêneres de municípios, de outros estados, do governo federal e de outros países, não podendo pres-

tá-los às entidades sujeitas ao seu controle; e

d) relacionar-se com outros órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.

No que se refere à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, a Lei Estadual nº 7.450/1991 determina, nos termos do seu artigo 3º, § 1º, que

> o Estado poderá constituir organismos destinados a operar o transporte público de passageiros, sobre trilhos, nas áreas de interesse metropolitano, em conjunto com outros órgãos ou entidades da Administração Centralizada e Descentralizada da União, dos Estados ou dos Municípios.

Nesse contexto, a Resolução Conjunta SMA-STM nº 1, de 15 de outubro de 2013, estabelece cooperação técnica entre as Secretarias de Estado do Meio Ambiente e de Transportes Metropolitanos visando à implantação de ações, projetos, campanhas e programas de educação ambiental, cujo objetivo é viabilizar a implantação de ações da Secretaria de Estado do Meio Ambiente dirigidas à comunidade em geral, sobretudo a usuária da rede metropolitana de transportes.

No que se refere aos órgãos envolvidos e suas competências, destaca-se, aqui, o risco de usurpação das competências da Artesp por parte da Comissão e da agência a ser criada, como é mencionado no último item listado, por exemplo quando estabelece-se ser dela a competência para “definir critérios de monitoramento e fiscalização”. Poder-se-ia dizer, ainda, que a Comissão, como órgão da Secretaria com função de estabelecer a política pública do Estado, estaria apenas orientando a agência. Contudo, tal entendimento, de igual forma, parece prejudicial à forma de atuação do Estado na economia, posto que, ao criar a Artesp, deu-lhe autonomia de gestão.

Ainda, destaca-se, no que se refere ao Conselho de Desenvolvimento, sua composição que, entre outras, conta com a representação da sociedade civil, o que é uma prática sempre elogiável, visto dar legitimidade ao seu processo decisório. Contudo, na efetivação desse instrumento de representação é importante garantir que extensos debates não inviabilizem ou retardem demais a atuação do órgão. Embora a participação popular seja interessante do ponto de vista de formação legítima de políticas públicas, pode gerar ineficiência e atrasos.

É digno de nota, também, observar que, assim como ocorre na esfera federal, a divisão da competência entre os ministérios e as secretarias, de um lado, e as a-

gências reguladoras, de outro, precisa ser clara, de forma a evitar sobreposição e usurpação de competência. Tanto no âmbito federal, como no estadual, tendo em vista as normas analisadas, essa divisão não parece clara, e concede-se poder normativo genérico, sem distribuição clara de competências normativas. O resultado tem sido produção normativa intensa, com eventual sobreposição normativa entre ministérios e agências, especialmente no âmbito federal.

3.1.3.2.5 *Equilíbrio econômico-financeiro do contrato*

No item relativo à remuneração e aos bens reversíveis, analisou-se a possibilidade de pagamento de indenização à concessionária, restando apenas breve comentário sobre a Artesp e os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

De acordo com a Lei Estadual nº 914/2002, a Artesp, entre outras, tem as seguintes atribuições:

a) avaliação permanente da política tarifária, com competência para propor revisões ditadas pelo interesse público; e
b) o zelo pela preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 46.708/2002, que aprova o Regulamento da Artesp, em seu capítulo II, artigo 3º, esclarece que a referida agência, a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, deverá comunicar sobre a revisão de tarifas ao Secretário dos Transportes, para a sua homologação.

Mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro

Já quanto ao reajuste da tarifa, a Lei Municipal nº 13.241/2001 determina, conforme seu artigo 28, que este ocorrerá nos seguintes termos:

> a) a periodicidade de realização do reajuste será a menor prevista em lei;[72]
> b) o critério para a fixação do valor do reajuste levará em conta o índice de preço que melhor reflita a variação econômica dos insumos próprios do setor.

Ainda sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o artigo 14 da lei ora sob análise, determina que, por motivo de interesse público relevante, o poder concedente poderá estabilizar ou reduzir o valor das tarifas, “de forma a garantir sua

[72]De acordo com o artigo 2º, da Lei Nacional nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, a periodicidade do reajustamento não poderá ser inferior a um ano.

modicidade ao usuário, desde que assegure à concessionária a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato".

Assim como no caso da legislação federal, a norma estadual prevê também que "a tarifa será atualizada segundo critérios e prazos fixados no edital" (art. 12). Além disso, a norma adianta que casos de revisão da tarifa deverão ocorrer excepcionalmente e levarão em conta a variação do custo do serviço e a receita oriunda de fontes acessórias. O referido custo do serviço, segundo o artigo 13 da lei, deverá ser efetuado com base em planilha aprovada pela Secretaria de Estado a que se vincula o serviço, por meio de seus órgãos técnicos ou entidades autárquicas ou ainda, de acordo com o § 2º, poderá ser contratada auditoria independente para a elaboração da referida planilha.

Já a Lei Municipal nº 13.241/2001, ao tratar da tarifa e da remuneração dos operadores pela delegação dos serviços de transporte do sistema integrado, determina, nos moldes do artigo 27, que as tarifas dos serviços de transporte coletivo público de passageiros serão fixadas, e, quando necessário, revisadas e reajustadas por ato do Poder Executivo, obedecido o disposto no artigo 178 da Lei Orgânica do Município.

Possibilidade de rescisão Pode extinguir-se o contrato por uma das seguintes formas elencadas no artigo 19 da Lei Estadual nº 7.835/1992:

a) término do prazo;
b) anulação;
c) caducidade;
d) rescisão amigável ou judicial;
e) encampação ou resgate; e
f) falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

Quanto à encampação, é definida pelo artigo 24 como

> a rescisão unilateral do contrato, com a imediata retomada do serviço pelo poder concedente, antes do término do prazo da concessão, por motivos de interesse público ou conveniência administrativa, devidamente justificados.

Além disso, a norma determina que a encampação só poderá ser realizada elo Chefe do Executivo. No mesmo sentido, como analisado, a Lei Municipal nº 13.241/2001, em seu artigo 17, reconhece a possibilidade de encampação.

A caducidade, por sua vez, poderá ser declarada mediante procedimento sumário que assegure à concessionária o direito de defesa, nos seguintes casos: inadequação ou deficiência da prestação do serviço; perda ou comprometimento das condições econômicas, financeiras, técnicas ou operacionais necessárias ao desenvolvimento do contrato; descumprimento de obrigações legais, regulamentares ou contratuais; paralisação do serviço, sem justa causa; inadimplemento de obrigações financeiras (art. 22).

Declarada a caducidade, caberá ao Poder Concedente assumir a execução do objeto do contrato, no local e no estado em que se encontrar; ocupar e utilizar os locais, instalações, equipamentos, materiais e recursos humanos empregados na execução do serviço, necessários à sua continuidade; reter e executar a garantia contratual, para ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo Poder Público; promover, no caso do inciso V do artigo 22, atendidas as prescrições legais, a transferência da execução do serviço a concessionário que assuma as obrigações financeiras; aplicar penalidades (art. 23).

Embora similares, a caducidade e a intervenção não se confundem. A primeira é forma de extinção da delegação, com o Poder Público assumindo a execução do serviço permanentemente ou até que haja nova concessão. A intervenção é forma de retirada temporária da execução da delegação dos mãos da empresa, por prazo determinado, em caso de gestão temerária que ponha em perigo a prestação do serviço.

3.1.3.2.6 *Intervenção*

Quanto à intervenção, a disciplina da legislação aplicável em São Paulo é similar à do Rio de Janeiro e à federal. A mesma Lei Estadual nº 7.835/1992 estabelece a sua possibilidade em caráter excepcional, com o fim exclusivo de assegurar regularidade e adequação na execução do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes (art. 27). Portanto, nos casos de gestão temerária da delegação, com riscos à continuidade da prestação de serviço essencial, pode o Poder Público tomar a execução para si.

A intervenção deve se dar por ato motivado do Poder Concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção, os objetivos e limites da medida (art. 27, § 1º). Terminado o período de intervenção, que não poderá ser superior a 180 (cento e oitenta) dias, o interventor proporá ao Poder Público a devolução do

serviço à concessionária ou a extinção da concessão (§ 2º).

A legislação de São Paulo inova em relação à do Rio de Janeiro, ao mencionar que a intervenção pode ser utilizada como medida preliminar à declaração de caducidade, especialmente nos casos de inadimplemento de obrigações financeiras (art. 27, § 3º).

Uma vez declarada a intervenção, o Poder Concedente deverá, no prazo de quinze dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado direito de ampla defesa (art. 28). Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares ou os princípios da Administração Pública, será declarada a sua invalidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização (art. 28, § 1º).

3.1.3.2.7 *Regras para entrada e saída dos operadores*

Quanto às regras de entrada e saída de operadores, embora a legislação estadual não contenha previsão específica, aplicam-se as normas já vistas em nível federal, segundo as quais pode-se transferir a titularidade das concessões e permissões, mediante prévia aprovação do Poder Público, e desde que o entrante consiga demonstrar capacidade econômica, técnica e jurídica para desempenhar as atividades (art. 27 da Lei nº 8.987/1995; art. 30 da Lei nº 10.233/2001).

3.1.4 Dimensão de gestão e controle

3.1.4.1 Princípios, diretrizes e planejamento

A Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989, exige, em seu artigo 154, que cada unidade regional do Estado tenha um conselho de caráter normativo, formado por participação paritária do Estado e dos municípios, com a atribuição de promover o planejamento regional e de organizar e executar funções públicas comuns. A Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), criou o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), de caráter normativo e deliberativo. Entre as atribuições do Conselho de Desenvolvimento, definidas pela Lei Complementar Estadual nº 760/1994, está apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendi-

mentos e atividades que tenham impacto regional.

As deliberações do Conselho de Desenvolvimento precisam seguir as diretrizes estabelecidas pelo Estado e pela União, especialmente por meio dos normativos federais referidos no item a este correspondente relativo à legislação federal. Por sua vez, os municípios que integram a Região devem seguir as diretrizes metropolitanas estabelecidas em lei ou fixadas pelo Conselho de Desenvolvimento, constantes de seus planos, programas e projetos.

Nesse contexto, vem sendo elaborado o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI), em obediência e em conformidade com o Estatuto da Metrópole, segundo o qual as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas devem contar com plano de desenvolvimento urbano integrado até 2018. O PDUI é objeto de um processo participativo, previsto para terminar em agosto de 2016.

Especificamente para o setor de transportes, existe o Plano Integrado de Transportes Urbanos (Pitu), definido como um processo permanente de planejamento, periodicamente revisado de forma a ajustá-lo a mudanças conjunturais sem modificar seus objetivos básicos. Os objetivos do Plano decorrem de uma visão futura da metrópole e foram assim estabelecidos: aumento da acessibilidade geral, aumento da acessibilidade às regiões vizinhas, redução dos congestionamentos, aumento da acessibilidade aos sub-centros comerciais de serviços e polos de emprego, aumento da acessibilidade ao centro metropolitano, potencialização do caráter indutor e estruturador da rede de transporte, concepção e operação integrada do sistema de transporte, uso eficiente dos recursos, reversão da tendência de predomínio do transporte individual, melhoria da qualidade do serviço de transporte, preservação e promoção do espaço urbano (STM, 2016).

3.1.4.2 Credenciamento e certificação

Não foram encontradas exigências legais relacionadas à certificação. A título de informação, a Companhia do Metropolitano de São Paulo (o Metrô) possui sistemas de gestão certificados (METRÔ, 2016c): ISO 9001 - Sistema de Gestão da Qualidade; ISO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental; OHSAS 18001 – Sistema de Gestão da Segurança e Saúde Ocupacional.

Por sua vez, a Via Quatro, concessionária responsável pela operação e manutenção da Linha 4-Amarela do Metrô, obteve um certificado de segurança emitido

pelo agente certificador internacional, a alemã Technischer Überwachungsverein (TÜV)[73] (VIA QUADRO, 2016).

Já a concessionária da Linha 6-Laranja do Metrô, segundo a "Cláusula Quinquagésima Primeira – Do Licenciamento e da Gestão Ambientais" da minuta do contrato de concessão (STM, 2013, p.190), deverá implantar Sistema de Gestão Ambiental, em conformidade com a NBR ISO 14001, com escopo que abranja todas as suas atividades. O sistema deverá ser certificado por organismo certificador credenciado pelo Inmetro para sistema de gestão ambiental.

3.1.4.2.1 *Identificação do passageiro*

No que se refere à identificação dos usuários, a exemplo do que acontece na RMRJ, os serviços na RMSP operam com SBE. Portanto, a identificação é feita pelo próprio cartão de acesso ao transporte, que, no momento de sua aquisição, se for o caso, exige comprovante de enquadramento em uma das categorias de que têm direito a benefícios tarifários.

Criança de seis anos incompletos

Não há indicação da forma de identificação para livre acesso de crianças menores de seis anos ao sistema. E a referência a esse tipo de gratuidade é encontrada apenas no artigo 11 do Decreto Municipal nº 15.012, de 7 de abril de 1978, que aprovou o "Regulamento de Transporte, Tráfego e Segurança da Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ" (RTTS).

Idoso

Obedecendo ao disposto no Estatuto do Idoso, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 666, de 26 de novembro de 1991, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 34.753, de 1º de abril de 1992. A gratuidade para os idosos com idade entre 60 e 65 anos fica de acordo com as legislações locais, segundo o Estatuto (art. 39, § 3º). O Estado de São Paulo concede a gratuidade às pessoas maiores de 60 anos nos transportes públicos de passageiros operados tanto pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), como para a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), nos termos da Lei Estadual nº 15.187, de 29 de outubro de 2013, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 60.595, de 2 de julho de 2014, e detalhada

[73]Associação de Inspeção Técnica.

pela Resolução STM-35, de 2 de julho de 2014.

Para fazer jus ao benefício, é necessário o cadastro prévio do idoso nas empresas operadoras do transporte. O Decreto Estadual nº 60.595/2014 apresenta as formas válidas para a utilização do benefício no sistema metroferroviário. Nesse sistema, o benefício será operacionalizado por meio do Sistema de Cartão BOM, nos postos autorizados do Consórcio Metropolitano de Transportes (CMT) ou do Sistema de Cartão Bilhete Único, nos postos autorizados da Prefeitura de São Paulo. Serão aceitos ainda para o metroferroviário o Bilhete Único Especial do Idoso, fornecido pela São Paulo Transporte S.A. (SPTrans) e o Bilhete Senior, do Sistema de Cartão BOM (art. 2º, I, II e III).

As operadoras de serviço metropolitano de transporte, quando dispuserem de sistema de bilhetagem eletrônica, devem providenciar mecanismo que possibilite o controle e auditagem de beneficiários da gratuidade do idoso (art. 2º, § 3º).

Pessoa com deficiência e seu acompanhante

O direito à isenção de pagamento de passagem nos serviços de transporte coletivo urbano de responsabilidade do Estado de São Paulo é conferido a pessoas com deficiência somente nos casos em que, em razão da gravidade, estejam incapacitadas para trabalhar ou quando menores de 14 anos com deficiência que justifique o benefício, nos termos do artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 666/1991. É assegurada a gratuidade ao acompanhante da pessoa com deficiência quando comprovadamente necessário, conforme as condições estabelecidas em regulamento (art. 1º, parágrafo único).

A Lei é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 34.753/1992, que determina os critérios para a concessão do benefício, os procedimentos para o cadastramento da pessoa com deficiência e do acompanhante. A concessão do benefício fica condicionada à avaliação do preenchimento das condições estabelecidas, consignadas em laudo emitido por equipe multiprofissional da Secretaria de Saúde. Para o usufruto do benefício, o interessado deve cadastrar-se nas empresas concessionárias, apresentando, obrigatoriamente, esse laudo (art. 4º, parágrafo único).

Para acesso ao transporte, fazendo uso de seu direito, os beneficiários cadastrados recebem o “Bilhete Único Especial – Pessoa com Deficiência”, pelo qual são identificados. O bilhete foi instituído pela Portaria Intersecretarial nº 001/11, emitida pela Secretaria de Transportes e Secretaria da Saúde, ambas do Município de São

Paulo, mas com abrangência sobre os serviços estaduais operados na RMSP por força de um Convênio de Integração Operacional e Tarifária celebrado com o Estado de São Paulo, que possibilita a utilização integrada do Sistema de Bilhetagem Eletrônica pelos serviços municipais e os da CPTM e Metrô.

Estudante

Nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, o direito à gratuidade é concedido a estudantes do ensino fundamental, médio e superior de escolas públicas, nos transportes públicos de passageiros operados pela CPTM e Metrô, entre outros. Esse direito é garantido pela Lei Estadual nº 15.692, de 19 de fevereiro de 2015.

A isenção tarifária, de acordo com o artigo 2º da Lei, abrange estudantes:

a) dos ensinos fundamental e médio matriculados nas instituições de ensino públicas;
b) de baixa renda matriculados em curso de ensino superior em universidades e faculdades públicas;
c) matriculados em curso de ensino superior em universidades e faculdades privadas, de baixa renda ou que se enquadrem nas seguintes condições: bolsistas do Programa Universidade para Todos (Prouni), financiados pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), integrantes do Programa Bolsa Universidade - Programa Escola da Família, atendidos por programas governamentais de cotas sociais;
d) de baixa renda dos cursos públicos e privados técnicos, tecnológicos e profissionalizantes.

Para fins de usufruto do benefício, considera-se de baixa renda o estudante cuja renda familiar per capita seja de até 1,5 salário mínimo nacional (art. 2º, parágrafo único, da referida Lei).

A forma de identificação do estudante com direito à isenção do pagamento de tarifa consiste na apresentação do Bilhete Único do Estudante, que será cadastrado no sistema após solicitação da instituição de ensino e verificação da SPTrans (fornecedora do Bilhete Único de Estudante) dos seguintes requisitos: a instituição de ensino localizada na cidade de São Paulo ou outra atendida pela CPTM, residência do aluno localizada a no mínimo um quilômetro de distância da unidade de ensino e a existência de ligação por transporte coletivo entre a escola e residência do estudante

(METRÔ, 2015a).

Os demais estudantes do ensino fundamental e médio, de cursos técnicos e profissionalizantes e de cursos superior continuam beneficiados pelo desconto tarifário de 50%, estabelecido pela Resolução STM nº 10, de 22 de janeiro de 2003. O desconto de 50% também é aplicado aos professores no exercício da profissão. O desconto é fornecido mediante apresentação de Carteira de Transporte Escolar Metropolitano no ato da compra dos passes, bilhetes magnéticos, cartões, utilizados pelas operadoras, no caso Metrô e CPTM.

Trabalhador desempregado

Em conformidade com o Decreto Estadual nº 32.144, de 14 de agosto de 1990, que autoriza a emissão de Resoluções pelos Secretários da Habitação e Desenvolvimento Urbano e dos Transportes concedendo isenção tarifária aos trabalhadores desempregados, foi editada a Resolução STM nº 09, de 16 de janeiro de 2003, autorizando a CPTM a conceder tal benefício em suas linhas. Pelo artigo 2º do Decreto, são considerados desempregados os trabalhadores que apresentam em sua carteira profissional, emitida pelo Ministério do Trabalho, a baixa do último emprego.

A Resolução STM nº 25, de 28 de março de 2003, disciplina a concessão do benefício, determinando sua abrangência para os casos em que a baixa do último emprego esteja em um intervalo de 30 a 180 dias (art. 2º). Os passageiros são identificados mediante a apresentação de bilhete de acesso aos serviços de transporte oferecidos pela CPTM e Metrô, com prazo improrrogável de 90 dias.

Usuário de serviços integrados

O Decreto Municipal nº 46.893, de 6 de janeiro de 2006, permite a utilização do bilhete único do sistema municipal em serviços integrados entre Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano sobre Trilhos, por um período de até três horas, nos termos do artigo 2º do Decreto Municipal nº 49.822, de 25 de julho de 2008. A identificação é feita por cartão específico para a integração realizada (CPTM, 2015).

Integrante da Guarda Civil Metropolitana

Pela Resolução SNM nº 150, de 8 de outubro de 1987, o Metrô fica autorizada a conceder isenção do pagamento de passagem aos integrantes da Guarda Civil Metropolitana, identificados pelo uso do uniforme.

Agente do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho

Os Auditores Fiscais do Trabalho e os Agentes de Higiene e Segurança de Trabalho têm direito à gratuidade nos sistemas de transporte público de qualquer modalidade e em qualquer esfera de governo, conforme consta do artigo 34 do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, segundo o qual, os beneficiários devem identificar-se mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal, emitida nos termos do artigo 10, caput e § 2º e artigo 31, § 2º do referido Decreto. Nenhum outro procedimento foi encontrado nos normativos estaduais e municipais pertinentes à RMSP.

3.1.4.2.2 *Credenciamento do pessoal do órgão gestor e da operadora*

Credenciamento do agente de segurança

O artigo 70 do Decreto Municipal nº 15.012, de 7 de abril de 1978, que aprovou seu Regulamento de Transporte, Tráfego e Segurança (RTTS), determina que o Corpo de Segurança use uniformes padronizados, de modo a possibilitar a sua identificação, o que corresponde a uma forma de credenciamento dos agentes de segurança.

3.1.4.3 Atributos da oferta

Não há normas dispondo sobre atributos da oferta nos sistemas operados pela CPTM. Já a prestação dos serviços do Metrô é disciplinada pelo RTTS. Entre as características operacionais por ele estabelecidas encontram-se:

a) viagens diárias, no horário compreendido entre as 5h e as 24h, não podendo haver transferências de linhas após as 24h (caput e parágrafo único do art. 38);
b) velocidade comercial será de 30 km/h, podendo variar em 5 km/h para mais ou para menos (art. 39);
c) intervalos entre dois trens de no máximo de 15min e no mínimo de 1,5min (parágrafo único do art. 39);
d) composições de seis carros (art. 43);

e) carros com lotação de 331 passageiros, dos quais, no mínimo, 60 sentados (art. 44);
f) serviço prestado de forma que não ocorra, habitualmente, lotação acima de 2.000 passageiros por trem, num período superior a 15 minutos (parágrafo único do art. 44);
g) havendo excesso de pessoas na plataforma, poderão ser interrompidos os acessos a determinadas estações e/ou plataformas (art. 45).

Por óbvio, dada a evolução do sistema, algumas dessas características já não são observadas na prática. Citando apenas como exemplo, a Via Quatro (VIA QUADRO, 2016) opera de domingo a sexta-feira, das 4h40min à meia-noite, e aos sábados, das 4h40min até 1h de domingo. A velocidade máxima de projeto dos trens é de 100 km/hora e a velocidade máxima comercial é de 80 km/hora. O intervalo entre eles pode chegar a 90 segundos em situação normal de operação e até 75 segundos em situações especiais de grande volume de tráfego concentrado. Contudo, as condições constantes dos artigos 43 e 44 são observadas: cada um dos 14 trens em operação possui seis carros e tem capacidade para transportar 1.500 passageiros.

Além disso, o Metrô opera com uma programação anual, conforme consta, por exemplo, na Resolução STM nº 28, de 14 de fevereiro de 2012, esta, especificamente editada para a Concessionária da Linha 4, no trecho Pátio Vila Sônia – Estação Luz.

Ressalte-se que os contratos novos definem a operação para o serviço objeto da delegação. A minuta do contrato de concessão da Linha 6-Laranja do Metrô (STM, 2013), por exemplo, na cláusula décima segunda, refere-se a um Plano de Operação que faz parte da proposta apresentada no processo licitatório.

3.1.4.4 Dados e informações operacionais e financeiros

Não há informações disponíveis sobre os procedimentos de coleta e de gestão de dados e informações dos sistemas operados pela CPTM e Metrô, exceto quanto à utilização do SBE referido no item a este correspondente apresentado na análise da legislação federal.

Ressalte-se que o RTTS prevê (art. 31) que, para efeito de fiscalização, o Metrô fornecerá à Prefeitura do Município de São Paulo, mensalmente, balancetes analíticos de suas atividades. Como, atualmente, o Metrô está vinculado à STM, pertencente à estrutura organizacional do Governo do Estado, e considerando que o citado

Regulamento encontra-se em vigência, depreende-se que esses dados e informações estejam sendo encaminhados à STM.

De outra parte, tomando como exemplo a minuta do contrato de concessão da Linha 6-Laranja do Metrô, tem-se (STM, 2013, p.35 e 167-170):

> **CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONCESSIONÁRIA**
>
> 8.1.A CONCESSIONÁRIA obriga-se durante todo o prazo de concessão a:
> [...]
>
> 8.1.24 Fornecer ao PODER CONCEDENTE todos e quaisquer documentos e informações pertinentes à CONCESSÃO, franqueando acesso amplo e irrestrito à fiscalização e a realização de auditorias.
> [...]
>
> 8.1.29 Manter à disposição do PODER CONCEDENTE, caso requerido,cópia dos instrumentos contratuais relacionados aos serviços subcontratados, compra de bens, materiais e equipamentos inerentes à da LINHA 6.
>
> 8.1.30 Encaminhar ao PODER CONCEDENTE,quando solicitado,cópia dos instrumentos contratuais relacionados aos serviços que geram receitas alternativas, complementares, acessórias e de projetos associados relacionados à LINHA 6, no prazo de 10 (dez) dias a partir da solicitação.
> [...]
>
> **CLÁUSULA TRIGÉSIMA OITAVA – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E INFORMAÇÕES**
>
> 38.1.Durante todo o prazo da CONCESSÃO, e sem prejuízo das demais obrigações de prestar as informações estabelecidas neste CONTRATO ou na legislação aplicável, a CONCESSIONÁRIA obriga-se a:
>
> 38.1.2 Apresentar, até 31 de agosto de cada ano, relatório auditado da sua situação contábil, incluindo, dentre outros, o balanço e demonstração de resultados correspondentes ao semestre encerrado em 30 de junho;
>
> 38.1.3 Apresentar, até 30 de abril de cada ano, atendendo as disposições da Lei nº 6.404/76 e da Lei nº 11.638/07 e as demais disposições legais vigentes, demonstrações financeiras relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro do ano anterior, preparadas de acordo com as praticas contábeis adotadas no Brasil, baseadas na lei citada e em regras e regulamentações da Comissão de Valores Mobiliários – CVM e nas Normas Contábeis emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, incluindo, dentre outros, o Relatório da Administração, o Balanço Patrimonial, Demonstração dos Lucros ou Prejuízos acumulados, a Demonstração de Resultados do Exercício e a Demonstração dos Fluxos de Caixa, as Notas Explicativas do Balanço, Parecer dos Auditores Independentes e do Conselho Fiscal e, se companhia aberta, inclusive, a Demonstração do Valor Adicionado;
> [...]
>
> 38.1.5 Apresentar trimestralmente, até o final do mês subsequente ao do encerramento do trimestre referenciado, as demonstrações contábeis de acordo com os preceitos mencionados no item acima e em conformidade com o plano de contas aprovado pelo PODER CONCEDENTE;
> [...]

> 38.1.7 Apresentar, no prazo estabelecido pelo PODER CONCEDENTE, outras informações adicionais ou complementares, que este venha formalmente solicitar;
> [...]
>
> 38.1.9 Apresentar, trimestralmente, relatório com as providências adotadas para resolução das reclamações dos usuários encaminhadas pelo PODER CONCEDENTE, bem como o tempo necessário a sua implementação;
>
> 38.2. Na análise da prestação de contas, o PODER CONCEDENTE terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da CONCESSIONÁRIA.

Sobre documentos emitidos por outros organismos, é válido o item equivalente relativo à legislação federal, sobre as licenças ambientais e as licenças de construção ou funcionamento dependentes de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Além disso, usando ainda como exemplo a minuta do contrato de concessão da Linha 6-Laranja do Metrô, de acordo com o disposto na "Cláusula Quinquagésima Primeira – Do Licenciamento e da Gestão Ambientais", item 51.5, a concessionária deverá fornecer o certificado de conformidade com a ISO 14001 para o Poder Concedente e mantê-lo válido durante todo o período de concessão (STM, 2013, p.190).

3.1.4.5 Transparência e publicidade

A Lei Federal que regula o acesso a informações, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, é regulamentada, no Estado de São Paulo, pelo Decreto Estadual nº 58.052, de 16 de maio de 2012. O Decreto reafirma o dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual de garantir o acesso às informações, assegurado inclusive pela implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos.

3.1.4.5.1 *Serviços de atendimento ao usuário*

O texto constante do item a este correspondente relativo à legislação federal, exceto no que diz respeito ao RTF e às resoluções da ANTT, também é válido para os serviços metropolitanos da RMSP.

Serviço de atendimento ao usuário prestado pelo órgão gestor

Regulamentando a Lei federal de acesso à informação, já amplamente descrita na análise da legislação federal, e seguindo suas diretrizes e determinações, o

Decreto Estadual nº 58.052/2012 criou Serviços de Informações ao Cidadão em cada órgão e entidade do Estado de São Paulo. Mas, desde 1999, a Lei Estadual nº 10.294, de 20 de abril, já traz a informação como um direito básico do usuário do serviço público (art. 3º). O artigo 8º dessa Lei confere ao usuário o direito ao controle adequado do serviço e, para assegurá-lo, determina que sejam instituídas Ouvidorias e Comissões de Ética em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos no Estado de São Paulo. À Ouvidoria compete avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética (art. 9º). À Comissão de Ética cabe, segundo o artigo 10, conhecer das consultas, denúncias e representações formuladas contra o servidor público, por infringência a princípio ou norma ético-profissional, adotando as providências cabíveis.

Serviço de atendimento ao usuário prestado pelas delegatárias

O serviço de atendimento aos usuários dos transportes metroviário e ferroviário observam o disposto no Decreto nº 6.523/2008, descrito no item a este correspondente relativo à legislação federal e na Lei Estadual nº 10.294/1999. O artigo 8º dessa Lei, mencionado no item anterior, inclui os particulares detentores de qualquer forma de delegação de serviço público na obrigação de instituírem Ouvidorias e Comissões de Ética. Nesse caso, devem ser incluídas nos contratos, ou atos delegação, cláusulas ou condições específicas que assegurem a aplicação da Lei.

3.1.4.5.2 *Participação pública e controle social*

O texto constante do item que analisa este mesmo assunto relativamente à legislação federal, exceto no que diz respeito à CBTU, é válido para a RMSP. Além disso, a Lei Complementar Estadual nº 760/1994 assegura a participação popular, tanto no planejamento e tomada de decisões, como também na fiscalização da execução de serviços ou funções públicas de caráter regional, respeitando o disposto na Constituição Estadual e na própria Lei.

A participação popular ocorre por meio de audiências públicas com vistas à apresentação das deliberações do respectivo Conselho de Desenvolvimento regional, referentes aos estudos e planos em andamento, bem como à utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMSP, realizadas a cada 6 meses, conforme indicado no artigo 11 da Lei Complementar. O Fundo de Desenvolvimento re-

ferido é um fundo vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano cuja finalidade é dar "suporte ao planejamento integrado da Região e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o estado e os municípios metropolitanos" (art. 21, § 1º).

3.1.4.5.3 *Divulgação de dados e informações*

Os dados e informações operacionais, administrativas e financeiras referentes ao sistema são disponibilizados em relatórios anuais nos sites das operadoras. No âmbito estadual, e portanto no metropolitano, além da Lei de Acesso à Informação que abrange os órgãos públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios, vigora a Lei Estadual nº 10.294/1999.

Pelo artigo 5º da Lei, para garantir o direito às informações conferido aos usuários, o prestador de serviço público deve oferecer:

a) atendimento pessoal, por telefone ou outra via eletrônica;
b) informação computadorizada, sempre que possível;
c) banco de dados referentes à estrutura dos prestadores de serviço;
d) informações demográficas e econômicas acaso existentes, inclusive mediante divulgação pelas redes públicas de comunicação;
e) programa de informações, integrante do Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Sedusp);
f) minutas de contratos-padrão redigidas em termos claros, com caracteres ostensivos e legíveis, de fácil compreensão;
g) sistemas de comunicação visual adequados, com a utilização de cartazes, indicativos, roteiros, folhetos explicativos, crachás, além de outros;
h) informações relativas à composição das taxas e tarifas cobradas pela prestação de serviços públicos, recebendo o usuário, em tempo hábil, cobrança por meio de documento contendo os dados necessários à exata compreensão da extensão do serviço prestado;
i) banco de dados, de interesse público, contendo informações quanto a gastos, licitações e contratações, de modo a permitir acompanhamento e maior controle da utilização dos recursos públicos por parte do contribuinte.

O Sedusp foi instituído pelo artigo 29 dessa mesma Lei, com o objetivo de criar e assegurar:

a) canal de comunicação direto entre os prestadores de serviços e os usuá-

rios, a fim de aferir o grau de satisfação destes últimos e estimular a apresentação de sugestões;

b) programa integral de informação para assegurar ao usuário o acompanhamento e fiscalização do serviço público;
c) programa de qualidade adequado, que garanta os direitos do usuário;
d) programa de educação do usuário, compreendendo a elaboração de manuais informativos dos seus direitos, dos procedimentos disponíveis para o seu exercício e dos órgãos e endereços para apresentação de queixas e sugestões;
e) programa de racionalização e melhoria dos serviços públicos;
f) mecanismos alternativos e informais de solução de conflitos, inclusive contemplando formas de liquidação de obrigações decorrentes de danos na prestação de serviços públicos;
g) programa de incentivo à participação de associações e órgãos representativos de classes ou categorias profissionais para defesa dos associados;
h) programa de treinamento e valorização dos agentes públicos;
i) programa de avaliação dos serviços públicos prestados.

Integram o Sedusp, de acordo com o artigo 30 da Lei: as Ouvidorias; as Comissões de Ética; uma Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo, com representação dos usuários, que tem por finalidade sistematizar e controlar todas as informações relativas aos serviços especificados na Lei, facilitando o acesso aos dados colhidos; os órgãos encarregados do desenvolvimento de programas de qualidade do serviço público. O Sedusp atua de forma integrada com entidades representativas da sociedade civil, configurando-se, ainda, como um instrumento de controle social.

3.1.4.6 Fiscalização e auditoria

Pela Resolução STM nº 548, de 11 de maio de 1998, a fiscalização dos serviços de transporte coletivo intermunicipal na RMSP cabe à Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Concessão, por ela instituída. Mas, não foram encontradas normas específicas sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria.

A fiscalização é objeto dos novos contratos de concessão, como o da Linha 6-Laranja do Metrô (STM, 2013), mas sem que seja detalhado o procedimento. O enfoque fica nas penalidades por descumprimento ao contrato.

3.1.4.6.1 *Regras fiscalizadas*

Não há definição em normas sobre as regras que devem ser objeto de fiscalização. Mas, como mencionado no item anterior, essa definição é observada nos contratos de delegação.

3.1.4.6.2 *Taxa de fiscalização*

O pagamento pelos serviços de fiscalização prestados pelo Poder Concedente não é objeto de normativos na esfera da RMSP, no que diz respeito ao transporte ferroviário. Mas, essa obrigação aparece na minuta do contrato da Linha 6-Laranja do Metrô. Segundo o item 8.1.33 da "Cláusula Oitava – Das Obrigações e Responsabilidades da Concessionária" (STM, 2013, p.42), a concessionária deve pagar, mensalmente, à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, que representa o Poder Concedente, o valor correspondente a 1% da receita bruta decorrente da tarifa de remuneração, a título de pagamento pelo gerenciamento e fiscalização do contrato de concessão.

3.1.4.7 Indicadores de desempenho e qualidade

A utilização de indicadores de desempenho foi observada na Lei Estadual nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, em conformidade com a Lei Federal nº 8.987/1995. Assim como na federal, a Lei estadual estabelece, entre as cláusulas essenciais do contrato, a relativa "aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço", tanto para os contratos de concessão (art. 23), quanto para os contratos de parceria público-privada (art. 5º).

3.1.4.7.1 *Sistema de medição de desempenho e qualidade*

Nos termos do artigo 5º da Lei Estadual nº 11.079/2004, a minuta do contrato de concessão da Linha 6-Laranja do Metrô prevê a mensuração de desempenho em sua cláusula décima nona, mediante a utilização de indicadores (STM, 2013):

> **CLÁUSULA DÉCIMA NONA –DA MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO**
>
> 19.1 A mensuração de desempenho do serviço concedido será determinada pelo Indicador de Qualidade do Serviço Prestado (IQS) e pelo Indicador de Qualidade dos Serviços de Manutenção (IQM) [...]. A avaliação da qualidade

do serviço prestado pela CONCESSIONÁRIA será utilizada para fins de determinação da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA, nos termos desta Cláusula, em razão do Indicador de Qualidade do Serviço Prestado (IQS), calculado de acordo com a seguinte fórmula:

IQS= 0,2 x INT + 0,15 x TMP + 0,05 x ICO + 0,1 x IAL + 0,1 x ICL + 0,05 x IVA + 0,05 x IRG + 0,3 x ISU

19.1.1.O Indicador de Qualidade do Serviço Prestado é composto por:
1. Intervalo entre Trens (INT)
2. Tempo Médio de Percurso nos Picos (TMP)
3. Cumprimento da Oferta Programada (ICO)
4. Acidentes com Usuários na Linha (IAL)
5. Crimes e Contravenções Penais com Usuários na Linha (ICL)
6. Validação do Acesso (IVA)
7. Reclamações Gerais da Linha (IRG)
8. Indicador Geral de Satisfação do Usuário (ISU)

19.1.1.1 O indicador ISU será obtido por meio de pesquisa semestral de avaliação do serviço e deverá ser computado no cálculo do Indicador de Qualidade do Serviço Prestado (IQS) dos 6 (seis) meses subsequentes à obtenção do resultado da pesquisa.

19.2. A avaliação da qualidade do serviço de manutenção prestado pela CONCESSIONÁRIA será utilizada para fins de determinação da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA, estabelecida para o Indicador de Qualidade dos Serviços de Manutenção (IQM) e calculada de acordo com a seguinte fórmula:

IQM= (0,30 x MRO + 0,30 x EST + 0,30 x VIA + 0,10 x MON) x FC

19.2.1.O Indicador da Qualidade dos Serviços de Manutenção é composto por:
1. Manutenção do Material Rodante (MRO)
2. Operacionalidade das Estações (EST)
3. Disponibilidade dos Sistemas de Via (VIA)
4. Disponibilidade das Informações Operacionais (MON)
5. Fator Multiplicativo de Confiabilidade de Dados (FC)

[...]

19.3 Todos os indicadores, à exceção do ISU, serão calculados mensalmente, utilizando-se a média móvel dos últimos 3 (três) meses.

19.4 Na eventual ocorrência de greves em qualquer uma das linhas do sistema de transporte sobre trilhos e/ou pneus, serão excluídos os dias de paralisação na apuração dos índices de avaliação, [...].

O Coeficiente de Mensuração de Desempenho (CMD) no mês *t* é calculado pela fórmula apresentada na cláusula 6.1.3 da referida minuta de contrato:

CMDt = (0,50 x IQSt + 0,50 x IQMt)

3.1.4.7.2 *Penalidades e incentivos*

O uso de indicadores para medição de desempenho a que se refere a minuta de contrato mencionada no item anterior, está vinculado à contraprestação pecuniária que será paga mensalmente pelo poder concedente à concessionária, após o início da operação comercial. De acordo com o item 6.1.2.1.3 da cláusula sexta, o não cumprimento integral dos índices constantes do CMD, conforme resultado da aferição feita por meio do IQS e IQM, determinará a redução do valor da contraprestação.

3.1.4.8 Recursos humanos envolvidos com atividades de gestão e controle

3.1.4.8.1 *Caracterização*

A legislação vigente na RMSP não faz exigências específicas sobre as características do pessoal envolvido com a gestão e o controle dos serviços, nem em relação ao poder concedente, nem às delegatárias. Apenas o RTTS, no artigo 58, determina, genericamente, que o empregado do Metrô deve estar capacitado para o desempenho de suas funções.

3.1.4.8.2 *Treinamento*

Agentes do órgão gestor

Não foi encontrado normativo que discipline a realização de treinamento para a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM), voltado para as atividades de gestão e controle. Cabe salientar, no entanto, que a cláusula vigésima nona da minuta do contrato da Linha 6-Laranja do Metrô exige que a concessionária implante “Programa de Treinamento Pessoal” contemplando mecanismos para transferência de conhecimento para o Poder Concedente sobre os sistemas implantados, sua tecnologia e operação.

Agentes das delegatárias

O dever de realização sobre treinamentos de pessoal vem firmado nos contratos de delegação dos serviços. A minuta do contrato da Linha 6-Laranja do Metrô tem determinada, no item 8.1.17 da cláusula oitava, a execução de serviços e programas de gestão e o fornecimento de treinamento a todo pessoal vinculado à concessão.

O Metrô subsidia o Programa Aprendiz do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), que tem por objetivo a formação de eletricista de manutenção, mecânico de usinagem e assistente administrativo, em cursos profissionalizantes (METRÔ, 2015b). Não há informação disponível sobre treinamento na área de gestão e controle. O mesmo ocorre com a CPTM, que desenvolve programa de treinamento para seu pessoal, porém voltado para a área de segurança.

3.1.5 Dimensão econômico-financeira

3.1.5.1 Custos e investimentos

3.1.5.1.1 *Custos do direito de passagem e compartilhamento*

A CPTM e o Metrô não utilizam malha de terceiros para efetuar as atividades de transporte. Não foram localizados dispositivos legais sobre este tema para a região metropolitana de São Paulo. O dispositivo existente para a regulação em âmbito federal é o Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996.

3.1.5.1.2 *Custos operacionais e de manutenção*

Como a legislação contábil é de âmbito nacional, as empresas adotam os procedimentos descritos para o cenário da legislação brasileira.

3.1.5.1.3 *Custos socioambientais*

Não foram encontradas leis estaduais ou municipais específicas para este tema. As empresas que reportam esses dados obedecem ao que está disposto na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC T) 15, que já foi abordada no contexto federal.

3.1.5.1.4 *Seguros*

Enquanto, no cenário federal a ANTT estabelece algumas obrigatoriedades de contratação de seguros para empresas sob sua regulação, a CPTM opta por não contratar seguros para as suas operações. Conforme divulgado na nota explicativa 32 do relatório da administração de 2014, “a companhia não contrata seguros para os bens patrimoniais de sua propriedade e nem para serviços de transporte metropolitano por ela prestados.”

Com esse procedimento, a CPTM se expõe a riscos de pagamentos de inde-

nizações em caso de acidentes. Dessa forma, existe a necessidade de análise do ponto de vista econômico-financeiro, se tais riscos são aceitáveis para a operação ou se é necessário criar uma legislação que estabeleça a necessidade de seguros para esses riscos.

3.1.5.1.5 *Responsáveis pelos custos*

Segundo a Lei Estadual nº 7.861, de 28 de maio de 1992, os dispêndios de funcionamento da CPTM são de responsabilidade do Governo de São Paulo. Isto acontece por meio da inclusão da CPTM no orçamento anual do estado.

> Artigo 13. Para atender às despesas decorrentes da execução desta lei, fica o Poder Executivo autorizado a:
> I - abrir, na Secretaria dos Transportes Metropolitanos, créditos especiais até o limite de Cr$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de cruzeiros), destinados à cobertura dos dispêndios necessários à instalação dos serviços da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM;
> II - proceder à incorporação institucional da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM ao orçamento do Estado, neste exercício ou no próximo, promovendo, se necessário, a abertura de créditos adicionais suplementares, voltados à subvenções econômicas, e à integralização das parcelas de seu capital subscritas pela Fazenda do Estado.
> Parágrafo único - Os valores dos créditos adicionais a que se referem os incisos deste artigo serão cobertos na forma prevista no § 1° do Artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Dessa forma a política tarifária da CPTM fica atrelada às diretrizes do Governo de São Paulo e toda a melhoria da infraestrutura passa necessariamente pela aprovação do governo.

3.1.5.1.6 *Investimentos*

Todo investimento é custeado pelo governo de São Paulo por meio dos recursos provenientes do orçamento estadual. Para poder manter a continuidade os investimentos, o estado de São Paulo vem fazendo parcerias público-privadas nos moldes da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

> Art. 1º [...]
> Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015)
>
> Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na

> modalidade patrocinada ou administrativa.
> § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
> § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Essas parcerias são em projetos específicos e têm como característica o investimento conjunto para a realização de uma obra de grande monta em que o estado não teria a capacidade imediata de realização. Esse é um instrumento importante para o desenvolvimento acelerado da infraestrutura de transportes.

Para monitorar o serviço de transporte público, que foi repassado para a iniciativa privada, o Poder Executivo do Estado de São Paulo editou o Decreto Estadual nº 51.308, de 28 de novembro de 2006. O Decreto criou a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros delegados à iniciativa privada, no âmbito de competência da Secretaria dos Transportes Metropolitanos.

Uma das atribuições da comissão é:

> VII - monitorar as concessões ou permissões quanto aos investimentos programados, quanto ao desempenho dos serviços prestados, quanto à situação financeira do concessionário e do empreendimento, mediante análise e auditoria das contas e registros contábeis, propondo ao Secretário dos Transportes Metropolitanos, quando necessário, a adoção das providências cabíveis;

Dessa forma, o Estado tem condições de acompanhar o desempenho das concessionárias.

3.1.5.2 Receitas e remuneração do capital

3.1.5.2.1 *Receitas operacionais*

As receitas operacionais são oriundas das tarifas cobradas dos passageiros. A CPTM também possui receita operacional do uso de suas linhas pelas concessionárias de carga América Latina Logística Malha Paulista e MRS Logística S.A. A exploração destas receitas está de acordo com o objeto da CPTM descrito no artigo 4º inciso III, da Lei Estadual nº 7.861, de 28 de maio de 1992, “III – operação de conexões intermodais de transporte de passageiros, no sistema por ela explorado, como terminais, estacionamentos e outras correlatas”.

A regulamentação do convênio com as ferrovias que utilizam a malha da CPTM obedecem a Resolução ANTT nº 3.695, de 14 de julho de 2011 cujos procedimentos já foram explanados no estudo da legislação brasileira.

3.1.5.2.2 *Receitas alternativas*

Conforme descrito na seção de desempenho econômico-financeiro do seu relatório da administração de 2014, a CPTM obtém receitas não tarifárias oriundas de:

a) travessias subterrâneas;
b) cobrança de comissão dos credenciados pela comercialização do Bilhete Único; cessão de espaços para instalação de estabelecimentos comerciais nas estações; e
c) concessão de espaços para publicidade e venda de materiais inservíveis e sucatas. A exploração destas receitas está de acordo com o objeto da CPTM descrito no artigo 4º da Lei Estadual nº 7.861, de 28 de maio de 1992.

Pelo relatório de administração percebe-se a preocupação da CPTM em alavancar o crescimento desse tipo de receita para fazer frente ao déficit da receita tarifária com relação aos custos.

3.1.5.2.3 *Receitas acessórias*

Conforme definido na seção dedicada à legislação federal as receitas acessórias são receitas geradas em decorrência da existência da receita operacional, sendo que um serviço adicional é prestado concomitantemente ao serviço de transporte.

Embora a exploração desse tipo de receita esteja previsto no objeto da CPTM descrito no artigo 4º da Lei Estadual nº 7.861, de 28 de maio de 1992, ela não possui atualmente esse tipo de receita.

3.1.5.2.4 *Subsídios*

A CPTM e o Metrô de São Paulo recebem do Tesouro do estado de São Paulo subvenções anuais que visam a cobrir parte das despesas operacionais e também os investimentos necessários a manutenção e ampliação dos serviços. Tais subvenções são previstas anualmente nas leis orçamentárias do estado.

3.1.5.2.5 *Utilização e exploração das estações ferroviárias*

Não existe a separação na tarifa referente a uma taxa de embarque. Entretanto a CPTM, conforme descrito no seu relatório da administração de 2014, vem obtendo receita de aluguel para a instalação de estabelecimentos comerciais em suas estações.

3.1.5.2.6 *Remuneração dos fatores de produção*

A fonte dos investimentos é o Tesouro do Estado de São Paulo, por meio das dotações orçamentárias previstas na Lei de orçamentária anual (LOA). Embora o Estado de São Paulo venha utilizando parcerias público-privadas, não há inovações com relação a legislação federal.

3.1.5.2.7 *Destinação dos recursos arrecadados de penalidades pecuniárias*

O recursos oriundos das multas por infrações, conforme disposto no artigo 23 da Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002, são destinados ao poder concedente.

3.1.5.3 Equilíbrio econômico-financeiro do contrato

3.1.5.3.1 *Cálculo tarifário/precificação*

Os desequilíbrios econômico-financeiros são supridos com recursos oriundos do Tesouro do Estado de São Paulo via dotação orçamentária anual.

Essa é uma diferença importante do modelo federal que é baseado na lei de concessões, pois o estado subsidia a tarifa do transporte, ao passo que o modelo de concessões federal não contempla essa possibilidade.

A CPTM possui uma política de tarifas que leva em conta vários fatores tais como integração com outros modais, fidelização de clientes, horário de circulação. Isto visa a atender as características de cada usuário do sistema.

Conforme descrito no relatório da administração 2014, no capítulo que trata da subvenção econômica, as tarifas cobradas atualmente dos passageiros não cobrem os valores dos custos apurados.

A defasagem é coberta pelo tesouro do estado de São Paulo.

3.1.5.3.2 *Revisão e reajuste dos preços e tarifas*

Como a CPTM é uma sociedade de economia mista, administrada pelo go-

verno de São Paulo, não existe uma política definida para os reajustes de tarifa. Conforme mencionado no Relatório da administração da CPTM, no capitulo do desempenho econômico Financeiro de 2014 : “a CPTM ficou mais um ano sem receber autorização para reajustar o valor de suas tarifas, o que limitou a entrada de recursos necessários à cobertura dos seus gastos de custeio".

Essa situação poderia ser minimizada com a existência de legislação que dispusesse sobre o reajuste tarifário para as empresas de economia mista. Pois essa falta de receita terá que ser coberta com recursos do estado.

3.1.5.3.3 *Gratuidade e descontos*

O Decreto Estadual nº 60.595 de 2 de julho de 2014, estendeu para as pessoas maiores de 60 anos a gratuidade nos transportes de passageiros operados pela CPTM, e o benefício que foi instituído na Lei Estadual nº 15.187 de 29 de outubro de 2013, para as empresas vinculadas à STM.

A Lei Estadual nº 15.692, de 19 de fevereiro de 2015 concedeu a isenção integral do pagamento da tarifa aos estudantes do ensino fundamental, médio e superior nos transportes públicos de passageiros, que atenderem aos critérios exigidos na lei.

Além dessas gratuidades previstas em Lei, a CPTM oferece um bilhete eletrônico gratuito do Metrô, por 90 dias, não renovável, ao trabalhador demitido sem justa causa, há no mínimo um mês e no máximo seis meses, tendo trabalhado no último emprego por um período mínimo de seis meses contínuos.

3.1.5.3.4 *Integração tarifária*

O Decreto Municipal nº 46.893, de 6 de janeiro 2006 da prefeitura de São Paulo regula a integração da CPTM e o Metrô com os ônibus urbanos Nesse decreto está especificada a forma de funcionamento do bilhete único e a distribuição das receitas conforme a quantidade de integrações que o bilhete único de direito.

A compensação dos valores recebidos por cada operador, decorrente das vendas do bilhete único e do efetivamente realizado pelo transporte de passageiros, é efetuada semanalmente. Havendo impossibilidade de um acerto geral, este será realizado na semana seguinte, de forma a manter o sistema balanceado. Esse funcionamento está disciplinado no Anexo III do Convênio celebrado em 2 de setembro de 2005, entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria dos Transportes

Metropolitanos, e suas empresas vinculadas, a Companhia do Metropolitano de São Paulo e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, e o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Transportes e sua empresa vinculada, a São Paulo Transporte S.A.

3.1.5.4 Benefícios e prejuízos socioeconômicos

3.1.5.4.1 *Mensuração dos benefícios e prejuízos socioeconômicos*

Não existem legislações regionais de São Paulo sobre este tema, entretanto, a CPTM e o Metrô divulgam parcialmente estas informações, obedecendo as regras estabelecidas pela Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC T) 15.

3.1.5.4.2 *Balanço social e compensações*

O balanço social é divulgado, tanto pela CPTM quanto pelo Metrô, nos moldes que estão descritos para o âmbito federal.

3.1.6 Dimensão operacional e tecnológica

A seguir são listados os normativos estaduais e municipais vigentes, existentes no Brasil, que tratam, de alguma forma, de aspectos tecnológicos e operativos relacionados ao transporte ferroviário de passageiros (e/ou de cargas), constantes dos Relatórios de Atividades 1A-1 e 1A-2, além de outros encontrados posteriormente e considerados relevantes:

a) Lei Estadual nº 15.187, de 29 de outubro de 2013, autoriza o Poder Executivo a implementar a gratuidade nos transportes públicos de passageiros às pessoas maiores de 60 anos, na forma que especifica.
b) Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001, dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências.
c) Lei Municipal nº 14.490, de 24 de julho de 2007, dispõe sobre a constituição, organização e montagem do Sistema Municipal de Transporte Público Urbano sobre Trilhos na área e nos termos que especifica, e dá outras providências.

3.1.6.1 Material rodante

A Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, estabelece, em seu artigo 9º, entre outros mandamentos, constituir obrigação dos operadores prestar o serviço delegado de forma adequada à plena satisfação dos usuários, em especial:

a) utilizando somente veículos que preencham os requisitos de operação, conforme previsto nas normas regulamentares ou gerais pertinentes (item V); e
b) adequando a frota ás necessidades do serviço, obedecidas as normas fixadas pelo Poder Executivo (item VIII).

A Lei Municipal nº 14.490, de 24 de julho de 2007, que dispõe sobre a constituição, organização e montagem do Sistema Municipal de Transporte Público Urbano sobre Trilhos – com uso de VLT – na área e nos termos que especifica, prevê, em seu artigo 3º, que esse sistema poderá comportar cinco tipos de veículos:

a) veículo de transporte de passageiros (fechado);
b) veículo de turismo, que poderá ter um serviço de bar conjugado (de concepção especial);
c) veículo de transporte de produtos, cargas e materiais em geral (fechado e de concepção especial);
d) veículo especial para atividades governamentais e sociais;
e) veículo especial para a realização de serviços públicos locais e de manutenção.

3.1.6.2 Instalações fixas

A Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, estabelece, entre outros mandamentos, em seu artigo 9º, constituir obrigação dos operadores prestar o serviço delegado de forma adequada à plena satisfação dos usuários, em especial:

a) promover a atualização e o desenvolvimento tecnológico das instalações,

equipamentos e sistemas, com vistas a assegurar a melhoria da qualidade do serviço e a preservação do meio ambiente (item VI); e

b) operar somente com pessoal devidamente capacitado e habilitado (item IV).

3.1.6.3 Pessoal

A Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001, diz em seu artigo 1º, constituir obrigação dos operadores operar somente com pessoal devidamente capacitado e habilitado, mediante contratações regidas pelo direito privado e legislação trabalhista, assumindo todas as obrigações delas decorrentes, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros contratados pelo operador e o Poder Público.

As diretrizes legais e regulatórias a respeito de capacitação e treinamento são descritas e identificadas no item específico deste relatório que cuida da dimensão gestão e controle. Todavia, quando necessário habilitação específica para a tarefa, bem como controles inerentes à execução dos serviços afetos diretamente à tecnologia e operação haverá menção ou lembrança, de forma a tornar mais evidente a efetiva necessidade de habilitação, benefício da capacitação prévia ou a necessidade de que haja uma reavaliação do processo ou reciclagem.

De forma análoga procede-se quanto aos aspectos de segurança, cuja legislação e regulamentação são apresentadas na seção específica do relatório.

3.1.6.4 Serviços de apoio à operação

3.1.6.4.1 *Circulação de trens*

Integração

O Decreto nº 46.893, de 6 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a política e a estrutura tarifárias, bem como sobre a fixação de valores das tarifas cobradas dos usuários do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo. Diz em seu terceiro artigo que:

> Art. 3º A tarifa pela utilização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo permitirá ao usuário realizar até 3 (três) integrações, no período máximo de 3 (três) horas. § 1º O número de integrações poderá ser de até 7 (sete), no período máximo de 3 (três) horas, para aqueles usuários que comprovarem necessidade e previamente se identificarem, conforme regulamentação a ser expedida

> pela Secretaria Municipal de Transportes.
> [...]
>
> Art. 4º Para as viagens integradas entre o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano sobre Trilhos, fica definido o valor de R$ 3,00 (três reais) para a tarifa das viagens com até 3 (três) integrações, limitado a apenas um desses registros no último sistema (Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRO ou Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM), no período máximo de 2 (duas) horas.
> § 1º O número de integrações poderá ser de até 7 (sete), limitado a apenas um desses registros no Sistema Estadual de Transporte Metropolitano sobre Trilhos (CPTM ou METRO), para aqueles usuários que comprovarem necessidade e previamente se identificarem, conforme regulamentação a ser expedida pela Secretaria Municipal de Transportes.
> § 2º As disposições deste artigo somente serão aplicadas nas estações do METRO e da CPTM que dispuserem de equipamentos para registro do "Bilhete Único-BU".

3.1.6.4.2 *Bilhetagem*

O Decreto nº 46.893/2006, no seu 1º artigo, define "Bilhete Único-BU" como a marca caracterizadora do cartão emitido pela Prefeitura do Município de São Paulo, destinado ao carregamento de créditos pecuniários. Ele pode ser, conforme o artigo 2º:

> I - COMUM: cujos créditos sejam adquiridos diretamente pelo usuário;
> II - VALE-TRANSPORTE: cujos créditos sejam adquiridos diretamente pelas empresas, para utilização por seus empregados, nos termos da legislação federal vigente;
> III - ESCOLAR: cujas cotas mensais de créditos sejam adquiridas diretamente pelo usuário, nos termos da legislação vigente;
> IV - GRATUIDADES: para usufruto de direito de gratuidades legais, em particular de idosos e pessoas com necessidades especiais, nos termos de legislação específica vigente.

Passe Livre e descontos

A Lei Estadual nº 15.187/2013 autoriza (art. 1º) o Poder Executivo a implementar, em conformidade ao disposto no Estatuto do Idoso (Lei Federal), gratuidade às pessoas maiores de 60 (sessenta) anos nos transportes públicos de passageiros operados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU). O benefício será concedido mediante cadastro prévio destes nas empresas para fins de concessão de bilhete especial, válido por 180 (cento e oitenta) dias, na forma a ser regulamentada por norma complementar, ou com a simples

apresentação de cédula oficial que identifique o passageiro, a critério dos órgãos públicos responsáveis.

Também os desempregados possuem gratuidade, segundo o Decreto nº 32.144, de 14 de Agosto de 1990, artigo 1:

> Artigo 1º Ficam os Secretários da Habitação e Desenvolvimento Urbano e dos Transportes autorizados a expedirem Resoluções permitindo a Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRO, a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A.-EMTU-SP e a FEPASA-Ferrovia Paulista S.A. concederem, em suas linhas, transporte gratuito aos trabalhadores desempregados.

3.1.7 Dimensão ambiental

Além da legislação federal concernente ao transporte ferroviário de passageiros, foram analisados também normativos dos estados e regiões metropolitanas delimitados para o presente diagnóstico da situação brasileira. Assim, consiste em uma análise sistemática baseada em leis em âmbito federal, tendo em vista que as estaduais e das RMs são redigidas para atuarem de forma mais específica sobre determinados assuntos e devem ser sempre mais restritivas, conforme o mandamento constitucional da vedação ao retrocesso.

Antes da análise dos grupos de interesse para a dimensão ambiental na RM em questão, é importante ater-se as observações que seguem.

A RM da Grande São Paulo foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e disciplinada pela Lei Complementar Estadual nº 94/1974, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo. Delimita, em 1974, no seu 1º artigo, que a área que compõe tal região é compreendida pelos seguintes municípios:

> Art. 1º [...] São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapecerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba. Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santa Izabel, Salesópolis, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra.

Ainda, o dispositivo denominou a área como comunidade sócio econômica. Alguns anos mais tarde, a Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011 foi editada pa-

ra reorganizar a Região Metropolitana da Grande São Paulo e criar o respectivo Conselho de Desenvolvimento, dando providências correlatas e trazendo a nova denominação Região Metropolitana de São Paulo. A Lei Complementar de 2011 não alterou a composição da Região Metropolitana de São Paulo, mantendo-se aquela delimitada no ano de 1974. Assim, para o transporte ferroviário, a legislação da presente RM é aplicável às aludidas localidades.

Cumpre mencionar nesta introdução que o Estado de São Paulo possui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp), que é criada pela Lei Complementar Estadual nº 914/2002. O órgão é autarquia de regime especial e atua vinculado à Secretaria de Estado dos Transportes (SET), com função de regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos autorizados, permitidos ou concedidos a entidades de direito privado (art. 1º). Conforme dispõe o artigo 1º da Lei, é atribuição da Artesp exercer as funções de órgão executivo ferroviário na circunscrição dos serviços concedidos, permissionados ou autorizados.

Além disso, o Decreto Estadual nº 46.708/2002, aprova o Regulamento da Artesp e determina que é dever da agência reguladora promover estudos e pesquisas visando ao desenvolvimento dos serviços públicos de transporte. Relaciona-se diretamente com a dimensão ambiental visto que é área que está em constante mudança e demanda atualizações frequentes (art. 3º, XXXI).

A Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos foi criada pela Lei Estadual nº 7.450/1991. De acordo com o artigo 2º, I, constitui campo funcional da Secretaria a execução da política estadual de transportes urbanos de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metroviário, ferroviário, entre outros. Além disso, é de sua competência organizar, coordenar e operar a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e de sua infraestrutura viária – o que compreenderá “a realização do planejamento do transporte coletivo de caráter regional e a elaboração, a execução e a fiscalização de programas e obras para o seu cumprimento e controle”, “o estabelecimento de normas e regulamentos referentes ao planejamento, a implantação, a expansão, a melhoria a operação e a manutenção dos serviços” e “a outorga de concessões, permissões e autorizações dos serviços, sua fiscalização e a fixação das respectivas tarifas, nos termos da legislação vigente”, – conforme artigo 2º, II, “a”, “b” e “c”.

Por fim, traz que é sua atribuição promover o sistema metropolitano de trans-

portes públicos de passageiros junto aos municípios integrantes das regiões metropolitanas, que poderá se realizar em conjunto com outros órgãos públicos ou entidades privadas que atuem no setor. Isto posto, percebe-se que essa Lei traz aspectos institucionais, o que demonstra que apenas as competências expostas interessam à dimensão ambiental.

3.1.7.1 Licenciamento ambiental

3.1.7.1.1 *Regime jurídico do licenciamento, exigências, tipos de licenças e fases do processo*

O texto do artigo 5º da Lei Estadual nº 997/1976, define três modelos de licenciamento ambiental necessários para a autorização de instalação, construção, ampliação e a própria operação de fontes poluidoras, bem como estabelece as condições para a expedição de cada uma. É lei aplicável à operação do serviço, contudo não específica.

Os modelos de licenças ambientais previstos são: Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI) e Licença Ambiental de Operação (LAO). No que concerne a essas licenças, a lei determina que:

> Art. 5º [...]
> § 2º A Licença Ambiental Prévia **LAP** será expedida na parte preliminar do planejamento de uma "fonte de poluição", conterá os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação e será outorgada por prazo determinado.
> § 3º A Licença Ambiental de instalação **LAI** autorizará o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto aprovado e será outorgada por prazo determinado.
> § 4º A Licença Ambiental de Operação **LAO** autorizará o início da atividade licenciada e, quando couber, o funcionamento dos equipamentos de controle ambiental exigidos, de acordo com o previsto nas licenças ambientais prévia e de instalação e será outorgada por prazo determinado, sem prejuízo da eventual declaração de desconformidade do empreendimento ou atividade, do ponto de vista ambiental, ocorrida posteriormente, ensejando a adoção, pelo empreendedor, de medidas corretivas a serem implantadas de acordo com programas fixados pela autoridade competente (grifo nosso).

Dessa forma, conclui-se que a LAP é uma licença preliminar ao planejamento da própria fonte de poluição e, além de ter prazo determinado, deve atender alguns requisitos básicos demandados pelo órgão ambiental no que tange às fases de localização, instalação e implantação. Já a LAI é aquela que autoriza o início da implantação em si e deve estar em consonância com as especificações constantes no projeto aprovado; também tem prazo determinado. A LAO autoriza o início da atividade

licenciada que o empreendedor exercerá ou do funcionamento dos equipamentos de controle ambiental exigidos pelo órgão competente, além de, eventualmente, o empreendedor ter que proceder com medidas corretivas de acordo com programas fixados (pela autoridade competente) caso surja alguma desconformidade durante o prazo de sua duração; igualmente, essa licença tem prazo determinado. O § 5º do aludido artigo determina que, caso seja constatada desconformidade por parte do empreendedor, implicará na pena de suspensão das atividades enquanto este não adotar as medidas corretivas. À ANTT caberá a tarefa de fiscalizar a validade e existência das licenças que autorizam a operação do serviço. Importante ressaltar que sem a existência das licenças que antecedem a licença de operação, é inviável a concessão desta última.

A mesma Lei, em seu artigo 14, apresenta algumas exigências do órgão ambiental estatal competente em relação aos responsáveis por atividades poluidoras.

Já o Decreto Estadual nº 8.468/1978, que aprova o Regulamento da Lei Estadual nº 997/1976, aplica-se ao transporte ferroviário mesmo não sendo norma específica. Dispõe em seu artigo 42 que as instalações ou operações de novas fontes de poluição, ou obras de ampliação das já existentes em sub-região com qualquer grau de saturação, deverão ser licenciadas. Nesse licenciamento ambiental, deverão ser consideradas as exigências contidas nos programas de recuperação e melhoria do ar, o que significa a obrigatoriedade de programas ambientais para compensação ambiental.

Para os efeitos do Decreto supramencionado, são delimitadas algumas fontes de poluição para complementar a definição de poluição prevista na Lei Estadual nº 997/1976, com a finalidade de determinar quais empreendimentos e atividades devem possuir as licenças prévia, de instalação e de operação, no que tange a produção de poluição, ou então as licenças específicas (LAP, LAI, LAO). O artigo 57 trata de tais fontes e não menciona o transporte ferroviário/metroviário como uma delas.

Dessa forma, é possível concluir que, mesmo que o transporte não seja expressamente mencionado, caso o empreendimento possua alguma das características (fontes) previstas no artigo 57, como por exemplo o serviço de coleta, armazenamento, transporte e disposição final de resíduos industriais (art. 57, VIII), estará sujeito ao licenciamento ambiental.

O artigo 58 do Decreto prevê que o planejamento preliminar de qualquer fonte de poluição depende de LP, sendo que a mesma deve atender os requisitos básicos

previstos para as fases de localização, instalação e operação. Nessa esteira, dependerão de LI "a construção, a reconstrução, ampliação ou reforma de edificação destinada à instalação de fontes de poluição", "a instalação de uma fonte de poluição em edificação já construída" e a instalação, a ampliação ou alteração de uma fonte de poluição" (art. 58-A, I a III). Ainda, "não será expedida Licença de Instalação quando houver indícios ou evidências de que ocorrerá lançamento ou liberação de poluentes nas águas, no ar ou no solo" (art. 60).

Já o artigo 62, sobre a LO, assim dispõe:

> Art. 62. Dependerão de Licença de Operação:
> I - a utilização de edificação nova ou modificada, destinada à instalação de uma fonte de poluição;
> II - o funcionamento ou a operação de fonte de poluição em edificação já construída;
> III - o funcionamento ou a operação de uma fonte de poluição instalada, ampliada ou alterada;
> [...]

Importante destacar que o Decreto em questão prevê, em seus anexos 9 e 10, algumas atividades que ficam a cargo da Cetesb licenciar, contudo em nada se assemelha a alguma atividade que poderia estar ligada ao transporte ferroviário de passageiros. Por isso, é importante que a ANTT se atenha à importância e necessidade da regularidade dessa LO.

Além disso, o Decreto Estadual nº 55.947/2010, que regulamenta a Política Estadual de Mudanças Climáticas, no Capítulo V, estabelece que no processo de licenciamento ambiental de obras e atividades de empreendimentos de grande porte devem ser observados os efeitos e consequências das mudanças climáticas (art. 32). A atividade de transporte ferroviário de passageiros certamente está no rol de grande porte, mesmo que a regulamentação não seja específica. Por isso, durante o procedimento para obtenção das licenças ambientais, pode-se estabelecer limites para a emissão de gases de efeito estufa e definir critérios de compensação destas emissões, bem como mecanismos de troca de direitos obtidos (art. 32, § 1º e 3º).

Voltando ao Decreto Estadual nº 8.468/1976, no que tange ao controle de emissões atmosféricas e respectivo licenciamento, este também regulamenta que:

> Art. 42. **Para o licenciamento da instalação ou da operação de novas fontes de poluição ou no caso da ampliação das já existentes em sub-região com qualquer grau de saturação, deverão ser consideradas as**

> **exigências contidas nos programas de recuperação e melhoria da qualidade do ar**.
> § 1º Os programas tratados neste artigo considerarão a compensação das emissões com ganho ambiental, para possibilitar a inclusão de novas fontes de poluição do ar em sub-regiões saturadas ou em vias de saturação, resguardados os padrões de qualidade do ar, cabendo à CETESB somente analisar e aprovar os projetos apresentados, desde que estejam em conformidade com os critérios legais pertinentes.
> § 2º Para fins da compensação prevista no parágrafo anterior, serão elegíveis as fontes de poluição já instaladas na sub-região do novo empreendimento e, no caso de impossibilidade técnica, em sub-região contígua, a critério da CETESB.
> § 3º **As fontes de poluição já instaladas**, para os efeitos do disposto no parágrafo anterior, **deverão adequar sua licença ambiental já emitida**, documentando a forma de redução a ser efetuada de acordo com os procedimentos a serem estabelecidos pela CETESB e demais órgãos pertinentes do SEAQUA, quando for o caso.
> § 4º Para o efeito do disposto no "caput" deste artigo, além da utilização da melhor tecnologia prática disponível, ficam estabelecidos como exigências mínimas os seguintes critérios:
> 1. nas sub-regiões em vias de saturação, caso o total das novas emissões exceda a 30 (trinta) toneladas por ano e por poluente específico, o licenciamento ambiental dependerá de compensação de 100% (cem por cento) das emissões adicionadas desse poluente;
> 2. nas sub-regiões saturadas, o licenciamento ambiental dependerá de compensação de 110% (cento e dez por cento) das emissões adicionadas.
> § 5º No processo de licenciamento ambiental, o empreendedor deverá:
> 1. quando se tratar de poluentes primários, demonstrar por meio de modelos matemáticos aceitos pela CETESB, que a concentração anual máxima estimada não será superior a 90% (noventa por cento) do padrão de qualidade do ar, tomando-se como concentração de fundo, o valor médio das concentrações do poluente obtidas em todas as estações da sub-região, nos últimos 3 (três) anos;
> 2. para os poluentes secundários, comprovar que o balanço de massas de cada um dos precursores efetuados entre a estimativa de emissão das novas fontes e a da retirada da emissão de fontes já existentes, atende aos critérios de compensação previstos no § 3º deste artigo. (grifo nosso)

Ressalta-se que os programas de recuperação e melhoria da qualidade do ar referidos no caput do artigo são tratados no item 4.7.3. O empreendedor deve ater-se às exigências contidas nos programas para fins da licença de instalação ou operação de novas fontes. Porém, mesmo que empreendedor atenda aos programas, é possível concluir que o responsável pela fiscalização, nesse caso, é a Cetesb.

A Resolução SMA nº 49/2014, que dispõe sobre os procedimentos para licenciamento ambiental com avaliação de impacto ambiental no âmbito da Cetesb, fixa que poderão ser exigidos como requisitos para obtenção das licenças, além do EIA/RIMA, conforme artigo 2º: “Estudo Ambiental Simplificado (EAS) e Relatório Ambiental Preliminar (RAP)”. Portanto, percebe-se que são estudos não previstos na legislação federal, o que caracteriza maior especificidade no trâmite da licença.

Além disso, ao se analisarem os normativos que dispõem sobre o Licencia-

mento Ambiental, nota-se que são generalistas. Assim, por um lado não há uma abordagem específica para o transporte ferroviário de passageiros e, de outro lado, são documentos que devem ser observados.

3.1.7.1.2 *Competência*

Segundo a Lei Estadual nº 13.542/2009, artigo 2º, I, III, IV e VII, é de competência da Cetesb proceder ao licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que utilizem recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, assim como daqueles que causem degradação ambiental, em âmbito estadual ou metropolitano.

Já a Deliberação Normativa Consema nº 1/2014 vem para fixar regras do exercício de competência sobre o licenciamento municipal dos empreendimentos e atividades de potencial impacto local, nos termos da Lei Complementar Federal nº 140/2011.

O artigo 1º da Deliberação prevê que é competência do município proceder o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades executadas em seu território, atividades ou empreendimentos estes que causem ou possam causar impacto ambiental local. Ainda, para que o município possa exercer sua competência, deve dispor de algumas estruturas (art. 3º). São elas:

> Art. 1º [...]
> I - órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas concernentes ao licenciamento ambiental, o qual deverá possuir técnicos próprios ou em consórcio, em número compatível com a demanda de tais ações;
> II - equipe multidisciplinar formada por profissionais qualificados, legalmente habilitados por seus respectivos órgãos de classe e com especialização compatível;
> III - Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter deliberativo, com funcionamento regular, e composto paritariamente por órgãos do setor público e entidades da sociedade civil;
> IV - sistema de fiscalização ambiental que garanta o cumprimento das exigências e
> condicionantes das licenças expedidas.

Caso o ente Municipal não disponha da estrutura necessária para proceder com o licenciamento ambiental, caberá à Cetesb exercer sua competência supletiva. Assim, na hipótese em que a autarquia for constatada como competente para licenciar e, enquanto subsistir a situação impeditiva – isto é, o município não possuir as atribuições do artigo 3º – caberá à Cetesb desempenhar as ações administrativas necessárias.

3.1.7.2 Resíduos sólidos

Uma regulamentação importante para a Região Metropolitana em questão é o Decreto Estadual nº 40.700/1996, que cria o Programa Operativo de Controle da Poluição do Sistema de Transportes do Estado de São Paulo. O Decreto estabelece prazos para que os órgãos e secretarias competentes apresentem suas propostas e ações a fim de se enquadrarem no Programa, que devem ser contados a partir da promulgação da Lei. Portanto, apesar de ser basicamente institucional, contribui para o meio ambiente já que os prazos estipulados ajudam na promoção e proteção deste, bem como na efetividade dos programas.

Outra Lei Estadual destacável é a nº 12.300/2006, que institui a Política Estadual dos Resíduos Sólidos e define suas diretrizes. Na dimensão ambiental, destaca-se o objetivo da lei em erradicar destinações inadequadas de resíduos, o uso sustentável de recursos naturais, e a preservação e melhoria do meio ambiente do Estado.

Importante destacar que essa Lei é anterior à Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas foi recepcionada pela norma posterior. O documento federal tem justamente como um de seus objetivos a criação de Planos Estaduais e Municipais de Resíduos Sólidos, oferecendo incentivos e financiamentos da União àqueles Estados que se adequarem. Nesse sentido, os Planos Estaduais que estejam congruentes com a legislação federal, mesmo que posteriores, serão por ela abarcados. Ainda, ressalta-se que a Lei é aplicável ao presente estudo, mesmo que não seja específica.

A Lei Estadual ainda define o que considera como resíduos sólidos, agrupando em três diferentes frentes: Resíduos Urbanos, Industriais e Perigosos (art. 1º). Importante salientar o caráter coercitivo da Lei, que além das definições e objetivos, ainda atribui responsabilidades, infrações e penalidades em casos de inobservância, levando em conta especialmente o princípio do poluidor-pagador.

A Lei delimita que as unidades geradoras e receptoras de resíduos devem ser operadas conforme a legislação federal pertinente, sendo que serão sempre monitoradas de acordo com o projeto previamente aprovados pelo órgão ambiental competente (art. 8º). No que tange a gestão dos resíduos produzidos pelas regiões metropolitanas, esta deve seguir o plano metropolitano de resíduos sólidos, que envolve a participação do estado, município e da sociedade civil (art. 13, parágrafo único).

Lembrando que o PGRS é exigido nos termos da legislação federal (art. 19).

O artigo 56 da supramencionada Lei define que é competência do administrador das estações ferroviárias o gerenciamento completo dos resíduos gerados nesses locais. Também, segundo o artigo 48 da Lei Estadual nº 12.300/2006, os geradores de resíduos são responsáveis pela respectiva gestão do que produzem. No caso de ocorrência envolvendo resíduos que coloquem em risco o meio ambiente e a saúde pública, a responsabilidade será do gerador na hipótese do evento ter acontecido em suas instalações (art. 49, I). Assim, é possível dessumir que o gerador de resíduos de qualquer origem ou natureza e seus sucessores respondem pelos danos ambientais, efetivos ou potenciais (art. 51).

Entretanto, nos casos do lixo produzido pelos passageiros compreendido naquele que é jogado na faixa de domínio, percebe-se um conflito de competência entre a concessionária e os órgãos da região metropolitana no que tange a responsabilidade de retirada deste, quando se tratar de transporte que passe pela aludida região. As infrações a essa Lei, qual sejam, a ação ou omissão que importe em inobservância dos preceitos estabelecidos por ela, estão sujeitos a penalidades (art. 58). A Lei Estadual nº 9.509, de 20 de março de 1997, em seu artigo 30, as define.

Nessa esteira, o Decreto Estadual nº 40.700/1996, regulamentação de caráter geral e não específico à atividade ferroviária, porém aplicável, cria o Programa Operativo de Controle da Poluição do Sistema de Transportes do Estado de São Paulo. Esse programa tem o objetivo de integrar as políticas estaduais e municipais de transportes, trânsito de veículos e meio ambiente (art. 1º). Segundo o Decreto, tal integração deve ser realizada por meio da estipulação de diretrizes para controlar a poluição na RM de São Paulo, sempre contemplando a atuação conjunta entre os órgãos estaduais e municipais “para melhor integração da variável ambiental no controle do sistema de transportes individual e coletivo” (art. 1º, parágrafo único).

Além disso, cabe salientar o conteúdo do Decreto Estadual nº 8.468/1976, também de caráter geral, que aprova o Regulamento da Lei Estadual nº 997/1976 e dispõe sobre a Prevenção e o Controle da Poluição do Meio Ambiente. Cabe a esse Decreto suprir as questões de direito que restavam omissas na Lei Estadual nº 997/1976, principalmente como a determinação da competência do órgão estadual ambiental para aplicação penalidades decorrentes de infrações dos dispositivos da Lei Estadual nº 997/1976, do Decreto em questão e das normas dele decorrentes. Tal tarefa é atribuída à Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e

de Defesa do Meio Ambiente (Cetesb), conforme artigo 5º do Decreto. Portanto, não é de competência da ANTT.

A Lei Estadual nº 997/1976 dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Por meio dela, fica instituído o sistema de prevenção e controle da poluição do meio ambiente (art. 1º). Importante salientar que a prevenção é um grande instrumento do direito ambiental, consistindo em princípio norteador desse ramo do direito. O princípio da prevenção atua no intuito de evitar possível risco ambiental desconhecido, sendo, portanto, um dano não-concreto que se quer prevenir na origem. Assim, nos empreendimentos ferroviários é possível que se previna possível dano ambiental na origem.

O artigo 2º do diploma legal em questão conceitua poluição e discorre sobre as formas em que ela ocorre. O artigo 3º da Lei Estadual nº 997/1976 fixa que é proibido o lançamento ou liberação de poluentes nas águas, no ar ou no solo. O lançamento de resíduos sólidos em locais impróprios, nocivos ou ofensivos à saúde, inconvenientes ao bem estar público, assim como aqueles danosos aos materiais, à fauna e à flora, é assunto interessante ao estudo. Isto porque a operação do transporte de passageiros tem grande capacidade de geração de resíduos, por envolver diversos sujeitos (usuários e colaboradores) que utilizam do mesmo espaço e os produzem.

A fiscalização de despejos, em todo e qualquer corpo ou curso de água situado nos limites do território do Estado de São Paulo, tem caráter fiscalizatório e repressivo e será realizada pelo órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente, ainda que este não tenha acontecido em terras do domínio do Estado ou não estejam sob sua jurisdição (art. 4º).

O Decreto Estadual nº 8.468/1978, em seu artigo 5º, define que é de competência da Cetesb, na qualidade de órgão delegado do Governo do Estado de São Paulo, a aplicação dos dispositivos da Lei Estadual nº 997/1976, do Decreto em questão e das normas dele decorrentes.

A Lei nº 14.490/2007 estabelece que a implantação do Sistema Municipal de Transporte Público sobre Trilhos tem como um de seus objetivos principais possibilitar o atendimento, no transporte de passageiros, de aspectos tais como

> a logística de abastecimento dos estabelecimentos comerciais e de serviços existentes na região, operações de carga e descarga, **retirada de lixo e entulho**, manutenção dos serviços públicos na área, etc. (art. 2º, III) (grifo

nosso).

Há, por fim, duas importantes resoluções de Secretarias Estaduais a serem abordadas. A primeira é a Resolução Conjunta SMA – STM nº 1/2013. Seu principal objetivo é a cooperação entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e a Secretaria de Estado de Transportes Metropolitanos com objetivo de promover campanhas, projetos e programas de educação ambiental, utilizando-se de meios de comunicação de massa para atingir a comunidade em geral, em especial os usuários da rede metropolitana de transportes (art. 1°). A Lei determina que sejam usados os espaços da rede metropolitana de transportes para fomentar a conscientização e difusão de assuntos relacionados ao meio ambiente, sendo que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA) tem autoridade para pré-determinar os espaços a serem utilizados na fixação de cartazes e outdoors, considerando plataformas de embarque e desembarque, área interna das estações, área interna de trens e carros de passageiros. Assim, a ANTT pode exigir da SMA implantação desses instrumentos de educação ambiental.

Já a segunda é a Resolução SMA nº 45/2015, responsável por determinar as diretrizes para o aprimoramento, implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Estado de São Paulo (art. 1°). Assim sendo, caso haja atividade comercial no transporte de passageiros, e tal atividade envolva produtos que necessitem condições especiais de manuseio, a Resolução se aplica.

Importante destacar que a Resolução estabelece que é dever do estado implementar o sistema de logística reversa de forma a evitar danos ao meio ambiente (art. 2º).

A logística reversa foi explanada no grupo que trata dos resíduos sólidos na análise da legislação federal e, como se vê, é especificada como instrumento aplicável à RM em questão.

3.1.7.3 Emissões atmosféricas

O planejamento do sistema de transporte urbano e respectivo gerenciamento socioambiental são elementares para a prestação do serviço adequado. A Lei Municipal nº 13.241/2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, em seu artigo 29 define que é de competência da concessionária responsável pela operação do

serviço atuar no transporte de passageiros, de forma a exigir a elaboração de estudos para planejar o Sistema e gerenciá-lo de acordo com as diretrizes e políticas estabelecidas pela prefeitura do município, com intermédio da Secretaria Municipal de Transportes.

São mecanismos, portanto, de planejamento ambiental urbano, com vistas a evitar e mitigar possíveis impactos no meio ambiente durante a atividade. É lei que cita expressamente o transporte de passageiros.

O Decreto Estadual nº 59.113/2013 trata de estabelecer novos padrões de qualidade do ar e dar providências correlatas.

Ainda sobre Políticas Estaduais, a Lei Estadual nº 13.798/2009, institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Essa Lei tem por objetivo alinhar o Estado de São Paulo com o desafio de acompanhar as mudanças climáticas globais e contribuir para minimizar os impactos das atividades humanas na atmosfera. Ela é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 55.947/2010. O Capítulo V desse Decreto traz novas e importantes diretrizes relativas ao Licenciamento Ambiental, com objetivo principal de serem observados parâmetros de emissão de gases nocivos. Por se tratar de licenciamento ambiental, foi analisada no item 3.7.1.

A Lei Estadual nº 997/1976, artigo 5º, parágrafo único, delimita que

> é considerada fonte de poluição qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamentos ou dispositivo, móvel ou não, previsto no regulamento desta Lei, que cause ou possa vir a causar a emissão de poluentes.

Além disso, é preciso que a atividade que promove emissão de poluentes seja licenciada, mediante licença de instalação e licença de funcionamento. Caberá aos órgãos da Administração direta ou indireta, do estado e dos municípios, exigir a apresentação destas licenças antes da aprovação de projetos de ampliação, instalação ou construção das fontes de poluição supramencionadas (art. 6º) e à ANTT fiscalizar se a concessionária as possui.

O Decreto Estadual nº 8.468/1978, que aprova o Regulamento da Lei Estadual nº 997/1976, prevê importante regulamentação sobre emissões atmosféricas/controle de qualidade do ar. O Título III do Decreto é destinado a normatizar a poluição do ar, envolvendo normas para utilização e proteção do ar – proibições e exigências, padrões de qualidade, emissão, condicionamento e projeto para fontes

estacionárias, plano de emergência para episódios críticos de poluição do ar.

O artigo 20 trata de dividir o território do estado de São Paulo em 11 regiões, denominadas Regiões de Controle de Qualidade do Ar (RCQA). A região da Grande São Paulo compreende a Região Metropolitana de São Paulo (art. 20, § 1º).

Além de estabelecer os padrões de qualidade do ar, o § 2º do artigo 29 define que para a determinação de concentrações das diferentes formas de matéria deverão ser usados métodos de análises e amostragem definidos no artigo 30 do regulamento, bem como Estações Medidoras localizadas adequadamente, conforme os critérios definidos pela Cetesb. Os métodos trazidos pelo artigo 30 são procedimentos técnicos.

Conforme o artigo 31, fica estabelecida a proibição de fontes estacionárias emitirem fumaça com densidade calorimétrica superior ao Padrão 1 da Escala de Ringelmann, salvo por um único período de 15 minutos por dia para operação de aquecimento de fornalha ou um período de 3 minutos, consecutivos ou não, em qualquer fase de 1 hora[74].

Ademais, "fica proibida a emissão de substâncias odorífera na atmosfera, em quantidades que possam ser perceptíveis fora dos limites da área de propriedade da fonte emissora", sendo que a constatação da percepção de emissão dessas substancias será efetuada por técnicos credenciados pela Cetesb (art. 33, parágrafo único).

"O lançamento de efluentes provenientes da queima de combustíveis sólidos, líquidos ou gasosos deverá ser realizado por meio de chaminé" (art. 34), o que indica que toda fonte de poluição do ar deverá conter sistema de ventilação exaustora local.

O Capítulo III do regulamento em questão, nos artigos 43 e seguintes, dispõe sobre o Plano de Emergência para Episódios Críticos de Poluição do Ar. É destinado a episódios críticos de poluição do ar, que visa a coordenar um conjunto de medidas preventivas. É considerado um episódio crítico de poluição do ar quando detectada a presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em um curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à sua dispersão (art. 43, § 1º).

Para execução de tal Plano, foram estabelecidos os níveis de Atenção, Alerta

[74]Ressalta-se que os padrões referidos nesse regulamento foram homologados pela Portaria SEMA nº 2, de 19 de janeiro de 1977.

e Emergência. As áreas sujeitas a Episódios Críticos de Poluição do Ar poderão ser divididas em Zonas de Interesse de Controle (ZIC) e estas serão classificadas em função do poluente cuja concentração é capaz de, nelas, originar episódios de poluição. Prevendo-se a manutenção das emissões e as condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, será declarado o Nível de Atenção (art. 46, caput), o artigo 47 regula o Nível de Alerta. E, por fim, o Nível de Emergência é definido pelo artigo 48.

Assim, quando constatado que foi alcançado um dos níveis, caberá ao secretário do Estado do Meio Ambiente declará-los, sendo que a declaração pode ser feita por meio dos meios de comunicação em massa (art. 49).

O Decreto Estadual nº 59.113, de 23 de abril de 2013, que estabelece novos padrões de qualidade do ar e dá providências correlatas, determina que a administração da qualidade do ar será realizada pela Cetesb. Conforme o artigo 3º do Decreto, o território do Estado de São Paulo fica dividido em regiões chamadas Regiões de Qualidade do Ar (RCQA) para fins de gerenciamento da qualidade do ar, que coincidem com as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo definidas pela Lei Estadual nº 9.034, de 27 de dezembro de 1994.

Nessa esteira, o Decreto Estadual nº 59.1130/2013 estabelece em seu artigo 6º que, conforme a vigência de cada padrão de qualidade do ar, poderá ser criado um Plano de Controle de Emissões Atmosféricas. Tal plano será composto por um Plano de Redução de Emissão de Fontes Estacionárias (Prefe) e um Plano de Controle de Poluição Veicular (PCPV). O artigo define, de forma pormenorizada, como deverá ser redigido o plano de acordo com aspectos e diretrizes definidas na Lei. Assim, é possível concluir que as normas que regulamentam o tema de emissões atmosféricas na RMSP não são específicas ao transporte ferroviário de passageiro, contudo plenamente aplicáveis à atividade.

3.1.7.4 Recursos hídricos

A Lei Estadual nº 997/1976 dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Nos termos do artigo 2º, é considerada poluição do meio ambiente quando houver a presença, lançamento ou liberação, nas águas, no ar ou no solo, de toda e qualquer forma de matéria ou energia, com intensidade em quantidade, de concentração ou com características em desacordo com as estabelecidas na Lei em comento, ou que possam tornar as águas, o ar ou o solo:

> Art. 2º [...] I - impróprios, nocivos ou ofensivos à saúde;
> II - inconvenientes ao bem-estar público;
> III - danosos aos materiais, à fauna e à flora;
> IV - prejudiciais à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais, da comunidade.

Neste sentido o artigo 3º veda o lançamento ou liberação de poluentes nas águas, no ar ou no solo, sendo que considera poluente qualquer forma de matéria ou energia que, direta ou indiretamente, causa a poluição conceituada no artigo 2º.

O Decreto Estadual nº 8.468/1978, que aprova o Regulamento da Lei Estadual nº 997/1976, dispõe em seu artigo 17 sobre padrões de emissão de efluentes. Disciplina que, dentro do Estado de São Paulo, efluentes de qualquer natureza poderão apenas ser lançados nas águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas se não forem consideradas poluentes. Os poluentes são definidos no artigo 3º do diploma legal em questão.

Dessa forma, para haver lançamento de efluentes decorrentes da operação ferroviária e/ou metroviária no estado de São Paulo, é indispensável que se observe a regulamentação do Decreto Estadual nº 8.468/1976.

Outrossim, o parágrafo único do artigo 17 determina que o padrão aplica-se aos lançamentos feitos, direta ou indiretamente, por fontes de poluição por meio de canalizações públicas ou privadas, bem como de dispositivo de transporte. Por incluir canalizações privadas, no caso dos operadores ferroviários ou metroviários, que este dispositivo aplica-se. Isto porque, além de utilizar as canalizações públicas, o empreendedor usará, em algum momento, as canalizações privadas dentro das estações e postos de abastecimento. O regulamento, acertadamente, dispõe em seu artigo 19 que “onde houver sistema público de esgotos, em condições de atendimento, os efluentes de qualquer fonte poluidora deverão ser nele lançado”. Por isso, no caso de impossibilidade técnica de ligação ao sistema público, o empreendedor responsável pela fonte poluição deverá comprová-la perante a Cetesb e, em decorrência disso, foge da competência da ANTT.

Os efluentes líquidos, exceto os de origem sanitária, lançados nos sistemas públicos de coleta de esgotos, estão sujeitos a pré-tratamento que os enquadre nos padrões estabelecidos em lei (art. 19-B).

A poluição do solo, na forma de resíduos poluentes em qualquer estado da matéria, por meio de depósito, disposição, descarregamento, enterro, infiltração ou

acumulação no solo, é proibida, conforme disposição do artigo 51 do Decreto Estadual nº 8.468. “O solo somente poderá ser utilizado para destino final de resíduos de qualquer natureza, desde que sua disposição seja feita de forma adequada, estabelecida em projetos específicos de transporte e destino final” (art. 52), sendo que é vedado o depósito ou a simples descarga em propriedade pública ou particular.

Tendo em vista a recente e severa crise hídrica ocorrida no Estado de São Paulo, em especial na sua Capital, foi decretada a Lei Municipal nº 16.174, de 22 de abril de 2015, que estabelece regras e medidas relativas ao reuso de água. O documento institui que a Prefeitura de São Paulo adotará preferencialmente a água de reuso para aplicações urbanas que não requeiram o uso de água potável (art. 1°). Há, entre essas aplicações, a lavagem externa de trens urbanos e de metrôs. A previsão é que o Executivo incentive por meio de parcerias com a Sabesp e empresas do setor a utilização da água reciclada para esse serviço (art. 1°, parágrafo único).

3.1.7.5 Questões sanitárias

A Lei Municipal nº 14.490/2007, que dispõe sobre a constituição, organização e montagem do Sistema Municipal de Transporte Público Urbano sobre Trilhos, determina que:

> Art. 2º São objetivos da implantação do Sistema Municipal de Transporte Público sobre Trilhos:
> I - propiciar ao usuário um meio de transporte de curtas distâncias seguro, econômico, relativamente rápido, **confortável**, de fluxo constante e com rotas de traçado regular;
> II - permitir o relacionamento harmonioso do usuário com o espaço urbano, inclusive pelo acesso a um meio de transporte **ecológico**, silencioso, de "design" contemporâneo e ajustado às normas de acessibilidade universal;
> VI - disciplinar o ambiente urbano e melhorar a paisagem e o meio ambiente; (grifo nosso).

Esses objetivos compõem as diretrizes do funcionamento do transporte ferroviário de passageiros, pois é essencial que o serviço seja prestado de forma a garantir os aspectos elencados. Isto porque é importante garantir o conforto do usuário e proporcionar a ele o acesso a um meio de transporte ecológico, o que leva ao bom convívio do ser humano no meio ambiente urbano.

A Lei Municipal nº 16.174/2015 aplica-se ao assunto de lavagem de trens urbano, já que a aludida lavagem não requer o uso de água potável. A Lei estimula o reuso da água proveniente de “polimento do efluente final das Estações de Trata-

mento de Esgoto ou da recuperação de água de chuva" (art. 1º). Importa ressaltar que "a lavagem externa de trens urbanos e de metrô e aviões com água de reuso poderá ser incentivada pelo Executivo, no que couber, de cooperação com a concessionária Sabesp e empresas desses setores". Além disso, o artigo 8º fixa que a rede hidráulica interna de distribuição de água de reuso deve ser independente da rede de água potável, bem como identificada a tubulação com a cor púrpura (cor padronizada). Assim, a concessionária da atividade ferroviária é responsável por observar estas determinações legais e proceder com as modificações que demandam o normativo.

Por fim, nesse ponto, não se observam, por exemplo, regulamentações específicas sobre doenças contagiosas, vetores de doenças e ingresso de animais no transporte ferroviário de passageiros. Mas, importante ressaltar que, entre as leis aplicáveis à operação do serviço, as Leis Municipais nº 14.490/2007 e nº 16.174/2015 são específicas ao transporte ferroviário de passageiros.

3.1.7.6 Ruídos e vibrações

A Região Metropolitana de São Paulo não dispõe de legislação específica relativa a ruídos e vibrações no transporte ferroviário de passageiros. Entretanto, ao se considerar ruídos e vibrações como formas de energia liberadas no ar, tais poluentes podem ser enquadrados na redação da Lei Estadual nº 997/1976. Note-se que o artigo 3º da referida lei veda o lançamento de poluentes no ar, inclusive em forma de energia. Porém, o Decreto Estadual nº 8.468/1976 (que aprova o Regulamento da Lei nº 997/1976) dispõe em seus Títulos II e III apenas sobre a emissão de partículas sólidas e gasosas no ar, e não regulamenta explicitamente, ou sequer menciona a poluição sonora proveniente de ruídos e vibrações.

Pode, ainda, ser citada a Lei Municipal nº 14.490/2007 que institui a montagem de um Sistema Municipal de Transporte Público sobre Trilhos, e elenca como um de seus objetivos o acesso dos usuários a um meio de transporte silencioso (art. 2°, II). No entanto, não há uma especificação ou regulamentação sobre o nível máximo de ruído e vibrações que um meio de transporte silencioso deva emitir. Ainda, para a dimensão ambiental, destaca-se como objetivo do Sistema a melhora da paisagem e do meio ambiente (art. 2°, § VI) e o acesso do usuário a um meio de transporte ecológico e silencioso (art. 2°, § II). No mais, a Lei é fundamentalmente institucional e operacional, e não traz assuntos além dos já citados para essa dimensão.

Nenhuma das Leis abordadas no tópico é específica para o transporte ferroviário de passageiros, e a possibilidade de aplicá-las ao caso é muito pequena.

3.1.7.7 Acidentes ambientais

Os acidentes ambientais causados por incorreta disposição de resíduos sólidos ou mesmo emissões atmosféricas geram responsabilização do causador do dano ou de quem concorrer para sua prática ou dela beneficiar-se. A prevenção é um grande instrumento do direito ambiental, consistindo em princípio norteador desse ramo do direito. O princípio da prevenção atua no intuito de evitar possível risco ambiental desconhecido, sendo, portanto, um dano não-concreto que se quer prevenir na origem. Assim, nos empreendimentos ferroviários é possível que se previna possível dano ambiental na origem.

Contudo, apesar da relevância do tema para a RMSP, não há legislação específica para acidentes ambientais. Mas, a partir de seu artigo 76, o Decreto Estadual nº 8.468/1976, que aprova o Regulamento da Lei Estadual nº 997/1976 e dispõe sobre a Prevenção e o Controle da Poluição do Meio Ambiente, regulamenta a fiscalização do cumprimento de suas disposições, que ficará a cargo dos agentes credenciados da Cetesb. Essa regulamentação é aplicável à atividade.

As infrações ao Decreto supramencionado consistem em danos ambientais. Os danos ambientais serão medidos de acordo com sua intensidade, efetiva ou potencial, levando em consideração as circunstâncias atenuantes ou agravantes do evento danoso, bem como os antecedentes do infrator (art. 80). Como situações agravantes, serão consideradas: obstar ou dificultar a fiscalização; deixar de comunicar de imediato a ocorrência de acidente que ponha em risco o meio ambiente; ou praticar infração durante a vigência do Plano de Emergência para Episódios Críticos de Poluição do Ar.

3.1.7.8 Produtos perigosos

No que tange ao transporte de produtos perigosos, o que foi possível extrair dos normativos é que o tema praticamente não possui regulamentação na RMSP.

Vale mencionar que o artigo 57 da Lei Estadual nº 997/1976 considera o depósito de produtos químicos ou inflamáveis como fonte de poluição, que demanda do licenciamento ambiental.

A Resolução SMA nº 45/2015, responsável por determinar as diretrizes para o

aprimoramento, implementação e operacionalização da responsabilidade pós-consumo no Estado de São Paulo (art. 1°), determina que, caso haja atividade comercial no transporte de passageiros, e tal atividade envolva produtos que necessitem condições especiais de manuseio, a Resolução se aplica. Contudo, não faz menção expressa a produtos perigosos. Menciona apenas, em seu artigo 3º, III, que as embalagens usadas de agrotóxicos e de óleo lubrificante automotivo são considerados resíduos de significativo impacto ambiental.

Entendendo-se Produto como tudo aquilo que é resultado de uma produção ou de um esforço, encontra-se no Capítulo V da Lei Estadual nº 12.300/2006, uma abordagem destinada exclusivamente a Resíduos Perigosos. São três artigos desse Capítulo a serem destacados, por mencionarem expressamente o transporte dos mesmos: arts. 35, 39 e 40.

Conforme o artigo 35, Resíduos Perigosos que exijam sistemas especiais para transporte devem receber tratamento diferenciado, de modo a evitar danos ao meio ambiente e à saúde pública. Ainda, todo transporte de tais Resíduos deve ser feito de acordo com normas nacionais e internacionais pertinentes para sua rotulação e acondicionamento, com o uso dos equipamentos adequados (art. 39). Os transportadores devem, obrigatoriamente, utilizar o Manifesto do Transporte de Resíduos nos casos em que essa movimentação seja feita para fora da unidade geradora (art. 39, parágrafo único), bem como deverão verificar junto aos órgãos de trânsito Estaduais e Municipais as rotas por onde a carga passará, e levar esse roteiro ao conhecimento do órgão de controle ambiental (art. 40).

Ademais, não considera em nenhum normativo específico as encomendas que contenham conteúdo perigoso – é necessária fiscalização para que os passageiros não as despachem –, nem mesmo bagagens.

Por fim, importante citar que todas as Leis e normativos abordados neste tópico não são específicas ao transporte ferroviário de passageiros, porém, podem ser aplicadas em casos específicos.

3.1.8 Dimensão de segurança

Das Regiões Metropolitanas (RMs) selecionadas para estudo e, consequentemente, dos estados dos quais fazem parte, apenas a RM do Rio de Janeiro possui normativos vigentes que tratam de segurança.

3.2 Região Metropolitana do Recife

3.2.1 Contextualização

3.2.1.1 Caracterização

A RM do Recife é localizada no estado de Pernambuco, conforme mostra a Figura 1.5. Foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973 e ampliada pela Lei Complementar Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994. Atualmente compreende os municípios de Abreu e Lima; Araçoiaba; Cabo de Santo Agostinho; Camaragibe; Igarassu; Ipojuca; Ilha de Itamaracá; Itapissuma; Jaboatão dos Guararapes; Moreno; Olinda; Paulista; Recife e São Lourenço da Mata.

Figura 1. 5 – Localização da Região Metropolitana do Recife

Fonte: Wikimedia (2016b).

Com uma área de 2.674,071 km², a região se caracteriza por um relevo de planície litorânea com lagos e várzeas, onde correm as água do Rio Capibaribe e seus afluentes. A população da RM era de 3.672.391 hab., em 2010. Em 2015, estima-se que esse número tenha aumentado para 3.894.501 pessoas (IBGE, 2016).

Atualmente, há STPF urbano/suburbano em parte da RM do Recife abrangendo os municípios do Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostino, os quais contavam com uma população de 2.511.815 hab., em 2010, e uma população estimada de 2.657.905, em 2015 (IBGE, 2016).

Em 2010, 80% da população do estado de Pernambuco era urbana e os 20% restantes, rural. No que diz respeito à economia, o PIB, no ano de 2012 foi de 75,8 bilhões de reais, e o PIB per capita de 23.723 mil reais. Vale destacar que o PIB per capita do município de Itapojuca é de R$ 138.273,00, um dos mais altos do Brasil, elevando consideravelmente o PIB per capita da RM (IBGE, 2016).

No que tange aos indicadores sociais, o IDH da RM foi de 0,734, em 2010, ficando em 15ª posição, quando comparada a outras RMs do País, consoante dados do PNUD (2016). O Índice de Gini da RM era 0,654, em 2010, de acordo com a RIPSA (2016).

Um resumo dos dados apresentados pode ser conferido no Quadro 1.22.

Quadro 1. 22 – Características gerais da Região Metropolitana do Recife

Características gerais da Região Metropolitana do Recife	
Localização	Estado de Pernambuco, Região Nordeste do Brasil
Área	2.674,071 km²
População da RM do Recife (2010 e estimativa 2015)	3.672.391 hab. e 3.894.501 hab.
População da cidade/RM atendida pelo STFPs urbano/suburbano (2011) (2010 e estimativa 2014)	2.511.815 hab. e 2.657.905 hab.
População do Recife, capital do estado (2010 e estimativa 2015)	1.537.704 hab. e 1.617.183 hab.
População urbana (2010)	80%
População rural (2010)	20%
PIB (2012)	R$ 75,8 bilhões
PIB per capita (2012)	R$ 23.723
Índice de Gini (2010)	0,654
IDH (2010)	0,734

Fonte: adaptada do IBGE (2016), PNUD (2016), RIPSA (2016).

3.2.1.2 Sistemas de transporte ferroviário de passageiros

O Sistema de Trens Urbanos do Recife conta com três linhas férreas que abrangem quatro municípios, quais sejam: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho. O STFP tem extensão total de 71,2 km transportando aproximadamente 358,7 mil passageiros/dia. A linha Centro é eletrificada e atende aos municípios do Recife, Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe, tendo 18

estações em operação. A linha Sul também é eletrificada, e serve os municípios do Recife e Jaboatão dos Guararapes, com 11 estações em operação. A Linha Diesel abrange os municípios do Recife, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostino, com oito estações. O trecho Cajueiro Seco/Cabo está em fase de recuperação, quando terminado será operado por VLT. Esse STFP é administrado pela CBTU, por meio da Superintendência de Trens Urbanos do Recife (Metrorec) (CBTU, 2016). O mapa do sistema é apresentado na Figura 1.6.

Figura 1. 6 – STFP do Recife

Fonte: CBTU (2016).

A RM do Recife possui uma situação institucional e gerencial particular: a Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007, ratificou o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e Olinda, criando o Consórcio

de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), composto pelos entes consorciados e os demais municípios pertencentes à RMR, que nele ingressarem. O Consórcio realiza a gestão associada dos serviços públicos de transporte de passageiros na RM, sendo o primeiro do tipo no País.

3.2.2 Dimensão jurídico-legal

3.2.2.1 Regime

3.2.2.1.1 *Tratamento constitucional*

Em linha com a previsão constante na CF/1988, a Constituição Estadual de Pernambuco (Cepe) trata o transporte coletivo como uma das funções sociais da cidade que deverão ser priorizadas na política urbana do Estado (art. 145), dada sua relevância.

A acessibilidade e generalidade, princípios típicos do regime de serviço público, também ganha destaque no tratamento constitucional no Estado de Pernambuco, sendo obrigatório o acesso adequado das pessoas com deficiências físicas aos meios de transporte coletivo (art. 144, § 2º). Além disso, estabelece-se que a assistência social será prestada, tendo por finalidade, entre outras, a garantia da gratuidade nos transportes coletivos urbanos às pessoas com deficiência visual (art. 175). Ainda, observa-se que o artigo 178, § 1º, cria obrigação de acesso ao transporte público ao aluno do ensino fundamental, enquanto o artigo 234 concede gratuidade aos maiores de sessenta e cinco anos nos transportes coletivos urbanos e intermunicipais.

Competência legislativa

Para a Região Metropolitana do Recife (RMR), importa analisar, antes de mais nada, a Constituição Estadual. Em seu artigo 5º, a Cepe determina que o Estado exerça todos os poderes que explícita ou implicitamente não sejam vedados pela Constituição da República, cabendo à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, legislar sobre as matérias de competência do Estado, inclusive em caráter concorrente ou supletivo, sobre as matérias previstas na Constituição da República (art. 15).

Competência para regulação e operação da atividade

No que se refere à competência para regular e executar concessões, a Cepe determina, em seu artigo 78, inciso V, que são os municípios responsáveis por "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial". Ao mesmo tempo, estabelece a Cepe, de acordo com seu artigo 142, que ao Poder Público competirá a manutenção de órgão especializado cujo objetivo seja fiscalizar os serviços públicos em regime de concessão ou permissão, "de forma a assegurar os direitos inerentes aos usuários, a manutenção dos serviços e a fixação de uma política tarifária justa."

Competência para formação de região metropolitana

Já quanto à disposição e à organização de regiões metropolitanas, a Cepe determina que as mesmas deverão ser criadas por meio de leis complementares do governo estadual, aprovadas por maioria absoluta da Assembleia Legislativa (art. 18, parágrafo único, inciso X c/c art. 37, XXVII).

Em seu artigo 146, a Cepe determina que todos os municípios participantes de região metropolitana deverão possuir um plano diretor. Nesse sentido, o artigo 146 da Cepe determina que a lei orgânica dos municípios deverá fixar o conteúdo, a periodicidade, a obediência, além das condições de aprovação, controle e revisão do plano diretor, utilizando, para sua elaboração, mecanismos de participação popular, bem como os órgãos de planejamento. Ainda, determina o mesmo artigo, que o Plano Diretor deverá ser aprovado pela Câmara Municipal.

Dever de transparência

Quanto à transparência na Administração Pública, a Cepe dispõe que, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o estado e os municípios deverão assegurar amplo acesso da população às informações sobre projetos de infraestrutura e de transporte (art. 144, § 2º), em consonância com a ideia de participação popular no desenho de políticas públicas.

Como visto na análise das demais regiões metropolitanas, com destaque para a região metropolitana do Rio de Janeiro as constituições estaduais costumam prever hipóteses de gratuidades obrigatórias, como ocorre com a Cepe, ao estabelecer a gratuidade do transporte para deficientes físicos. Contudo, distintamente do que

ocorrer com a CERJ, a Cepe não determina que toda gratuidade ou benefício deverá ter fonte de renda correspondente determina, de modo a deixar uma lacuna que pode vir a permitir o estabelecimento desses benefícios sem uma contrapartida, gerando, assim, grave polêmica.

3.2.2.1.2 *Competência para delegação*

Delimitação da região metropolitana

A RMR foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994. Segundo essa norma, a Região Metropolitana do Recife é a unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de: Abreu e Lima; Cabo de Santo Agostinho; Camaragibe; Igarassu; Ipojuca; Ilha de Itamaracá; Itapissuma; Jaboatão dos Guararapes; Moreno; Olinda; Paulista; Recife e São Lourenço da Mata, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 1º).

Atividades e atuação

Ainda de acordo com a referida Lei, importa mencionar aquelas que são as funções públicas da RMR e como essas deverão ser executadas. Segundo o artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 10/1994, são atividades relativas à função pública da RMR: “função pública de interesse comum no âmbito metropolitano, atividades relativas, entre outras: a execução de obras e a implantação, operação e manutenção de serviços públicos”; e o “financiamento da implantação, operação e manutenção de obras e serviços, bem como sua remuneração e recuperação de custos”. Ainda de acordo com o referido artigo, em seu parágrafo único, são estabelecidos os campos de atuação da RMR, com destaque para: “o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços”; “a infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias”; e “o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas”.

Principais órgãos públicos

Brevemente, será tratado aqui dos principais órgãos criados para a concretização da RMR, haja visto que no Critério Institucional tal tema será melhor aborda-

do. Nesse sentido, cabe apenas mencionar que, ao constituir a RMR, a Lei Complementar Estadual nº 10/1994 criou os seguintes órgãos: Sistema Gestor Metropolitano (SGM), cujo objetivo é a "administração do interesse metropolitano e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum" (art. 6º); já na qualidade de órgão deliberativo e consultivo, foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm), integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Planejamento do Estado; enquanto que, na qualidade de secretaria executiva e com a atribuição de prestação de apoio técnico, ficou responsável a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem); e, ainda, como instrumento financeiro, ficou responsável o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Funderm).

Por fim, importa mencionar as Câmaras Técnicas Setoriais que, de acordo com o artigo 11 da mesma lei, é responsável, entre outras atividades, por "elaborar e encaminhar, por meio da Secretaria Executiva do Conselho, projeto de resolução do Conderm sobre matéria de suas competências", além de "avaliar os planos e projetos no âmbito das suas competências, sempre como instâncias prévias à decisão do Conderm" e "definir os termos de referência de planos e projetos de interesse comum no âmbito metropolitano".

Cabe aqui observar que, apesar da Lei de criação da RMR não estabelecer de modo amplo a participação da sociedade em seu processo de gestão, esta determina que dois membros das câmaras técnicas setoriais deverão ser da comunidade. Tal previsão é interessante, pois aumenta a legitimidade dos atos aprovados pelos órgãos envolvidos do referido processo de gestão.

3.2.2.1.3 *Regimes de exploração e instrumentos contratuais*

Neste item, é analisado o regime de exploração e regras de delegação encontradas na legislação estadual do Recife.

Regime da Lei nº 10.904, de 4 de junho de 1993

A Lei Estadual nº 10.904, de 4 de junho de 1993, dispõe sobre o regime concessão de obras públicas de concessão e permissão de serviços públicos. Assim, determina a lei que o regime de concessão será aplicável tanto à obra, quanto à prestação do serviço público, enquanto a permissão é aplicável somente à prestação do serviço público (art. 5º).

Assim como determinado na legislação federal, a referida lei determina a adoção do procedimento licitatório prévio em caso de concessão e de permissão.

Regime da Lei nº 13.254, de 21 de junho de 2007

Seguindo a orientação da legislação nacional, a Lei Estadual nº 13.254, de 21 de junho de 2007, determina que o transporte coletivo intermunicipal, caracterizado como serviço público essencial, será prestado sob o regime de concessão ou permissão, mediante licitação, e o serviço de fretamento prestado mediante autorização, havendo a Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal (EPTI) autorização para delegar a exploração dos serviços públicos em questão.

Nota-se aqui a mesma situação observada em nível constitucional e legal em âmbito nacional: para serviços coletivos públicos, usa-se a concessão e a permissão; para serviços relativos a linhas não regulares, como aqueles de fretamento para fins privados, tem-se a figura da autorização.

Regime da Lei nº 14.474, de 16 de novembro de 2011

A Lei nº 14.474, de 16 de novembro de 2011, que versa sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR), autoriza o Poder Público a delegar a execução desses serviços.

Contudo, em seu artigo 4º, a referida Lei prevê que esses serviços serão prestados apenas por concessão, mediante licitação na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que esteja dentro dos parâmetros de capacidade para o desempenho das mesmas, sendo essa delegação por prazo determinado – também em consonância com o artigo 5º, § 2º.

O artigo 4º, § 3º, por sua vez, prevê, ainda, que a operação dos terminais será exercida pelo Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM) diretamente ou indiretamente, por concessão com prazo determinado, sempre precedido de licitação na modalidade concorrência

Destaca-se, ainda, que o artigo 5º prevê que a delegação dos serviços por parte do CTM se dará mediante o regime de concessão com prévio procedimento licitatório, havendo a previsão, em seu § 1º, de que nas concessões reguladas por essa Lei uma empresa ou consórcio de empresas não poderá operar com mais de

20% do total de linhas existentes.

A Lei nº 14.474/2011 distingue-se da Lei nº 13.254/2007 por extinguir a hipótese de permissão do serviço público de transporte. Além disso, deve-se notar que, consequentemente, cria um regime bastante distinto daquele consagrado na Lei nº 10.233/2001 de âmbito federal.

3.2.2.2 Objeto

3.2.2.2.1 *Condições contratuais*

As condições contratuais envolvem garantias de execução dos serviços, direitos e deveres dos usuários e das delegatárias, alteração e interrupção do serviço, e condições da prestação dos serviços, como a seguir apresentado:

Garantias de execução

Tal ponto possui dois possíveis enfoques: a obrigação do Estado no sentido de assegurar que os serviços serão devidamente prestados; e garantias oferecidas para garantir o cumprimento de contratos (garantias financeiras, hipotecárias, entre outras).

No primeiro sentido, cabe nesta sessão analisar as condições contratuais verificadas na Região Metropolitana do Recife, para fins de exploração do serviço público de transporte ferroviário de passageiros.

Em 2007, houve a promulgação da Lei nº 13.235, que ratificou o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, objetivando, assim, a criação do CTM. Esse diploma legal prevê em seu Anexo Único, Cláusula 7, os objetivos do CTM, os quais figuram como garantias aos usuários:

> 7.1. São objetivos do CTM:
> II - assegurar que os serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR sejam prestados de acordo com parâmetros adequados de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas;
> [...]

Mais adiante, destaca-se a Lei nº 14.474, de 16 de novembro de 2011, artigo 4º, § 2º, que, de forma a garantir o atendimento das necessidades básicas de transporte público da Região Metropolitana do Recife, estabelece que os parâmetros téc-

nico-operacionais para prestação do serviço serão estabelecidos pelo CTM com referência a itinerários, frota, frequências, períodos de funcionamento, fiscalização e demais medidas pertinentes ao bom funcionamento do sistema – sendo esta não apenas uma garantia, como também uma condição da própria prestação dos serviços.

Esse mesmo diploma legal dispõe no artigo 7º que a concessão para a prestação dos serviços do STPP/RMR deverá observar aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório, sendo esta uma garantia de extrema relevância ao usuário.

Quanto à obrigação de oferecimento de garantias por delegatárias, as normas pesquisadas não apresentaram nenhuma especificidade em relação às normas nacionais aplicáveis. Há, todavia, no § 3º do artigo 13 da Lei nº 13.254/2007, previsão autorizando o Poder Executivo a conferir à EPTI garantia do Estado de Pernambuco em operação de crédito e financiamento.

Direitos e deveres

No que tange aos direitos e deveres dos usuários, bem como dos outorgados, destaca-se que a Lei nº 13.254/2007, mencionada, prevê em seu artigo 3º, § 7º, que a delegatária tem o dever de prestar os serviços e explorar os bens delegados de forma adequada à plena satisfação dos usuários, estando submetido à avaliação periódica pelo Órgão Gestor. Previsão muito semelhante está na Lei nº 14.474/2011, que em seu artigo 6º estatui igualmente a obrigação da concessionária a prestação do serviço delegado “de forma adequada à plena satisfação dos usuários”.

Ademais, essa mesma lei destaca em seu artigo 4º, § 1º a essencialidade do referido serviço público, determinando garantias quanto à sua prestação – “deve ser prestado com boa qualidade, envolvendo rapidez, conforto, regularidade, segurança, acessibilidade, continuidade e mediante tarifa justa”.

Mais especificamente com relação aos direitos dos usuários, destaca-se que em 1998 foi promulgada a Lei nº 11.519, que estabeleceu os critérios para concessão de gratuidade no transporte público de passageiros em todo o Estado de Pernambuco.

Gratuidade

O artigo 3º da referida Lei prevê que o Sistema de Transporte Público de Passageiros não poderá subsidiar a gratuidade ou abatimento no preço da passagem, exceto para os casos de benefícios de natureza social já concedidos, destacados:

a) aos maiores de 65 anos;
b) aos estudantes residentes nos municípios da Região Metropolitana do Recife;
c) aos deficientes físicos; e
d) aos pacientes crônicos renais e transplantados.

Já a Lei nº 14.720, de 4 de julho de 2012, que estabeleceu a desobrigação de pessoas obesas passarem pelos sistemas de bloqueio para controle de acesso quando do embarque ou desembarque nos veículos utilizados no transporte público de passageiros na Região Metropolitana do Recife e no âmbito intermunicipal, sem prejuízo, contudo, do pagamento de tarifa (art. 1º).

Posteriormente, por meio da Lei nº 14.916, de 18 de janeiro de 2013, estabeleceu-se a gratuidade nos serviços do STPP/RMR às pessoas com deficiência, mediante porte do Vale Eletrônico Metropolitano de Livre Acesso ao sistema, cuja distribuição é de responsabilidade do CTM. O artigo 2º caracteriza, em seu § 1º, quais deficiências são consideradas para esse fim:

> Art. 2º [...]
> § 1º [...]
> I - deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, artrose severa e as doenças do sistema nervoso central ou periférico que prejudiquem a capacidade de deambulação ativa, a apreensão ou a sustentabilidade da pessoa, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;
> II - deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;
> III - deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; baixa visão, na qual a acuidade visual situa-se entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;
> IV - deficiência intelectual: funcionamento intelectual significativamente menor que a média, com manifestação antes dos 18 (dezoito) anos e limitações associadas a 02 (duas) ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:
> a) comunicação;

b) cuidado pessoal;
c) habilidades sociais;
d) utilização dos recursos da comunidade;
e) saúde e segurança;
f) habilidades acadêmicas;
g) lazer;
h) trabalho;
V - deficiência múltipla: associação de 02 (duas) ou mais deficiências de que tratam os incisos I a IV do § 1º do caput deste artigo.

No que tange a essa lei, importante ressaltar que a gratuidade prevista não se estende às linhas de transportes opcionais do STPP/RMR, conforme previsto pelo artigo 1º, § 2º. Ademais, o § 5º do mesmo artigo prevê que a gratuidade é extensiva a um acompanhante do usuário com deficiência física, desde que necessite de ininterrupta assistência, devidamente comprovada e justificada em laudo de equipe de saúde indicada no inciso VI do § 2º do artigo 2º – junta médica credenciada. Finalmente, o § 1º do artigo 3º prevê que todo benefício de gratuidade do livre acesso ao STPP/RMR será revisto a cada dois anos.

Deveres dos usuários

Já no que diz respeito aos deveres dos usuários, a Lei nº 14.681, de 28 de maio de 2012 determinou a proibição do uso de aparelhos sonoros ou musicais por parte dos usuários no interior de veículos utilizados no transporte público de passageiros no âmbito da RMR e no transporte público de passageiros no âmbito intermunicipal, salvo aparelhos auditivos de uso pessoal. Contudo, essa obrigação não está restrita apenas aos usuários, estendendo-se como uma proibição geral de utilização de aparelhos sonoros ou musicais no interior dos veículos utilizados.

Condições da prestação dos serviços

Quanto às condições da prestação dos serviços, conforme já mencionado, o art. 6º da Lei nº 14.474/2011 estabelece que constitui obrigação da concessionária prestar o serviço delegado de forma adequada à plena satisfação dos usuários. Afora isso, menciona as obrigações da delegatária previstas na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como no Regulamento do CTM, editais e contratos, ficando o mesmo submetido, ainda, à avaliação periódica pelo órgão gestor. Também submete a delegação aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Embora tal previsão trate das condições de forma ampla, pode-se entender que todas as obrigações e direitos de prestador de serviço, Estado e usuários mencionados na legislação são condições de prestação do serviço. Todavia, grande parte das condições podem ser encontradas nos editais e contratos de concessão e permissão, além de termos de autorização celebrados.

3.2.2.2.2 *Escopo da contratação*

Interfaces com terceiros

Aqui, vale mencionar que a transferência da delegação ou do controle societário da delegatária, sem prévia autorização pela EPTI, representa fato grave, podendo dar ensejo à declaração de caducidade (art. 26-J, § 3º, e, da Lei nº 13.254/2007), como será visto mais adiante.

Entre as normas analisadas, no que se refere à possibilidade de contratação de terceiros, importa destacar a Lei nº 10.904/1993 que, ao tratar amplamente do regime de concessões de obras púbicas de concessão e permissão de serviços públicos, traz em seu artigo 21, regra segundo a qual os contratos firmados entre as concessionárias e terceiros, quaisquer que sejam os objetos e a natureza da obrigação, serão regidos pelo direito privado, não se configurando, portanto, em nenhuma hipótese, relação jurídica entre esses terceiros e a pessoa jurídica de direito público. Ademais, em seu artigo 38, a lei estabelece que à concessionária incube a execução direta e pessoal do serviço concedido, sendo responsável, independentemente de dolo ou culpa, por todos os prejuízos causados ao Poder Público, aos usuários e a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenue essa responsabilidade, nos moldes da legislação federal.

Por fim, a Lei nº 10.904/1993 determina, ainda, em termos similares ao da legislação federal, que a concessionária pode contratar terceiros para

> o desenvolvimento de atividades acessórias ou complementares, desde que isso não implique transferência da prestação do serviço público concedido, oneração de seu custo ou detrimento de sua qualidade.

Prazos

Com relação aos prazos, cabe aqui destacar novamente a Lei nº 13.254/2007, que prevê em seu artigo 3º-A, § 5º, que a prestação dos serviços e a exploração dos

bens públicos integrantes do Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros (STCIP) serão outorgadas por prazo determinado, a ser definido no ato que justificará a conveniência da delegação, em função do objeto a ser contratado e do volume de investimentos previstos.

Observa-se que, apesar de muito similar à legislação federal, a legislação pernambucana permite a contratação de atividades acessórias e complementares, porém, exclui aquelas denominadas pela legislação federal de inerentes. Ainda assim, cabe à legislação de Pernambuco a mesma crítica feita à legislação federal no sentido de faltar definição desses termos.

3.2.2.3 Critérios de seleção

3.2.2.3.1 *Necessidade de licitação*

Com relação aos critérios de seleção, cumpre analisar em primeiro lugar a necessidade de licitação. Neste quesito, objetiva-se apreciar as situações que demandam um procedimento licitatório prévio. Destaca-se, assim, a Lei nº 13.254/2007, que expressamente estabelece em seu artigo 3º que o transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado, devido a sua natureza de serviço público essencial, deverá ser prestado sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação, observada a legislação pertinente, e o serviço, de interesse público, de fretamento, prestado mediante autorização. Nota-se, portanto, que a norma estadual encontra-se em conformidade com a legislação federal.

Outrossim, destaca-se novamente a Lei nº 13.235 de 24 de maio de 2007, que contém em seu Anexo Único, o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda para criação do CTM. A Cláusula 17.1 do referido Anexo Único estabelece que CTM deverá observar as normas de direito público no que concerne à realização de procedimentos licitatórios, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

Além disso, reforçar-se menção à Lei nº 10.904/1993, segundo a qual é obrigatória a licitação prévia à concessão e à permissão (arts. 9º e 45). Sendo dispensada ou inexigível a licitação nos casos previstos em seu artigo 9º, §§ 1º e 2º:

> Art. 9º [...]
> § 1º Será dispensável a licitação:
> I - nos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública;

> II - nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento da situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens públicos ou particulares;
> III - quando não acudirem interessados à licitação e esta não puder ser repetida sem prejuízo para a administração, neste caso serão mantidas as condições inicialmente prevista no edital.
> § 2º A licitação será inexigível quando comprovadamente inexistir qualquer possibilidade de competição.

3.2.2.3.2 *Critérios licitatórios*

No que se refere aos critérios licitatórios, a Lei nº 13.254/2007, determina, em seu artigo 3º-A, § 3º, que a Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal (EPTI) poderá delegar, mediante prévio procedimento licitatório, a prestação dos serviços e a exploração dos bens públicos integrantes do Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros (STCIP) e faz referência ao artigo 15 da Lei Federal nº 8.987/1995, ao indicar que este deve ser observado para a escolha do critérios para o julgamento da licitação.

Por fim, a Lei nº 10.904/1993, em seu artigo 9º determina que os critérios licitatórios são:

> Art. 9º [...]
> I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
> II - o maior universo de usuários;
> III - prazo compatível com o volume de obras a executar;
> IV - a combinação dos critérios referidos nos incisos I, II, e III deste artigo.

3.2.2.4 Remuneração

3.2.2.4.1 *Fontes de receitas de empresa*

A Lei Estadual nº 11.519, de 5 de janeiro de 1998, que estabelece critérios para concessão de gratuidade no transporte público de passageiros em todo o território do Estado de Pernambuco, assim como ocorre para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, estabelece que a gratuidade ou abatimento na passagem de transporte de passageiros intermunicipal, no território do Estado de Pernambuco, só poderá ser concedida com fonte de receita vinculada (art. 1º). Já as concedidas aos funcionários e servidores, deverão ter os custos financeiros decorrentes, absorvidos pelas empresas e instituições públicas ou privadas (art. 2º).

No cálculo tarifário, as vantagens financeiras decorrentes da aplicação da re-

ferida Lei serão consideradas (art. 4º). Apenas os seguintes benefícios de natureza social de gratuidade ou abatimento no preço da passagem, dispostos no artigo 3º da referida Lei são subsidiados pelo Sistema de Transporte Público de Passageiros:

> Art. 3º [...]
> I - aos maiores de 65 anos, em cumprimento à determinação contida no parágrafo segundo do art. 23 da Constituição Federal, que concede gratuidade nos transportes urbanos e intermunicipais;
> II - aos estudantes residentes nos municípios da Região Metropolitana do Recife, em cumprimento à Lei Estadual de nº 5.703/65, que concede abatimento de 50% (cinqüenta) por cento sobre o preço de passagens; e
> III - aos deficientes físicos, em cumprimento à Lei nº 15.582/92, no âmbito do Município do Recife.
> IV - aos pacientes crônicos renais e transplantados (Lei Estadual nº 11.519/1998).

Em 2007, por meio da Lei nº 13.254/2007, a EPTI foi criada e colocada como responsável por apresentar proposta de tarifa pela prestação do serviço público, que por sua vez, seria fixada pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (Arpe) (art. 7º). Ademais, esse mesmo artigo define, em seu § 3º que além da receita tarifária, as delegatárias poderão auferir receitas complementares e acessórias, relacionadas à prestação do serviço de transporte e em consonância com o disposto no edital de licitação.

Esse mesmo diploma estipula, ainda, em seu artigo 13 as fontes de recursos da EPTI, as quais devem ser destacadas:

a) seu capital integralizado;
b) custo de gerenciamento operacional (CGO);
c) resultantes de conversão em espécie, de bens e direitos;
d) oriundos de transferências e dotações orçamentárias consignadas à empresa pelo Estado, União ou outras entidades de direito público, bem como resultantes de fundos ou programas especiais;
e) receitas patrimoniais;
f) produto de operações de crédito;
g) decorrentes de prestação de serviços;
h) produto das taxas relativas à fiscalização, vistoria e licença relativas ao serviço de transporte, de interesse público, de fretamento, e da taxa de embarque, destinada à conservação dos Terminais Rodoviários, respeitado o disposto nos contratos de delegação desses terminais;
i) demais receitas vinculadas ao Transporte Intermunicipal de Passageiros e

à gestão dos Terminais Rodoviários, inclusive os saldos financeiros eventualmente existentes quando da criação da empresa;

j) auxílios ou subvenções de órgãos ou entidades públicas ou privadas, nacionais ou não;

k) produto de aplicações financeiras;

l) provenientes de contratos de arrendamento, locação e da exploração publicitária dos seus bens;

m) produto da aplicação de penalidades por infrações relativas à prestação de serviços do Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros;

n) provenientes de outras fontes, compatíveis com o seu regime jurídico e suas finalidades sociais.

Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 14.474/2011, que versa sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, ficou estabelecida a política tarifária a ser aplicada, sendo estipulado que os valores das tarifas a serem cobradas dos usuários devem custear e suportar, já consideradas dotações orçamentárias e subsídios tarifários referidos no caput, as seguintes despesas:

a) remuneração das concessionários e/ou permissionárias;

b) manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão;

c) despesas com o gerenciamento da bilhetagem eletrônica;

d) gerenciamento das receitas e pagamentos comuns aos sistemas descritos no artigo 5º;

e) gestão do STPP/RMR, desde que não suportada tal despesa por dotações orçamentárias de quaisquer dos entes consorciados e que a conta garantia de tarifas apresente saldo positivo superior ao valor do subsídio tarifário previsto ou efetivamente destinado para o exercício de 2014, reajustado anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

f) gestão dos Terminais de Integração do SEI, mini terminais, estações e paradas, desde que não suportadas tais despesas por dotações orçamentárias de quaisquer dos entes consorciados e que a conta garantia de tarifas apresente saldo positivo superior ao valor do subsídio tarifário previsto ou efetivamente destinado para o exercício de 2014, reajustado anualmente pelo IPCA;

g) gratuidades e abatimentos.

Ademais, a referida lei define que a política tarifária do STPP/RMR seguirá duas diretrizes, quais sejam:

a) os valores tarifários no STPP/RMR devem ser estabelecidos pelo CTM, objetivando permitir subsídios entre as diversas linhas, criar serviços sociais e estabelecer a modicidade das tarifas; e
b) no STPP/RMR poderá existir mais de um valor tarifário visando aos mesmos objetivos descritos no inciso anterior.

Cabe, ainda, ao Regulamento do STPP/RMR estabelecer o modo e a forma de recolhimento das quantias arrecadadas pelos operadores do STPP/RMR e/ou pelo CTM, bem como o sistema de conferência, controle e fiscalização da arrecadação e de seu gasto, além da sistemática de repasse para os operadores do STPP/RMR (art. 10).

Por fim, o instrumento legal ora analisado estabelece em seu artigo 12 e parágrafo único que a concessionária será remunerada nos termos estabelecidos nos respectivos contratos, de acordo com os índices operacionais definidos pelo Regulamento do CTM, Plano de Operação apresentado pela concessionária aprovado pelo CTM e pela efetiva realização do serviço, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo definido que as receitas do STPP/RMR oriundas dos usuários e as transferências do CTM são as fontes exclusivas de remuneração da concessionária.

Já a Lei nº 13.235/2007, estabelece como competência do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) a fixação, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, das tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais questões relacionadas à política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores (art. 3º, I).

3.2.2.4.2 *Gratuidade para idosos*

A Lei nº 11.519/1998 estabeleceu os critérios para a concessão de gratuidade no transporte público de passageiros em todo o Estado de Pernambuco. O artigo 3º prevê que o Sistema de Transporte Público de Passageiros não poderá subsidiar a gratuidade ou abatimento no preço da passagem, exceto para os casos de benefícios de natureza social já concedidos, entre eles, a gratuidade aos maiores de 65 anos.

3.2.3 Dimensão institucional

3.2.3.1 Agentes exploradores de infraestrutura e do serviço

3.2.3.1.1 *Composição societária dos outorgados e operadores*

No que diz respeito à composição dos agentes exploradores de infraestrutura e do serviço, mais especificamente quanto à necessidade de criação de empresa específica, a Lei nº 11.422 de 30 de dezembro de 1996 autorizou o Poder Executivo a constituir a Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco (Copertrens), sociedade com personalidade jurídica de economia mista vinculada à Secretaria de Infraestrutura, cujo objetivo é explorar os serviços de transporte de passageiros, sobre trilhos ou guiados nas entidades regionais do Estado de Pernambuco, compreendendo as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Contudo, diferentemente da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não verificou-se, no caso do Recife, a existência de uma regulação específica acerca da possibilidade dos outorgados constituírem empresa antes da celebração do contrato, indo contra a tendência atual de segregação de ativos da empresa controladora e da sociedade de propósito específico criada.

3.2.3.1.2 *Necessidade de participação em empresa, órgão público ou sociedade criada*

Novamente, a Lei nº 11.422/1996 prevê, em seu artigo 3º, que o capital social inicial da Copertrens será constituído pela versão contábil da parcela cindida do patrimônio da sociedade de economia mista federal, Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), nos termos do convênio celebrado entre o Estado de Pernambuco e a União, sendo dividido em ações ordinárias nominativas. A maioria absoluta dessas ações ordinárias nominativas estão reservadas ao Estado, que poderá também integralizá-lo em dinheiro ou em bens e direitos, participando do seu capital diretamente ou por meio de entidades de sua administração descentralizada.

Ademais, é prevista a possibilidade de as empresas públicas ou privadas, cujo objeto é a prestação de serviços de transporte urbano ou metropolitano de passageiros, poderem integralizar as ações que subscreverem, mediante a transferência de ações representativas do seu próprio capital.

Além disso, o artigo 4º da referida norma autoriza, ainda, o Poder Executivo a praticar todos os atos necessários a promover a transferência, para a Copertrens do acervo patrimonial, material e, instalações e a sub-rogação dos recursos humanos e

demais direitos indispensáveis à concepção dos objetivos da empresa pública estadual em questão

Não há qualquer obrigação prevista de o Estado participar de alguma forma do capital das empresas delegatárias, ou participar de sua governança interna.

3.2.3.1.3 *Governança: controle nas deliberações*

Assim como na legislação federal, carece a Região Metropolitana do Recife de legislação específica e detalhada acerca do tema governança e controle nas deliberações, apesar da sua grande relevância para fins de implementação de boas práticas e regras a serem observadas.

Com relação ao tópico de governança, salienta-se apenas a Lei nº 11.422/1996, que, em seu artigo 7º, estabelece que a Copertrens será administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria e fiscalizadas pelo seu Conselho Fiscal, observada a competência da Assembleia Geral – sendo o Conselho de Administração será presidido pelo Secretário de Infraestrutura.

Ademais, importa mencionar que a Lei Complementar Estadual nº 10/1994, ao criar as Câmaras Técnicas Setoriais, cujas funções foram melhor detalhadas em item anterior, determina que esta deverá ser composta por dois membros da comunidade. Como dito, essa previsão aumenta a transparência e a legitimidade dos atos praticados pelo órgão.

Certamente trata-se de item que merece ser melhor apurado e regularizado, de forma a delimitar claramente as regras essências a serem observadas para fins de participação na exploração de serviços públicos, especialmente quanto à participação dos usuários nos foros competentes para tomada de decisões estratégicas.

3.2.3.2 Regulação e controle

3.2.3.2.1 *Órgãos envolvidos e suas competências*

Copertrens

Conforme anteriormente mencionado, a Lei nº 11.422/1996 autorizou em seu artigo 1º a criação pelo Poder Executivo da Copertrens, sociedade de economia mista para exploração dos serviços de transporte de passageiros, sobre trilhos ou guiados nas entidades regionais do Estado de Pernambuco, compreendendo as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, estando a mesma vinculada

à Secretaria de Infraestrutura.

Compete à Copertrens, nos termos dos incisos do artigo 5º da referida Lei:

> Art. 5º [...]
> I - O planejamento, estudo, projeto, construção, implantação, exploração e manutenção das obras e serviços de transporte público de passageiros, sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado de Pernambuco, respeitadas as atribuições da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/RECIFE;
> II - a execução das obras e dos serviços complementares ou correlatos, necessários à integração do sistema de transporte por ela operado ao complexo urbanístico das cidades servidas pelo sistema;
> III - a operação de conexões intermodais de transporte de passageiros, no sistema por ela explorado, como terminais, estacionamentos e outras correlatas, respeitadas as atribuições da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/RECIFE;
> IV - a prestação a terceiros de serviços de transporte de cargas, ou de passageiros, de passagem pelo território por ela servido;
> V - a comercialização de marcas, patentes, nomes e insígnias, de áreas e espaços para propaganda, a prestação de serviços complementares de suporte ao usuário, por si ou por meio de terceiros, com ou sem cessão de uso predial, nos termos definidos pelo órgão gestor;
> VI - comercialização de tecnologia, direta ou indiretamente, em sociedades ou em consórcios; prestação de serviços de consultoria, gerenciamento e apoio técnico; prestação de serviços de operação e manutenção de equipamentos; construção e implantação de sistemas de transportes e terminais de passageiros, nos pais ou no exterior; e
> VII - a edição de revistas, comunicados e outras publicações de caráter técnico ou comercial.

Assim, percebe-se que a iniciativa para proposição de projetos cabe à Copertrens (art. 5º, I), devendo-se destacar a importância da constituição da referida companhia, em função da sua maior autonomia e especialidade, face o Estado, para fins de estudo, planejamento e projetos, atendendo de maneira mais completa e eficiente o interesse público.

Ainda com relação às competências da Copertrens, o artigo 12 da referida lei prevê que a mesma deve assumir, gerir e operar os sistemas de trens urbanos da Região Metropolitana do Recife.

Outrossim, que a Copertrens será administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria e fiscalizadas pelo seu Conselho Fiscal, observada a competência da Assembleia Geral (art. 7º), cabendo ao Conselho de Administração fixar as metas de atuação da Diretoria da Copertrens (art. 8º).

Por fim, essa mesma lei prevê, ainda, em seu artigo 6º, que a Copertrens atenderá às diretrizes estabelecidas pelo Governo do Estado e, em especial, às determinações da Secretaria de Infraestrutura, do Conselho Metropolitano de Transpor-

tes Urbanos (CMTU) e da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/RECIFE), o que demonstra a interação entre Governo do Estado e a empresa pública em questão, no sentido de promover a prestação dos serviços públicos de transporte de pessoas.

Empresa de Transportes Urbanos

Ademais, além da Copertrens, verifica-se a existência da Empresa de Transportes Urbanos (EMTU), criada pela Lei nº Estadual nº 7.832, de 6 de abril de 1979, como empresa pública de direito privado, com o objetivo de estruturar, gerenciar e fiscalizar um Sistema de Transporte metropolitano.

Além de outras competências, a empresa está autorizada a tomar as providências necessárias ao cumprimento da Lei nº 11.519/1998, que, por sua vez, estabelece critérios para concessão de gratuidade no transporte público de passageiros em todo o território do Estado de Pernambuco, nos termos da Lei nº 11.519, de 5 de janeiro de 1998, artigo 5º.

Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco

O regime de delegação do Estado de Pernambuco ganha a moldagem que vigora a partir da década de 2000. Especificamente em 2001, a Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001 cria a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (Arpe). Em 2003, contudo, a referida lei sofre alterações por meio da Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003.

Assim, o estado passou a contar com um órgão próprio e independente para fins de regulação da delegação de serviços públicos. Isto, porque, trata-se de autarquia especial dotada de autonomia financeira, orçamentária, funcional e administrativa. Seus principais objetivos foram elencados pelo artigo 2º, destacando-se, em linhas gerais, os objetivos mais relevantes para o presente estudo, quais sejam: a promoção da eficiência técnica e economicidade dos serviços públicos delegados, a proteção dos usuários contra o abuso de poder econômico e a proteção do interesse público geral e o estabelecimento de regras gerais e claras quanto à participação do usuário nos procedimentos e competências da agência.

Assim, a Arpe exerce sua função reguladora sob os serviços públicos delegados pelo Estado de Pernambuco, ou por ele diretamente prestados, embora sujeitos à delegação, destacando-se a importância de sua atuação na área de transporte pú-

blico (art. 3º, § 1º, V).

Com relação às competências atribuídas à Arpe, cumpre destacar, em linhas gerais, as mais relevantes, conforme dispositivo legal correspondente (art. 4º):

a) fixação, reajuste, revisão e homologação de tarifas;
b) emissão de parecer sobre editais e contratos relativos à delegação de serviços públicos;
c) requisição de informações relevantes ao exercício da sua função reguladora, seja à Administração, aos entes delegantes ou aos prestadores de serviços públicos delegados;
d) moderação de conflitos de interesse;
e) divulgação e amplo acesso a informações referentes à prestação de serviços públicos delegados;
f) aplicação de sanções administrativas e recolhimento de multas;
g) fiscalização dos aspectos técnicos, econômicos, operacionais e jurídicos; e
h) defesa e proteção dos direitos dos usuários.

Com relação a sua composição, a Arpe é formada pela Diretoria, Conselho Consultivo, Ouvidoria e pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano. Nesse tocante, cabe esclarecer que os diretores serão nomeados pelo Governador do Estado, após prévia aprovação, mediante arguição pública pela Assembleia Legislativa, conforme previsto pelo artigo 6º, § 1º da lei sob análise. Trata-se, pois, de uma forma de interface entre os poderes, mediante atuação do governo do Estado em uma autarquia.

Contudo, cumpre destacar em relação à Arpe, que com a promulgação da Lei nº 15.200/2013, algumas das competências da Arpe foram transferidas à EPTI, conforme mais adiante analisado.

Ainda em relação à Arpe, salienta-se que a sua função é essencialmente exercida no ponto de vista da delegação, ou seja, trata-se da regulação de serviços delegados. Nesse aspecto, salienta-se a redação do artigo 3º da Lei nº 12.524/2003, que estabelece a competência da Arpe para regular todos os serviços públicos delegados pelo Estado de Pernambuco, ou por ele diretamente prestados, embora sujeitos à delegação, quer de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados. Assim, a atuação da Arpe, apesar de versar sobre delegação propriamente dita, não está limitada aos serviços de fato delegados, mas também atua nos casos de serviços que, embora sujeitos à delegação, acabaram sendo exercidos pelo Estado

diretamente.

Por fim, cabe ressaltar a importância da existência de um duplo controle acerca das tarifas referentes ao sistema público de transporte intermunicipal de passageiros (art. 4º) observado no Estado de Pernambuco, bem como em relação a extinção dos contratos de delegação, duplo controle este feito pela Arpe, com necessidade de prévia aprovação da EPTI, o que condiz com o ideal democrático, bem como ao mais adequado atendimento do interesse público. Desta forma, há a descentralização de decisões relevantes, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório.

Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife e Conselho Superior de Transporte Metropolitano

Em 2007, o regime de delegação ganha novos contornos com a promulgação da Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007 que ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), aqui referido como Protocolo.

Por meio do Protocolo, é criado o consórcio público entre o mencionado Estado e os respectivos municípios sob a forma de empresa pública, sem fins lucrativos, regido pelo direito civil, integrante da administração indireta de todos os entes consorciados. Desta forma, conforme estabelecido pelo Protocolo, a área de atuação do CTM será a área dos entes consorciados, podendo ser estendido a demais municípios que cumprirem as formalidades legais previstas para integrarem o referido consórcio (cláusula sexta, IV).

Trata o CTM de pessoa jurídica de direito privado sob a forma de empresa pública, multifederativa, com autonomia administrativa e financeira, vinculado à Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco (art. 1º). Além disso, a mesma lei cria, ainda, o chamado Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), órgão colegiado formado pelos entes consorciados que funciona no âmbito da Arpe, cuja principais competências são:

> I - fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária, que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;
> II - mediar solução de conflitos entre os operadores e o CTM;

> III - exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores;
> IV - editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionadas com a prestação do serviço de transporte pelos operadores, visando à modicidade das tarifas e/ou à melhoria da qualidade dos serviços;
> V - aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após o processo administrativo assecuratório do contraditório e da ampla defesa, conduzido pelo CTM;
> VI - determinar diligências para esclarecimentos de aspectos relativos ao funcionamento do CTM;
> VII - fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais;
> VIII - julgar os recursos interpostos pelos operadores contra aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM; e
> IX - firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros Municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário (Lei nº 13.235/2007).

Conforme se verifica pelos incisos III e IV, o CSTM é uma instituição com poder normativo.

Ademais, importa analisar as competência do CTM, segundo a cláusula oitava do Protocolo. Entre elas, encontram-se obrigações amplas, como:

a) a necessidade de propor e implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, incluindo a sua permanente adequação às modificações e às necessidades do STPP/RMR e à modernização tecnológica e operacional, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo CSTM; e
b) a articulação da operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais.

Contudo, verificam-se também obrigações bem específicas, como a realização de “venda antecipada de passagens, por meio de bilhetes, passes e assemelhados” e o gerenciamento do Sistema de Compensação de Receitas, “inclusive, redistribuindo as receitas entre os operadores, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados”. Tendo em vista essa ampla atuação, destacam-se, portanto, algumas de suas principais competências, de acordo com a cláusula oitava do Protocolo:

> [...]
> V - elaborar normas sobre o STPP/RMR e as atividades a ele ligadas, direta ou indiretamente, dispondo sobre as infrações e respectivas penalidades; e
> VI - aplicar as penalidades e recolher as multas correspondentes pelo não

> cumprimento das normas regulamentares;
> [...]
> XIII - administrar, na forma prevista em resolução do CSTM , os recursos financeiros advindos do STPP/RMR, conforme especificados [...];
> XIV - elaborar, desenvolver e promover de forma complementar à atuação dos operadores dos serviços delegados, o aperfeiçoamento técnico e gerencial dos agentes envolvidos direta ou indiretamente na provisão do STPP/RMR, incluindo programas de treinamento, campanhas educativas e de esclarecimento e outros;
> XV - realizar investimentos e gerir bens e obras necessárias à continuidade, melhoria ou extensão do transporte público coletivo de passageiros no âmbito de atuação do CTM;
> XVI - executar a intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do STPP/RMR, adotando as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou manutenção da prestação do serviço [...];
> XVII - atendidos os critérios definidos no protocolo de intenções, representar os ENTES CONSORCIADOS, em assuntos de interesse comum, perante outras esferas de governo; e
> XVIII - apreciar as solicitações relativas a conselhos de transportes dos Municípios consorciados (Lei nº 13.235/2007).

Importante frisar que se trata de uma instituição com poder normativo, conforme indicado no item V, tendo em vista sua competência para elaboração de normas. Sobre o STPP/RMR e as atividades a ele ligadas, pode, ainda, dispor sobre infrações a tais normas e as respectivas penalidades – devendo sempre ser respeitada a competência do CSTM.

Destaca-se, além disso, que a Cláusula 8.2. prevê que para a consecução de suas competências, o CTM poderá celebrar contratos ou convênios com outros órgãos, conselhos e/ou entidades, bem como com quaisquer órgãos responsáveis pela gestão e operação do sistema metro-ferroviário de passageiros na RMR; atuar como contratado por entidades políticas ou administrativas da Federação; e receber auxílios ou subvenções sociais ou econômicas de outras entidades ou órgãos do Poder Público. Dessa forma, percebe-se a interface entre poderes com o objetivo de melhorar a execução dos serviços públicos e o atendimento do interesse público geral. Nesse mesmo sentido, a representação legal do CTM é exercida pelo Chefe do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, conforme disposto pela cláusula 12.1, sendo esta mais uma manifestação da interface entre poderes.

Já no que tange a composição do CTM, destaca-se a Cláusula Nona do referido instrumento, que prevê a estrutura básica do Consórcio, que será formado pela Assembleia Geral, Diretoria e Conselho Fiscal.

Ainda com relação ao CTM, destaca-se que em 2008 foi promulgado o Decreto nº 32.297/2008, no qual houve a transferência da gestão do sistema de transporte

público de passageiros da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), que teve suas atividades cessadas para o Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife (CTM). Ademais, o mesmo decreto criou ainda a Comissão de Liquidação Extrajudicial da EMTU.

Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal. Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros

No mesmo ano de criação do CTM, o Estado de Pernambuco promulgou a Lei nº 13.254, de 21 de junho de 2007, que, além de estruturar o Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros (STCIP) do Estado de Pernambuco, autoriza a criação da Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal (EPTI).

Trata-se de empresa pública sem fins lucrativos, constituída com capital social exclusivamente público, com prazo indeterminado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

Neste item do relatório, mostra-se relevante mencionar as regras estabelecidas quanto ao referido Sistema de Transporte, sendo a EPTI analisada em item mais oportuno.

Desta forma, destaca-se o Capítulo II da referida Lei, segundo o qual o mencionado STCIP "é constituído pelo conjunto dos meios que, nos limites geopolíticos do Estado e utilizando a infraestrutura viária nele existente, se destina a atender à necessidade pública de deslocamento de pessoas", de modo que o planejamento, a administração, a supervisão e a fiscalização dos transportes de pessoas na Região Metropolitana do Recife são regidos por legislação específica (art. 2º).

As competências da EPTI foram previstas pelo artigo 14 da referida Lei, destacando-se as mais interessantes para o presente estudo:

a) planejar e definir a rede de transporte coletivo intermunicipal de passageiros e coordenar a sua implantação;
b) gerir e fiscalizar o Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado de Pernambuco;
c) preparar os editais, promover as licitações, celebrar e gerenciar os contratos de prestação de serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, inclusive de exploração dos Terminais Rodoviários;
d) propor e executar a política tarifária;
e) construir, administrar e explorar, diretamente ou mediante concessão, os

Terminais Rodoviários do Estado;

f) aplicar penalidades por infrações relativas à prestação de serviços do Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros e proceder a sua arrecadação; e

g) disciplinar e fiscalizar o serviço de interesse público de fretamento contínuo.

Outrossim, restou estabelecido pela referida lei que a competência exercida pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco (DER/PE), no tocante ao transporte coletivo intermunicipal de passageiros e a gestão dos Terminais Rodoviários do Estado passa a ser da EPTI.

Destaca-se, além disso, que mais recentemente, em 2013, foi promulgada a Lei nº 15.200, que transferiu as competências da Arpe previstas nos incisos VIII, X, XI e XIX do artigo 4º e no artigo 20 da Lei nº 12.524, de 2003 para a EPTI, criada em 2007, como será analisado mais adiante, no que tange os serviços de transporte público intermunicipal de passageiros. Os incisos VIII, X, XI e XIX, do mencionado artigo 4º, referem-se, respectivamente, à aplicação de sanções administrativas e pecuniárias decorrentes da inobservância da legislação vigente ou do descumprimento dos editais e contratos de concessão, termos de permissão e atos de autorização de serviços públicos, fiscalização dos aspectos técnicos, econômico, contábil, financeiro, operacional e jurídico, o estabelecimento de procedimentos para aferição da qualidade dos serviços delegados, encaminhamento de reclamações, emissão de decisões administrativas e quanto a procedimentos recursais e, finalmente, controle prévio e a posteriori de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionárias, permissionárias, autorizatárias e seus controladores ou coligados de controlador comum.

Essa mesma legislação, estabeleceu, ainda, que o exercício pela Arpe da competência prevista inciso I do artigo 4º da Lei nº 12.524/2003 (fixação, reajuste, revisão e homologação de tarifas), no que concerne aos serviços de transporte público intermunicipal de passageiros, dependerá da apresentação de proposta prévia pela EPTI, e a formalização de proposta de extinção dos contratos de delegação de serviço público de transporte coletivo intermunicipal de passageiros em vigor dependerá de processo administrativo prévio a ser conduzido pela EPTI.

Ainda com relação à EPTI, importante abordar a possibilidade de interface entre Poderes Estaduais e Poderes Federais, conforme disposto pelo artigo 15 da Lei

nº 13.254/2007, ora sob análise. O referido dispositivo prevê que a EPTI poderá firmar convênios, acordos e contratos, contrair empréstimos e contratar financiamentos, participar de outras empresas públicas, desde que as atividades sejam relacionadas com o transporte público de passageiros, e, finalmente, assumir outros serviços de mesma natureza por delegação dos Governos Federal ou Municipais. Tal aspecto é bastante relevante, posto que a possibilidade de interface entre os poderes gera maior eficiência na prestação de serviços públicos, visando, assim, à manutenção do interesse público geral.

Posteriormente, em 2013, a Lei nº 15.200 estabelece que as competências que anteriormente eram exercidas pela Arpe (nos termos dos incisos VIII, X, XI e XIX do art. 4º, e no art. 20 da Lei nº 12.524/2003), passam a ser exercidas de maneira exclusiva pela EPTI no que concerne aos serviços de transporte público intermunicipal de passageiros. E limitando ainda mais a atuação a atuação da Arpe, o referido instrumento legal estabelece que o exercício pela Arpe da sua competência relativa à fixação, reajuste, revisão e homologação de tarifas, passa a depender de apresentação prévia de proposta pela EPTI, bem como a formalização de proposta de extinção dos contratos de delegação de serviço público de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, que passa a depender de processo administrativo prévio a ser conduzido pela EPTI, a fim de que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Por fim, com relação ao STCIP, voltando à Lei nº 13.254, de 21 de junho 2007, importa mencionar apenas a previsão do artigo 6º da referida norma, de acordo com o qual o STCIP é composto pelos seguintes subsistemas:

> Art. 6º [...]
> I - Subsistema Estrutural - compreende as ligações entre municípios polos regionais ou com destacada importância econômica, realizadas por meio de veículos rodoviários com requisitos mais rígidos de conforto e reduzido número de seções, que somente abrangerão municípios polos ou municípios que exercem forte influência de polarização em municípios;
> II - Subsistema Complementar - serviço alimentador que tem por função a captação e distribuição de passageiros através das ligações entre municípios que não sejam polos, ou entre estes e os polos, em um mesmo mercado ou em mercados distintos; e
> III - Serviços Especiais - os que são executados através de contratos de aluguel ou fretamento, objetivando atender o transporte de turismo, de escolares, trabalhadores e quaisquer outras categorias que usufruam, em grupo, de serviço de transporte intermunicipal, sem característica de linha regular.

Revela-se, a partir da previsão legal transcrita, que, em muito, as leis aqui a-

nalisadas estão voltadas ao transporte rodoviário, posto referir-se a expressões relacionadas à estrutura ou sistema rodoviário em muitos momentos, contendo, ainda, uma seção exclusiva sobre terminais rodoviários (seção II, arts. 8º e 9º).

Conselho Superior de Transporte Intermunicipal

A Lei nº 13.254/2007, dispõe, ainda, acerca do Conselho Superior de Transporte Intermunicipal (CSTI), organismo de representação da sociedade civil na gestão política de transporte e que integra a estrutura da Secretaria de Transporte do Estado de Pernambuco.

Cabem ao CSTI, nos termos do artigo 35, as competências para apresentar aos órgãos competentes propostas de diretrizes para a formulação da política de transporte, para elaborar facultativamente pareceres sobre projetos de impacto significativo no transporte, para fiscalizar a aplicação de recursos destinados ao investimento e custeio de serviços de transporte, para apresentar aos órgãos competentes propostas de ações voltadas à melhoria do sistema, para propor, facultativamente, aos órgãos competentes projetos alternativos de arrecadação e financiamento do transporte, para apresentar aos órgãos competentes as reivindicações dos usuários do sistema e, finalmente, para acompanhar o cumprimento das delegações e exploração dos serviços integrantes do sistema, denunciando aos órgãos competentes qualquer ato irregular de que tenha conhecimento.

Secretaria das Cidades

Em 2015 foi promulgada a Lei nº 15.452, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, substituindo, assim, a Lei nº 14.264/2011. Essa lei faz previsão dos órgãos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo, entre eles, a Secretaria das Cidades (art. 1º, XIX), com as seguintes competências:

a) planejar, acompanhar e desenvolver políticas de desenvolvimento urbano, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
b) promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, ações e programas de urbanização, de saneamento e ambiental, de transporte urbano, de trânsito e de desenvolvimento urbano;
c) planejar, acompanhar e desenvolver a política de subsídio ao saneamento

e transporte urbano; planejar, regular, normatizar e gerir a aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; colaborar com os municípios no desenvolvimento dos seus sistemas rodoviários e de transporte; e

d) coordenar, articular e executar as ações de desenvolvimento sustentável das macrorregiões do Estado.

Ademais, essa mesma norma elenca como órgão da Administração a Secretaria de Transportes. Contudo, esse órgão está voltado para o sistema de transporte rodoviário do Estado.

Por fim, o artigo 2º da referida lei prevê uma estrutura descentralizada do Poder Executivo tem a seguinte estrutura descentralizada, de forma a viabilizar a execução dos serviços público, como transcrito:

> I - Governadoria do Estado:
> a) Autarquias:
> 2. Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco ARPE;
> X - Secretaria das Cidades:
> a) Autarquia:
> 1. Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco DETRAN;
> b) Empresas Públicas:
> 1. Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife CTM;
> 2. Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal EPTI;
> c) Sociedade de Economia Mista:
> 1. Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco COPERTRENS;
> XV - Secretaria de Transportes:
> a) Autarquia:
> 1. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco DER;
> [...] (Lei nº 15.452/2015).

Poder Legislativo

Por fim, no que se refere à organização das instituições públicas, vale mencionar brevemente – haja visto que este tema será melhor explorado em item específico – a competência de controle externo do Poder Legislativo, no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e suas entidades, que fica a cargo da Assembleia Legislativa, que terá, para isso, auxílio do Tribunal de Contas do Estado (art. 29 e 30, Cepe).

Assim como nas demais regiões metropolitanas analisadas, percebe-se uma profusão de órgãos, em muitos casos com sobreposição de competências, especialmente quanto à criação de programas e políticas. Nota-se um poder atribuído a ór-

gãos reguladores que deveriam estar nas mãos ou do Poder Público central, por meio das Secretarias de Estado, ou do Poder Legislativo.

É comum, portanto, ver-se legislações estaduais atribuindo amplos poderes às agências reguladoras, o que extrapola as atribuições de regulação e controle típicas desse tipo de instituição. Também merece destaque a ausência de parâmetros para fixação da competência normativa dos órgãos reguladores, que podem ser mais claros.

3.2.3.2.2 *Equilíbrio econômico-financeiro do contrato*

Com relação aos mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro versa a Lei nº 13.235/2007, que prevê como objetivo da CTM, nos termos do Anexo único, Cláusula 7.1, I, a promoção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte público coletivo de passageiros na RMR, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo CSTM.

Já a Lei 13.254/2007, que, além de estruturar o Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros (STCIP) do Estado de Pernambuco, autorizou a criação da EPTI, definiu em seu artigo 7º, § 1º que o Órgão Gestor do Sistema poderá autorizar, mediante proposta da delegatária, a prática de tarifas promocionais, que correrá por conta e risco do proponente e não poderá ser utilizada como justificativa para pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ressalta-se, ainda, que a Lei nº 14.474/2011, que dispõe acerca do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, atribui em seu artigo 8º ao CSTM, a competência para fixar as tarifas a serem cobradas, destacando-se no seu parágrafo único, incisos, que os valores das tarifas devem custear e suportar a remuneração das concessionárias – permissionárias, bem como a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Assim, verifica-se que não há um arcabouço normativo robusto no que diz respeito aos mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, o reequilíbrio dos contratos, bem como quanto aos aspectos econômico-financeiros e de repartição de riscos. Trata-se de tema a ser melhor analisado para fins de proposta de regulação que atenda a essa necessidade.

3.2.3.2.3 *Possibilidade de rescisão*

A Lei nº 10.904/1993, nos termos do artigo 47, determina que a extinção da

concessão ou a retomada do serviço concedido poderá ocorrer nos seguintes casos:

> I - reversão do serviço ao concedente, com término do prazo de concessão;
> II - interesse público superveniente à concessão, exigindo a encampação ou resgate do serviço;
> III - conveniência recíproca das partes, propiciando a rescisão administrativa;
> IV - inadimplência do concessionário, motivando rescisão judicial;
> V - anulação;
> VI - decretação de falência do concessionário ou a instauração de insolvência civil no caso de empresa individual; e
> VII - caducidade (Lei nº 10.904/1993, art. 47).

Assim sendo, determina a referida norma que rescisão do contrato ocorre por iniciativa da concessionária, nos casos listados em seu artigo 48:

> a) com a supressão, por parte do Poder Concedente, de obras ou serviços, acarretando modificação do valor inicial da concessão, além do limite permitido nesta lei;
> b) ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada e impeditiva da execução do contrato; e
> c) no caso de descumprimento pelo Poder Concedente de obrigações legais, regulamentares ou contratuais (Lei nº 10.904/1993, art. 48).

Já no que se refere à encampação ou resgate, o artigo 49 da mencionada lei define que a mesma é “a retomada coativa de serviço, pelo Poder Concedente, durante o prazo da concessão” que poderá ocorrer ou mediante desapropriação dos bens e direitos vinculados ao serviço concedido ou pela expropriação das ações da concessionária ou, ainda, por justa indenização. De toda forma, ressalta a lei, será devida a antecipação dos seguintes valores provisórios:

a) devolução da garantia;
b) pagamentos devidos pela execução do contrato até data da encampação ou resgate; e
c) pagamento do custo da desmobilização.

Ainda, os artigos 50 a 52 da norma enumera os procedimentos que deverão ser adotados em cada caso de extinção do contrato e as consequências de cada um. Nesse sentido, o artigo 52 enumera como sendo causas de caducidade as seguintes hipóteses:

> I - não cumprimento pelo concessionário de cláusulas contratuais, especificações regulamentos e prazos;
> II - lentidão do seu cumprimento, levando o Poder Concedente a presumir a não conclusão da obra ou serviço;

> III - transferência a terceiros ou subconcessão;
> IV - inadequação das condições financeiras, técnicas e operacionais imprescindíveis à execução da obra ou prestação do serviço; e
> V - descumprimento das obrigações financeiras assumidas e garantidas pelo concessionário na forma desta Lei (Lei nº 10.904/1993, art. 52).

3.2.3.2.4 *Intervenção*

Cumpre destacar neste tópico a Lei nº 13.235/2007, cujo Protocolo, em sua Cláusula 8ª prevê como sendo de competência da CTM a execução da intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, devendo ser adotadas as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou manutenção da prestação do serviço.

> XVI - executar a intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do STPP/RMR, adotando as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou manutenção da prestação do serviço, visando assegurar a manutenção dos serviços e a aplicação da política tarifária determinada pelo CSTM, podendo valer-se, para tanto, de autorizações especiais e temporárias de transportes, bem como de requisição de bens ou serviços dos operadores, submetendo tais medidas à imediata consideração do CSTM, que poderá ratificá-las, modificá-las, restringi-las, suspendê-las ou revogá-las; [...] (Lei nº 13.235/2007).

Ademais, conforme a Lei nº 13.254/2007, artigo 36, a EPTI poderá requisitar bens e serviços dos transportadores, bem como intervir na gestão dos serviços delegados, quando necessário para manutenção do interesse público, estando segurado à concessionária ou permissionária, nos termos do Parágrafo único, a reparação pelos danos comprovadamente resultantes da intervenção, bem como o ressarcimento de seus custos nos períodos de intervenção ou de requisição.

Com relação ao CTM, a Lei nº 14.474/2011 em seu artigo 13 estipula a possibilidade de intervenção e, ainda, rescisão pelo não cumprimento das disposições constantes nesta Lei, bem como do Regulamento do CTM, do contrato e das demais normas legais aplicáveis.

> Art. 13. Pelo não cumprimento das disposições constantes desta Lei, do Regulamento do CTM, do contrato e das demais normas legais aplicáveis, observado o disposto na Lei Federal nº 8.987, de 1995, podem ser aplicadas ao concessionário as seguintes penalidades:
> I - advertência escrita;
> II - multa contratual;
> III - apreensão do veículo;
> IV - intervenção; e

> V - rescisão do contrato.
> Parágrafo único. As penalidades deste artigo serão aplicadas de acordo com a gravidade da infração, os danos que dela provierem e os antecedentes do infrator.

A Lei nº 10.904/1993 também traz, em seu artigo 53, regras relativas à intervenção. Nesse sentido, define a lei ora sob análise que a intervenção

> é medida auto-executável pelo Poder Concedente, revestida de expecionalidade e que vem a se caracterizar pelo grave descumprimento do contrato de concessão ou pela ocorrência de fatos estranhos e superiores à conduta do concessionário e que possam pôr em risco a prestação do serviço ou execução da obra.

Ademais, a norma estabelece que a intervenção deverá sempre ser precedida de justa causa, devidamente comprovada e por ato privativo do governador do Estado e que o decreto de intervenção constarão, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

a) prazo de intervenção nunca inferior a noventa dias e superior a cento e oitenta dias;
b) designação do interventor; e
c) regulamentação de processo administrativo a ser instaurado.

Por fim, determina a lei que uma vez decretada a intervenção, o Poder Concedente assumirá, por meio de interventor, a direção e a operação do serviço, assim como o controle do pessoal, lançando mão dos materiais e equipamentos, até a sua normalização ou subsequente rescisão ou caducidade.

3.2.3.2.5 *Arbitragem de conflitos*

No que tange à possibilidade de resolução de conflitos e arbitragem por meio de instâncias administrativas, importante fazer menção à Lei nº 12.524/2003, que estabelece como sendo de competência da Arpe moderar, dirimir e arbitrar eventuais conflitos de interesse que possam surgir, respeitando-se os limites das suas atribuições previstas por essa mesma lei, conforme disposto pelo artigo 4º, inciso VI.

A Lei nº 13.235/2007, por sua vez, que conforme anteriormente mencionado, ratificou o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, objetivando, assim, a criação do CTM, atribui ao referido consórcio público, em seu artigo 3º, II, a competência para mediar a solução de conflitos entre as operadoras e o próprio CTM. Ademais, o consórcio tem compe-

tência, ainda, para julgar eventuais recursos interpostos contra a aplicação pelo CTM da penalidade de suspensão de execução do serviço (art. 3º, VIII).

Importante destacar neste quesito, que seria interessante que a solução de eventuais controvérsias entre as operadoras e o CTM fossem dirimidas/conduzidas por um órgão independente e sem relação direta com o conflito, posto que o CTM tem interesse direto nos conflitos em que figura como parte, sendo importante destacar que as decisões do CTM se dão na esfera administrativa, podendo, assim, ser contestada na esfera judicial.

3.2.4 Dimensão de gestão e controle

3.2.4.1 Princípios, diretrizes e planejamento

3.2.4.1.1 *No âmbito federal*

Em 2001, foram regulamentados os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com o estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana pela Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. O objetivo da política urbana é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, seguindo, entre outras diretrizes gerais: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática por meio da participação popular; cooperação entre os governos, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; planejamento das cidades; oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (arts. 1º e 2º).

Essas diretrizes foram complementadas pelo artigo 7º da Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole – com outras específicas para situações em que a governança interfederativa se faz necessária, como em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Dentre essas diretrizes destacam-se: estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão; execução compartilhada das funções públicas de interesse comum; participação da sociedade nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na

realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum.

Pelo artigo 10 do Estatuto da Metrópole, as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual, podendo ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região ou à aglomeração (art. 10, § 1º), o que inclui o sistema de transporte público de passageiros.

Outra política, com abrangência nacional, que incide sobre o setor, foi instituída pela Lei Federal nº 12.587/2012. Trata-se da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que, no que couber, aplica-se ao planejamento, controle, fiscalização e operação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano (art. 26).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana fundamenta-se em princípios de (art.5º): acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável; equidade no acesso ao transporte público e no uso das vias e espaços públicos de circulação; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; participação popular; segurança nos deslocamentos; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços. Dentre as diretrizes para ela definidas pelo artigo 6º da Lei, destaca-se a integração entre os modos e serviços de transporte urbano.

No caso particular da CBTU, operadora do sistema metroferroviário na RMR, por meio da Superintendência de Trens Urbanos do Recife (Metrorec), são produzidos planos de ação anuais para cada uma de suas unidades administrativas, definindo objetivos, diretrizes e metas pretendidas para o período, fundamentados na análise do transporte urbano na região metropolitana considerada. Na RMR, o Plano de Ação baseia-se no planejamento integrado com os demais serviços de transporte presentes na região metropolitana, em conformidade com o consórcio firmado entre as instituições envolvidas, conforme descrito a seguir.

3.2.4.1.2 *No âmbito estadual e municipal*

No âmbito estadual, as normas incidentes sobre a RMR são específicas, válidas somente para os serviços intermunicipais operados dentro dos limites da Região. Nesse viés, também as políticas e o planejamento obedecem a normas próprias de cada sistema.

O Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do

Recife (STPP/RMR) foi organizado e disciplinado pela Lei Estadual nº 14.474/2011, prevendo a prestação de serviços pelo modal rodoviário, metroferroviário e aquaviário (art. 1º). Contudo, a presença do modal metroferroviário, atualmente, ocorre somente por conta da participação da CBTU – representada pela Metrorec – no Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), nos moldes da cláusula 4.3 do Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), ratificado pela Lei Estadual nº 13.235/2007 e dela constando como Anexo Único. Assim, as normas estão preparadas para recepcionar esse modal, na ocasião em que for implantado sob a jurisdição do Estado.

Os objetivos previstos na cláusula 7.1 do Protocolo de Intenções para o CTM, empresa pública gestora do Consórcio, identificam a linha que deve seguir o planejamento do sistema (Anexo Único da Lei Estadual nº 13.235/2007):

> CLÁUSULA SÉTIMA - DOS OBJETIVOS DO CTM
>
> 7.1. São objetivos do CTM:
> I - promover a eficiência e o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte público coletivo de passageiros na RMR, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CSTM;
> II - assegurar que os serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR sejam prestados de acordo com parâmetros adequados de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas;
> III - estimular a integração e expansão da cobertura dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR;
> IV - estimular o desenvolvimento do STPP/RMR através da promoção de investimentos necessários e do avanço tecnológico do setor; e
> V - induzir ao aumento de produtividade e melhoria de desempenho dos operadores, para atuar na busca permanente de redução de custos operacionais.

O Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (RTPP/RMR) data de 1991, aprovado pelo Decreto Estadual nº 14.846, de 28 de fevereiro do mesmo ano, alterado em 2003 e 2004, portanto, anterior à celebração do consórcio que promoveu a gestão associada do STPP/RMR. Em 2012, o CSTM aprovou novo Regulamento, que, salvo disposição em contrário, não foi oficializado por decreto do Poder Executivo até a presente data.

Por esse novo Regulamento (GRANDE RECIFE, 2012), segundo o artigo 34, o planejamento do STPP/RMR fundamenta-se no permanente acompanhamento dos serviços existentes e das condições de desenvolvimento da RMR, de maneira a

permitir a identificação das oportunidades de melhorias, ampliação e revisão do sistema e o mapeamento da evolução da demanda por transportes na Região. Nesse processo são considerados apenas os serviços regulares, não havendo planejamento dos serviços especiais e turísticos, os quais devem atender, no entanto, os requisitos instituídos por portarias e normas de implantação e operação específicas.

O Município do Recife, particularmente, possui diretrizes gerais em matéria de política urbana, definidas pela Lei Municipal nº 15.547/1991, a mesma que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife e criou o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade. Um dos objetivos da política urbana, segundo o artigo 2º, III, da Lei, é a integração da cidade do Recife com os municípios integrantes da região metropolitana. Em função disso, a Lei determina que o processo de planejamento e gestão do município persiga a integração e a complementaridade de suas atividades urbanas no contexto metropolitano (art. 8º, VIII), ficando, pois, entre elas, os serviços de transporte urbano de passageiros. Assim é que, pela mesma Lei, o planejamento do Sistema de Transporte Urbano do Recife – alterado para Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP) pela Lei Municipal nº 16.837/2003 – inclui um corredor radial ferroviário e um radial metroviário (art. 56).

Pela Lei Municipal nº 17.769/2012, artigo 1º, os serviços do STPP/Recife integram o STPP/RMR. Considerando que o STPP/RMR pode ser prestado pelo modal rodoviário, metroferroviário e aquaviário, a citada Lei prevê sua aplicação ao modal rodoviário e, no que couber, aos demais modais. Como os serviços operados nos corredores radiais ferroviário e metroviário a que se refere a Lei Municipal nº 16.837/2003 são de competência da Metrorec, a Lei Municipal nº 17.769/2012 aplica-se, atualmente, apenas ao modal rodoviário. Mas, futuramente, como no caso estadual, poderá vir a ser aplicada a novos serviços municipais implantados com características metroferroviárias.

3.2.4.2 Gestão da faixa de domínio

Como os serviços ferroviários operados na RMR são federais, é válido o que consta do item que descreve os normativos federais que dispõem sobre a gestão da faixa de domínio, é válido o que consta do item que descreve os normativos federais que dispõem sobre a gestão da faixa de domínio.

3.2.4.3 Credenciamento e certificação

A certificação, que usualmente pode ser exigida pelo órgão gestor, não é pertinente no caso do sistema metroferroviário da RMR, uma vez que os serviços não são delegados ao setor privado. A Metrorec, operadora do sistema, é uma superintendência da empresa pública federal CBTU, detentora da outorga. Assim sendo, apenas o assunto relativo à identificação do passageiro consta da presente análise.

Identificação do passageiro

Por se tratar de serviços urbanos, a identificação dos usuários é necessária apenas para os que têm direito a benefícios tarifários. Na RMR, em função do sistema ser operado com integração física e tarifária, com sistema de bilhetagem eletrônica, a identificação exigida é a mesma para todos os modais que o compõem. Portanto, nesse caso, aplica-se o Regulamento aprovado pelo CSTM em 2012 (GRANDE RECIFE, 2012), segundo o qual para ter acesso ao benefício, o usuário deve apresentar o Vale Eletrônico Metropolitano de Livre Acesso, diferenciado conforme as categorias que atende.

3.2.4.4 Atributos da oferta

A Lei Estadual nº 14.474/2011 estabelece, no artigo 4º, § 2º, que os parâmetros técnico-operacionais para prestação dos serviços do STPP/RMR serão determinados pelo CTM, com referência a itinerários, frota, frequências, períodos de funcionamento e demais medidas pertinentes. Não há norma contendo o detalhamento desses parâmetros.

É oportuno reafirmar que a legislação estadual concernente à Região Metropolitana do Recife está voltada para as características do modal rodoviário, embora seu texto permita abranger o modal ferroviário.

3.2.4.5 Dados e informações operacionais e financeiros

3.2.4.5.1 *Gestão de banco de dados*

A Metrorec mantém sistemas que coletam dados financeiros e operacionais, bem como informações relativas às manifestações recebidas por meio dos canais de acesso ao cidadão. Os dados são tratados no conjunto das atividades da CBTU e integram o relatório de gestão anual da Companhia.

Os sistemas utilizados são apresentados a seguir (CBTU, 2014, p. 327-328):

a) CDB – Controle Distribuição de Bilhetes;
b) CHB – Contagem Horária nos Bloqueios;
c) SCO – Sistema Controle de Ocorrência;
d) RVE – Resumo de Vendas nas Estações;
e) Sitrans – Sistema de Transporte;
f) SVT – Sistema de Vale Transporte;
g) SCT – Sistema de Treinamento;
h) Ouvidoria – Sistema de Controle de Ouvidoria.

Em nível estadual, no que diz respeito ao transporte metroferroviário enquanto participante do sistema integrado pelo Consórcio, a Lei nº 14.916/2013 incumbe a Superintendência Estadual de Apoio à Pessoa com Deficiência de manter banco de dados contendo o cadastro das pessoas com deficiência usuárias do STPP/RMR e disponibilizar as informações aos órgãos e entidades envolvidos no processo da concessão da gratuidade (art. 5º).

3.2.4.5.2 *Sistemas informatizados de gestão e controle*

O SPPT/RMR utiliza um Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE) que possibilita a integração físico-tarifária entre os serviços rodoviários municipais e intermunicipais metropolitanos e os serviços metroferroviários a cargo da Metrorec. O SBE fornece dados estatísticos operacionais, indispensáveis para a gestão e o controle do sistema como um todo.

3.2.4.5.3 *Documentos emitidos por outros organismos*

Para os sistemas metropolitanos, é válido o item a este correspondente relativo à legislação federal, sobre as licenças ambientais e as licenças de construção ou funcionamento dependentes de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

3.2.4.6 Transparência e publicidade

3.2.4.6.1 *Serviços de atendimento ao usuário*

Para os serviços metropolitanos da RMR é válido o texto constante do item 2.4.6.1 equivalente relativo à legislação federal, exceto no que diz respeito ao RTF e às resoluções da ANTT.

Para os órgãos públicos, em qualquer esfera de governo, é válida a Lei de

Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527/2011 –, cujos dispositivos foram anteriormente descritos. Atendendo a exigência legal, o sistema metroferroviário dispõe de um serviço de atendimento a seus usuários – SIC – implantado nos termos da referida Lei, tanto na CBTU, quanto na Metrorec. O acesso ocorre por meio do sistema *e-SIC*, com mensagens eletrônicas encaminhadas via SIC, ou presencialmente. A Ouvidoria é a unidade organizacional responsável por receber manifestações, prestar informações e esclarecimentos e dar respostas aos usuários.

Além da ouvidoria, e-mail e atendimento presencial, a Metrorec tem telefones ponto a ponto localizados nas estações que possuem integração com o sistema da RMR (CBTU, 2014).

3.2.4.6.2 *Participação pública e controle social*

Para as regiões metropolitanas, além da Lei de Acesso à Informação que garante a gestão transparente da informação mediante a realização de audiências ou consultas públicas e o incentivo à participação popular, outras normas seguem a diretriz da gestão democrática. Pelo artigo 45 do Estatuto da Cidade, os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são obrigados a incluírem a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, para garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. A Lei nº 12.587/2012 define as audiências e consultas públicas como instrumentos que asseguram a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 15). Nessa mesma orientação, tem-se o Estatuto da Metrópole. Todas essas normas já foram anteriormente mencionadas.

A CBTU possui como instrumento de participação popular a “Carta de Serviços ao Cidadão da Companhia Brasileira de Trens Urbanos”, que, ao definir padrões de desempenho para seus serviços, objetiva incentivar a participação dos cidadãos no processo de aprimoramento desses serviços por meio da indução ao controle social.

3.2.4.6.3 *Divulgação de dados e informações*

Em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, o site da CBTU divulga dados e informações institucionais que incluem os resultados das atividades de transporte metroferroviário prestados por suas Superintendências. Estão disponíveis:

a) Planos de Ação – produzidos anualmente por cada unidade administrativa da CBTU, definindo objetivos, diretrizes e metas pretendidas para o período;
b) Relatórios de Gestão – apresentados anualmente ao Tribunal de Contas da União como parte do processo de prestação de contas da Companhia. É composto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
c) Balanço Patrimonial – disponibiliza os Demonstrativos Financeiros da Companhia, o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e a Demonstração dos Fluxos de Caixa, juntamente com as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis e o Parecer dos Auditores Independentes;
d) Auditoria – relatórios e certificados de auditoria emitidos anualmente pela Controladoria Geral da União.

3.2.4.7 Fiscalização e auditoria

Para os serviços metroviários na RMR, dada a natureza jurídica da operação, não há procedimentos de fiscalização externos, e os de auditoria são realizados nos termos da legislação que abrange as instituições públicas, independentemente de sua área de atuação.

3.2.4.8 Indicadores de desempenho e qualidade

Em seu Relatório de Gestão (CBTU, 2014), a CBTU apresenta a lista de indicadores que passou a utilizar em atendimento a recomendação da Controladoria Geral da União. Os indicadores de desempenho foram definidos em consonância com o conceito de planejamento estratégico e expressam qualidade, eficiência, eficácia e efetividade no âmbito e nos objetivos finalísticos da Companhia. São eles:

a) número de passageiros transportados e receita operacional; e
b) custo de pessoal.

Particularmente, suas Superintendências adotam outros indicadores pertinentes à operação do transporte metroferroviário de passageiros, que se configura em sua finalidade institucional. Nesse sentido, a Metrorec adota os seguintes indicadores de desempenho (CBTU, 2014, p. 126):

a) capacidade.km;

b) extensão da linha;
c) nº locomotivas existentes;
d) nº carros existentes;
e) nº TUEs existentes;
f) nº VLTs existentes;
g) passageiros transportados;
h) passageiros por dia útil;
i) receita operacional;
j) receita não operacional;
k) receita total;
l) custo de pessoal;
m) custo total;
n) custo unitário;
o) tarifa efetiva média;
p) quilometragem percorrida;
q) viagens realizadas;
r) produtividade energia elétrica (km/kwh);
s) taxa de cobertura plena (%);
t) regularidade (%) linha elétrica;
u) pontualidade (%) linha elétrica;
v) municípios atendidos;
w) efetivo de pessoal operacional;
x) acidentes/milhão passageiros (segurança do usuário);
y) confiabilidade do sistema;
z) confiabilidade do material rodante;
aa) taxa de ocupação.

Além destes, é realizada aferição do Grau de Satisfação dos Cidadãos-Usuários, utilizando-se, para isso, pesquisas de satisfação realizadas junto aos usuários e o próprio sistema do SIC, onde o cidadão pode manifestar sua satisfação ou insatisfação com o atendimento às suas solicitações.

Não há informações disponíveis sobre o processo de avaliação desses indicadores.

Considerando que a operadora é uma Superintendência da companhia detentora da outorga, não existem incentivos nem penalidades associados ao desempe-

nho.

3.2.5 Dimensão econômico-financeira

3.2.5.1 Custos e investimentos

3.2.5.1.1 *Custos do direito de passagem e compartilhamento*

Além do regulamento do Decreto Federal nº 1.832, de 4 de março 1996, nas legislações estaduais não foram localizadas disposições sobre direito de passagem e/ou compartilhamento diferentes das já mencionadas na parte que trata da legislação federal.

3.2.5.1.2 *Custos operacionais e de manutenção*

A seção XXVIII do glossário do Regulamento do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, doravante denominado regulamento do STPP/RMR, define custo operacional como despesas das Concessionárias ou Permissionárias para a produção dos serviços, inclusive impostos e taxas.

O regulamento do STPP/RMR relaciona as categorias de custos do sistema:

> Art. 62. Nos custos do STPP/RMR estarão incluídos:
> I - a remuneração dos concessionários e/ou permissionários;
> II - a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão ou permissão;
> III - as despesas com o gerenciamento da bilhetagem eletrônica;
> IV - os valores necessários para a gestão dos Terminais de Integração do SEI, mini terminais, estações e paradas;
> V - os valores necessários para a gestão do STPP/RMR pelo CTM; e
> VI - as gratuidades e os abatimentos já existentes no STPP/RMR.

Observa-se que essas definições de custos referem-se ao órgão gestor do Consórcio Grande Recife.

Os custos operacionais específicos para cada modal encontram-se descritos, na documentação interna da CBTU-Recife, para o modal metroferroviário e, nas planilhas das licitações de ônibus publicadas no endereço web (http://www.granderecife.pe.gov.br/web/grande-recife/edital-de-licitacao-das-linhas-de-onibus-do-stpp-rmr), para o modal ônibus.

3.2.5.1.3 *Seguros*

O artigo 47 do regulamento do STPP/RMR dispõe sobre seguros:

> Art. 47. No caso de acidente de trânsito ou de outra natureza, a Concessionária ou Permissionária fica obrigada a adotar medidas visando à imediata e adequada assistência ao seu usuário e prepostos, e no caso da existência de vítimas, afora contatar os Serviços Médicos de Urgência, Bombeiros, órgãos de trânsito e segurança pública e ainda deve adotar providências junto à Seguradora, responsável pelo Seguro de Responsabilidade Civil, bem como comunicar imediatamente após a ocorrência o fato ao CTM.
> § 1º O Seguro Responsabilidade Civil- SRC referido no caput deste artigo deverá ser contratado pela Concessionária ou Permissionária com seguradora financeiramente sólida e de reconhecida reputação, durante todo o período de vigência do Contrato de Concessão, obedecendo ao limite de cobertura determinado pelo CTM.
> § 2º O valor do SRC deve ser suficiente para assegurar a Concessionária ou Permissionária os recursos necessários para o pagamento de eventuais indenizações, de perdas e danos, custas processuais, bem como para o ressarcimento de quaisquer outros danos resultantes do desenvolvimento das atividades pertinentes à concessão ou permissão.
> § 3º É vedado a substituição do Seguro de Responsabilidade Civil por carta fiança, por esta não atender aos interesses dos usuários.

O regulamento do STPP/RMR tem uma clara preocupação com o usuário do transporte, pois exige da concessionária um seguro que seja de fácil acionamento em caso de sinistro, impedindo inclusive a utilização de outro instrumento financeiro no lugar do seguro.

3.2.5.1.4 *Responsáveis pelos custos*

O regulamento do STPP/RMR responsabiliza a concessionária pelos custos da prestação de serviço.

> Art. 21. O Concessionário ou Permissionário responde por todas as despesas decorrentes da prestação do serviço, incluindo as relativas à pessoal, operação, manutenção do veículo, pagamento de tributos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, e seguro de responsabilidade civil contra danos causados a terceiros, além dos prejuízos causados ao Poder Público e aos usuários do serviço ou a terceiros.
> § 1º Incluem-se nas despesas relacionadas no caput deste artigo às decorrentes de depredação de veículos por ocasião de eventos especiais.
> § 2º A responsabilidade de que trata o caput deste artigo não excluirá o concessionário e/ou permissionário de sofrer as penalidades previstas nos instrumentos legais de contratação e neste Regulamento.

O regulamento do STPP/RMR restringe a criação de novas isenções fiscais pelo poder concedente:

> Art. 63. Novas isenções e reduções tarifárias para o STPP/RMR só poderão ser estabelecidas através de legislação específica e com indicação da respectiva fonte de custeio.
> Art. 260 As novas isenções e as reduções tarifárias serão objeto de legislação específica, com a indicação da fonte de receita.

3.2.5.1.5 *Investimentos*

O artigo 12 – XV do regulamento do STPP/RMR determina como atribuição do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife, doravante denominado CTM, realizar investimentos, na região de atuação do CTM, necessários à continuidade, melhoria ou expansão do transporte público coletivo de passageiros.

O mesmo regulamento menciona que os investimentos deverão ser realizados por meio de aportes financeiros realizados pelos acionistas do CTM, por meio de Contrato de Rateio (Glossário IV b).

O artigo 17 da Lei Estadual nº 14.474, de 16 de novembro de 2011, descreve as possíveis destinações dos valores, apropriados pelo STPP/RMR, relativos aos bilhetes comprados antecipadamente e que perderam a validade 180 dias após a compra. O item III desse artigo indica alternativa de investimento:

> Art. 17. [...]
> III - inexistindo subsídio tarifário, desde que a conta garantia apresente saldo positivo superior a 4 (quatro) meses de arrecadação tarifária do STPP/RMR e não sendo o CTM entidade dependente, tais valores devem ser apropriados pelo CTM e devem ser utilizados unicamente para custear investimentos no STPP/RMR (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.190, de 12 de dezembro de 2013).

Segundo o código de defesa do consumidor, Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a medida do sistema de transporte, de se apropriar dos valores dos bilhetes que não forem utilizados após 180 dias, é abusiva por representar vantagem excessiva em favor da empresa, além de enriquecimento indevido.

3.2.5.2 Receitas e remuneração do capital

3.2.5.2.1 *Receitas operacionais*

Conforme o artigo 8^0 da Lei Estadual nº 14.474 de 16 de novembro de 2011, as receitas operacionais são oriundas das tarifas cobradas dos usuários e das dotações orçamentárias dos entes consorciados em favor do CTM.

No parágrafo único do artigo 8^0 da mesma lei, fica estabelecido qual o uso

que se dará ao valor arrecadado:

> Art. 8º [...]
> Parágrafo único: Os valores das tarifas a serem cobradas dos usuários devem custear e suportar, já consideradas dotações orçamentárias e subsídios tarifários referidos no caput, as seguintes despesas: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.190, de 12 de dezembro de 2013.)
> I - remuneração dos concessionários e/ou permissionários;
> II - manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão;
> III - despesas com o gerenciamento da bilhetagem eletrônica;
> IV - gerenciamento das receitas e pagamentos comuns aos sistemas descritos no art. 5º;
> VI - gestão dos Terminais de Integração do SEI, mini terminais, estações e paradas, desde que não suportadas tais despesas por dotações orçamentárias de quaisquer dos entes consorciados e que a conta garantia de tarifas apresente saldo positivo superior ao valor do subsídio tarifário previsto ou efetivamente destinado para o exercício de 2014, reajustado anualmente pelo IPCA; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.190, de 12 de dezembro de 2013.)
> VII - gratuidades e abatimentos.

O regulamento do STPP/RMR apresenta as fontes de receita do consórcio:

> Art. 262. São fontes de remuneração das Concessionárias e das Permissionárias as receitas do STPP/RMR oriundas das tarifas pagas pelos usuários, da comercialização dos bilhetes, transferências dos entes consorciados do CTM ou outras fontes.

O mesmo regulamento descreve a estrutura e receitas das contas do STPP/RMR:

> Art. 269. O gerenciamento da receita operacional do STPP/RMR será realizado pelo CTM através de uma Conta Gráfica das Receitas do STPP/RMR, que se apoiará em cinco outras contas: a primeira administrará a venda antecipada de passagens inteiras, pagas em espécie, a segunda administrará a venda antecipada do Vale Transporte e Vale-Comuns a terceira a venda antecipada de passes estudantis, a quarta as receitas extra-tarifárias e a quinta as transferências dos sócios do CTM. A primeira, segunda e terceira contas se utilizarão do mecanismo da bilhetagem eletrônica.
> Art. 270 São receitas da Conta Gráfica:
> I - a tarifa paga em espécie pelos usuários nos ônibus, terminais do SEI ou nas Estações do TRO;
> II - os numerários representados pelo valor global de passagens estudantis, vales-transporte e vales comuns comercializados pelo CTM e recebidos pelas Concessionárias ou Permissionárias do STPP/RMR. Estes valores serão repassados para cada conta específica administradora dos vales-transporte, dos vales-inteiros e dos passes estudantis para Conta Gráfica das Receitas do STPP/RMR;
> III - receitas extra-tarifárias; e
> IV - transferências dos sócios do CTM, a título de subsídio aos usuários, para fazer face as despesas de custeio do STPP, tais como: os custos de manutenção dos terminais, miniterminais e paradas, despesas com os siste-

> mas inteligentes e bilhetagem eletrônica.
>
> Art. 271 As receitas das contas que administrarão a venda antecipada do Vale Transporte, a venda de antecipada de passagens inteiras e a venda antecipada de passes estudantis, todas se utilizando do mecanismo da bilhetagem eletrônica, provêm da venda antecipada de créditos de passagens de cada tipo de passagem acima especificado.
>
> Art. 275. A título de pagamento da Taxa de Gestão do Sistema, o CTM irá deduzir da Conta Gráfica das Receitas do STPP/RMR a quantia correspondente a 5% do valor obtido pelo produto de todos os Passageiros Transportados Equivalentes com Integração - PTEI das linhas do STPP/RMR, no ano anterior, pela respectiva tarifa da linha sem isenções e abatimentos.
> § 1º O PTEI é o número de Passageiros Equivalente Catracado da linha-PEC somado ao número de Passageiros Integrados que acessam a mesma Linha, no interior dos Terminais de Integração, sem pagamento de nova passagem, oriundos das outras Linhas do SEI.
> § 2º A Taxa de Gestão do Sistema comporá os recursos próprios do Consórcio e será a destinada ao custeio do CTM.

As contas separadas segundo as origens das receitas ajudam a gerenciar o sistema, por meio da alocação correta de cada recurso necessário para captação da receita. Também serve para identificar as concentrações dos tipos de entrada de receita por local e, se for o caso, criar um plano de ação para corrigir eventuais distorções. Por exemplo se existir uma região em que a entrada da receita é maciçamente em espécie, pode-se criar um plano de incentivo para mudar para a bilhetagem eletrônica.

3.2.5.2.2 *Receitas alternativas*

Segundo o artigo 24 do regulamento do STPP/RMR, as receitas alternativas pertencem ao poder concedente:

> Art. 24. As receitas oriundas da exploração de atividades alternativas, acessórias, complementares ou relacionadas a projetos associados aos serviços do STPP/RMR, pertencem ao Poder Concedente, cabendo a ele a implementação dos empreendimentos pertinentes, para a utilização na melhoria dos serviços do STPP/RMR e na modicidade tarifária.

O artigo 315 do mesmo regulamento confere ao CTM a administração das receitas de publicidade:

> Art. 315. A publicidade nos veículos e equipamentos urbanos do STPP/RMR serão definidos, licitados e administrados pelo CTM, obedecendo às normas estabelecidas nas Leis Federais 8.666/93 e 8987/95 e não poderá acarretar prejuízo à execução dos Contratos de Concessão e Permissão existentes no STPP/RMR.
> Parágrafo único. A publicidade referida no caput deste artigo deverá obede-

> cer às disposições regulamentares estabelecidas sobre o assunto no Contrato de Concessão ou Permissão e Manual de Operação.

3.2.5.2.3 *Receitas acessórias*

No regulamento do STPP/RMR, encontram-se as seguintes disposições sobre receitas acessórias:

> Art. 23. O CTM fará a licitação, através de procedimento licitatório específico, nos termos das Leis Federais nº 8.666/93 e 8.987/95, da exploração de todos os serviços acessórios relacionados ao serviço de transporte público e os gerenciará.
> § 1º Para os fins dispostos no caput deste artigo, entende-se como atividades acessórias e complementares aquelas que possam ser suprimidas, sem que isto descaracterize ou afete o objeto da concessão do STPP/RMR.
> § 2º Qualquer prestação de outros serviços públicos municipais ou atividades alternativas, acessórias complementares ou relacionadas a projetos associados aos serviços do STPP/RMR, terá de obter autorização expressa e prévia do CTM, nos termos das Leis Federais nºs 8.666/93 e 8.987/95.

O artigo 24 do regulamento do STPP/RMR, descrito no item de receitas alternativas, também se aplica para as receitas acessórias.

3.2.5.2.4 *Subsídios*

Os subsídios podem ser aplicados nos casos em que as tarifas fixadas pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano, doravante denominado CSTM , forem insuficientes para cobrir os custos operacionais do STPP/RMR. Nesses casos, o CSTM, deverá indicar quem subsidiará os déficits. (parágrafo único do art. 62 do regulamento do STPP/RMR). Os subsídios também são utilizados para fazer face às despesas de custeio do STPP, como custos de manutenção dos terminais, miniterminais e pontos de paradas, despesas com os sistemas inteligentes e bilhetagem eletrônica. Os subsídios serão pagos pela Conta Gráfica das Receitas do STPP/RMR (art. 270, IV, do regulamento do STPP/RMR).

3.2.5.2.5 *Utilização e exploração das estações ferroviárias*

Não foram localizados nas legislações disposições específicas sobre taxas de embarque.

Com relação à exploração das estações, aplicam-se as disposições do artigo 307 do regulamento do STPP/RMR que determina que “toda e qualquer atividade comercial desenvolvida na área do terminal ficará restrita às determinações e crité-

rios definidos pelo CTM".

3.2.5.2.6 *Remuneração dos fatores de produção*

Os artigos do regulamento do STPP/RMR de 2012, descrevem a regulação da STPP/RMR acerca da remuneração das concessionárias e permissionárias, responsáveis pela produção do sistema de transportes da Região Metropolitana do Recife:

> Art. 261 O modelo de remuneração dos serviços prestados pelas Concessionárias ou Permissionárias será definido pelo CTM, de conformidade com o Manual de Operação, com as normas e instruções complementares, devidamente aprovadas pelo CSTM e incluídas nos contratos de concessão e permissão firmados.
>
> Art. 262 São fontes de remuneração das Concessionárias e das Permissionárias as receitas do STPP/RMR oriundas das tarifas pagas pelos usuários, da comercialização dos bilhetes, transferências dos entes consorciados do CTM ou outras fontes.
>
> Art. 263 As Concessionárias serão remuneradas pelo CTM, quinzenalmente, por cada lote de linhas, em função da prestação dos serviços do STPP/RMR, com base no Preço de Remuneração ao Operador - PRO, valor monetário proposto pelo Licitante Vencedor para remunerá-lo, por Passageiro Transportado Equivalente com Integração - PTEI, em contrapartida à prestação dos serviços do STPP/RMR, de acordo com o estabelecido no seu Contrato de Concessão, neste Regulamento e no Manual de Operação.
>
> Art. 265 Os permissionários dos serviços complementares ou locais serão remunerados, quinzenalmente, através da receita arrecadada proveniente da tarifa paga pelo usuário e da receita do resgate dos créditos recebidos em Vale Transporte e Passes Estudantis registrados na catraca e acompanhados pelo Sistema de Controle da Bilhetagem Eletrônica - SCBE, tudo de acordo com os índices operacionais definidos pelo Regulamento e Manual de Operação e pela efetiva realização do serviço, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
> Parágrafo único. O CTM poderá utilizar o Serviço Complementar para o atendimento aos usuários através de linhas sociais, remunerando o permissionário pelo produto entre o custo/km, definido pelo CTM, através de uma planilha de custos específica para cada tipo de veículo, e a quilometragem por ele rodada em cada linha no período de apuração.
>
> Art. 266 O Preço de Remuneração ao Operador - PRO será reajustado, anualmente, pelo Índice de Preço ao Consumidor - IPCA divulgado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV.
> § 1º O reajuste da remuneração dos concessionários não implicará, necessariamente, em reajuste das tarifas cobradas dos usuários.
> § 2º O reajuste da remuneração, no caso do Serviço Complementar, será procedido sempre que houver aumento da tarifa cobrada aos usuários.
>
> Art. 267 Os custos por quilômetro de cada Concessionária ou Permissionária serão calculados e acompanhados pelo CTM, principalmente com os seguintes objetivos:

> I - acompanhar os índices de custos estabelecidos através do Fluxo de Caixa no Contrato de Concessão comparando-os com os custos calculados em planilha tarifária própria do CTM; e
> II - subsidiar as análises de revisão das tarifas dos Contratos de Concessão ou Permissão, quando necessário.
>
> Art. 268 As Concessionárias ou Permissionárias deverão fornecer, nos prazos estabelecidos pelo CTM, os dados técnicos e econômicos relativos aos seus serviços, de acordo com os modelos requeridos pelo CTM no Processo Licitatório e nos seus Contratos de Concessão ou Permissão.

Portanto a tarifa é o remunerador do capital empregado pelas concessionárias na estrutura de transporte.

3.2.5.2.7 *Destinação dos recursos arrecadados de penalidades pecuniárias*

O artigo 200 do regulamento do STPP/RMR descreve os procedimentos do recolhimento de multas pelo CTM e suas destinações.

> Art. 200 Verificando ser cabível a aplicação da pena de multa deverá o CTM comunicar a Concessionária ou Permissionária para que esta efetue o seu pagamento.
> Parágrafo único. As multas deverão ser pagas em moeda corrente nacional pelos autuados em estabelecimentos bancários credenciados pelo CTM, ou em sua própria sede, no prazo máximo de 08 (oito) dias úteis a contar da data em que a infratora tomar conhecimento do auto de infração.
> § 1º O atraso no pagamento de multa, com prazo superior a 30 (trinta) dias, impedirá a tramitação de qualquer requerimento ou solicitação por parte da Concessionária ao CTM.
> § 2º Na eventualidade de não pagamento das multas referidas neste artigo, o CTM poderá:
> I- descontar os valores devidos da remuneração devida à Concessionária, no limite em que não comprometa a operação do serviço; e
> II- executar a Garantia de Desempenho Operacional ou cobrar a multa judicialmente, via execução, nos termos da legislação específica.
> § 3º O valor correspondente ao pagamento das multas será revertido para melhoria do STPP/RMR, através da Conta Gráfica das Receitas do STPP/RMR.

O valor das multas é revertido para o próprio sistema de transportes. Vale ressaltar que a concessionária não tem como deixar de pagar a multa, pois conforme estabelecido no regulamento, os valores das penalidades podem ser abatidos dos valores a serem pagos à concessionária pelos serviços prestados.

3.2.5.3 Equilíbrio econômico-financeiro do contrato

Várias disposições legislativas e normativas, citadas a seguir, fazem referência ao equilíbrio econômico financeiro dos contratos

Lei nº 14.474, de 16 de novembro de 2011

Art. 8º Compete ao CSTM, considerados dotações orçamentárias dos entes consorciados em favor do CTM e eventuais subsídios tarifários instituídos por quaisquer dos entes consorciados, nos termos do art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, fixar, a partir de proposta do CTM fundada nos custos e no número estimado de usuários pagantes do STPP/RMR pagantes, as tarifas a serem cobradas. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.190, de 12 de dezembro de 2013.)
Parágrafo único. Os valores das tarifas a serem cobradas dos usuários devem custear e suportar, já consideradas dotações orçamentárias e subsídios tarifários referidos no caput, as seguintes despesas: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.190, de 12 de dezembro de 2013.)
[...]
II - manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão;

Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007

Art. 3º Compete ao Conselho Superior de Transporte Metropolitano:
I - fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;

Regulamento do STPP/SMR

Art. 7º Caberá ao CSTM:
I - fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária, que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários, por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;

Art. 10. São objetivos do CTM:
I - promover a eficiência e o equilíbrio econômico-financeiro do STPP/RMR, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CSTM;

Art. 11. São ainda objetivos específicos do CTM:
IV - outorgar concessão, permissão ou autorização para a prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros na RMR, realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários à efetivação das referidas delegações, bem como gerir os contratos e atos administrativos delas decorrentes, exercendo todos os poderes legais e regulamentares que lhe forem conferidos, procedendo, também, aos reajustes e revisões para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, submetendo à deliberação do CSTM as matérias especificadas em lei e no seu contrato social;

Art. 20. Sempre que não forem alteradas as condições do contrato considera-se mantido seu equilíbrio econômico financeiro.

Art. 207. Poderá ser adotado procedimento de solução amigável de divergências contratuais, com fundamento no artigo 23, inciso XV, da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, exclusivamente para dirimir controvérsias, entre o CTM e a Concessionária e a Permissionária, relativas a situações de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou de divergências de nature-

> za técnica nas atividades da função de operação, quando não houver meio específico contratualmente e previamente definido.

Embora existam vários normativos disciplinado sobre o assunto não existe uma metodologia estabelecida tanto para o pedido de revisão do equilíbrio como para o cálculo do valor necessário para restabelecer o equilíbrio do contrato.

3.2.5.3.1 *Cálculo tarifário e precificação*

O regulamento do STPP/RMR estabelece a política tarifária:

> Art. 59. A política tarifária do STPP/RMR é orientada pelas seguintes diretrizes:
> I - promoção da equidade no acesso aos serviços;
> II - melhoria da eficiência na prestação dos serviços;
> III - colaboração para a ocupação equilibrada do território metropolitano;
> IV - contribuição para o custeio da operação dos serviços;
> V - simplicidade de compreensão da estrutura tarifária pelo usuário; e
> VI - modicidade da tarifa ao usuário.
>
> Art. 60. As tarifas cobradas aos usuários para a utilização dos serviços do STPP/RMR são definidas pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano - CSTM e homologadas pela ARPE, com base em proposta elaborada pelo CTM, em função dos custos do STPP/RMR e do número de passageiros pagantes, conforme o disposto neste Regulamento, no Manual de Operação do STPP/RMR e em normas complementares específicas sobre o assunto.
>
> Art. 61. O CTM estabelecerá o procedimento para a elaboração de proposta da tarifa a ser cobrada aos usuários, através do Manual de Operações ou normas complementares, obedecendo aos critérios para reajustes e revisões estabelecidos nos Contratos dos Concessionários e/ou Permissionários
>
> Art. 64. A política tarifária do STPP/RMR deve viabilizar a obtenção dos seguintes objetivos:
> I - cobrir o custo operacional do STPP/RMR;
> II - melhorar as oportunidades de deslocamentos para grupos menos favorecidos da sociedade;
> III - ampliar a acessibilidade por meio da integração tarifária nas redes de transporte;
> IV - participar na fixação e alcance de metas econômicas e operacionais, que concorram para a redução de custos do STPP/RMR e a inclusão social;
> V - aumentar a utilização da capacidade instalada do STPP/RMR;
> VI - facilitar a aquisição antecipada de passagens pelos usuários;
> VII - reduzir fraudes e evasão; e
> VIII - cooperar no alcance de objetivos ambientais e urbanísticos da RMR.
>
> Art. 65. Com a finalidade de melhor atingir as diretrizes e os objetivos fixados, o CTM poderá desenvolver estudos específicos para aperfeiçoar a política tarifária.
>
> Art. 67. A fixação da estrutura tarifária do STPP/RMR deverá obedecer as seguintes diretrizes:
> I - os valores tarifários no STPP/RMR devem permitir subsídios entre as di-

> versas linhas, criar serviços sociais e estabelecer a modicidade das tarifas, observando o equilíbrio econômico-financeiro do Sistema;
> II - os valores tarifários das linhas devem ser definidos em função das extensões e das características operacionais de cada uma delas;
> III - os valores tarifários das linhas do Sistema Estrutural Integrado levarão em conta além das extensões e das características operacionais de cada uma delas, o deslocamento completo de ida e volta considerando o trecho alimentador e o troncal;
> IV - os deslocamentos realizados a partir de linhas do Sistema Estrutural Integrado devem ter tarifas mais atrativas do que as definidas para o Sistema Complementar, de forma a motivar os usuários a utilizarem o SEI;
> V - quando da substituição de linhas do Sistema Complementar por linhas do SEI, as novas linhas devem permitir para os usuários ganhos operacionais e sempre que possível também ganhos tarifários; e
> VI - integração tarifária entre linhas do Sistema Complementar deverão praticar um valor imediatamente superior ao da maior tarifa envolvida, ou sem complementação tarifária caso não haja tarifa superior das linhas envolvidas

O Sistema Integrado do STPP/RMR apresenta quatro classes de tarifas para o sistema de ônibus, referentes aos anéis radiais A, B, C e G. Os valores das tarifas são propostos pelo CTM, segundo critérios técnicos, contratuais, de equilíbrio econômico financeiro e de modicidade da tarifa. Após definidos devem ser aprovados pelo CSTM e homologados pela Arpe. O cálculo das tarifas do sistema metroferroviário Metrorec é definido pelo Governo Federal.

A sistemática de cobrança das tarifas no Sistema Estrutural Integrado (SEI) é peculiar e pode introduzir distorções na cobertura das operações pelas tarifas. Num percurso com integração, o usuário só paga o valor da tarifa do transportador em que inicia a viagem (o valor é destinado a esse transportador). Nos casos em que o usuário utiliza dois meios de transporte, a tarifa remunera um meio na ida e o outro na volta. Mas no caso do usuário utilizar três ou mais meios de transporte, o sistema deixará de remunerar os meios intermediários dos percursos.

3.2.5.3.2 *Revisão e reajuste dos preços e tarifas*

A exemplo das outras regiões analisadas os critérios para os reajustes estão claramente definidos:

> Art. 266. O Preço de Remuneração ao Operador - PRO será reajustado, anualmente, pelo Índice de Preço ao Consumidor - IPCA divulgado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV.
> § 1º O reajuste da remuneração dos concessionários não implicará, necessariamente, em reajuste das tarifas cobradas dos usuários.
> § 2º O reajuste da remuneração, no caso do Serviço Complementar, será procedido sempre que houver aumento da tarifa cobrada aos usuários.
>
> Art. 267. Os custos por quilômetro de cada Concessionária ou Permissioná-

> ria serão calculados e acompanhados pelo CTM, principalmente com os seguintes objetivos - acompanhar os índices de custos estabelecidos através do Fluxo de Caixa no Contrato de Concessão comparando-os com os custos calculados em planilha tarifária própria do CTM; e
> II - subsidiar as análises de revisão das tarifas dos Contratos de Concessão ou Permissão, quando necessário.

Entretanto a metodologia para a revisão não está explicitada e carece de uma regulação mais detalhada.

3.2.5.3.3 *Gratuidade e descontos*

A Lei Estadual nº 11.519, de 5 de janeiro de 1998 estabelece critérios para concessão de gratuidade no transporte público de passageiros em todo o território do Estado de Pernambuco:

> Art. 3º O Sistema de Transporte Público de Passageiros não poderá subsidiar a gratuidade ou abatimento no preço da passagem, exceto para os seguintes benefícios de natureza social já concedidos: (Redação alterada pelo art.1º da Lei nº 13.493, de 1 de julho de2008).
> I - aos maiores de 65 anos, em cumprimento à determinação contida no parágrafo segundo do art. 23 da Constituição Federal, que concede gratuidade nos transportes urbanos e intermunicipais;
> II - aos estudantes residentes nos municípios da Região Metropolitana do Recife, em cumprimento à Lei Estadual de nº 5.703/65, que concede abatimento de 50% (cinqüenta) por cento sobre o preço de passagens; e
> III - aos deficientes físicos, em cumprimento à Lei nº 15.582/92, no âmbito do Município do Recife.
> IV - aos pacientes crônicos renais e transplantados. (Acrescido pelo art. 5º da Lei nº 12.115, 3 de dezembro de 1991).

A Lei Estadual nº 14.916, de 18 de janeiro de 2013, concede gratuidade às pessoas com deficiência, para viajarem nos veículos do STPP/RMR, ao assim dispor:

> Art. 1º É assegurada, às pessoas com deficiência, na forma, nos limites e sob as condições estabelecidas nesta Lei, a gratuidade das passagens em transportes coletivos no âmbito das linhas integrantes do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR.
> § 1º O beneficiário da gratuidade assegurada por esta Lei será identificado por meio do Vale Eletrônico Metropolitano de Livre Acesso ao STPP/RMR.
> § 2º A gratuidade assegurada por esta Lei não é extensiva às linhas de transportes opcionais do STPP/RMR.
> § 3º A gratuidade das pessoas com deficiência não é cumulativa com outros benefícios de gratuidade total e/ou parcial, concedidos para o acesso aos veículos do STPP/RMR, devendo, em caso de duplo benefício, ser validado prioritariamente o Vale Eletrônico Metropolitano de Livre Acesso, salvo manifestação expressa do beneficiário em favor da outra gratuidade concedida através de formulário próprio. (Acrescido pelo art. 1° da Lei nº 15.552, de 14

> de julho de 2015).
> § 4º Na hipótese do duplo benefício ser caracterizado pela gratuidade cumulativa concedida aos idosos, o Vale Eletrônico Metropolitano de Livre Acesso será cancelado, preservando-se apenas a gratuidade pela condição de idoso, nos termos da lei. (Acrescido pelo art. 1° da Lei nº 15.552, de 14 de julho de 2015).
> § 5º É assegurada a extensão do benefício da gratuidade a 01 (um) acompanhante da pessoa com deficiência, desde que necessite de ininterrupta assistência, devidamente comprovada e justificada em laudo de equipe de saúde de que trata o inciso VI do § 2º do art. 2º. (Acrescido pelo art. 1° da Lei nº 15.552, de 14 de julho de 2015).

O artigo 2º da Lei Estadual nº 14.916, de 18 de janeiro de 2013, define os diversos tipos de deficientes físicos, auditivos, visuais e intelectuais, que têm direito à gratuidade.

O artigo 31 XVI do regulamento do STPP/RMR estabelece como direito dos usuários, “transportar sem pagamento, crianças de até 6 (seis) anos, desde que não ocupem assentos”.

3.2.5.3.4 Integração tarifária

O regulamento do STPP/RMR define no Artigo 12 – XII, como atribuição do CTM “gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas, redistribuindo as receitas entre as concessionárias ou permissionárias, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados”

> Art. 68. As integrações tarifárias têm como objetivos:
> I - propiciar uma redução no custo de deslocamento dos usuários, através da racionalização do STPP/RMR e a conseqüente redução de custos do mesmo;
> II - possibilitar a acessibilidade a serviços, pólos ou pontos de interesse dos usuários, quando não for viável a criação de uma linha direta; e
> III - ampliar a mobilidade do STPP/RMR, permitindo a utilização de sua rede de linhas, através de um sistema estruturalmente integrado.
>
> Art. 69. As integrações tarifárias podem ser realizadas entre os diversos modais existentes no STPP/RMR, através do pagamento das passagens em espécie ou cartões eletrônicos, podendo ser feitas em terminais fechados, estações ou pontos de integração determinados pelo CTM.

3.2.5.4 Benefícios e prejuízos socioeconômicos

Os objetivos apresentados no regulamento do STPP/RMR de 2012 e os objetivos do Conselho Superior de Transporte Municipal são no sentido de uma política tarifária que promova equidade de acesso aos serviços, melhoria da eficiência de

prestação dos serviços, colaborar para a ocupação do espaço metropolitano e garantir a modicidade da tarifa. Esses objetivos, apesar de citados, não possuem metodologia de mensuração ou índices de avaliação.

3.2.6 Dimensão operacional e tecnológica

Não foram encontrados normativos referentes à operação e tecnologia ferroviárias na RM do Recife.

3.2.7 Dimensão ambiental

Antes da análise dos grupos de interesse para a dimensão ambiental na RM em questão, é importante ater-se às observações que seguem.

A Lei Complementar Federal nº 14/1973 define, em seu artigo 1º, § 4º, que a Região Metropolitana do Recife constitui-se nos municípios de: Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

No mesmo sentido, a Lei Complementar Estadual nº 10/1994 dispõe sobre a Região metropolitana do Recife (RMR). Entende, em seu artigo 1º, caput, que tal Região:

> Art. 1º [...] é a unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de Abreu e Lima; Cabo de Santo Agostinho; Camaragibe; Igarassu; Ipojuca; Ilha de Itamaracá; Itapissuma; Jaboatão dos Guararapes; Moreno; Olinda; Paulista; Recife e São Lourenço da Mata, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, a RMR é constituída com o escopo de representar uma unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural, para integração da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

O âmbito metropolitano é compreendido no território abrangido pela RMR, abrangendo a Cidade Metropolitana e a Zona Rural, sendo que a Cidade Metropolitana é “o conjunto de áreas urbanizada, conturbado ou não, dentro do âmbito metropolitano” (art. 3º I a III).

Sobre as funções públicas de interesse comum, vale mencionar que estas consistem no planejamento, em nível global ou setorial, de questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais, com campos de atuação predefinidos em Lei (art. 3º, V, “a”). Verifica-se que estão entre os referidos campos, entre outros,

conforme prevê o artigo 3º, parágrafo único, I, IV, V e XI:

a) o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;
b) a infraestrutura econômica relativa às ferrovias;
c) o sistema de transportes e tráfego de pessoas; e
d) o controle da qualidade ambiental.

Ainda, para alcançar o interesse metropolitano e de apoio aos agentes responsáveis pelas referidas funções públicas de interesse comum, a Lei institui o Sistema Gestor Metropolitano (SGM). Como órgão que compõe o SGM e a secretaria de Planejamento do Estado, há o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm) (art. 6º, caput e I).

Ressalta-se que o Estado de Pernambuco possui a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), que, conforme a Lei Estadual nº 14.249/2010, tem por finalidade promover a melhoria e garantir a qualidade do meio ambiente do Estado, visando ao desenvolvimento sustentável. A Agência é vinculada à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade.

O Estado de Pernambuco, ademais, conta com a Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal (EPTI), que faz a gestão do transporte público intermunicipal e é responsável pelo planejamento, operação e fiscalização das linhas que interligam as cidades entre si, bem como à capital (Recife)[75].

3.2.7.1 Licenciamento ambiental

3.2.7.1.1 *Regime jurídico do licenciamento, exigências, tipo de licenças e fases do processo*

Conforme dispõe a Lei Estadual nº 14.249/2010, é competência da CPRH a concessão de licenças e autorizações ambientais, bem como exigir e aprovar os estudos de Avaliação de Impactos Ambientais (art. 3°, II), de modo que os empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento ambiental são assim definidos:

> Art. 4° A localização, construção, instalação, ampliação, recuperação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento da Agência, sem pre-

[75]Disponível em: <http://www.pe.gov.br/orgaos/epti-empresa-pernambucana-de-transporte-intermunicipal/>.

juízo de outras licenças legalmente exigíveis.

De acordo com o § 2º do artigo 4º, a Agência pode, mediante Instrução Normativa, estabelecer parâmetros e critérios para classificação dos empreendimentos e atividades efetiva e potencialmente poluidores. E nesta esteira, a Instrução Normativa nº 4/2012 da CPRH utiliza os mesmos critérios da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do IBGE, classificando a atividade/serviço de acordo com seu potencial degradante em Pequenas, Médias e Grandes para a determinação da taxa de análise dos processos de licenciamento ambiental. Os Quadros 1.23 a 1.25, extraídos da Instrução, abordam os Potenciais relativos direta e indiretamente ao transporte ferroviário de passageiros:

Quadro 1. 23 – Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos

331 MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	
3315-5 MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO DE VEÍCULOS FERROVIÁRIOS	
3315-5/00 Manutenção e reparação de veículos ferroviários	G

Fonte: Pernambuco, 2012.

Quadro 1. 24 – Transporte ferroviário e metroferroviário

491 TRANSPORTE FERROVIÁRIO E METROFERROVIÁRIO	
4912-4 TRANSPORTE METROFERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS	
4912-4/00 Transporte metroferroviário de passageiros	M

Fonte: Pernambuco, 2012.

Quadro 1. 25 – Atividades auxiliares dos transportes terrestres

522 ATIVIDADES AUXILIARES DOS TRANSPORTES TERRESTRES	
5222-2 TERMINAIS RODOVIÁRIOS E FERROVIÁRIOS	
5222-2/00 Terminal de passageiros	Anexo Lei nº 14.249/10 – 13.6
Até 500 m²	M
Acima de 500 a 1.000 m²	M
Acima de 1.000 a 5.000 m²	M
Acima de 5.000 m²	M

Fonte: Pernambuco, 2012.

A Lei Estadual, em seu artigo 7º, prevê que o licenciamento dependerá de EIA/RIMA, conforme a legislação federal analisada previamente.

Define como instrumentos do licenciamento ambiental da CPRH a LP, LI, LO, Autorização ambiental (AA), Licença simplificada (LS) e Consulta prévia (CP). O artigo 8º traz essa definição, bem como o cabimento de cada licença:

> Art. 8º A Agência, no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá os seguintes instrumentos de licenciamento ambiental:
> I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprova sua concepção e localização, atestando sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, observadas as diretrizes do planejamento e zoneamento ambiental e demais legislações pertinentes;
> II - Licença de Instalação (LI) - autoriza o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, das quais constituem motivo determinante;
> III - Licença de Operação (LO) - autoriza o início da atividade, do empreendimento ou da pesquisa científica, após a verificação do efetivo cumprimento das medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação, conforme o disposto nas licenças anteriores;
> IV - Autorização Ambiental (AA) - autoriza, precária e discricionariamente, a execução de atividades que possam acarretar alterações ao meio ambiente, por curto e certo espaço de tempo, que não impliquem impactos significativos, sem prejuízo da exigência de estudos ambientais que se fizerem necessários;
> V - Licença Simplificada (LS) - concedida para localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades de pequeno potencial poluidor ou degradador conforme regulamentação.
> VI - Consulta Prévia (CP) - ato administrativo através do qual o órgão de gestão
> ambiental fornece as orientações iniciais para o empreendedor que pretende solicitar o licenciamento ambiental.

É importante observar os prazos de validade de cada licença, que estão todos dispostos no artigo 13 da Lei em questão. Confira-se:

> Art. 13. [...] I - o prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 05 (cinco) anos;
> II - o prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 4 (quatro) anos.
> III - o prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 01 (um) ano e, no máximo,10 (dez) anos;
> IV - o prazo de validade da Licença Simplificada (LS) deverá ser no mínimo de 02 (dois) anos e no máximo de 06 (seis) anos;

Em suma, portanto, a Licença Prévia não admite validade superior a cinco anos; a Licença de Instalação não pode ultrapassar quatro anos; a Licença de operação deve ser de, no mínimo, um ano e não deve exceder dez anos; enquanto a Licença Simplificada vai de no mínimo dois e no máximo seis anos; e finalmente a Autorização Ambiental, que não pode ultrapassar o período de um ano. O artigo 14 ainda prevê a possibilidade de prorrogação das Licenças Prévias e de Instalação, desde que o somatório dos prazos de licença concedida não ultrapasse os limites estabelecidos no artigo 13.

Nesse sentido, a Licença de Operação pode ser renovada sucessivas vezes, desde que o somatório dos prazos das renovações também não ultrapassem o limite estabelecido no artigo 13 (art. 15, § 2°).

Embora a Lei Estadual nº 14.249/2010 seja generalista no que tange às licenças ambientais, a Instrução Normativa nº 4/2012 da CPRH especificamente dispõe sobre o transporte ferroviário de passageiros e o classifica, incluindo ainda atividades auxiliares desse empreendimento. Ambos os normativos são aplicáveis nesta dimensão.

3.2.7.1.2 *Competência*

Segundo o artigo 2º, IV da Lei Estadual nº 14.249/2010, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, é de competência da CPRH licenciar ambientalmente as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, que se incluam na RMR. Ainda, o artigo 3º, I, prevê que também é atribuição da CPRH “conceder licenças e autorizações ambientais, bem como exigir e aprovar estudos relativos à Avaliação de Impactos Ambientais”.

A mesma Lei, em seu artigo 36, entende que

> caberá aos municípios o licenciamento [...] dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Para poderem exercer a competência no que tange ao licenciamento ambiental, os municípios devem atender aos requisitos do artigo 37, quais sejam:

> Art. 37. [...]
> I - ter estrutura organizacional específica na área de meio ambiente;
> II - possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados para desempenho das ações de análise e monitoramento;

> III - possuir em seus quadros servidor público para exercício da atividade de fiscalização ambiental;
> IV - possuir lei específica para o licenciamento e fiscalização ambiental;
> V - implementar o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social;
> VI - criar um Fundo Municipal de Meio Ambiente para recebimento dos recursos financeiros originados das penalidades pecuniárias de multas por infração ambiental.

Caso não preencham todos os requisitos, caberá à CPRH proceder o licenciamento.

Por fim, ressalta-se que não há regulamentação expressa que trate do transporte ferroviário. Por isso, é necessário que o responsável pela atividade atenha-se aos dispositivos supramencionados para a correta definição de competências na RMR.

3.2.7.1.3 *Compensação ambiental*

Cabe, no âmbito do licenciamento ambiental, analisar a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Pernambuco nº 4/2010, que tem por objetivo específico estabelecer metodologia para gradação de impactos ambientais (Quadro 1.26 e Tabelas 1.1 e 1.2), e a partir disso, fixar e aplicar a compensação ambiental.

Assim sendo, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerados pela CPRH com fundamento no EIA e respectivo RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação (art. 2°). A determinação da incidência de compensação ambiental deve ser definida na fase de licença prévia (art. 4°).

Cabe então ao empreendedor, para subsidiar a elaboração do Termo de Compromisso, apresentar para a Câmara Técnica de Compensação da CPRH o Valor de Referência, o cálculo do Grau de Impacto e o valor da compensação ambiental, de acordo com o Quadro 1.26 (art. 6°).

Quadro 1. 26 – Fator de relevância dos significativos impactos ambientais nos indicadores ambientais, componente do cálculo do grau do impacto ambiental

(continua)

Indicadores ambientais		Fator de relevância valoração (%)
Ocorrência de espécies de flora ameaçadas de extinção, raras, endêmicas, novas e vulneráveis.		0,1000
Ocorrência de espécies de fauna ameaçadas de extinção, raras, endêmicas, novas e vulneráveis.		0,1000
Interrupção da circulação da ictiofauna migratória, sem adoção de mecanismos apropriados, comprovadamente eficazes.		0,0500
Interrupção da circulação da fauna nativa terrestre ou de corredores de fauna.		0,0050
Interferência em áreas de reprodução, de pousio ou distúrbios de rotas migratórias.		0,0050
Supressão da vegetação nativa, acarretando fragmentação de habitats com perda de conectividade estrutural e funcional.		0,2000
Introdução ou facilitação de espécies alóctones (invasoras).		0,3000
Alteração na dinâmica de vetores de endemias de forma direta ou indireta.		0,0050
Alteração de ecossistemas especialmente protegidos e em áreas de patrimônio espeleo-paleontológico	Caatinga, Mata Atlântica, Restinga, Zona Costeira, Matas Ciliares, Manguezal	0,1000
	Cavernas, abrigos e sítios paleontológicos	0,0300
	Outras áreas frágeis ou de interesse ambiental especial declaradas pelo Poder Público	0,0300
Interferência em Parques, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas e Reservas	Até 5 km ou na Zona de amortecimento	0,1000
	> 5 km até 10 km, quando não tiver zona de amortecimento definida	0,0500
Interferência em Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre	Até 5 km ou na Zona de amortecimento	0,0300
	> 5 km até 10 km, quando não tiver zona de amortecimento definida	0,0100
Interferência em áreas prioritárias para a conservação conforme o Atlas da Biodiversidade de Pernambuco.	Importância Biológica Extrema	0,1000
	Importância Biológica Muito Alta	0,0700
	Importância Biológica Alta	0,0500
Alteração de regime hidráulico de jusante		0,0001
Interrupção da drenagem natural		0,0005
Alteração da qualidade físico-química da água		0,0500
Alteração do regime hidrodinâmico (alteração de vazão, modificação pulso de cheia, etc.)		0,0050
Rebaixamento ou soerguimento de aqüíferos ou águas superficiais	Aqüífero granular ou sedimentar	0,0100
	Aqüífero cristalino ou fissural	0,0500
	Aqüífero cárstico	0,0400
Interferência em paisagens notáveis		0,0700
Alteração nas características físico-químicas do ar		0,0005
Alteração nas características físico-químicas do solo		0,0002
Alteração na erodibilidade natural do solo		0,0050
Emissão de gases de efeito estufa		0,0007
Emissão de sons e ruídos residuais		0,0010

Quadro 1.26 – Fator de relevância dos significativos impactos ambientais nos indicadores ambientais, componente do cálculo do grau do impacto ambiental

(conclusão)

Indicadores ambientais	Fator de relevância valoração (%)
Ocorrência de desapropriação e reassentamento de população	0,2000
Ocorrência de comunidades tradicionais	0,2000
Ocorrência de risco de danos à saúde pública	0,1000
Interferência nos costumes e na cultura local	0,0700
Geração de êxodo populacional intenso	0,0500
Geração de surto populacional	0,0500
Interferência no patrimônio histórico	0,0400
Ocorrência de risco de acidentes para a população	0,0300
Interferência no trânsito habitual da população	0,0100
Somatório dos Fatores de Relevância	

Fonte: Pernambuco, 2010.

Tabela 1. 1 – Fator de temporalidade dos significativos impactos ambientais, componente do cálculo do grau do impacto ambiental

Duração	Fator de temporalidade valoração (%)
Imediata – 0 a 5 anos	0,05
Curta - > 5 a 10 anos	0,10
Média - > 10 a 20 anos	0,15
Longa - > 20 anos	0,25

Fonte: Pernambuco, 2010.

Tabela 1. 2 – Fator de abrangência dos significativos impactos ambientais, componente do cálculo do grau do impacto ambiental

Localização	Fator de abrangência valoração (%)
Área de Influência Direta - AID	0,10
Área de Influência Indireta - AII	0,05
Somatório do Fator de Abrangência	

Fonte: Pernambuco, 2010.

Por fim, sobre a compensação ambiental, vale mencionar que é fixado pela Lei Complementar Estadual nº 10/1994, em seu artigo 15, § 2º, que:

> Art. 15. Nos municípios situados na Região Metropolitana do Recife, ou nas suas imediações, detentores de áreas de proteção de mananciais para o abastecimento d'água, reservas naturais, ou que disponham de condições propícias para a destinação final do lixo urbano ou de resíduos industriais,

> serão praticadas políticas compensatórias pela preservação desses atributos, nos termos propostos pelo CONDERM. [...]
> § 2º Para os efeitos das disposições estabelecidas no parágrafo anterior, o CONDERM apoiar-se-á em análises e avaliações sistemáticas de qualidade ambiental, realizadas pelo Estado, através de seus agentes especializados.

Portanto, é de competência da Conderm analisar e avaliar a qualidade ambiental da RMR por meio da compensação ambiental dos municípios que compõem a RMR. Por isso, a ANTT exerce papel apenas fiscalizatório nesse âmbito.

3.2.7.2 Resíduos sólidos

A legislação relativa a Resíduos Sólidos é encontrada na Lei Estadual nº 14.236/2010, a qual institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, define seus princípios, objetivos e responsabilidades, bem como penalidades, além de discorrer acerca do instituto da Logística Reversa de tais resíduos. Não há menções expressas tratando de resíduos sólidos no transporte ferroviário de passageiros, todavia, a legislação não deixa de se aplicar ao caso. Esse documento é posterior à Política Nacional de Resíduos Sólidos, já cumprindo com o que a legislação federal propõe para que sejam disponibilizados os recursos da União.

O artigo 3º da referida Lei dispõe que há 6 categorias de resíduos sólidos. Os resíduos provenientes de estações ferroviárias são aqueles produzidos nesses locais, provenientes do transporte terrestre, incluindo os produzidos nas atividades de operação e manutenção, os associados às cargas e os gerados nas instalações fixas. É importante considerar essa classificação, já que foi redigida de forma bastante específica para atender à demanda do transporte ferroviário.

Insta mencionar que os resíduos gerados em operações de emergência, em acidentes, dentro ou fora da unidades geradoras, devem ser previamente caracterizados para, em seguida, serem encaminhados para a destinação adequada (art. 3º, parágrafo único).

Entre os instrumentos da Política Estadual de Resíduos Sólidos estão o Programa Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos (PEGRS), os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Pgirs), o Sistema Estadual de Informações sobre Resíduos Sólidos (Seires), os inventários de resíduos sólidos, o licenciamento ambiental, o monitoramento e a fiscalização ambiental, o sistema de logística reversa e os programas de educação ambiental (art. 8º, I a XI).

O Pegrs consiste no grupo de medidas administrativas e operacionais que es-

tabelecem as responsabilidades e os procedimentos institucionais para implementação da Política Estadual, com enfoque nos programas e projetos visando à proteção e à recuperação do meio ambiente.

É de responsabilidade dos municípios estabelecer os Pgirs, que também definirão responsabilidades e procedimentos institucionais para sua implementação. Enquanto o Pgirs é de competência dos municípios, o Seires é de competência Estadual e tem o escopo de construir um banco de dados e informações para os Pgirs e Pegrs.

Nesse sentido, os inventários de resíduos sólidos devem ser produzidos de acordo com as determinações do Conama.

O sistema de logística reversa é previsto no artigo 18 e seguintes da mesma Lei Estadual. Seguem as determinações e mesmas diretrizes trazidas pela legislação federal sobre o tema. Além disso, nos demais aspectos, tais como princípios, objetivos e responsabilidades, as disposições da Lei Estadual estão em consonância com a legislação federal e não trazem nenhuma peculiaridade.

3.2.7.3 Emissões atmosféricas

A primeira Lei Estadual aplicável à RM do Recife que tem por objetivo padronizar os níveis de emissão é a 10.564/2001. Qualquer concentração de poluente atmosférico que coloque em risco a segurança, saúde e bem estar da população, bem como a danos à fauna e flora, estabelece o padrão de qualidade do ar (art. 1). Entretanto, a Lei propõe métodos quantitativos para análise de qualidade do ar, utilizando especificamente a Escala de Ringelmann Reduzida. O nível de emissão de fumaça não pode exceder o padrão dois desta escala, considerando-se localidades até 500 metros acima do nível do mar, e ao padrão três para altitudes superiores (art. 2).

Finalmente, a exploração das linhas definidas pelo Sistema de Transportes Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife por parte das empresas operadoras, é subordinada à apresentação de laudo técnico do CPRH, não anterior aos últimos três meses, onde se registrem os níveis de fumaça admissíveis pela legislação específica (art. 6º).

Necessário ainda neste tópico abordar a Lei Estadual nº 14.090/2010, responsável por instituir a Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco. É um documento voltado mais a ações do Poder Público em relação às empresas do que o inverso, e traz uma seção inteira destinada aos transpor-

tes. O inciso III do artigo 5° dispõe especificamente sobre emissões dos modais de transporte. Confira-se:

> Art. 5º São estratégias de mitigação da emissão de gases de efeito estufa no setor de transporte, a serem adotados pelos diferentes níveis de Governo com a finalidade de garantir a consecução dos objetivos desta Lei:
> [...]
> III - das emissões:
> a) avaliar as emissões dos diferentes setores de transportes, visando estabelecer estratégia de diminuição de emissões;
> b) determinar critérios de sustentabilidade ambiental e de estímulo à mitigação de gases de efeito estufa na aquisição de veículos da frota do Poder Público e na contratação de serviços de transporte;
> c) promover a conservação e uso eficiente de energia nos sistemas de trânsito.

Assim sendo, cabe ao Poder Público fiscalizar as emissões para estabelecer estratégias de diminuição das mesmas, promover o uso eficiente de energia e do uso de alternativas renováveis aos combustíveis fósseis.

Nenhuma das Leis aborda faz menção ao transporte ferroviário de passageiros, todavia, são aplicáveis a toda e qualquer fonte emissora de partículas atmosféricas. Assim sendo, ambos os dispositivos são aplicáveis aos transportes metroferroviários em geral.

3.2.7.4 Recursos hídricos

A Lei Estadual nº 12.984, de 30 de dezembro de 2005 estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos, que se aplica à RM do Recife.

A Política Estadual de Recursos Hídricos, assim como a Política Nacional, ressalta a obrigatoriedade em observar a classificação dos corpos d'água em classes para assegurar que os padrões de qualidade das águas permaneçam compatíveis com os usos a que forem destinadas (art. 12).

Além disso, a Lei contem previsões que coadunam com as nacionais, em nada sendo específico ao transporte ferroviário, ou mesmo diferenciando-se da legislação federal.

3.2.7.5 Ruídos e vibrações

O tema de ruídos (poluição sonora) é tratado na Lei Estadual nº 14.681/2012, que dispõe sobre a proibição de utilização de aparelhos sonoros ou musicais no interior de veículos de transporte público de passageiros. Essa Lei aborda especifica-

mente o transporte público de passageiros no âmbito intermunicipal (Região Metropolitana do Recife), inclusive o ferroviário (trens, metrôs ou VLTs) (art. 1º, § 2º).

O artigo 1º da Lei proíbe o uso de aparelhos sonoros ou musicais por parte dos usuários no interior dos veículos mencionados. Define que são compreendidos como aparelhos sonoros ou musicais "os tocadores pessoais de música em formato digital, telefone celular, Ipod, Tablet, notebook, netbook, rádio, MP3, MP4 e similares" (art. 1º, § 1º).

O Decreto Estadual nº 39.466/2013 regulamenta a Lei Estadual nº 14.681/2012 para definir que a fiscalização das disposições da Lei compete:

> Art. 1º [...]
> I - ao Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife Ltda. - CTM, no caso de veículos utilizados no transporte público de passageiros no âmbito da Região Metropolitana do Recife - RMR; e
> II - à Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal - EPTI, no caso de transporte público de passageiros no âmbito intermunicipal.

Para regulamentar a produção de ruídos urbanos, poluição sonora e proteção do bem-estar e do sossego público foi editada a Lei Estadual nº 12.789/2005. Tem o escopo de proibir que se perturbe o sossego e o bem estar público com ruídos, vibrações, sons excessivos ou incômodos de qualquer natureza, "produzidos por qualquer meio ou forma que contrariem os níveis máximos de intensidade auditiva" (art. 1º). Para isso, são considerados prejudiciais os ruídos que ocasionem ou possam ocasionar danos materiais à saúde e ao bem estar dos seres humanos (art. 1º). Ressalta-se que o meio ambiente, de acordo com o artigo 1º, I, deve ser compreendido como o conjunto de condições que interferem na existência, desenvolvimento e bem estar dos seres vivos.

Para o transporte ferroviário de passageiros, algumas definições trazidas pela Lei são importantes.

O som é classificado como uma das várias frequências sonoras que ocupam uma ou várias partes específicas do "espectro de frequências audíveis", enquanto a poluição sonora é definida como toda emissão de som que, direta ou indiretamente seja ofensiva à saúde, à segurança e ao bem estar da coletividade. Já ruído é compreendido como:

> Art. 1º [...]

> § 2º, IV RUÍDO – qualquer som indesejável ou sem qualidade ou uma mistura de sons ocupando uniformemente toda a gama de frequências auditivas que causem perturbações ao sossego público ou produzam efeitos psicológicos e/ou fisiológicos negativos em seres humanos e animais.

Além disso, o ruído é classificado em impulsivo, contínuo, intermitente e de fundo. Ruído é qualquer som indesejável. Confira-se:

> Art. 1º [...]
> § 2º, V - RUÍDO IMPULSIVO - som de curta duração com início inesperado e parada repentina.
> VI - RUÍDO CONTÍNUO - Aquele com movimento ondulatório de nível de pressão acústica pequena, que pode ser desprezada dentro do período de observação.
> VII - RUÍDO INTERMITENTE - É aquele cujo nível de pressão acústica cai de forma inesperada ao nível do ambiente várias vezes durante o período de observação.
> VIII - RUÍDO DE FUNDO - Todo e qualquer som que esteja sendo emitido durante o período de medições, que não aquele objeto de medição.

Dessa forma, é possível perceber que a Lei busca fazer uma classificação pormenorizada dos tipos de ruídos urbanos.

Também é definida a área de silêncio. Tal área é aquela que, para atingir seu propósito, precisa que tenha assegurado um nível de silêncio excepcional, dentro de um raio de 300 m de distância de hospitais, escolas, bibliotecas públicas, postos de saúde ou similares (art. 1º, XII).

A vibração – movimento oscilatório é definida como aquela transmitida pelo solo ou por uma estrutura qualquer (art. 1º, XVI), sendo, dessa forma, possível afirmar que é aplicável ao movimento – vibração – dos trilhos quando da operação do serviço.

Ademais, para fins da aplicação da Lei Estadual nº 12.789/2005, são definidos os horários que compreendem o período diurno, vespertino e noturno:

> Art. 1º [...]
> § 3º Para fins de aplicação desta Lei, ficam definidos os seguintes horários:
> DIURNO: compreendido entre as 07:00h e 18:00h;
> VESPERTINO: compreendido entre as 18:00h e 22:00h;
> NOTURNO: compreendido entre as 22:00h e 07:00h.

Ressalta-se que, de acordo com o artigo 2º, os níveis de intensidade de sons ou ruídos fixados na referida Lei, bem como o equivalente e o método utilizado para a medição e avaliação, obedecerão as recomendações das normas NBR 10.151 e NBR 10.152, da ABNT, conforme apontado na análise da legislação federal brasilei-

ra. Também deverão respeitar os limites estabelecido pelo artigo 15, que estão em consonância com as normas supramencionadas. São eles:

a) área residencial: diurno – 65 dBA; vespertino – 60 dBA; noturno – 50 dBA.
b) área diversificada: diurno – 75 dBA; vespertino – 65 dBA; noturno – 60 dBA.

Esta última Lei, embora pretenda abarcar qualquer tipo de fonte poluidora e de potencial perturbador para o sossego público, utiliza-se das NBR 10.151 e 10.152, que definem níveis de ruídos muito abaixo do que as operações de transporte ferroviário de passageiros produzem normalmente. Assim, sua aplicação fica prejudicada.

3.2.8 Dimensão de segurança

Das regiões metropolitanas selecionadas para estudo e, consequentemente, dos estados dos quais fazem parte, apenas a RM do Rio de Janeiro possui normativos vigentes que tratam de segurança.

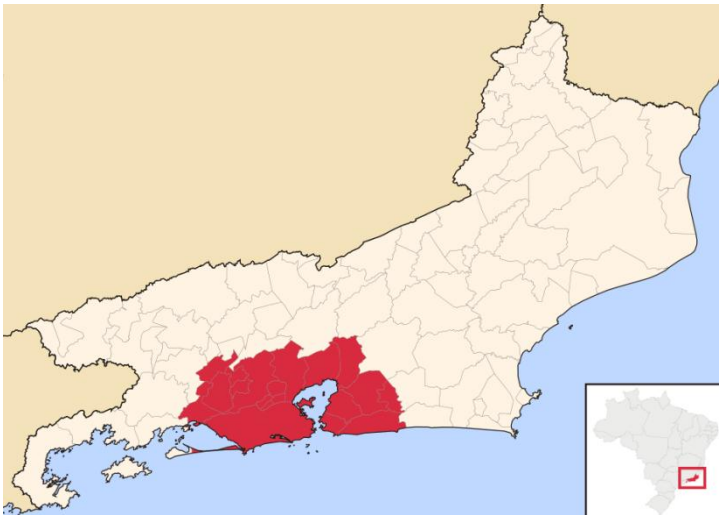
3.3 Região Metropolitana do Rio de Janeiro

3.3.1 Contextualização

3.3.1.1 Caracterização

A RM do Rio de Janeiro é localizada no Estado do Rio de Janeiro, conforme mostra a Figura 1.7. Ela foi criada pela Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974, e compreende os municípios de Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Figura 1. 7 – Localização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Oliveira Júnior (2016).

Possui uma área de 8.147,356 km². Seu relevo é de planícies aluviais entre morros e picos, com diversos acidentes geográficos presentes como morros, serras, rios e lagoas, dominado por três conjuntos de elevações, quais sejam: Maciços da Tijuca, Pedra Branca e Gericinó. Entre eles se situam planícies sedimentares, também conhecidas como baixadas (EDUCAÇÃO PÚBLICA, 2016).

A população da RM era de 11.835.708 hab. em 2010, e foram estimados 12.280.703 em 2015 (IBGE, 2016f). Em 2010, 99% da população total era urbana.

Possui um sistema de STFP abrangendo doze municípios, somando 9.784.940 hab. em 2010 e 9.987.360 hab. estimados em 2014 (IBGE, 2016a).

Quanto ao PIB, a RM alcançou o valor de R$ 232.809.368,717 mil em 2008, em números correntes; e, o valor de R$ 19.762,04 em 2008, de PIB per capita (IBGE, 2016b). Sobre outros indicadores, o Coeficiente de Gini da RM do Rio de Janeiro no ano de 2010 foi de aproximadamente 0,625 (RIPSA, 2016); e, o IDH foi de 0,771 em 2010, segundo IBGE (2016b).

Um resumo dos dados apresentados pode ser conferido no Quadro 1.27.

Quadro 1. 27 – Características gerais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

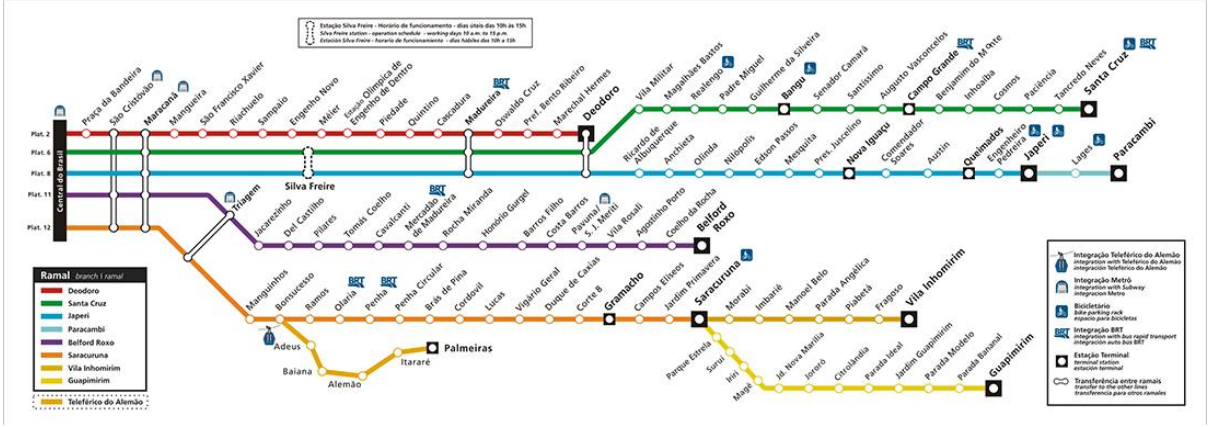
Características gerais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	
Localização	Estado do Rio de Janeiro, Região Sudeste do Brasil
Área	8.147,356 km²
População da RM do Rio de Janeiro (2010 e estimativa 2015)	11.835.708 hab. e 12.280.703 hab.
População da cidade/RM atendida pelo STFPs urbano/suburbano (2011) (2010 e estimativa 2014)	9.784.940 hab. e 9.987.360 hab.
População do Rio de Janeiro, capital do estado (2010 e estimativa 2014)	6.320.446 hab. e 6.453.682 hab.
População urbana (2010)	99%
População rural (2010)	1%
PIB (2008)	R$ 232.809.368,717 mil
PIB per capita (2008)	R$ 19.762,04
Índice de Gini (2003)	0,625
IDH (2010)	0,771

Fonte: adaptada do IBGE (2016a, 2016b, 2016f), RIPSA (2016).

3.3.1.2 Sistemas de transporte ferroviário de passageiros

Parte da RMRJ é atendida por um sistema de Trens Urbanos, cuja extensão é de 270 km de malha de bitola mista eletrificada. O sistema é administrado pela SuperVia, vinculada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, transportando em média 620 mil passageiros por dia (SUPERVIA, 2016b). O mapa desse sistema é exibido na Figura 1.8.

Figura 1. 8 – Trens urbanos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Supervia (2016a).

O município do Rio de Janeiro possui um Sistema de Transporte Ferroviário de Passageiros: o Metrô do Rio de Janeiro, cuja extensão é de 41 km de malha de bitola larga (1.600 mm) eletrificada. O sistema é administrado pelo MetrôRio, vinculado ao Governo do Estado do Rio de Janeiro (Figura 1.9). Esse sistema transporta em média 780 mil passageiros por dia (RIO DE JANEIRO, 2016).

Figura 1. 9 – Percursos do Metrô do Rio de Janeiro

Fonte: Metrô Rio (2016).

Um sistema de VLT está sendo construído na RM. O objetivo do projeto é a integração da região portuária ao centro da cidade, com 28 km e 32 paradas. Assim, haverá a conexão do VLT com o metrô, trens, barcas, teleférico, BRTs, redes de ônibus convencionais e o aeroporto Santos Dumont. Ele funcionará 24 horas por dia, tendo capacidade de transportar 300 mil passageiros/dia. O Decreto Municipal nº 37.181, de 20 de maio de 2013, determina a integração do sistema de VLT aos demais modais operados no Município do Rio de Janeiro e compreendidos pelo bilhete único carioca. O VLT contará com seis linhas de bitola de 1,435 mm e o abastecimento energético será feito por meio de um terceiro trilho (CDURP, 2016a). O mapa do sistema encontra-se ilustrado na Figura 1.10.

Figura 1. 10 – Projeto do VLT da RM do Rio de Janeiro

Fonte: CDURP (2016b).

3.3.2 Dimensão jurídico-legal

3.3.2.1 Regime

3.3.2.1.1 *Tratamento constitucional e competencias*

Como visto na análise da legislação federal, o transporte é, hoje, considerado um direito social. Antes mesmo de tal previsão constar no texto da CF/1988 (art. 6º), a Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro (CERJ) já previa, em seu artigo 8º, que todos têm o direito de viver com dignidade, de modo que ao Estado cabe garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando, entre outros direitos, o direito ao transporte. Nessa linha, o artigo 229, § 1º, da CERJ, determina que as funções sociais da cidade compreendem, entre outros, o direito de todo o cidadão de ter acesso ao transporte público. Cabe, ainda, mencionar o artigo 239, da CERJ, de acordo com o qual incumbe ao Estado e aos municípios garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial de transporte.

Regime de concessão ou permissão

Já no que se refere aos regimes de concessão ou permissão, que serão melhor abordados em item pertinente ao tema, relevante mencionar o quanto instituído no artigo 70 da CERJ. Segundo o mencionado artigo, os serviços públicos serão delegados por meio de concessão ou permissão que, por sua vez, deverão ser precedidas sempre de licitação.

Além disso, o referido artigo, em seu parágrafo único, determina que a lei disporá sobre:

a) o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
b) os direitos dos usuários;
c) política tarifária; e
d) a obrigação de manter serviço adequado.

A Lei Estadual nº 2.831, de 13 de novembro de 1997, é a responsável por regular tal tema. Nessa, além dos temas mencionados, o legislador regulou o processo licitatório prévio à celebração do contrato de concessão e permissão e as obrigações

do poder concedente e da concessionária, conforme será visto mais adiante.

Na mesma linha, determina o artigo 98 da CERJ que cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governo do Estado, legislar sobre as normas gerais relativas a exploração ou concessão dos serviços públicos, bem como encampação e reversão desses, ou a expropriação dos bens de concessionárias ou permissionárias e autorizar cada um dos atos de retomada ou intervenção e sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Criação de regiões metropolitanas

Sobre esse último ponto, o artigo 75 da CERJ orienta que o Estado poderá criar, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, microrregiões a aglomerações urbanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse comum. Seguindo essa orientação, foi promulgada a Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro[76] como será visto mais adiante.

O mencionado artigo esclarece, ainda, que a criação de regiões metropolitanas não retira dos municípios envolvidos a sua autonomia política, financeira e administrativa. Ademais, o artigo determina que as regiões metropolitanas deverão possuir um órgão executivo e um Conselho Deliberativo, como determinado pela Lei Complementar Estadual nº 87/1997. Considerações quanto à competência e composição dos principais órgãos responsáveis pela organização da região metropolitana serão melhor vistas na análise quanto à dimensão institucional da legislação.

Apesar de não ser encontrada tal previsão na referida lei, importa destacar interessante previsão constitucional que concede direito a compensação financeira a ser definida em lei complementar aos municípios que suportam os maiores ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum (artigo 75, § 4º).

Ainda quanto à organização das regiões metropolitanas, a CERJ determina, em seu artigo 242, que o Estado é competente por organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse estadual e metropolitano, incluído o de transporte coletivo, posto tratar-se de serviço de

[76] Quanto à referida lei, importa mencionar que o Supremo Tribunal Federal (STF), por votação majoritária, em 6 de maio de 1998, não conheceu da ADIN nº 1775-6, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), por entender que a ação havia sido ajuizada com base em impugnação genérica e abstrata das normas relativas à referida Lei Complementar.

caráter essencial e extrapolar os limites municipais. Nesta linha, determina o mesmo artigo que ao Estado compete legislar sobre o sistema de transportes intermunicipal. Já quanto ao transporte local, em conformidade com o artigo 30, inciso V, da CF/1988, a CERJ determina, em seu artigo 243 c/c artigo 358, ser atribuição do município a organização e a prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, do referido serviço público. Ainda em consonância com a CF/1988, a CERJ determina que o Estado legislará sobre questões específicas de trânsito e transporte, inclusive quanto a sua competência, comum à União e aos municípios, de estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 244).

Transporte coletivo de passageiros

O transporte coletivo de passageiros, segundo a CERJ, refere-se a serviço público essencial, de modo que é atribuição do Poder Público o seu planejamento e a sua operação direta ou mediante regime de concessão ou permissão, conforme regulado pela já referida Lei Estadual nº 2.831/1997, no caso do Estado do Rio de Janeiro.

Já no que se refere ao transporte propriamente dito, é na CERJ que se encontra respaldo para as gratuidades que serão melhor vistas em itens específicos. Por exemplo, em seu artigo 14, a CERJ determina ser garantida a gratuidade dos serviços públicos estaduais de transporte coletivo, mediante passe especial, expedido à vista de comprovante de serviço de saúde oficial, a pessoa com deficiência, conforme é regulado pela Lei Complementar nº 74/1991.

Além disso, a CERJ determina que aos maiores de 65 anos é garantida a gratuidade nos transportes coletivos urbanos e intermunicipais, bem como aos vigilantes uniformizados e sindicalizados (art. 245), nos termos da Lei Estadual nº 3.339, de 29 de dezembro de 1999, regulada pela Resolução ANTT nº 2.030, de 23 de maio de 2007.

Por fim, importa mencionar o artigo 308 da CERJ, de acordo com o qual é dever do estado e dos municípios assegurar o direito ao transporte aos estudantes, ao mesmo tempo em que, segundo o artigo 338, é dever do Estado assegurar às pessoas com deficiência a plena inserção na vida econômica e social, por meio da gratuidade nos transportes coletivos de empresas públicas estaduais e da elaboração de lei que disponha sobre normas de fabricação de veículos de transporte coletivo, a

fim de garantir acesso adequado às pessoas com deficiência, conforme é previsto na Lei Estadual nº 2.818, de 3 de novembro de 1997, de acordo com o que será melhor abordado em item relativo aos direitos do usuário.

A necessidade de previsão de receita para pagamento de toda gratuidade na prestação de serviço público é polêmico não apenas no Estado do Rio de Janeiro, mas em diversos outros Estados pelo Brasil. A CERJ buscou sanar tal polêmica com disposição interessante: em seu artigo 112, § 2º, a CERJ determina que "não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio". Contudo, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal a ADIN nº 3225 pela então governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho, contra o mencionado dispositivo. De acordo com a decisão do mencionado Tribunal, tal dispositivo encontra-se perfeitamente em consonância com a CF/1988.

Delimitação da região metropolitana

Segundo o artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 87/1997 ora sob análise, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta pelos seguintes Municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu. A referida lei, além disso, trata da organização e gestão da mencionada região metropolitana.

A título meramente informativo, vale mencionar que a Lei Complementar Estadual nº 87/1997 estabelece também a Microrregião dos Lagos (integrada pelos Municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, de acordo com seu artigo 2º) e a Região da Costa Verde (composta dos Municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati – art. 12) dentro do Estado do Rio de Janeiro.

No que se refere à organização da Região Metropolitana de modo geral, importa mencionar a Lei Estadual nº 5.192, de 15 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a elaboração do Plano Diretor Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, a Lei determina que o Poder Executivo Estadual ficará responsável por elaborar o referido Plano Diretor (art. 1º). Ademais, a Lei determina que o Plano Diretor deverá considerar as projeções de crescimento populacional, a identificação e o in-

cremento das demandas por investimentos e serviços para uma década, propondo políticas e diretrizes que orientem a viabilização do atendimento às mesmas. Ainda, a Lei estabelece que o mesmo deverá considerar temas dentre os quais destaca-se o transportes de passageiros e cargas, tanto o ferroviário e a integração intermodal e terminais de passageiros, como as plataformas logísticas e racionalização, distribuição de cargas e mercadorias.

Por fim, determina a Lei ora sob análise que o Plano Diretor deverá levar em consideração:

> a imperiosa necessidade da integração, articulação e esforço coletivo dos poderes públicos estadual e municipal envolvidos, para que se obtenha a maximização e otimização dos investimentos e serviços públicos, devendo ser analisados e identificados modelos de institucionalização da questão metropolitana, através de, entre outros da criação da Agência Metropolitana para esse fim, ou de Consórcios Públicos como previstos na Lei Federal nº 11.107/05 (art. 7º) (Lei Estadual nº 5.192/2008).

A Lei Complementar Estadual nº 87/1997, entre outros temas, define como de interesse metropolitano ou comum, as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais.

Dentre os serviços elencados como de interesse metropolitano ou comum, destacam-se:

a) o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos; e
b) o transporte coletivo ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, por meio de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga (art. 3º, I e III).

Separação de atribuições

De acordo com a Lei Complementar Estadual nº 87/1997, consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam

de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais, notadamente (art. 3º):

a) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e a fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais;
b) transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, por meio de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga; e
c) cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano.

Ainda quanto às atribuições dentro da esfera da região metropolitana, merece destaque o Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014, que institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana.

Principais órgãos públicos

Desta forma, cabe breve comentário sobre tais órgãos. Enquanto a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro é composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidida pelo Governador do Estado, tendo como objetivo atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado (art. 1º), o segundo tem como objetivo coordenar o planejamento, a gestão e a execução dos programas, projetos e ações de caráter metropolitano, bem como acompanhar sua implantação (art. 2º).

No que se refere à Câmara, esta é responsável, entre outras atribuições, por propor um novo arcabouço legal e institucional para a Região Metropolitana, consagrando um modelo de governança para a Região, estabelecer prioridades, metas e prazos referente aos projetos e às ações pactuadas e estabelecer condições à implementação de parcerias público-privadas de interesse supra municipal e alcance metropolitano. A instituição de um modelo de governança vem ao encontro do que é uma tendência geral de impor ao Poder Público o dever de governança, conforme

mencionado na análise da legislação federal.

Conclui-se, assim, que o Plano Diretor, é um dos mais importantes documentos para o desenvolvimento do transporte ferroviário de passageiro da região metropolitana objeto da presente análise, e, por meio dele é que se deve buscar, junto ao Poder Público, a ampliação dos investimentos na área. Não se pode deixar de observar que a Lei Estadual nº 5.192/2008 poderia prever a obrigatoriedade de participação social na elaboração do Plano Diretor, por meio de audiência pública, por exemplo, a fim de lhe conceder maior legitimidade. Contudo, deve-se mencionar que, na elaboração do Plano Diretor Metropolitano, o STF já declarou inconstitucional sua subordinação ao Poder Legislativo, conforme decisão na ADIN nº 1.842.

3.3.2.1.2 *Regimes de exploração e instrumentos contratuais*

O regime de exploração dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro segue as diretrizes da Constituição do referido Estado, especificamente no que diz respeito ao seu artigo 70. Desta forma, a Lei Estadual nº 2.831/1997, ao regular o mencionado artigo, estabelece as regras de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços públicos.

O regime regulado pela Lei Estadual nº 2.831/1997 aplica-se inclusive às obras e aos empreendimentos públicos, assim como para serviços públicos de interesse estadual a serem definidos por decreto do Governador do Estado.

Nesse sentido, a Lei define como poder concedente ou permitente o Estado, e estabelece que concessões de serviço público são aquelas delegadas contratualmente para a prestação de serviços públicos ou de utilidade pública, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, com ou sem a realização de obras públicas correlatas (art. 2º). No mesmo artigo, a Lei a define como concessão de obra pública:

> a delegação contratual, pelo Poder Concedente, da construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado pela exploração da obra (Lei Estadual nº 2.831/1997).

Ademais, importa mencionar, a título comparativo, a definição de permissão

de serviço público que, seguindo a orientação da estrutura nacional, é

> a delegação, a título precário, mediante licitação, na modalidade de concorrência, da prestação de serviços públicos ou de utilidade pública, pelo poder permitente à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (art. 2º, IV, Lei nº 2.831/1997).

Por fim, resta mencionar que, em seu artigo 4º, a lei determina que a concessão de obra e de serviço público e a permissão de serviço público, subordinadas à existência de interesse público, importam na permanente fiscalização do poder concedente.

Duas principais características diferem as concessões das permissões, portanto: as concessões em geral estão ligadas à realização de investimentos em obras e infraestrutura prévias à exploração do serviço; e as permissões são precárias, enquanto que concessões possuem período contratual firme.

Desta forma, observa-se que a legislação regional reproduziu, de modo geral, a legislação federal, perdendo a oportunidade de estabelecer regras mais adequadas a sua realidade local.

3.3.2.2 Objeto

3.3.2.2.1 *Condições contratuais*

As condições contratuais envolvem garantias de execução dos serviços, direitos e deveres dos usuários e das delegatárias, alteração e interrupção do serviço, condições da prestação dos serviços.

Condições da prestação dos serviços

A Lei Estadual nº 2.831/1997 trata, ainda, das condições contratuais pertinentes aos contratos de exploração dos serviços e obras públicas.

No que se refere às condições da prestação dos serviços, a norma, em seu artigo 7º, estabelece que o serviço deverá ser “adequado ao pleno atendimento dos usuários”, conceituando-se serviço adequado como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 7º, § 1º). Nesse sentido, a Lei ora sob análise define, ainda, que atualidade deverá compreender a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como

a melhoria e expansão do serviço.

Interrupção do serviço

Além disso, a norma determina que a interrupção do serviço em situações de emergência não caracteriza descontinuidade do serviço, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, resultantes de caso fortuito e força maior ou por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade, desde que observadas as normas regulamentares do serviço editadas pelo poder concedente ou permitente. Ou seja, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro segue a mesma prática daquela adotada em nível federal, conforme visto.

Direitos e deveres dos usuários e delegatárias

Já no que se refere aos direitos e deveres do usuário e das delegatárias, a Lei Estadual nº 2.831/1997 determina não apenas a aplicação do Código de Proteção ao Consumidor, à semelhança do que ocorre na esfera federal, mas lista ainda aqueles que seriam os direitos e obrigações do usuário, em seu artigo 8º, tais como:

> I - receber serviço adequado;
> II - receber do Poder Concedente e da concessionária informações para a defesa de
> interesses individuais ou coletivos;
> III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha, observadas as normas do Poder Concedente;
> IV - levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
> V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;
> VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Nesse sentido, a Lei ora sob análise, segundo seu artigo 27, determina que serão cláusulas essenciais do contrato de concessão, entre outras, as seguintes previsões:

a) modo, forma e condições de prestação do serviço;
b) critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros precisos definidores da qualidade do serviço, e periodicidade de sua aferição pelo Poder Concedente; e
c) direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço.

Quanto ao outorgado, em seu artigo 36, a norma determina que são suas o-

brigações:

> I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;
> II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão ou permissão;
> III - prestar contas da gestão do serviço ao Poder Concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;
> IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
> V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;
> VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo Poder Concedente, conforme previsto no edital e no contrato;
> VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e
> VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço (Lei Estadual nº 2.831/1997).

Ainda no que se refere aos direitos do usuário, importa mencionar a Lei Estadual nº 2.818/1997, que dispõe sobre a adaptação do acesso de deficientes físicos às plataformas e locais de venda de bilhetes nas estações metroviárias, nos termos da CERJ, como visto. De acordo com essa norma, é obrigação da concessionário de serviço público de transporte metroviário do Rio de Janeiro promover a completa acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, em todas as estações de embarque e desembarque de passageiros (art. 1º). Desta forma, a lei determina que as adaptações deverão ser realizadas nos acessos com a construção de rampas, pisos demarcados ou pintados, bilheterias e sanitários de forma a assegurar aos deficientes físicos melhores condições de conforto e dignidade.

Nessa mesma linha, a Lei Estadual nº 3.295, de 16 de novembro de 1999, garante o ingresso e permanência de cães guias quando acompanhados de pessoas com deficiência visual (cegueira e visão subnormal), ou de treinador, ou acompanhante habilitado em repartições públicas ou privadas, em qualquer meio de transporte, seja hidroviário, ferroviário, metroviário, de cooperativas, táxis ou afins, em todo e qualquer estabelecimento comercial, industrial, de serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde e demais locais públicos.

Ainda, a Lei Estadual nº 4.733, de 23 de março de 2006, trata da destinação de espaços exclusivos para mulheres nos sistemas ferroviário e metroviário do Estado do Rio de Janeiro, obrigando as empresas que administram o sistema ferroviário e metroviário no Estado do Rio de Janeiro a destinarem vagões exclusivamente para

mulheres nos horários de pico matutino e vespertino.

A Lei Estadual nº 5.274, de 25 de junho de 2008, por sua vez, obriga as concessionárias que operam os transportes metroviário e ferroviário a instalar painel eletrônico em locais visíveis, com a finalidade de informar os horários das saídas das composições. Desta forma, em cada estação ou terminal de transporte deverá haver, pelo menos, um ponto com o painel.

Já a Lei Municipal nº 3.050, de 7 de julho de 2000, dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de sanitários nas estações do metrô, destinados aos usuários.

Tais direitos mostram-se adequados aos valores estabelecidos não apenas na CERJ, mas também na CF/1988 e na legislação federal, de acordo com as quais o transporte é direito social e deve ser prestado de forma adequada.

Direitos e deveres relativos ao pagamento de tarifas

Sobre os direitos dos usuários e obrigações das concessionários, passar-se-á a analisar algumas das principais leis que estabelecem direitos aos usuários no que se refere ao pagamento de tarifas. A Lei Estadual nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009, que institui o bilhete único nos serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, para os seguintes serviços:

> I - com tarifas integradas entre modais ou entre si quando a soma dos valores das respectivas tarifas for superior a R$ 4,40 (quatro reais e quarenta centavos); ou
> II - linhas de transporte coletivo intermunicipal de passageiros convencionais com valor de tarifa superior a R$ 4,40 (quatro reais e quarenta centavos) (art. 1º).

De acordo com a referida norma, o prazo máximo de utilização do bilhete único é de duas horas, até o limite de duas viagens, de uso máximo de duas vezes por dia, com intervalo mínimo de uma hora entre elas, sendo que, se ocorrer qualquer um desses eventos em primeiro lugar, expirar-se-á o prazo de validade e eficácia do bilhete único utilizado.

Esse benefício é garantido pelo pagamento de subsídio por parte do Poder Executivo que poderá, no decorrer do prazo de execução do bilhete único, em função de suas disponibilidades orçamentárias e financeiras, optar por ampliar o prazo máximo de utilização do bilhete único para três horas, até o limite de três viagens, de

uso máximo de até duas vezes por dia, com intervalo mínimo de uma hora entre e-las.

Em seu artigo 3º, a Lei esclarece que o bilhete único poderá ser utilizado em linhas intermunicipais e intramunicipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, quando o passageiro for transportado entre dois ou mais municípios, ficando assegurado esse benefício tarifário, nos seguintes modais: metrô de empresa com concessão de linhas metroviárias, delegada pelo Estado do Rio de Janeiro, quando houver integração com serviço de transporte intermunicipal e trens de empresa com concessão de linhas ferroviárias, delegada pelo Estado do Rio de Janeiro, quando houver serviço de transporte intermunicipal.

Já a Lei Municipal nº 5.211, de 1 de julho de 2010, institui o bilhete único municipal. De acordo com a referida lei, o bilhete único municipal poderá ser utilizado em linhas municipais do Município do Rio de Janeiro, ficando assegurado o benefício tarifário em questão exclusivamente nos ônibus urbanos. Desta forma, importa mencionar apenas seu artigo 7º no sentido de que será possível a integração do bilhete único municipal com outros modos de transporte que operem no Município do Rio de Janeiro.

Concluindo o que se refere à tarifa, importa mencionar a Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, que trata do Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, posto que a norma determina que as tarifas dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário serão fixadas de forma a atender aos princípios da mobilidade, acessibilidade e universalidade (art. 6º C).

A Lei reforça ainda que as concessionárias ou permissionárias dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário de passageiros deverão respeitar a legislação disciplinadora da gratuidade na prestação, de acordo com o disposto nos contratos de concessão (art. 7º).

Tratando-se de dois aspectos de grande relevância para a legislação nacional, seria interessante que a legislação não apenas mencionasse a obrigação de prestação de um serviço adequado e atual, com cortesia, por exemplo, mas que também delimitasse tais conceitos. A conceituação de termos indeterminados é assunto polêmico, haja vista que, de um lado, há quem defenda ser mais adequado deixá-la ao nível contratual, enquanto, por outro lado, defende-se a necessidade desta por meio da lei, de forma a garantir segurança jurídica ao instituto conceituado.

O ideal, todavia, é que as normas tenham o maior nível de detalhamento possível quanto às definições, de forma a reduzir a insegurança para o contratante que está considerando investimentos, definindo-se claramente as obrigações.

Já no que se refere às tarifas, importante observar que, apesar de estar em consonância com a legislação federal, a legislação estadual deve enfrentar, dentro das peculiaridades regionais, a dificuldade presente também no âmbito nacional no que se refere ao conflito natural entre os princípios da modicidade tarifária e da universalidade, dado que a universalidade impõe maiores custos e que o contrato de concessão prevê a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, de modo a assegurar à concessionária previsibilidade de arrecadação.

A depender do caso, de forma a manter-se a tarifa em níveis módicos, alguma forma de subsídio público às tarifas pode ser necessária para a manutenção da viabilidade do negócio. Em contrapartida, é obrigação das concessionárias apurar e apresentar em suas planilhas os valores de determinadas receitas de arrecadação, de modo a receber o subsídio do Estado.

Por fim, importa mencionar, como visto anteriormente, mais uma vez a importância da prestação de informação por parte das concessionárias aos órgãos reguladores, dado que a assimetria de informação é não apenas uma das causas de falha nos mercados, como também favorece o risco de captura das agências por parte de agentes com nível de informação privilegiado.

3.3.2.2.2 *Escopo da contratação*

A já mencionada Lei Estadual nº 2.831/1997, ao dispor sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 70 da CERJ, determina que, entre outras, é cláusula essencial do contrato de concessão a cláusula relativa ao objeto, à área e ao prazo da concessão. Assim sendo, seu escopo de contratação deverá estar previsto não apenas no contrato de delegação do serviço ou da obra, mas também no edital correspondente, dado que o regime de delegação, conforme analisado, inclui uma fase de licitação. Tal previsão está, como pode ser visto na análise da legislação federal, em consonância com a orientação das normas nacionais.

Cabe apenas mencionar, como dito anteriormente, que enquanto o regime de concessão e permissão é regulado pela Lei Estadual nº 2.831/1997, esta determina que as obras e os empreendimentos públicos, assim como os serviços públicos de

interesse estadual serão definidos por decreto do Governador do Estado. Todavia, é necessária cautela com relação a esse dispositivo, posto que a definição de tais serviços por decreto executivo não pode afastar-se das regras constitucionais acerca da repartição de competências entre os entes da Federação.

Contratação unificada ou separada

A contratação unificada ou separada deve ser analisada sob duas óticas: como ocorre a contratação do projeto e da obra a ser executada, por um lado, e da obra e do serviço, por outro.

Nesse sentido, importa analisar a Lei Estadual nº 2.831/1997 que determina, em seu artigo 22, que, nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico e executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços. Essa disposição vai contra o disposto na Lei nº 8.666/1993, que é aplicável aos Estados, segundo a qual não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários, empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de cinco por cento do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratada (art. 9º, II). Todavia, permite a lei a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II desse artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada (art. 9º, § 1º).

Exceção é feita ao caso de contratação por meio do 'Regime Diferenciado de Contratação' (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que permite a contratação integrada de projetos básico e executivo, além da execução de obra (art. 8º, V, e 36, § 1º). Essa lei, apesar de possuir abrangência nacional, é aplicável às licitações e contratos necessários à realização: dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros)

das cidades sedes dos mundiais referidos nos itens anteriores; das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); das obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS; e nas obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística.

Portanto, a não ser que o projeto tenha essa característica, não poderá haver contratação integrada de projeto básico e execução. A previsão da norma estadual, portanto, seria contrária ao disposto em norma de hierarquia superior.

Ainda, dispõe a norma estadual no artigo 23, que os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, deverão estar à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

Já na hipótese de contratação conjunta da exploração do serviço e da obra, a referida Lei, em seu artigo 28, determina que os contratos deverão estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão e exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

Cabe mencionar brevemente que a Lei Estadual nº 2.831/1997, em seu artigo 22, determina que nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos, “os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básicos e executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços”. Como já visto, esse dispositivo está em conflito com a legislação nacional, salvo nos casos em que seja aceita a aplicação do RDC (Lei nº 12.462/2011).

Interfaces com terceiros

Lei Estadual nº 2.831/1997, entre outros temas, regula ainda a possibilidade de contratação de terceiros pela concessionária. Na linha do que determina a legislação federal, a norma estadual, em seu artigo 30, determina que, apesar de incumbir à concessionária ou à permissionária a execução do serviço concedido ou permitido – cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente ou permitente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pela entidade ou órgão competente exclua ou atenue essa responsabilidade –, a concessionária ou permissionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de ati-

vidades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

Ainda em sintonia com a legislação federal, a Lei Estadual nº 2.831/1997, prevê que os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros mencionados serão regidos pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente ou permitente. Além disso, a execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

Já a subconcessão, conforme previsto no artigo 31 da Lei Estadual nº 2.831/1997, será admitida nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada e precedida de concorrência promovida pelo poder concedente. Assim, o subconcessionário se sub-rogará em todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão, de acordo também com a legislação federal.

Vale ainda mencionar, por fim, a hipótese de transferência de concessão ou do controle societário da concessionária. De acordo com o artigo 32 da mencionado Lei, tal transferência deverá ter prévia anuência do poder concedente, caso contrário implicará a caducidade da concessão. Para esse fim, a empresa deverá:

a) atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço;
b) comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor; e
c) no caso de serviços públicos e de obra pública, que necessitem de investimentos da concessionária, comprovar de que dispõe ou disporá de recursos próprios ou de terceiros e garantias para executar as obras ou serviços.

Prazos

Os prazos dos contratos de concessão e permissão, conforme estabelecido na Lei Estadual nº 2.831/1997, devem obedecer aos seguintes limites:

a) concessão, artigo 3º: o prazo não poderá exceder a 25 (vinte e cinco) anos, permitida a prorrogação, por uma só vez e, no máximo, por igual período, desde que comprovada a prestação adequada do serviço; e
b) permissão, artigo 6º: os prazos serão de quinze anos, prorrogável uma única vez, sem prejuízo de seu caráter precário.

No que se refere ao contrato de concessão vale ainda mencionar que esse deverá atender ao interesse público e às necessidades exigidas pelo valor do investimento, visando à justa remuneração do capital investido, ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e à modicidade tarifária. Além disso, segundo o artigo 27 da referida Lei, o prazo é uma das cláusulas essenciais do contrato de concessão.

Possibilidade de prorrogação

A Lei Estadual nº 2.831/1997 pouco trata sobre a possibilidade de prorrogação. No que se refere ao contrato de concessão, conforme visto, essa possibilidade poderá ocorrer por uma só vez e, no máximo, por igual período ao prazo original, desde que comprovada a prestação adequada do serviço. Igualmente, no que se refere à permissão, sua prorrogação é autorizada uma só vez. Por fim, importa mencionar que, no contrato de concessão a norma prevê ser uma das cláusulas essenciais a relativa às condições para prorrogação do contrato (art. 27).

3.3.2.3 Critérios de seleção

3.3.2.3.1 *Necessidade de licitação*

De acordo com Lei Estadual nº 2.831/1997, na linha do que está previsto na legislação federal, toda concessão e permissão deverá ser precedida de licitação, com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, competitividade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 17). Além disso, a norma prevê que o edital deverá ser elaborado pelo poder concedente ou permitente (art. 19) e conter, entre outras informações:

> I - o objeto, metas e prazo da concessão ou permissão;
> II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;
> III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;
> IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
> V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
> VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados e a eventual outorga de subsídio;
> VII - os direitos e obrigações do Poder Concedente ou Permitente e da con-

> cessionária ou
> permissionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;
> VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;
> IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta, para fins de habilitação ou classificação;
> X - a indicação dos bens reversíveis;
> XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;
> XII- a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;
> XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;
> XIV - o prazo fixado pelo Poder Concedente para a validade das propostas;
> XV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 27 desta Lei, quando aplicáveis;
> XVI - nos casos de concessão de obras públicas ou concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, os dados relativos à caracterização da obra, dentre os quais os elementos do projeto básico; e
> XVII - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

A Lei ora sob análise afirma, ainda, que poderá ser realizada licitação na modalidade leilão nos casos em que a concessionária, embora sob o controle direto ou indireto do Estado, preste serviço de competência da União ou dos municípios, desde que as partes acordem quanto às regras estabelecidas.

Em seu artigo 16, a Lei esclarece que, a modalidade de leilão poderá ser utilizada nas licitações para outorga de nova concessão com a finalidade de promover a transferência do serviço público prestado por pessoas jurídicas, sob controle direto ou indireto do Estado do Rio de Janeiro incluídas no Programa Estadual de Desestatização, ainda que não haja a alienação das cotas ou ações representativas de seu controle acionário. Desse modo, os bens vinculados ou não ao respectivo serviço público poderão ser utilizados pela nova concessionária, segundo o que dispuser o edital do contrato de concessão.

3.3.2.3.2 *Critérios licitatórios*

No que se refere aos critérios licitatórios, a Lei Estadual nº 2.831/1997 determina, em seu artigo 18, que a licitação deverá adotar os seguintes critérios:

> I - o menor valor da tarifa do serviço a ser prestado;
> II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao Poder Concedente ou Permitente, pela outorga da concessão ou permissão;
> III - a combinação dos tipos referidos nos incisos I e II deste artigo;

> IV - melhor proposta técnica, com o valor da tarifa fixado no edital;
> V - melhor proposta em razão da combinação de proposta técnica e de oferta de pagamento pela outorga; ou
> VI - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

A norma esclarece que o critério por menor tarifa refere-se ao menor desembolso pelo usuário e/ou pelo poder concedente, a título de menor subsídio, conforme o caso. Já o critério por melhor oferta de pagamento alude ao maior valor oferecido ao poder concedente ou, na hipótese de subsídio mínimo, aquela em que a proposta oferte as melhores condições financeiras para o cumprimento das obrigações do poder concedente.

A Lei exige que, na hipótese do item II, o edital deverá prever regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira. Já nos casos mencionados nos itens IV, V e VI, o edital deverá conter parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas. Ademais, como critério de desempate, a norma determina que, caso haja previsão de subsídios, deverá ser levado em conta o cronograma de redução oferecido pelo concorrente que resulte em maior economia para o Erário estadual.

Por fim, no que diz respeito ao critério de seleção, a Lei estabelece que serão desclassificadas as propostas que:

> I - forem manifestamente inexeqüíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação;
> II - necessitem, para sua viabilização, de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em Lei, previstos no edital e à disposição de todos os concorrentes;
> III - quando de entidade estatal alheia à esfera politico-administrativa do Poder Concedente ou Permitente, necessite de vantagens ou subsídios do Poder Público controlador da referida entidade;
> IV - cotarem valores simbólicos, irrisórios ou iguais a zero;
> V - não atenderem às exigências do edital;
> VI - contiverem vantagem ou preço baseado em ofertas dos demais licitantes (Lei Estadual nº 2.831/1997).

Aqui, aproveitam-se os preceitos da Lei nº 8.666/1993, segundo a qual

> consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores [...] (art. 48, § 1º).

Comparativamente à legislação federal, a legislação estadual inova no critério

de desempate criado, tendo em vista que, aqui, afastou como critério de desempate a possibilidade de sorteio prevista na lei federal (Lei nº 8.666/1993, artigo 45, § 2º), o que torna questionável sua legalidade, dado o caráter nacional da Lei nº 8.666/1993.

3.3.2.3.3 *Qualificação mínima*

A Lei Estadual nº 2.831/1997 determina que, na hipótese de obras públicas ou serviços públicos que necessitem de investimentos da concessionária, o poder concedente exigirá comprovação de que os concorrentes dispõem ou disporão de recursos próprios ou de terceiros para executar as obras ou serviços, sob pena de desclassificação. No caso de aporte de terceiros, determina a Lei, em seu artigo 19, § 2º, a Administração Pública poderá aceitar que a comprovação seja realizada, segundo as condições previstas no edital, mediante a apresentação de carta de compromisso de instituição financeira de financiar diretamente ou de captar recursos para financiamento das obras ou serviços. Ademais, deverá ser exigido dos licitantes demonstração de que dispõem de qualificação técnica, econômica e jurídica para o desempenho das funções.

Tal previsão, apesar de estar em sintonia com a legislação federal, não esgota o tema da licitação na região metropolitana. Se comparada com a análise realizada da legislação federal, logo nota-se como aquela é bem mais detalhada e precisa na determinação das qualificações mínimas que o proponente deverá apresentar em dado processo licitatório. Contudo, pode-se afirmar que a falta de maiores detalhamentos permite ao edital estabelecê-los de forma que, assim sendo, as qualificações mínimas poderiam ser melhor adequadas a cada obra ou serviço a ser licitado. Ademais, pode-se aproveitar os dispositivos da legislação nacional a respeito de licitações, que possui aplicação em todos os níveis da federação, como já visto.

3.3.2.4 Remuneração

3.3.2.4.1 *Fontes de receitas de empresa*

A Lei Estadual nº 2.831/1997 determina que a política tarifária do prestador de serviço público deverá sempre buscar harmonizar a exigência da prestação e manutenção do serviço adequado com a justa remuneração da concessionária ou permissionária (art. 9º). Com isso em vista, segundo o artigo 10 da mencionada Lei, a tarifa do serviço público concedido ou permitido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edi-

tal e no contrato. Ainda, estabelece o artigo 27 da referida lei que são cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas.

Tais critérios deverão manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabendo a decisão final quanto à revisão dos serviços em geral à Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEPRJ). Nesse sentido, a Lei determina que o mesmo deverá ser restaurando sempre que:

a) ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, tiverem comprovada a repercussão sobre o custo do serviço, implicando a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso; e
b) houver alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro.

A Lei prevê também que as tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento a distintos segmentos de usuários (art. 14) e, nesse sentido, a mesma Lei estabelece que a concessão de gratuidade e o seu exercício em serviço público, prestado de forma indireta, ficam subordinados ao seu automático e imediato custeio, preservando, desse modo, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 15).

A remuneração da concessionária ou permissionária poderá, ainda, ser constituída de subsídio, de acordo com o artigo 11 da Lei sob análise, sendo que a admissão de subsídios pelo poder concedente estará condicionada à comprovação de que a prestação de serviços de caráter essencial é economicamente inviável e desde que observado o seguinte:

a) a comprovação deverá ser realizada por meio de parecer técnico-financeiro fundamentado exarado pelo órgão competente do Poder Executivo, que deverá demonstrar, cabalmente, a inviabilidade da concessão sem a outorga do subsídio e indicar a sua quantificação máxima exigida, sendo submetido à aprovação do Governador do Estado;
b) prévia autorização legislativa, devendo o Poder Executivo consignar nos orçamentos anuais do Estado, durante o prazo total de concessão do benefício, dotações orçamentárias suficientes à cobertura das obrigações assumidas;
c) o subsídio não poderá importar em garantia de receita mínima à conces-

sionária, visando, exclusivamente, a assegurar a justa remuneração da concessionária e a modicidade da tarifa para o usuário, sem eliminar o risco pela exploração da concessão; e

d) é vedada a outorga de subsídio não previsto no edital e que se estenda por período superior ao estabelecido no contrato de concessão ou de permissão.

Quanto ao tema, importa destacar a análise realizada no item relativo ao tratamento constitucional, uma vez que a CERJ estabelece a obrigação de determinação de fonte de custeio diante de qualquer gratuidade no serviço público, inovando quanto à CF/1988.

A Lei ora sob análise permite, ainda, de acordo com seu artigo 12, que a concessionária, nos termos do edital de licitação, possa explorar outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, sempre com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

Assim, tanto o subsídio, como as receitas mencionadas serão obrigatoriamente considerados para a aferição da equação inicial definidora do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Vale, portanto, lembrar brevemente a Lei Estadual nº 5.628/2009 que institui o bilhete único nos serviços de transporte coletivo intermunicipal de passageiros na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Essa Lei estabelece o sistema de remuneração da concessionária no que se refere ao subsídio relativo ao benefício supramencionado. Nesse sentido, a norma determina que a Secretaria de Estado de Transportes definirá o valor dos depósitos mensais a partir de estudos técnicos, tendo como base a real demanda de transporte intermunicipal. Da mesma forma, a Lei estabelece que as empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público de transporte coletivo de passageiro somente sacarão os respectivos valores a que têm direito a título de subsídio após a prestação do respectivo serviço em favor dos usuários (art. 10). Por fim, importa mencionar que a Lei prevê, ainda, que a Secretaria de Estado de Transportes fiscalizará e auditará o sistema de subsídio, podendo se utilizar de instituição contratada para essa finalidade.

Por fim, importa analisar a Lei Estadual nº 2.869/1997 que, ao dispor sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, estabelece que as concessionárias e permissionárias dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário deverão

respeitar a legislação atualmente vigente, disciplinadora da gratuidade na prestação dos serviços, conforme visto anteriormente. Desta forma, estabelece a Lei que, quando concedida a gratuidade, por iniciativa da União ou dos municípios, esta somente será aceita pelo Estado na hipótese de existência de expressa previsão de recursos, pela respectiva entidade, para ressarcir as perdas da Concessionária.

No que se refere à estrutura da tarifa a ser praticada, a norma estabelece, em seu artigo 5º, que esta será fixada contratualmente e deverá constituir o limite máximo a ser cobrado pelas concessionárias ou permissionárias. Dado tratar-se de um limite, a Lei esclarece que as concessionárias ou permissionárias poderão cobrar tarifas diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos relativos aos serviços prestados, devendo manter os usuários permanentemente informados, por meio da afixação de cartazes em locais de livre acesso e circulação, sobre o valor das tarifas máximas fixadas e as efetivamente praticadas.

Além disso, a norma cria duas modalidades tarifárias:

a) tarifas ferroviária e metroviária de equilíbrio: anualmente propostas pela Agetransp, de forma que atendam aos preceitos de retorno do capital investido e integral pagamento das despesas suportadas para a prestação dos serviços, devendo ser publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, considerando-se o índice constante no Contrato de Concessão; e
b) tarifas ferroviária e metroviária sociais e temporárias: preços públicos especiais fixados, para cada um dos serviços, em Decreto do Chefe do Poder Executivo, para atender aos princípios da modicidade, acessibilidade e universalidade.

De acordo com o artigo 6º-D da Lei ora sob análise, o Estado subsidiará os usuários dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário, beneficiários das tarifas sociais e temporárias, pagando a diferença, apurada na equação econômica, entre as tarifas ferroviária e metroviária de equilíbrio e as tarifas ferroviária e metroviária, sociais e temporárias, multiplicando pelo número de passageiros que fizerem jus às tarifas ferroviárias e metroviárias sociais e que sejam cadastrados e portadores do cartão de bilhete único, ainda que esses usuários utilizem um único modal de transporte.

Ainda, determina o artigo 6º-H da mesma Lei, que as concessionárias ficarão obrigadas a apurar e apresentar em suas planilhas os valores das seguintes receitas de arrecadação:

a) valores dos aluguéis de espaços de lojas comerciais das estações e ou outros bens imóveis obtidos na concessão;
b) valores dos aluguéis de espaços de propaganda e plotagem de trens;
c) valores dos aluguéis eventualmente recebidos pela cessão dos espaços entre trilhos para cabeamentos de concessionárias; e
d) todos os demais contratos comerciais de aproveitamento dos espaços para fins comerciais.

Por fim, importa mencionar o artigo 6º-I que estabelece serem as despesas de execução das Tarifas Ferroviária e Metroviária à conta das dotações orçamentárias transferidas para o Fundo Estadual de Transportes, utilizando-se a mesma conta prevista no orçamento do bilhete único, que poderá ser suplementada.

3.3.2.4.2 *Gratuidade para idosos*

O Estado do Rio de Janeiro segue as determinações do Estatuto dos Idosos, concedendo gratuidade às pessoas com idade a partir de 65 anos,

3.3.2.5 Infraestrutura disponível e gestão

3.3.2.5.1 *Possibilidade de reversão*

No que se refere à possibilidade de reversão, a Lei Estadual nº 2.831/1997, de acordo com o disposto na Lei Federal nº 10.233/2001, obriga que o contrato de concessão reflita fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e, ainda, que tenha como uma de suas cláusulas essenciais, os critérios para reversibilidade de ativos (art. 35).

No caso de extinção da concessão, retornam, quando for o caso, todos os bens contratualmente considerados reversíveis, direitos e privilégios transferidos às concessionárias, conforme previsto no edital e estabelecido no contrato e em observância ao disposto na referida Lei (art. 40, § 1º).

Especificamente nos casos de extinção da concessão decorrente do advento do termo contratual ou de encampação, o poder concedente, desde que haja lei autorizativa a antecipar a extinção da concessão, procederá o levantamento e avaliações necessárias à determinação da indenização que será devida à concessionária (art. 40, § 4º).

Observa-se que a legislação federal mostrou-se mais cuidadosa ao estabelecer que a indenização mencionada só será devida quanto aos investimentos “que

tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido" (art. 36, Lei Federal nº 8.987/1995).

Chama a atenção a falta de critérios mínimos, ou mesmo de um processo administrativo que conte com a participação da delegatária, com amplo contraditório, para a definição do valor da indenização pela reversão dos bens nos casos de extinção do contrato. A fixação de tais valores costuma ser arbitrária, a exemplo do que ocorre nos processos de desapropriação, levando a contendas judiciais.

3.3.2.5.2 *Gestão dos ativos*

Estabelece a Lei Estadual nº 2.831/1997, em seu artigo 36, que incumbe à concessionária manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão ou permissão (inciso II); e zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente (VII).

3.3.3 Dimensão institucional

3.3.3.1 Agentes exploradores de infraestrutura e do serviço

3.3.3.1.1 *Órgãos e agentes envolvidos*

A Lei Estadual nº 2.831/1997, que dispõe sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços públicos no Estado do Rio de Janeiro, conforme visto na análise da legislação relativa à Região Metropolitana do referido Estado no que se refere à dimensão jurídico-legal, abre a possibilidade de o licitante vencedor, no caso de consórcio, constituir-se em empresa antes da celebração do contrato, com seu objeto social restrito à exploração da concessão ou permissão (art. 21). De acordo com tal dispositivo, essa possibilidade deve estar prevista no edital e deverá ser concedida pelo poder concedente ou permitente, no interesse do serviço a ser concedido ou permitido. Tal previsão está em consonância com a previsão federal, artigo 20 da Lei Federal nº 8.987/1995 e trata-se de prática bastante comum e que se tem mostrado fundamental para a viabilização de diversas obras de infraestrutura não apenas no Estado do Rio de Janeiro, mas no País como um todo, ao permitir a segregação de ativos da empresa controladora e da sociedade de propósito específico criada.

3.3.3.1.2 *Governança: controle nas deliberações*

Assim como na legislação federal, não foram localizadas disposições detalhadas sobre o tema. Entretanto, destaca-se o Decreto Estadual nº 44.905 de 11 de agosto de 2014, que institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. O referido Grupo, que tem como objetivo a coordenação do planejamento, da gestão e da execução dos programas, projetos e ações de caráter metropolitano, bem como o acompanhamento de sua implantação, também possui como uma de suas atribuições a propositura de um modelo de Governança que garanta a participação de entes governamentais, da sociedade civil e do empresariado (art. 2º, § 1º, X).

Na análise da legislação federal foi mencionada a importância que a governança tem adquirido na esfera pública. Os mesmos comentários ali realizados aqui se aplicam, dado que, cada vez mais, espera-se o respeito às regras de boas práticas, incluindo os órgãos públicos e autarquias tanto em âmbito federal, como estadual. Trata-se, todavia, de questão que merece aprimoramento no arcabouço legal das concessões de serviços públicos, com regras claras de participação de representantes de usuários nas decisões relativas aos serviços em questão. Não se trata de conferir controle ou direito a voto em deliberações da sociedade, mas de criar-se mecanismos de canalização dos interesses diversos envolvidos na formação das políticas e execução dos contratos.

3.3.3.2 Regulação e controle

3.3.3.2.1 *Órgãos envolvidos e suas competências*

Estado

O Estado, na qualidade de órgão executivo, é o responsável pela administração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e, de acordo com o disposto da Lei Complementar nº 87/1997, será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 26 membros, cujos nomes são submetidos à Assembleia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos (art. 4º).

Tal divisão de competência está em consonância com as previsões da CF/1988 e mostra-se adequada, tendo em vista que toda a legislação nacional segue a mesma estrutura, como é o caso da legislação ambiental, por exemplo, que divide a competência dos órgãos ambientais de acordo com o mesmo critério. Por-

tanto, tal divisão de competência que concede ao Estado o planejamento e a execução de projetos com impacto em mais de um município permite certa sinergia entre a legislação ambiental e a de outros temas, haja visto que um mesmo ente (no caso o Estado do Rio de Janeiro) será responsável por legislar, executar e fiscalizar os empreendimentos realizados em seu território quando atingem a mais de um município.

Dentre as competências do Estado, destacam-se as que mais interessam ao presente estudo (art. 6º):

a) a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano;
b) a promoção, acompanhamento e avaliação da execução dos planos, programas e projetos referido acima, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo; e
c) a atualização dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

Conselho Deliberativo da Região Metropolitana

Ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cabe (art. 5º):

a) elaborar o Plano Diretor Metropolitano, que conterá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum;
b) elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns; e
c) elaborar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns.

ASEPRJ

Ainda em 1997, por meio da Lei Estadual nº 2.686, de 13 de fevereiro, foi criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEPRJ), com personalidade jurídica de Direito Público e plena autonomia administrativa, técnica e financeira. Entretanto, com a Lei Estadual nº 4.555, de 6 de

junho de 2005, tal Agência Reguladora foi extinta e, ao mesmo tempo, foi criada a Agetransp, autarquia especial, com plena autonomia administrativa, técnica e financeira (art. 1º).

Cabe destacar que as competências estabelecidas em leis, decretos e contratos, convênios ou quaisquer outros instrumentos congêneres à ASEPRJ foram atribuídas à Agetransp, no âmbito de sua competência e de sua finalidade (art. 1º, parágrafo único). Nesse sentido, a fiscalização do serviço de transporte antes de competência da ASEPRJ, com sua extinção, também passou para a Agetransp.

Agetransp

Assim, a Agetransp, atualmente, tem por finalidade exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos de transporte aquaviário, ferroviário e metroviário e de rodovias nos quais o Estado figure, por disposição legal ou pactual, como o poder concedente ou permitente, nos termos das normas legais, regulamentares e consensuais pertinentes (art. 2º, da Lei Estadual nº 2.686/1997). A Lei é exaustiva ao tratar das competências da Agência no âmbito de suas atribuições e responsabilidades.

Ainda sobre a regulamentação da Lei Estadual nº 2.686/1997, deve-se observar que, além de zelar pelo fiel cumprimento da legislação e dos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos relativos à esfera de suas atribuições, a Agetransp deve dirimir, como instância administrativa definitiva, conflitos envolvendo o poder concedente ou permitente, as concessionárias ou permissionárias de serviços públicos concedidos de transporte ferroviário, metroviário e respectivos usuários, bem como decidir, em tempo hábil, em obediência aos contratos, os pedidos de revisão de tarifas de serviços públicos concedidos ou permitidos.

Ainda dentre as competências da Agetransp, cabe destacar o seu papel:

a) na fiscalização, direta ou mediante delegação, dos aspectos técnico, econômico, contábil e financeiro;
b) na expedição de deliberações;
c) promoção de estudos sobre a qualidade dos serviços públicos concedidos e permitidos com vistas a sua maior eficiência;
d) interação com as autoridades federais, estaduais e municipais responsáveis pela regulamentação e fiscalização dos serviços públicos de transporte, bem como por outras atividades que afetem esses serviços.

A Agetransp possui como órgão deliberativo superior, o Conselho-Diretor (art. 6º) e como principal órgão executivo, de apoio ao Conselho-Diretor, a Secretaria Executiva, que executa a coordenação dos diversos setores e órgãos da entidade (art. 15). O Fundo de Regulação dos Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, é o competente pela arrecadação e gestão dos recursos provenientes do recolhimento da taxa de regulação de serviços concedidos e permitidos, devidos pelas concessionárias e permissionárias à Agetransp.

Como observado na análise da esfera nacional/federal, a taxa de regulação é um importante instrumento de autonomia da agência reguladora. No caso da taxa cobrada pela Agetransp sua natureza jurídica, para alguns, não poderia ser de tributo, posto que é cobrada por meio de contrato de concessão, logo, trata-se de uma taxa contratual.

De acordo com a Lei Estadual nº 2.869/1997, que dispõe sobre o Regime de Prestação de Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de Passageiros no Estado do Rio de Janeiro, quando esse ente político estiver na qualidade de poder concedente, poderá criar, alterar ou extinguir as linhas de transporte ferroviário ou metroviário a que se refere essa Lei e conceder ou permitir, por ato do Chefe do Poder Executivo, os serviços a pessoas jurídicas de direito privado que demonstrem capacidade técnica e econômica para sua exploração, mediante procedimento licitatório (art. 3º).

Câmara Metropolitana de Integração Governamental

Assim, em 2014, é instituída a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, pelo Decreto Estadual nº 44.905/2014, conforme visto anteriormente. Trata-se de uma entidade colegiada composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidida pelo Governador do Estado, que tem por objetivo atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado (art. 1º).

Estão entre as atribuições da Câmara a criação de um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que possibilite a concertação permanente das ações na Região, a propositura de um novo arcabouço legal e institucional para a Região Metropolitana, consagrando um modelo de governança para a Região, pactuação, acompanhamen-

to e supervisão de projetos e ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo os objetivos a serem alcançados e estabelecimento de prioridades, metas e prazos referente a tais projetos e ações. Além disso, a Câmara deve buscar fontes e alternativas de financiamento para os projetos e ações de caráter metropolitano e estabelecer condições à implementação de parcerias público-privadas de interesse supramunicipal e alcance metropolitano (art. 1º, § 1º).

Grupo Executivo de Gestão Metropolitana

O Decreto Estadual nº 44.905/2014 também instituiu o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, no âmbito da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) que tem como objetivo coordenar o planejamento, a gestão e a execução dos programas, projetos e ações de caráter metropolitano, bem como acompanhar sua implantação (art. 2º). Entre suas atribuições, estão coordenar a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, implantando as políticas públicas de interesse comum relativas ao desenvolvimento da Região Metropolitana, desenvolver planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, perseguindo as metas e prioridades definidas, bem como suas compatibilizações com as diretrizes fixadas e implementar os instrumentos e procedimentos operacionais necessários a execução das políticas de caráter metropolitano nas suas especificidades, fases e etapas de implantação e operação (art. 2º, § 1º).

Ainda, cabe ao Grupo Executivo de Gestão Metropolitana manter interlocução com os municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o Governo Federal, com as instituições de fomento nacionais e internacionais e com os demais interlocutores institucionais, empresariais e da sociedade, relevantes na Região, estruturar e desenvolver uma estrutura de captação de recursos externos, de fontes nacionais e internacionais, com o objetivo de suprir os planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, ajustando-os às características e exigências das instituições de fomento e financiamento adequadas a estas ações, monitorar a dinâmica territorial metropolitana, considerando as tendências e evolução do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos e privados estruturadores do território e apoiar tecnicamente as municipalidades em relação a elaboração, implantação e acompanhamento de projetos que possam ter impactos no desenvolvimento metropolitano (art. 2º, § 1º).

Sobre o Plano Estratégico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, previsto no Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial – RIO METRÓPOLE/PRÓ-GESTÃO II, com financiamento do Banco Mundial, cabe ao Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, elaborá-lo, por meio da contratação de consultoria especializada, e por meio da contratação de serviços técnicos de engenharia especializados, elaborar a execução de bases cartográficas em escalas adequadas e de um sistema de informações e de gestão físico territorial dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (art. 2º, § 1º).

Por fim, o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana é responsável pela Secretaria Executiva da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro (art. 1º, § 3º), que tem, entre outras, as competências de agendar, convocar, por determinação do seu presidente, organizar e secretariar as reuniões da Câmara, apoiar o presidente da Câmara em assuntos de caráter técnico e operacional, preparar e tramitar a documentação de natureza técnica e administrativa, preparar, transitar e arquivar as correspondências afetas à Câmara, coordenar e acompanhar os trabalhos das equipes técnicas e administrativas de apoio, mobilizar os meios técnicos, logísticos e operacionais necessários à consecução dos trabalhos da Câmara e elaborar relatórios periódicos sobre os andamentos dos trabalhos da Câmara. Ainda, tal Secretaria deverá apresentar, semestralmente, para análise e aprovação da Câmara, relatório de progresso dos trabalhos realizados (art. 1º, § 4º).

Fundo para Operação e Melhoria dos Transportes Coletivos Metropolitanos

Por fim, embora não seja um órgão, importa mencionar o Fundo para Operação e Melhoria dos Transportes Coletivos Metropolitanos (FOM TRANSPORTES) criado por meio da Lei Estadual nº 2.867, de 17 de dezembro de 1996, com natureza contábil, destinado ao financiamento das atividades de operação e modernização do sistema público de transportes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (art. 1º). O Poder Executivo ficou, de acordo com a mencionada lei, obrigado a apresentar e fixar anualmente a fração da receita orçamentária que será destinada ao financiamento de tais atividades (art. 3º), a Secretaria de Estado de Fazenda, responsável pela movimentação dos recursos do FOM TRANSPORTES em estabelecimento bancário oficial, a partir de liberações autorizadas conjuntamente pela Secretaria Executiva do Fundo e pela SECPLAN, respaldadas em diretrizes e decisões do Conselho, tomadas por maioria simples (art. 5º) e a Secretaria Executiva do FOM TRANSPORTES

por publicar relatório mensal, detalhando as origens e aplicações dos recursos do Fundo (art. 6º).

3.3.3.2.2 *Autoridade responsável pela delegação*

Conforme abordado no item anterior, o Estado do Rio de Janeiro, na qualidade de poder concedente, poderá conceder ou permitir, por ato do Chefe do Poder Executivo, o serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no referido Estado a pessoas jurídicas de direito privado que demonstrem capacidade técnica e econômica para sua exploração, mediante procedimento licitatório (art. 3º da Lei Estadual nº 2.869/1997).

3.3.3.2.3 *Integração institucional*

O item anterior (Órgãos Envolvidos e Competência) lista um números significativo de interfaces entre poderes estadual e municipal, e de integração institucional entre diversos órgãos, orientando a interação entre diferentes órgãos e esferas.

Vale como exemplo adicional mencionar a Lei Complementar Estadual nº 87/1997, ao definir as funções públicas e os serviços de interesse comum. A Lei sob análise evidencia a interação entre o Estado e a Região Metropolitana, pois segundo seu artigo 8º, os órgãos setoriais estaduais deverão compatibilizar seus planos, programas e projetos relativos às funções públicas e aos serviços de interesse comum na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Plano Diretor Metropolitano. Além disso, os planos, programas e projetos dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão observar o disposto no Plano Diretor Metropolitano (art. 9º).

Também vale mencionar que a Agetransp vem publicando algumas resoluções e dentre elas destacam-se a nº 20, de 10 de junho de 2014 e a nº 25, de 23 de dezembro de 2014. A primeira impõe que a ação de fiscalização é de caráter permanente, devendo funcionar com o apoio dos Convênios de Cooperação Técnica celebrados com a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (Central), com a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos) e com a Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (DER/RJ), sem prejuízo de outros que vierem a ser celebrados (art. 3º).

A Resolução nº 25/ 2014, por sua vez, estabelece procedimentos para os ser-

viços de atendimento aos usuários dos serviços de transportes aquaviário, metroviário, ferroviário e de rodovias regulados pela Agetransp e que devem ser seguidos pelas concessionárias sob sua regulação (art. 1º). Na hipótese das concessionárias não cumprirem os procedimentos fixados nesta Resolução, caberá à Ouvidoria da Agetransp, atuando como segunda instância, receber a reclamação do usuário (art. 22) e prestar os esclarecimentos necessários e dar ciência ao usuário acerca do andamento de sua reclamação, das providências adotadas e o prazo final para resposta (art. 23). Os casos omissos e eventuais dúvidas suscitadas serão resolvidos pelo Conselho-Diretor da Agetransp (art. 25).

Fiscalização

Cumpre analisar, ainda, as resoluções da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (Agetransp) em relação à fiscalização da prestação de serviço.

A Resolução Agetransp nº 20, de 10 de junho de 2014, aprova os procedimentos a serem adotados nas ações de verificação do cumprimento das obrigações legais e contratuais das Concessionárias. Nesse sentido, a referida Resolução determina que a ação de monitoramento tem por objetivo:

> verificar as condições, os instrumentos e os procedimentos utilizados pelas Concessionárias e zelar para que a exploração dos serviços públicos concedidos de transportes aquaviários, ferroviários e metroviários e de rodovias estaduais no Estado do Rio de Janeiro prestados pelas Concessionárias se faça de forma adequada, visando, ainda, constatar o atendimento às exigências contratuais ou legais aplicáveis (art. 2º).

Desta forma, a norma reforça que a prestação de serviço adequado pressupõe a satisfação dos usuários, obedecendo aos princípios da eficiência, regularidade, continuidade, segurança, qualidade, generalidade, atualidade, cortesia com os consumidores e modicidade das tarifas.

Já a Resolução Agetransp nº 22, de 27 de agosto de 2014, estabelece procedimentos e instrução para a elaboração de programa anual de prevenção de acidentes ferroviários por falha humana da concessionária Supervia. De acordo com a norma, é objetivo do referido programa estabelecer, para os responsáveis diretos pela operação, diretrizes para a atividade de prevenção de acidentes por falha huma-

na, de modo a manter as condições de segurança e garantir a sua melhoria contínua.

Desta forma, em seu artigo 4º, a Resolução determina que será de responsabilidade da Supervia a elaboração e a supervisão da execução do programa e que o mesmo deverá ser cumprido por todos os setores envolvidos na segurança da operação. Ainda, a Supervia ficou incumbida de instituir um Comitê de Prevenção de Acidentes Ferroviários. Desta forma, de acordo com o artigo 6º da Resolução sob análise, o programa deve conter os seguintes assuntos:

> a) Dados gerais (termo de homologação, organograma da empresa ou entidade, período de vigência de acordo com o previsto nesta Resolução, índice e referência dos documentos utilizados);
> b) Situação geral (frota de material rodante, carro-quilômetro, número de viagens comerciais previstas);
> c) Estatísticas operacionais referentes à produção de transporte com o número de viagens comerciais e carro-quilômetro, assim como os índices de todos os anos a partir da data da implantação do Programa;
> d) Ações programadas (Atividades educativas e vistorias de segurança), com periodicidade das atividades;
> e) Subprogramas específicos;
> f) Composição do Comitê de que trata o artigo 5º da presente Resolução, indicando o nome da cada integrante e função desempenhada na empresa e no Comitê de Prevenção de Acidentes Ferroviários;
> g) Periodicidade de ações requeridas, específico a cada subprograma (Resolução Agetransp nº 22/2014).

Ainda, o programa deverá abordar, obrigatoriamente, os seguintes tópicos:

a) campanhas internas para prevenção do uso de drogas e álcool;
b) treinamento com vistas à reciclagem de procedimentos operacionais; e
c) treinamento para a identificação de atitudes não conformes.

Determina a Resolução que os subprogramas do programa deverão ser os seguintes: Ações educativas; Ações de promoção (Campanhas de Prevenção de Acidentes); e Ações corretivas. A Resolução estabelece, então, que a Supervia deverá apresentar anualmente à Agetransp, até o dia 30 de abril do ano subsequente, o Relatório Detalhado de execução do Programa (art. 9º).

Por fim, importa analisar a Resolução Agetransp nº 25, de 23 de dezembro de 2014, que estabelece procedimentos para os serviços de atendimento aos usuários dos serviços de transportes aquaviário, metroviário, ferroviário e de rodovias regulados pela Agetransp, entendendo-se por serviço de atendimento ao usuário aquele "prestado pelas concessionárias que tenham como finalidade receber e resolver as demandas deste, tais como: sugestões, elogios, informações, dúvidas, reclamações

e consultas sobre os serviços por elas prestados".

Como princípios gerais relativos ao serviço de atendimento ao usuário, o artigo 7º da referida Resolução determina que deverão ser obedecidos os princípios da dignidade, boa-fé, transparência, eficiência, eficácia, celeridade e cordialidade. Desse modo, a Resolução determina, em seu artigo 2º, que as ligações para o serviço de atendimento ao usuário devem ser gratuitas dentro da respectiva área de concessão quando oriundas de telefones fixos, móveis, de uso público e de telefones para deficientes auditivos e de fala. Ainda, a norma determina que todas as suas demandas deverão ter um registro numérico (protocolo) que será informado no início do atendimento e que as solicitações feitas pelos usuários serão atendidas de pronto sempre que possível, ressalvados os casos especiais que deverão ser analisados e respondidos no prazo máximo de 5 dias úteis, prazo este que poderá ser prorrogado por igual período, sem resultar em ônus para o usuário.

Ademais, as concessionárias deverão encaminhar à Ouvidoria da Agetransp relatórios mensais com o detalhamento dos atendimentos até o 15º dia do mês subsequente, contendo o número total de atendimentos e seus respectivos protocolos, definidos por natureza e percentuais, na linha da obrigação de informação mencionada.

Por fim, a Resolução determina, de acordo com os seus artigos 20 e 21, que as infrações decorridas da inobservância da referida norma poderão ser penalizadas com multas que variam de 100 a 1.000 vezes o valor da tarifa, a depender da gravidade da infração.

Ainda entre as atribuições da Agetransp, vale mencionar que a ela cabe interagir com as autoridades federais, estaduais e municipais responsáveis pela regulamentação e fiscalização dos serviços públicos de transporte, bem como por outras atividades que afetem esses serviços (Lei Estadual nº 4.555/2005, artigo 4º, inciso XIII), bem como firmar convênios com agências correlatas de âmbito federal para exercer fiscalização de atividades no território do Estado do Rio de Janeiro (inciso XVII).

Observa-se que a estrutura institucional da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro em muito se assemelha à estrutura observada na esfera federal, em especial no que se refere à atuação do Poder Público e da agência reguladora, cabendo à referida região metropolitana as mesmas observações realizadas na análise da legislação federal quanto ao controle existente sobre os atos das agências

reguladoras, com destaque para o controle judicial, o controle político e do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Contudo, uma diferença marcante no Rio de Janeiro é a previsão legal de que os atos das agências reguladoras podem ser controlados pela Secretaria de Estado, o que pode representar controle político da atuação da agência, de acordo com o artigo 66, da Lei Estadual nº 5.427, de 1 de abril de 2009:

> Art. 66. Das decisões finais produzidas no âmbito das entidades da administração indireta caberá recurso administrativo, por motivo de ilegalidade, nas mesmas condições estabelecidas neste capítulo, para o titular da Secretaria de Estado à qual se vinculem.

Este é o chamado recurso hierárquico impróprio que, como visto na análise da legislação federal, tem aplicação polêmica, mas vem sendo aceito quando tem previsão legal.

Quanto à estrutura hierárquica do processo normativo, não foram identificadas regras sobre o procedimento interno de criação de normas infralegais no âmbito dos órgãos envolvidos na regulação e controle da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Todavia, vale mencionar que compete à Agetransp expedir deliberações e instruções tendo por objeto os contratos submetidos a sua competência, inclusive fixando prazos para cumprimento de obrigações por parte das concessionárias e permissionárias, voluntariamente ou quando instada por conflito de interesses (Lei Estadual nº 4.555/2005, art. 4º, inciso V); e deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação das normas legais e contratuais, no que se refere a serviços públicos de transporte, fixando a orientação a ser adotada nos casos omissos (inciso XIV).

Ao analisar-se a estrutura institucional no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nota-se um intrincado complexo de órgãos envolvidos na governança, controle e regulação das atividades de transporte. Embora não esteja no escopo deste trabalho analisar como tem operado essa estrutura na prática, a profusão de órgãos e sobreposição de atribuições parece contribuir para a burocracia e o engessamento de decisões.

3.3.3.2.4 *Equilíbrio econômico-financeiro do contrato*

Cláusula contratual

Na Lei Estadual nº 2.831/1997, é expressa a essencialidade das cláusulas do contrato de concessão relativas ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas (art. 27, IV). As cláusulas econômico-financeiras, conforme teorias de Direito Administrativo aplicáveis aos contratos públicos, só podem ser alteradas mediante concessão de compensação à concessionária.

Revisão

A Lei Estadual nº 2.831/1997 estabelece no artigo 27 que são cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas. Tais critérios deverão manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabendo a decisão final quanto à revisão dos serviços em geral à Agetransp. Nesse sentido, a Lei determina que o mesmo deverá ser restaurando sempre que:

a) ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, tiverem comprovada a repercussão sobre o custo do serviço, implicando a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso; e
b) houver alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro.

Ademais, a tarifa limite poderá ser reajustada – no prazo que a lei federal permitir – de acordo com os critérios contratuais, desde que seja aprovada pela Agetransp, e seja dada ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 dias (Lei Estadual nº 2.869/1997, art. 8º). Além disso, tal reajuste independe do disposto no artigo 9º desta Lei, que por sua vez trata da revisão das tarifas e dispõe que as tarifas contratualmente fixadas serão ordinariamente revisadas a cada cinco anos, com base no custo dos serviços, incluída a remuneração do capital (art. 9º).

Na ocorrência de fato econômico que altere o equilíbrio econômico financeiro da contratação, as tarifas poderão ser revisadas para mais ou para menos, mesmo em prazos inferiores ao fixado no caput desse artigo, dando-se prévia ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 dias (art. 9º, § 1º). O limite da tarifa sofrerá

revisão, para mais ou para menos, sempre que ocorrer a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a assinatura do contrato, quando comprovado seu impacto, salvo o imposto sobre a renda, e desde que seja aprovado pela Agetransp, dando-se prévia ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 dias (art. 9º, § 2º).

A metodologia de revisão das tarifas contratualmente fixadas levará em conta a necessidade de estímulo ao aumento da eficiência operacional por meio da composição de custos, considerada sua evolução efetiva, e da produtividade das concessionárias ou permissionárias (art. 9º, § 3º).

Subsídio para tarifas sociais

Quanto à política e à estrutura tarifária do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, cabe destacar que o Estado subsidiará os usuários dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário, beneficiários das tarifas sociais temporárias, pagando a diferença, apurada na equação econômica, entre as tarifas ferroviária e metroviária de equilíbrio e as tarifas ferroviária e metroviária, sociais temporárias, multiplicando pelo número de passageiros que fizerem jus às tarifas ferroviárias e metroviárias sociais e que sejam cadastrados e portadores do cartão de bilhete único, ainda que esses usuários utilizem um único modal de transporte (Lei Estadual nº 2.869/1997, art. 6ºD).

O tema do estabelecimento da tarifa e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato é um dos mais importantes no que se refere ao regime de concessão dos serviços públicos, pois envolve diversos princípios inerentes à prestação dos mesmos, enquanto toca no tema que, para a concessionária ou permissionária, é talvez o mais relevante: garantir amortização dos investimentos e o lucro estimado no ato de assinatura do contrato de concessão ou permissão. Por isso, como já mencionado, peca a legislação brasileira ao ser bastante genérica quanto às possibilidades que ensejem o reequilíbrio econômico do contrato. Se não a norma, ao menos os contratos precisam ser exaustivos na divisão dos riscos. O Poder Judiciário brasileiro possui ampla jurisprudência relativa a casos em que a falta de acordo entre Poder Público e concessionárias levou a contendas judiciais, em questões como inflação, variações cambiais, greves, implementação de tributos não indiretamente ligados a atividade e mudanças na política pública do setor. Recentemente, contratos de parcerias público-privadas regidas pela Lei nº 11.079/2004 vem se-

guindo melhor tal instrução.

Por outro lado, é importante observar que casos de revisão das tarifas necessitarão de uma análise casuística. Isso porque a regra da distribuição dos riscos atualmente aceita é a de que o aumento de custos imprevisíveis ou por ato público, devem ensejar reajustes e, portanto, seu risco repassado ao Estado, enquanto o aumento de custos previsíveis são por conta e risco da concessionária. Assim sendo, em muitos casos, será discutível se determinado fato era ou não previsível. A agência reguladora deverá, portanto, estar pronta para a análise de todas essas variáveis quando for conceder ou não o reajuste. Suas decisões, todavia, estão sempre sujeitas a correção pelo Poder Judiciário.

3.3.3.2.5 *Possibilidade de rescisão*

A Lei Estadual nº 2.831/1997 traz, em seu artigo 40, a possibilidade de extinção da concessão por encampação. Nesse caso, o poder concedente, desde que haja lei autorizativa a antecipar a extinção da concessão, procederá o levantamento e avaliações necessárias à determinação da indenização que será devida à concessionária, a ela assegurado o devido processo legal (§ 4º), conforme mencionado anteriormente quando do estudo sobre a reversibilidade de bens.

A encampação ocorre com a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público e mediante lei autorizativa (art. 42).

No caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, a concessionária poderá rescindir o contrato de concessão, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim (art. 44). Entretanto, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados até a decisão judicial transitada em julgado (art. 44, parágrafo único).

3.3.3.2.6 *Intervenção*

Cabe ainda mencionar a hipótese de intervenção, quando por gestão temerária dos serviços por parte da delegatária que possa pôr em risco a continuidade de sua prestação, opte o Poder Concedente por intervir e tomar para si sua execução (art. 37 e seguintes da Lei nº 2.831/1997). Declarada a intervenção, o Poder Concedente deverá, no prazo de 30 dias, instaurar processo administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, nele assegurado o

direito de ampla defesa (art. 38). Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares será declarada sua nulidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária sem prejuízo de seu direito à indenização (art. 38 § 1º). Cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão (art. 39).

É importante ainda mencionar as hipóteses de extinção da concessão previstas no artigo 40 da mesma lei. São elas: o advento do termo contratual; a encampação (já referida); a caducidade, verificada em caso de inexecução total ou parcial do contrato (que poderá, a depender do caso, ensejar somente aplicação de penas contratuais, sem a extinção); a rescisão promovida pela delegatária, em caso de inadimplemento por parte do Poder Público; e a falência ou extinção da empresa concessionária.

Como pode-se observar, a legislação estadual segue orientação da legislação federal neste item.

3.3.3.2.7 *Arbitragem de conflitos*

Dando continuidade à análise da Lei Estadual nº 2.831/1997, o foro e o modo amigável de solução das divergências contratuais é considerada pela referida lei uma das cláusulas essenciais do contrato de concessão (art. 27, XV).

Cabe destacar que era de competência da ASEPRJ a resolução de conflitos envolvendo o poder concedente (ou permitente), as concessionárias (ou permissionárias) de serviços públicos e os respectivos usuários; como instância administrativa definitiva. Entretanto, com o advento da Lei Estadual nº 4.555/2005, tal atribuição foi passada para a Agetransp, como foi analisado anteriormente.

É certo, contudo, como mencionado na análise da legislação federal, que cabe controle judicial contra atos de agências reguladoras. A arbitragem por parte da agência reguladora é de caráter administrativo.

O poder arbitral da agência reguladora é assunto bastante polêmico, pois pode ser entendido como instrumento de restrição do acesso da delegatária ao Poder Judiciário. É importante que se tenha claro que se trata de uma esfera meramente administrativa, podendo sempre qualquer parte acessar as cortes judiciais caso entendam que seus direitos tenham sido lesados ou encontrem-se ameaçados, sob

pena de ofensa ao artigo 5º, XXXV da CF/1988.

3.3.4 Dimensão de gestão e controle

3.3.4.1 Princípios, diretrizes e planejamento

No que diz respeito à legislação federal, incidente sobre áreas urbanas, é válido o disposto no item equivalente relativo à legislação federal, exceto, para o presente caso, o texto que se refere à CBTU.

No âmbito metropolitano, em 2008, a Lei Estadual nº 5.192, de 15 de janeiro, determinou a elaboração de um plano diretor metropolitano que considerasse a necessidade da integração, articulação e esforço coletivo dos poderes públicos estadual e municipal envolvidos, para a obtenção da maximização e otimização dos investimentos e serviços públicos. O plano deveria analisar e identificar modelos de institucionalização da questão metropolitana, por meio da criação da Agência Metropolitana para esse fim, ou de Consórcios Públicos como previstos na Lei Federal nº 11.107/2005. No entanto, salvo melhor juízo, tal plano ainda não foi concluído.

3.3.4.2 Credenciamento e certificação

A legislação não faz referência a exigências de certificação. Por essa razão, apenas foram abordados os assuntos "identificação do passageiro" e "credenciamento do pessoal do órgão gestor e da operadora".

3.3.4.2.1 *Identificação do passageiro*

Por se tratar de serviços que operam com sistema de bilhetagem eletrônica, a identificação do usuário é feita somente a partir do cartão de acesso ao transporte, adquirido antecipadamente, mediante comprovante de enquadrar-se em uma das categorias que têm direito a benefícios tarifários, se for o caso.

Usuário de serviço com tarifa reduzida

Para os beneficiários da tarifa reduzida prevista na Lei Estadual nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009, nos serviços convencionais de transporte coletivo intermunicipal de passageiros na RMRJ, a identificação ocorre mediante a apresentação do Bilhete Único. O Bilhete foi instituído com prazo máximo de utilização de duas ho-

ras, até o limite de duas viagens, duas vezes por dia, com intervalo mínimo de uma hora entre elas, e é válido para linhas intermunicipais operadas por ônibus convencional e veículos de baixa capacidade de propriedade de pessoas físicas. Mas, segundo o artigo 3º, estende-se aos usuários de linhas metroviárias e ferroviárias delegadas pelo Estado do Rio de Janeiro e de serviços municipais operados com ônibus convencional, quando houver integração com serviços intermunicipais beneficiados pela Lei. Saliente-se que tal benefício também consta dos artigos 6º-D e 6º-E adicionados à Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, para deixá-la em conformidade com a Lei Estadual nº 5.628/2009. Em todos os casos, o Governo do Estado subsidia a diferença entre os valores tarifários.

Criança de seis anos incompletos

Tem direito à gratuidade, criança menor de seis anos acompanhada de um adulto, nos termos do artigo 8º do Decreto Estadual nº 2.522, de 26 de março de 1979. O acesso ao transporte ocorre contra a apresentação do Cartão Gratuidade emitido pela operadora do transporte – Supervia ou MetrôRio.

Idoso

O idoso, maior de 65 anos, é identificado pela carteirinha ou cartão de gratuidade emitidos pela operadora específica, ou documento de identificação oficial com foto.

Pessoa com deficiência e acompanhante

A gratuidade concedida à pessoa com deficiência é regulamentada pela Lei Estadual nº 4.510, de 13 de janeiro de 2005. O beneficiário é identificado pelo “vale-social”, emitido mediante requerimento e avaliação médica da sua necessidade (art. 4º).

Ressalte-se que, de acordo com a ementa e o artigo 1º da mencionada Lei, a isenção refere-se ao transporte intermunicipal de passageiros por ônibus, mas o § 2º do mesmo artigo estende sua aplicação ao transporte coletivo aquaviário, ferroviário e metroviário, não seletivo, sob administração estadual, inclusive intramunicipal, salvo se o concessionário estiver sob regime legal ou contratual que preveja forma específica de custeio ou compensação dos benefícios.

Para o uso do cartão, nos termos do artigo 9º da Lei Estadual nº 4.291, de 22

de março de 2004, o usufruto do direito deve ser controlado por meios tecnológicos adequados, inclusive a biometria, preferencialmente facial.

A Supervia aceita o vale-social ou a carteirinha de gratuidade por ela emitida. Para o acompanhante, é exigido que esteja expressa a necessidade no vale ou na carteirinha, exceto quando se tratar de beneficiário de menor de idade.

Doente crônico e acompanhante

O direito à gratuidade é conferido, pela já citada Lei Estadual nº 4.510/2005, à pessoa com doença crônica de natureza física ou mental que exija tratamento continuado e cuja interrupção no tratamento possa acarretar risco de morte. A identificação também ocorre pela apresentação do vale-social, nos mesmos termos descritos para a pessoa com deficiência.

Estudante

A Lei Estadual nº 4.510/2005 também regulamenta a gratuidade concedida aos alunos do ensino fundamental e médio da rede pública estadual. A identificação é realizada mediante a apresentação de “vale-educação”, expedido pelo estabelecimento de ensino em que está matriculado o estudante (art. 3º).

A Supervia exige que o estudante esteja devidamente uniformizado e que porte a carteirinha de gratuidade por ela emitida. O acesso só é válido nas estações informadas na carteirinha, definidas de acordo com a localização da residência e escola, e durante o período escolar, nos dias de aula.

Usuário de serviço para o qual foi acionado plano de contingência

A Resolução Agetransp nº 18, de 18 de março de 2014, traz uma forma particular de identificação. Entre os procedimentos estabelecidos pela norma, para serem observados pelas concessionárias de transporte público de alta capacidade, está a utilização do “Cartão SIGA VIAGEM”. O cartão deve ser distribuído aos usuários nos casos de acionamento do Plano de Contingência Integrado, de forma a dar ao seu portador o direito a uma passagem no modal de sua preferência, inclusive ônibus municipais e intermunicipais integrantes do sistema Bilhete Único – com tarifa reduzida –, para dar continuidade à viagem interrompida, sem qualquer ônus.

Agente do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho

Os Auditores Fiscais do Trabalho e os Agentes de Higiene e Segurança de Trabalho têm direito à gratuidade nos sistemas de transporte público de qualquer modalidade, de competência federal, estadual e municipal, nos termos do artigo 34 do Decreto Federal nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. A identificação do beneficiário ocorre mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal, emitida conforme artigo 10, caput e § 2º e artigo 31, § 2º do referido Decreto. As legislações estadual e municipais da RMRJ não mencionam esse direito e, portanto, não apresentam nenhuma outra exigência.

3.3.4.2.2 *Credenciamento do pessoal*

Fiscais do órgão gestor

O credenciamento de pessoal para acesso às dependências das delegatárias, para o exercício de atividades de fiscalização, controle e acompanhamento, é disciplinado pela Resolução Agetransp nº 06, de 29 de outubro de 2010. Os acessos são classificados, segundo o artigo 2º, em três modalidades:

a) acesso irrestrito a todas as dependências operacionais e administrativas;
b) acesso a todas as dependências operacionais e administrativas que não tenham restrições de segurança, e às áreas restritas mediante autorização expressa da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (Agetransp), ou acompanhado de um credenciado com acesso irrestrito; e
c) acesso específico a determinadas dependências operacionais restritas ou irrestritas mediante autorização expressa da Agetransp, ou acompanhado de um credenciado com acesso irrestrito.

As delegatárias recebem a relação dos credenciados, que, para o acesso, devem ser identificados com crachás, de acordo em modelo estabelecido na mencionada Resolução.

3.3.4.3 Atributos da oferta

A única referência legal a atributos da oferta é encontrada na Lei Estadual nº 4.203, de 24 de outubro de 2003, que estabelece o intervalo de funcionamento do transporte metroviário.

3.3.4.4 Dados e informações operacionais e financeiros

3.3.4.4.1 *Gestão de banco de dados*

Não foi encontrada uma norma que estabeleça, textualmente, a criação de um banco de dados para a gestão e controle dos serviços delegados. A mais próxima disso é a Resolução Agetransp nº 17, de 28 de janeiro de 2014, ao determinar que as concessionárias encaminhem os seguintes documentos, dados e informações de natureza técnica, contábil e financeira, quando solicitados (art. 2º):

a) pela Câmara de Transportes e Rodovias (Catra): atos comprobatórios;
b) pela Câmara de Política Econômica e Tarifária (Capet): balancetes contábeis; receitas acessórias – contratos vigentes e contratos novos e prorrogados –; apólices de seguros obrigatórios; demonstrações contábeis; e escrituração contábil digital.

Tais documentos, dados e informações são necessários à instrução de processos regulatórios ou ao acompanhamento das matérias relativas à fiscalização e à política econômica e tarifária.

Já pela Resolução Agetransp nº 03, de 11 de setembro de 2007, os investimentos efetivados pelas concessionárias devem ser informados à Agetransp, detalhados nos projetos constantes dos Planos de Investimentos previstos nos contratos de concessão de serviços públicos, ou em propostas contra as quais não haja óbice pelo poder concedente e devidamente apreciadas pela Agência. São considerados investimentos os dispêndios destinados a (art. 1º):

a) expansão, aquisição, construção, recuperação de bens sem condições de uso, ou modernização de bens, a serem utilizados na exploração da concessão de modo durável; ou
b) promoção da capacitação de pessoal; ou
c) implantação de sistemas operacionais, administrativos e de segurança.

De acordo com o artigo 3º da citada Resolução, as concessionárias devem encaminhar à Agetransp, até o dia 30 de abril de cada ano, seu respectivo Plano Trienal de Investimentos, para conhecimento e acompanhamento das inversões previstas.

Algumas outras resoluções contêm exigências que levam à implantação de bancos individualizados, específicos para o assunto de seu interesse. As exigências contidas na Resolução Agetransp nº 09, de 22 de agosto de 2011, por exemplo,

possibilitam a coleta e o tratamento estatístico da ocorrência de incidentes na operação dos serviços concedidos, entendendo-se como tal qualquer ocorrência não programada, relacionada às instalações, equipamentos ou serviços operacionais, decorrente de fato ou de ato intencional ou acidental que, de maneira isolada ou cumulativa, possa implicar risco iminente de dano ou dano efetivo ao meio ambiente, à saúde humana ou aos bens da concessão ou de terceiros, ou interrupção da prestação dos serviços, sem aviso prévio à Agetransp (art. 2º). Da comunicação à Agetransp devem constar as seguintes informações: data e hora da ocorrência, data e hora da observação, origem do incidente, causa provável, localização geográfica do incidente, se houve derramamento de óleo ou qualquer produto que afete o meio ambiente, condições meteorológicas na ocasião do incidente.

A Lei Estadual nº 5.628/2009 prevê a formação de um cadastro com os registros dos beneficiários do bilhete único, com tarifa reduzida. Da mesma forma, os beneficiários da Lei Estadual nº 4.510/2005 são objeto de cadastro previsto no artigo 6º, § 2º, da Lei Estadual nº 4.291/2004, que instituiu o Sistema de Bilhetagem Eletrônica nos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus, de competência estadual, com a possibilidade de integração tarifária entre os modais rodoviário, metroviário, ferroviário e hidroviário (art. 1º).

3.3.4.4.2 *Sistemas informatizados de gestão e controle*

A RMRJ conta com um Sistema de Bilhetagem Eletrônica, instituído pela Lei Estadual nº 4.291/2004, nos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus, de competência do Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade, entre outras, de garantir a possibilidade de integração tarifária entre os modais rodoviário, metroviário, ferroviário e hidroviário (art. 1º).

A Agetransp dispõe de canais de comunicação on-line, por meio de aplicativos de mensagem instantânea, para aumentar a agilidade na transmissão de informações e a qualidade da fiscalização, bem como de um Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), onde funciona o Centro de Monitoramento de Concessionárias (CMC), com acesso às imagens das câmeras presentes nos sistemas regulados pela agência (AGETRANSP, 2014, p. 14).

Além disso, a Agência desenvolveu um sistema automatizado para análise de indicadores de desempenho das concessionárias, objetivando conferir mais agilidade e eficiência à fiscalização (AGETRANSP, 2014, p. 17).

3.3.4.4.3 *Documentos emitidos por outros organismos*

Para os sistemas metropolitanos, é válido o item relativo à legislação federal a este correspondente, sobre as licenças ambientais e as licenças de construção ou funcionamento dependentes de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

3.3.4.5 Transparência e publicidade

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 43.597, de 16 de maio de 2012, que dá acesso a informações contidas em documentos em poder de órgãos e entidades públicas da administração direta e indireta do Poder Executivo (art. 1º). Em obediência ao Decreto, a Agetransp disponibiliza formulários necessários ao requerimento para a obtenção de informações exigido pelo artigo 8º do Decreto.

Além desse procedimento, o sistema conta com outros meios de comunicação, informação e participação popular, conforme a seguir descrito.

3.3.4.5.1 *Serviços de atendimento ao usuário*

Para os serviços metropolitanos da RMRJ é válido o texto constante do item a este correspondente relativo à legislação federal, exceto no que diz respeito ao RTF e às resoluções da ANTT.

Serviço de atendimento ao usuário prestado pelo órgão gestor

Para os órgãos públicos, em qualquer esfera de governo, é válida a Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527/2011 –, cujos dispositivos são descritos no item 2.4.6.1.1 equivalente relativo à legislação federal.

Serviço de atendimento ao usuário prestado pelas delegatárias

A Resolução Agetransp nº 25, de 23 de dezembro de 2014, estabelece procedimentos para os serviços de atendimento aos usuários dos serviços de transportes metroviário e ferroviário entre outros regulados pela Agência. Seus termos seguem o disposto no Decreto nº 6.523/2008, descrito no item a este correspondente, relativo à legislação federal.

De acordo com o artigo 6º da mencionada Resolução, o número do serviço de atendimento ao usuário, de acesso aos aplicativos de mensagens eletrônicas, se houver, bem como o endereço eletrônico devem constar de todos os documentos e

materiais impressos de divulgação, a serem entregues aos usuários em guichês de venda de passagens, interior de toda frota metroviária e ferroviária de passageiros, assim como em suas respectivas estações, além de estarem disponibilizados na página eletrônica da delegatária.

3.3.4.5.2 *Participação pública e controle social*

Para os serviços metropolitanos da RMRJ é válido o que consta do item equivalente apresentado para a legislação federal, exceto no que diz respeito à CBTU.

3.3.4.5.3 *Divulgação de dados e informações*

Os dados e informações operacionais referentes ao sistema são disponibilizados em relatórios anuais no site da Agetransp. Os dados coletados pela equipe de fiscalização sobre o desempenho das concessionárias são analisados e transformados em relatórios mensais, igualmente disponibilizados.

3.3.4.6 Fiscalização e auditoria

A Agetransp mantém ação de monitoramento visando a verificar as condições, os instrumentos e os procedimentos utilizados pelas concessionárias, em conformidade com a Resolução Agetransp nº 20, de 10 de junho de 2014. Segundo o artigo 3º, a ação de fiscalização tem caráter permanente, funcionando com o apoio dos Convênios de Cooperação Técnica celebrados, quanto ao modal ferroviário, com a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (RioTrilhos).

No geral, a fiscalização pode também ocorrer de forma programada ou extraordinária. As ações programadas são aquelas que ocorrem rotineiramente nos finais de semana, feriados e pontos facultativos (art. 5º). As extraordinárias decorrem de fatos relevantes e imprevisíveis nas operações de transportes (art. 6º).

Também é efetuada fiscalização sobre os investimentos programados pelas concessionárias, a partir da análise dos valores informados, objetivando constatar a vinculação dos montantes contabilizados à execução dos projetos constantes no Plano Trienal de Investimentos, nos termos do artigo 5º da Resolução Agetransp nº 03/2007.

3.3.4.6.1 *Regras fiscalizadas*

Não foi encontrado normativo que defina e detalhe o conjunto de dispositivos infringidos. Por outro lado, o Relatório de Programação de Fiscalização da Supervia, emitido pela Câmara de Transportes e Rodovias (AGETRANSP, 2016a), traz as atividades de fiscalização, podendo fornecer uma visão do conjunto de itens fiscalizados relativo ao sistema de trens urbanos operado na RMRJ, conforme segue:

a) limpeza e conservação de estações;
b) verificação de funcionamento de bilheterias;
c) verificação de acessibilidade e mobilidade;
d) vistoria de equipamentos das estações;
e) monitoramento da circulação de trens;
f) monitoramento das condições de operacionalidade nos trens;
g) monitoramento e vistoria nos pátios e estações;
h) monitoramento das condições de circulação do carro exclusivo a mulheres;
i) monitoramento da circulação de trens com portas abertas;
j) monitoramento das condições de operacionalidade dos ventiladores.

No que diz respeito ao sistema de metrô, que atende somente a capital, o Relatório de Programação de Fiscalização do MetrôRio, também emitido pela Câmara de Transportes e Rodovias (AGETRANSP, 2016b), traz como atividades de fiscalização e auditoria:

a) monitoramento de conservação de trem operacional;
b) acompanhamento da manutenção preventiva de veículos auxiliares e oficinas;
c) acompanhamento da manutenção preventiva de equipamentos eletromecânicos;
d) acompanhamento da manutenção preventiva do sistema de energia;
e) acompanhamento da manutenção preventiva do material rodante;
f) acompanhamento da manutenção preventiva dos sistemas eletrônicos;
g) acompanhamento da manutenção preventiva da via permanente;
h) auditoria de dados operacionais;
i) acompanhamento de pendências de manutenção de edificações;
j) monitoramento de ruído nos trens;
k) monitoramento de temperatura nos trens;

l) monitoramento de conservação de trem operacional;
m) monitoramento da qualidade dos serviços das estações;
n) monitoramento de ocupação do carro de mulheres;
o) monitoramento de pessoas com deficiência;
p) atividade especial.

3.3.4.6.2 *Taxa de fiscalização*

Pelas atividades de regulação, as concessionárias e permissionárias recolhem à Agetransp a Taxa de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos, correspondente a uma alíquota de 0,5% sobre o somatório das receitas das tarifas auferidas mensalmente, conforme disposto no artigo 19 da Lei Estadual nº 4.555, de 6 de junho de 2005. Entre as atividades de regulação previstas no artigo 4º da Lei, encontra-se a de fiscalizar os aspectos técnico, econômico, contábil e financeiro, nos limites estabelecidos em normas legais, regulamentares ou pactuais, e nos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos.

3.3.4.6.3 *Auditoria*

Nos casos em que há previsão contratual, a substituição de empresas de auditoria independente contratadas pelas concessionárias e permissionárias deve ser submetida à aprovação da Agetransp, nos termos da Resolução Agetransp nº 004, de 11 de dezembro de 2007. O requerimento deve ser instruído com a cópia do contrato e os seguintes documentos aptos a comprovação da habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira e regularidade fiscal da empresa de auditoria a ser contratada (art. 2º):

a) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, última alteração, atualizado e registrado no órgão competente;
b) comprovante de inscrição e regularidade perante a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), renovado a cada início do exercício fiscal ao longo da vigência do contrato de auditoria;
c) comprovante de inscrição e regularidade perante o Conselho Regional de Contabilidade da sede da empresa de auditoria independente e da sede da concessionária ou permissionária contratante, renovado a cada início do exercício fiscal ao longo da vigência do contrato de auditoria;
d) comprovante de inscrição e regularidade no Cadastro Nacional de Pessoa

Jurídica (CPNJ), renovado a cada início do exercício fiscal ao longo da vigência do contrato de auditoria;

e) comprovante de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o porte da concessionária ou permissionária contratante;
f) declaração da concessionária ou permissionária contratante que a empresa de consultoria independente a ser contratada nunca lhe prestou serviços de auditoria ou, se prestou, transcorreram mais de três anos;
g) declaração da empresa de auditoria independente que seus sócios e colaboradores não se enquadram em nenhuma hipótese de impedimento enumeradas na NBC P1 – IT2 – aprovada pela Resolução do Conselho Fiscal de Contabilidade CFC nº 961/2003, em relação à concessionária ou permissionária;
h) Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira, considerando-se boa situação financeira o índice de liquidez geral maior ou igual a um, renovado a cada início do exercício fiscal ao longo da vigência do contrato de auditoria;
i) certidão negativa de falência e concordata expedidas pelo distribuidor da sede da empresa de auditoria independente, renovado a cada início do exercício fiscal ao longo da vigência do contrato de auditoria;
j) Certidão Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, devidamente negativada e mantida válida durante a vigência do contrato de auditoria;
k) Certidão Negativa de Dívida Ativa do Estado, mantida válida durante a vigência do contrato de auditoria;
l) Certidão Negativa da Fazenda Municipal do domicílio ou da sede da empresa, mantida válida durante a vigência do contrato de auditoria;
m) Certidão Negativa de Débitos com a Previdência Social, mantida válida durante a vigência do contrato de auditoria;
n) Certificado de Regularidade com o FGTS, mantido válido durante a vigência do contrato de auditoria.

Para a comprovação de aptidão, é admitida a apresentação de certidões ou atestados fornecidos por empresas, preferencialmente, com características similares às companhias de serviço público, que já tenham sido auditadas pela contratada, cu-

jo capital social seja igual ou superior ao da concessionária ou permissionária contratante (art. 2º, parágrafo único). A qualquer tempo a Agetransp pode pedir a atualização dos documentos, bem como outros documentos e informações (arts. 4º e 5º).

3.3.4.7 Indicadores de desempenho e qualidade

A utilização de indicadores não está estabelecida em normativos, mas nos contratos de delegação, o que leva a se ter procedimentos diferentes de avaliação de desempenho para as diferentes operadoras. A Catra examina a evolução dos indicadores de qualidade, mensalmente, a partir de dados coletados pela equipe de fiscalização, e disponibiliza os resultados no site da Agetransp.

3.3.4.7.1 *Sistema de medição de desempenho e qualidade*

O Anexo VI do Oitavo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão para a Exploração dos Serviços Públicos de Transporte Ferroviário de Passageiros, firmado em 2008 com a Supervia, por exemplo, versa sobre os parâmetros de qualidade e normas operacionais do sistema de transporte ferroviário de passageiros. Nele está expressa a obrigatoriedade da concessionária apurar indicadores, em períodos mensais, para os diferentes ramais por ela operados, de forma a possibilitar a avaliação do serviço prestado. São estabelecidos os seguintes indicadores de desempenho (AGETRANSP, 2008; 2015):

a) índice de cumprimento do serviço programado (regularidade) (Ici): relação entre a oferta comercial de serviços realizada e a oferta comercial de serviços programada, dos dias considerados (períodos de pico ao longo dos dias úteis do mês, período de vale diurno e vale noturno, sábados ao longo do mês, domingos e feriados ao longo do mês);
b) índice de pontualidade (Ipi): relação entre o tempo de percurso do prefixo (ou trem) componente da oferta realizada, pelo tempo programado de percurso do prefixo (ou trem) componente da oferta programada;
c) índice de regularidade de trens nos fluxos de pico (Ih): relação entre a oferta comercial de serviços realizada e a oferta comercial de serviços programada nos fluxos do pico matutino (sentido periferia-centro) e pico vespertino (sentido centro-periferia);
d) quilometragem média entre falhas (Mkbf): relação entre o total de quilometragem percorrida pelas unidades consideradas e o número de falhas de

natureza corretiva que a mesma sofreu.

Outro exemplo é o Contrato de Concessão para a Exploração dos Serviços Públicos de Transporte Metroviário de Passageiros da Linha 4, firmado entre a extinta ASEP-RJ e o Metrô em 1998, que em sua Cláusula Quinta – Qualidade e Segurança dos Serviços, estabelece que a qualidade e a segurança dos serviços prestados serão aferidas mediante a utilização de "Índices de avaliação da qualidade e segurança dos serviços" (AGETRANSP, 1998). Tais índices constam do Anexo II do contrato como instrumentos de fiscalização e avaliação do desempenho operacional dos serviços concedidos. São estabelecidos os seguintes indicadores de desempenho para serem acompanhados e avaliados mensalmente:

a) índice do cumprimento da programação da oferta (ICPO): relação entre o número de partidas efetivamente realizadas no terminal e o número de partidas programadas;
b) índice de regularidade do intervalo entre trens (IRIT): relação entre a quantidade de intervalos de trens ocorridos dentro da faixa, no período de avaliação, e a quantidade total de intervalos previstos;
c) índice de ocorrências notáveis (ION): relação entre o número de ocorrências que provocaram atrasos na partida dos trens, iguais ou superiores a 5 minutos, durante o mês em questão, e o parâmetro máximo aceitável para a frequência mensal de ocorrências notáveis, igual a 5;
d) índice composto de desempenho (ICD): avalia o desempenho mensal da concessionária, calculado pela fórmula ICD = ICPO + IRIT – 0,2 ION.

Para esses índices são exigidos os seguintes parâmetros de desempenho mensais: ICPO e IRIT maiores que 0,95; ION menor que 1,00; e ICD maior que 1,70.

Os indicadores de desempenho servem para a avaliação operacional. Para a avaliação da qualidade dos serviços, é realizada pesquisa de opinião, com periodicidade semestral, que embasa o cálculo do indicador de qualidade de serviços (IQS). O IQS tem por objetivo avaliar a qualidade dos diversos fatores que compõem os serviços, considerando também, separadamente, a Qualidade do Serviço em Geral (QS). Os parâmetros de avaliação são assim definidos: limpeza de estação 9,0; limpeza de trem 8,5; comunicação visual 8,5; segurança do sistema 9,0; conservação de estação 8,0; conservação de trens 8,0; atendimento dos empregados 8,0; tempo de viagem 8,0; tempo de espera na plataforma 8,0; conforto 7,5; sonorização das estações 8,0; escada rolante 8,0; tempo de compra de bilhete 8,0; iluminação das es-

tações 9,0; sonorização dos trens 8,0; informação aos usuários 9,0; QS 8,0.

O IQS é calculado pela fórmula: IQS = 0,7 ∑ notas/16 + 0,3 QS. O limite inferior foi fixado em 8,2, admitindo-se 7,40 no primeiro ano de operação.

3.3.4.7.2 *Penalidades e incentivos*

O mesmo Termo Aditivo ao contrato com a Supervia, acima citado, especifica as penalidades pecuniárias por infração aos indicadores de desempenho e qualidade dos serviços. Tais sanções são referidas a Unidades de Penalidades (UP), com valor igual ao preço da passagem para viagem vigente simples fixada para o serviço básico da concessão. São previstas penalidades (AGETRANSP, 2008):

a) por não cumprimento do serviço programado (regularidade);
b) por impontualidade do serviço programado;
c) por não cumprimento do intervalo nos horários de pico;
d) por informação omitida;
e) por infrações outras;
f) de acréscimo moratório.

Já o Anexo II do Contrato da Linha 4 do metrô prevê que, caso não sejam obtidos os parâmetros de desempenho estabelecidos, a concessionária fica sujeita às seguintes penalidades (AGETRANSP, 1998): para os índices mensais simples – ICPO, IRIT e ION – é aplicada advertência sempre que constatada a insuficiência de qualquer um deles; na reincidência no mês subsequente, em qualquer uma das linhas, é aplicada multa; havendo insuficiência simultânea dos índices simples com o índice composto – ICD –, os valores das multa são majorados em 50 %. Para índices abaixo do limite inferior estabelecido para o IQS, é aplicada a multa estabelecida no contrato de concessão.

Em nenhum caso há previsão de incentivo.

3.3.4.8 Recursos humanos envolvidos com atividades de gestão e controle

3.3.4.8.1 *Caracterização*

Não foram encontrados dispositivos legais, no âmbito do transporte administrado e operado na RMRJ, que estabeleçam exigências quanto aos recursos humanos envolvidos com as atividades de gestão e controle. No entanto, nos contratos relativos a serviços operados nessa Região existe cláusula exigindo que a concessionária mantenha pessoal técnico e administrativo, próprio ou de terceiros, legal-

mente habilitado.

3.3.4.8.2 *Treinamento*

Agentes do órgão gestor

O Relatório de Gestão da Agetransp, relativo ao ano de 2014 (AGETRANSP, 2014, p. 14), informa sobre a criação de uma Escola de Regulação, em parceria com outra agência estadual, com o objetivo de qualificar os servidores das duas agências e promover ensino e pesquisa na área de regulação. Essa iniciativa é única no País.

Os servidores da Agetransp também têm a oportunidade de participação em cursos de capacitação e aperfeiçoamento, que, nos termos da Portaria Agetransp nº 64, de 17 de junho de 2010, para serem custeados pela Agência devem ser requeridos e terem relação direta com a área de regulação de transportes públicos e rodovias, bem como com ramo da administração pública em geral. O servidor beneficiário assina Termo de Compromisso com a Agência Reguladora, onde se compromete a ressarcir o valor integral do curso, caso solicite exoneração do cargo até 12 meses após a conclusão do curso, bem como franquear os conhecimentos adquiridos ao corpo técnico e administrativo da Agência (arts. 1º, 2º e 7º).

Agentes das delegatárias

Os contratos de concessão dos serviços apresentam, na cláusula referente às obrigações da concessionária, a exigência de serem mantidos programas de treinamento de pessoal com o objetivo de assegurar as condições adequadas dos serviços.

3.3.5 Dimensão econômico-financeira

3.3.5.1 Custos e investimentos

3.3.5.1.1 *Custos do direito de passagem e compartilhamento*

As concessionárias do Rio de Janeiro não utilizam trechos de terceiros nas atividades de transporte. Não foram encontrados dispositivos legais específicos para a região metropolitana do Rio de Janeiro que regulem o direito de passagem. O dispositivo existente para a regulação em âmbito federal é o Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996.

> Art. 6° As Administrações Ferroviárias são obrigadas a operar em tráfego mútuo ou, no caso de sua impossibilidade, permitir o direito de passagem a outros operadores.
> § 1° As condições de operação serão estabelecidas entre as Administrações Ferroviárias intervenientes, observadas as disposições deste Regulamento.

Vale ressaltar que outro dispositivo importante em âmbito federal é a Resolução ANTT nº 3695, de 14 de julho de 2011 que contempla um maior detalhamento sobre este tema, conforme exposto na análise da legislação federal.

3.3.5.1.2 *Custos operacionais e de manutenção*

Como a legislação contábil é de âmbito nacional as empresas adotam os procedimentos descritos para o cenário da legislação brasileira.

3.3.5.1.3 *Custos socioambientais*

Não foram encontradas leis regionais específicas para este tema. As empresas que reportam esses dados obedecem ao que está disposto na Norma Brasileira De Contabilidade Técnica (NBC T) 15, que já foi abordada no contexto federal.

3.3.5.1.4 *Seguros*

Conforme informação contida nas demonstrações financeiras do ano de 2014, as concessionárias reguladas pela Agetransp possuem cláusula contratual obrigando a contratação de seguros. Esses seguros devem suportar os riscos inerentes das atividades abrangidas pela concessão, referentes a danos materiais, responsabilidade civil, lucros cessantes e cobertura de execução das obras do Programa de Recuperação de material rodante e do Programa de serviços e obras.

Esse procedimento está alinhado com a Lei Estadual nº 2.831/1997 (art. 32)

> III - no caso de serviços públicos e de obra pública, que necessitem de investimentos da concessionária, comprovar de que dispõe ou disporá de recursos próprios ou de terceiros e garantias para executar as obras ou serviços.

Vemos uma preocupação ampliada do regulador carioca que estendeu para as obras a obrigatoriedade de seguros. Isto permite que mesmo com incapacidade financeira da concessionária as obras de interesse público sejam concluídas.

3.3.5.1.5 *Responsáveis pelos custos*

No estado do Rio de Janeiro existe o regime de concessão do transporte ferroviário de passageiros e portanto as concessionárias são as responsáveis pelo custos.

Entretanto se o estado criar alguma despesa não prevista no edital de concessão, o estado será responsável por arcar com esse desequilíbrio contratual.

> Art. 6º-B As tarifas dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário de Equilíbrio serão anualmente propostas pela Agência Reguladora de Serviços Públicos de Transportes Concedidos – Agetransp, de forma que atenda aos preceitos de retorno do capital investido e integral pagamento das despesas suportadas para a prestação dos serviços, devendo ser publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, considerando-se o índice constante no Contrato de Concessão.
>
> Art. 6º-C As tarifas dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário, sociais temporárias, são os preços públicos especiais fixados, para cada um dos serviços, em Decreto do Chefe do Poder Executivo, para atender aos princípios da mobilidade, acessibilidade e universalidade.
>
> Art. 6º-D O Estado subsidiará os usuários dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário, beneficiários das tarifas sociais temporárias, pagando a diferença, apurada na equação econômica, entre as tarifas ferroviária e metroviária de equilíbrio e as tarifas ferroviária e metroviária, sociais temporárias, multiplicando pelo número de passageiros que fizerem jus às tarifas ferroviárias e metroviárias sociais e que sejam cadastrados e portadores do cartão de Bilhete Único, previsto na Lei 5.628, de 29 de dezembro de 2009, ainda que esses usuários utilizem um único modal de transporte (Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997).

Dessa forma o governo também passa a ser responsável pelos custos quando causar algum custo não previsto anteriormente no contrato de concessão.

3.3.5.1.6 *Investimentos*

Os investimentos são realizados conforme previsto nos editais e contratos de concessão. Não foram localizadas legislações que dispusessem instrumentos de investimentos diferentes da legislação federal. A regulamentação nos contratos de concessão está inserida na Lei Estadual nº 2.831/1997, estabelecendo que “investimento da concessionária seja remunerado e amortizado pela exploração da obra”.

Da mesma forma que disposto na legislação federal, os investimentos em bens considerados reversíveis ao final do contrato de concessão deverão retornar ao poder concedente.

Entretanto não existe regulamentação suficiente para efetuar a reversibilida-

de, pois a lei não delimita com clareza aspectos como identificar os bens que são reversíveis, quando essa declaração de reversibilidade deve acontecer, qual o valor e as formas de pagamento das indenizações.

3.3.5.2 Receitas e remuneração do capital

3.3.5.2.1 *Receitas operacionais*

A Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997 que regula a política tarifária a ser observada pelas concessionárias estabelece que a receita operacional é oriunda do recebimento da bilhetagem.

Como receita operacional, além dos valores recebidos das tarifas (bilhetes), o edital de concessão prevê que as concessionárias recebam, do governo do Rio de Janeiro, o repasse da gratuidade dada aos estudantes. Essa gratuidade está estabelecida pela Lei Estadual nº 3.339, de 29 de dezembro de 1999.

3.3.5.2.2 *Receitas alternativas*

A Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997 em seu Art. 6º-H determina que:

> Art. 6º-H As concessionárias ficarão obrigadas a apurar e apresentar em suas planilhas os valores das seguintes receitas de arrecadação:
> I - Valores dos aluguéis de espaços de lojas comerciais das estações e ou outros bens imóveis obtidos na concessão;
> II - Valores dos aluguéis de espaços de propaganda e plotagem de trens;
> III - Valores dos aluguéis eventualmente recebidos pela cessão dos espaços entre trilhos para cabeamentos de concessionárias;
> IV - Todos os demais contratos comerciais de aproveitamento dos espaços para fins comerciais.

Essa é uma obrigação legal que difere da legislação federal sobre o tema, pois elenca quais as receitas não tarifárias serão objeto de divulgação em separado e com obrigatoriedade de controle. Tais receitas podem servir de fonte para compensar desequilíbrios tarifários, causados por situação econômica ou contrapartida a gratuidades dadas aos usuários pelo poder concedente.

3.3.5.2.3 *Subsídios*

A criação do bilhete único pela Lei Estadual nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009 é baseada na premissa de que diferença entre o valor da tarifa da concessionária e o valor do bilhete único, será coberta pelo Estado com recursos provenientes

do Fundo Estadual de Transportes.

A origem dos recursos do Fundo Estadual de Transportes, conforme disposto no artigo 14 da Lei Estadual nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009, é:

> I - dotações previstas na legislação orçamentária do Estado do Rio de Janeiro e os créditos adicionais estabelecidos no decorrer de cada exercício;
> II - doações, auxílios, contribuições, subvenções, transferências e legados de pessoas físicas e jurídicas e de organizações nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais;
> III - receitas provenientes de convênios, acordos e contratos realizados entre o Estado do Rio de Janeiro e organizações governamentais ou não governamentais que tenham destinação específica;
> IV - rendimento de aplicações financeiras dos recursos alocados no Fundo.

Com esse mecanismo o estado tem poder de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, sem necessidade de onerar o usuário final do transporte.

3.3.5.2.4 *Remuneração dos fatores de produção*

A tarifa recebida dos usuários é o fator que propicia a remuneração dos investimentos realizados. A Lei Estadual nº 2.831/199 em seu artigo 3º estabelece que: “o prazo da concessão deve atender ao interesse público e às necessidades exigidas pelo valor do investimento, visando à justa remuneração do capital investido”. O objetivo da lei é que a maior parte dos fatores de produção sejam remunerados ao longo do contrato de concessão.

A Lei Estadual nº 2.831/1997 determina que a política tarifária do prestador de serviço público deverá sempre buscar harmonizar a exigência da prestação e manutenção do serviço adequado com a justa remuneração da concessionária ou permissionária (art. 9º).

Assim como na legislação federal, a tarifa é considerada como fator de remuneração da concessionária e deverá suprir tanto a remuneração dos investimentos realizados quanto os custos de operação.

A legislação do Rio de Janeiro manifesta preocupação de que o prazo do contrato de concessão seja suficiente para remunerar os investimentos. Essa preocupação é salutar para evitar disputas no final do contrato, que podem interromper ou comprometer a qualidade dos serviços prestados.

3.3.5.3 Equilíbrio econômico-financeiro do contrato

3.3.5.3.1 *Cálculo tarifário e precificação*

As tarifas são fixadas no processo de concessão, obedecendo o que foi determinado no processo de licitação. Anualmente existe o reajuste pelos critérios que forem estabelecidos pelo contrato firmado após o prazo de licitação.

Existem duas classes tarifárias previstas na Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997:

a) tarifas ferroviária e metroviária de equilíbrio – são anualmente propostas pela Agência Reguladora de Serviços Públicos de Transportes Concedidos (Agetransp), de forma que atenda aos preceitos de retorno do capital investido e integral pagamento das despesas suportadas para a prestação dos serviços, considerando-se o índice constante no Contrato de Concessão; e

b) tarifas ferroviária e metroviária sociais e temporárias – são os preços públicos especiais fixados em Decreto do Chefe do Poder Executivo, para atender aos princípios da mobilidade, acessibilidade e universalidade. O estado remunera a empresa concessionária a diferença entre a tarifa de equilíbrio e a tarifa social, para cada transporte realizado com passageiros que fazem jus às tarifas sociais e que sejam cadastrados e portadores do cartão de Bilhete Único, previsto na Lei nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009.

Sobre a política tarifária, a Lei Estadual nº 2.831/1997 determina que o valor cobrado pelo prestador de serviço público deverá sempre buscar harmonizar a exigência da prestação e manutenção do serviço adequado com a justa remuneração da concessionária.

3.3.5.3.2 *Revisão e reajuste dos preços e tarifas*

O artigo 9º da Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, prevê a revisão tarifária a cada cinco anos, no caso “da ocorrência de fato econômico que altere o equilíbrio econômico-financeiro da contratação” ou por alteração na política tributária.

O dispositivo legal também prevê que a metodologia empregada na revisão das tarifas deve “considerar a necessidade de estimular o aumento da eficiência o-

peracional por meio da composição de custos, considerada sua evolução efetiva, e da produtividade das concessionárias ou permissionárias".

Todo o processo de reajuste das tarifas, para mais ou para menos, está sujeito a análise da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (Agetransp). O prazo para essa análise é de 30 dias.

A implantação da nova tarifa deverá ser comunicada aos usuários com no mínimo 30 dias de antecedência.

Já no caso dos reajustes, a Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997 prevê

> Art. 8º No prazo que a lei federal venha a permitir, a tarifa limite poderá ser reajustada, de acordo com os critérios contratuais, independentemente do disposto no artigo 9º desta Lei, e desde que seja aprovada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, e seja dada ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.
> Parágrafo único A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ terá o prazo de 30 (trinta) dias para se manifestar sobre o pedido de reajuste.

O índice de inflação é a base de cálculo utilizada como regra geral de reajuste dos contratos de concessão. Na data de aniversário do contrato as concessionárias solicitam o reajuste com base no índice pactuado no contrato. A Agetransp tem o prazo de 30 dias para se manifestar sobre o pedido, conforme o artigo 8º parágrafo único da Lei Estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997.

3.3.5.3.3 *Gratuidade e descontos*

Além da gratuidade assegurada aos idosos maiores de 65 anos, pelo estatuto do Idoso, o Estado do Rio de Janeiro instituiu a gratuidade aos alunos de 1º e 2º graus uniformizados da rede pública municipal, estadual e federal. A gratuidade é assegurada exclusivamente no período escolar e nos dias de aula conforme disposto na Lei nº 3.167, de 27 de dezembro de 2000.

As empresas concessionárias do transporte de passageiro recebem do Governo uma compensação financeira pela receita que deixam de auferir pela gratuidade dadas aos estudantes.

Existem também gratuidades para pessoas com deficiências e doenças crônicas conforme disposto na Lei Estadual Complementar nº 74, de 10 de setembro de

1991

> Art. 2º Fica assegurado aos portadores de doenças crônicas que exijam tratamento continuado e cuja interrupção possa acarretar riscos de vida, e a portadores de deficiências que promovam reconhecida dificuldade de locomoção, necessitando para sua terapia uso dos serviços de transportes coletivos de passageiro rodoviário, metroviário, pré-metroviário e de navegação marítima, a isenção do pagamento destas tarifas mediante apresentação do passe especial de portadores de deficiência.

3.3.5.3.4 *Integração tarifária*

O Rio de Janeiro possui o Bilhete único que possibilita ao usuário utilizar mais de um transporte, durante um determinado período de tempo, pagando apenas uma passagem. É garantido ao usuário a utilização de um trecho de ida e um trecho de volta por dia, com no mínimo uma hora de intervalo entre eles.

O Bilhete único proporciona que o usuário possa percorra trajetos dentro do município e intermunicipais pagando apenas uma tarifa. Esse benefício tarifário abrange o metro e os trens concessionados pelo Estado do Rio de Janeiro e os ônibus intermunicipais e municipais que possuam integração com a modalidade metroferroviária.

A gestão dos recursos é efetuada pelo Fundo Estadual de transporte. A Lei nº 5.628, de 29 de dezembro de 2009 regula o funcionamento do Bilhete único e do Fundo Estadual do Transporte.

3.3.5.4 Benefícios e prejuízos socioeconômicos

Balanço social e compensações

As concessionárias do Rio de Janeiro não possuem obrigatoriedade de divulgação do balanço social e não fazem isso espontaneamente.

3.3.6 Dimensão operacional e tecnológica

3.3.6.1 Material rodante

Carros de passageiros

A Lei Estadual nº 4.733/2006 disciplina, em seu artigo 1º, que as empresas que administram o sistema ferroviário e metroviário no Estado do Rio de Janeiro ficam obrigadas a destinarem vagões exclusivamente para mulheres nos horários de

pico matutino (6-9h) e vespertino (17-20h). Os carros destinados às mulheres não terão diferenças em relações aos demais, exceto quanto à sua sinalização visual (placas e advertências) as quais deverão indicar, interna e externamente, essa destinação, bem com as penalidades previstas em caso de descumprimento.

No que diz respeito às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, conforme estabelece a Lei Estadual nº 3.295/1999, em seu artigo 1º, os cães guias quando acompanhados de pessoas com deficiência visual (cegueira e visão subnormal), ou de treinador, ou acompanhante habilitado poderão ingressar e permanecer nas repartições públicas ou privadas, em qualquer meio de transporte, seja hidroviário, ferroviário, metroviário, de cooperativas, táxis ou afins, em todo e qualquer estabelecimento comercial, industrial, de serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde e demais locais públicos.

3.3.6.2 Instalações fixas

Estações

- Comunicação

Conforme estabelece a Lei Estadual nº 5.274/2008, as concessionárias responsáveis pelos transportes metroviário e ferroviário no Estado do Rio de Janeiro, ficam obrigadas (art. 1º) a instalar em cada estação ou terminal de transporte, pelo menos, um painel eletrônico, em locais visíveis, com a finalidade de informar os horários das saídas das composições.

- Pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida

Conforme estabelece a Lei Estadual nº 3.295/1999 em seu art.1º, os cães guias quando acompanhados de pessoas com deficiência visual (cegueira e visão subnormal), ou de treinador, ou acompanhante habilitado poderão ingressar e permanecer nas repartições públicas ou privadas, em qualquer meio de transporte, seja hidroviário, ferroviário, metroviário, de cooperativas, táxis ou afins, em todo e qualquer estabelecimento comercial, industrial, de serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde e demais locais públicos.

A Lei Estadual nº 2.818, de 3 de novembro de 1997, que dispõe sobre a adaptação do acesso de deficientes físicos às plataformas e locais de venda de bilhetes

nas estações metroviárias, obriga (art. 1º) a concessionária do serviço público de transporte metroviário do Rio de Janeiro a promover a completa acessibilidade de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, em todas as estações de embarque e desembarque de passageiros, instalando (item III) câmeras de vídeo interligadas ao seu sistema de monitoramento interno, para que os agentes metroviários auxiliem o acesso. Devem também (art. 2º) ser feitas adaptações nos acessos com a construção de rampas, pisos demarcados ou pintados, bilheterias e sanitários de forma a assegurar aos deficientes físicos melhores condições de conforto e dignidade.

A Lei Estadual nº 2.818/1997, obriga (art. 1º, item III) a concessionária do serviço público de transporte metroviário do Rio de Janeiro a instalar câmeras de vídeo interligadas ao seu sistema de monitoramento interno, para que os agentes metroviários auxiliem o acesso aos deficientes físicos.

- Sanitários

A Lei Municipal nº 3.050/2000, determina (art. 1º) que a empresa concessionária exploradora do transporte metroviário no território do Município do Rio de Janeiro seja obrigada a instalar, nas estações, sanitários destinados aos usuários do metrô.

3.3.6.3 Pessoal

3.3.6.3.1 *Material rodante*

A Lei Estadual nº 4.733/2006, disciplina, em seu artigo 1º, que as empresas que administram o sistema ferroviário e metroviário no Estado do Rio de Janeiro ficam obrigadas a destinarem vagões exclusivamente para mulheres nos horários de pico matutino e vespertino. Os carros destinados às mulheres não terão diferenças em relações aos demais, exceto quanto à sua sinalização visual (placas e advertências) as quais deverão indicar, interna e externamente, essa destinação, bem com as penalidades previstas em caso de descumprimento. O controle de acesso a esses vagões deverá ser realizado por pessoal da concessionária.

A Lei Estadual nº 5.628/2009 institui (art. 1º) na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, o Bilhete Único Intermunicipal. A Lei não cita mecanismos de controle de passageiros nos carros, mas, preferencialmente, os carros incluídos

nesse transporte serão dotados de dispositivos para leitura, validação ou rejeição do bilhete único. Caso contrário, ou ainda com os dispositivos, deverá existir um controle a ser praticado pelo pessoal a bordo, devidamente capacitado para considerar as regras prescritas pela Lei, ainda que incorporadas e tratadas pelo sistema de bilhetagem, o qual será mais detalhado na parte deste Relatório que trata da dimensão gestão e controle.

3.3.6.3.2 *Instalações fixas*

Atendimento e controle nas estações

A Lei Estadual nº 2.818/1997, que dispõe sobre a adaptação do acesso de deficientes físicos às plataformas e locais de venda de bilhetes nas estações metroviárias, obriga (art. 1º, item III) a concessionária do serviço público de transporte metroviário do Rio de Janeiro a instalar câmeras de vídeo interligadas ao seu sistema de monitoramento interno, para que os agentes metroviários auxiliem o acesso.

3.3.6.4 Serviços de apoio à operação

Bilhetagem

A Lei Estadual nº 5.628/2009 institui (art. 1º) na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, o Bilhete Único Intermunicipal.

Essa Lei não cita mecanismos de controle de passageiros nos carros, mas, preferencialmente, os carros e estações incluídos nesse transporte serão dotados de dispositivos para leitura, validação ou rejeição do bilhete único. As regras prescritas pela Lei deverão ser incorporadas e tratadas pelo sistema de bilhetagem, o qual será mais detalhado na parte deste Relatório que trata da dimensão gestão e controle.

A Lei Municipal nº 5.211/2010, institui (art. 1º) o Bilhete Único Municipal no Município do Rio de Janeiro. O Bilhete Único Municipal poderá ser utilizado pelos usuários de linhas municipais do Município do Rio de Janeiro, ficando assegurado o benefício tarifário em questão exclusivamente nos ônibus urbanos, sem ar condicionado, regidos pela Norma ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR 15570:2009. O Poder Executivo poderá estender o benefício tarifário de que trata a presente Lei a outros tipos de veículos integrantes do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros. A integração do Bilhete Único Municipal com outros mo-

dos de transporte que operem no Município do Rio de Janeiro será estabelecida por regulamento próprio.

3.3.7 Dimensão ambiental

Antes da análise dos grupos de interesse para a dimensão ambiental da RM em questão, é importante ater-se às observações que seguem.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) possui um sistema de planejamento regional integrado, com estímulo à gestão coordenada de políticas públicas, planos e programas entre o estado e municípios. Criada pela Lei Complementar Estadual nº 2019/74[77], e atualmente disciplinada pela Lei Complementar Estadual nº 87/1997, a RMRJ tem como objetivo coordenar o planejamento e a organização de funções públicas e serviços considerados de interesse metropolitano ou comum (art. 1º). São assim entendidos aqueles que atendam a mais de um município, ou "que sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais" (art. 3º, caput). Tal inclui, entre outros, aspectos diretamente relacionados ao objeto de estudo, como políticas públicas e serviços de saneamento (abastecimento de água, esgoto, gerenciamento de resíduos), de recursos hídricos, de controle de poluição e de uso do solo, bem como de transportes (incisos do art. 3º).

Conforme artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 87/1997[78], a RMRJ é composta pelos municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu.

A mesma Lei fixa que o Plano Diretor Metropolitano deve ser observado pelos municípios (art. 9º)[79]. Já a Lei Estadual nº 5.192/2008, que dispõe sobre sua elaboração e determina que este deverá incorporar a coordenação no âmbito metropolitano de políticas setoriais urbano-ambientais como meio ambiente, uso do solo, saneamento ambiental, urbanização e recursos hídricos, bem como prevê a institucionali-

[77]Em conformidade com o artigo 25, CF/1988 e o artigo 75, Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
[78]Com redação alterada pela Lei Complementar nº 158/2013.
[79]A Lei refere ao Estado do Rio de Janeiro como órgão executivo, assistido por Conselho Deliberativo composto por representantes dos munícipios integrantes da RMRJ, da Assembleia Legislativa, da sociedade civil, de entidades comunitárias e de representantes do Poder Executivo estadual (art. 4º). Relevante atribuição do Conselho Deliberativo seria a elaboração do Plano Diretor Metropolitano (art. 5º, I), a ser observado pelos munícipios (art. 9º).

zação da região metropolitana por meio da criação de Agência Metropolitana ou Consórcios Públicos (art. 7º). No entanto, o Plano é ainda inexistente.

Quanto à definição de competências em matéria ambiental, torna-se relevante esclarecer sobre o exercício do poder de polícia ambiental no Estado do Rio de Janeiro, vez que atividades de fiscalização e regras sobre licenciamento ambiental podem incidir nas atividades de operação dos serviços de transportes, bem como nas obras de implantação e na operação de infraestrutura de apoio. O Instituto Estadual do Ambiente (Inea), instituído pela Lei Estadual nº 5.101/2007, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 41.628/2009, é o órgão estadual ambiental com tal atribuição, sendo entidade integrante da administração pública estadual indireta, vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente e submetida a regime autárquico especial.

Entre outras funções, cabe ao Inea conduzir licenciamento ambiental de competência estadual (art. 5º, I, Lei Estadual nº 5.101/2007), bem como a aplicação de sanções administrativas decorrentes da prática de infrações administrativas (art. 5º, II, Lei Estadual nº 5.101/2007) nos termos da Lei Estadual nº 3.467/2000. Quanto ao exercício do poder fiscalizatório pelo Inea, a definição das autoridades competentes para a lavratura de auto de infração e instauração de processo administrativo consta do Decreto Estadual nº 41.628/2009 (art. 60 a 64), sendo que a Resolução Inea nº 6, de 17 de julho de 2009, dispõe sobre procedimentos específicos e formalidades de conteúdo para a lavratura de autos de constatação e de infração, bem como para imposição de medidas de polícia cautelares, de acordo com a estrutura organizacional da entidade.

A disciplina do licenciamento ambiental de competência estadual, com definição de modalidades de licenças emitidas e das tipologias das atividades e empreendimentos sujeitos, encontra-se no Decreto Estadual nº 44.820/2014 (que revogou o Decreto Estadual nº 42.159/2009, e em Resoluções do Conema e do Inea[80]. Será especialmente abordada a Resolução Conema nº 42/2012, que dispõe sobre o licenciamento ambiental municipal no Estado do Rio de Janeiro.

Consoante o objeto do estudo, tal deve ser analisado conjuntamente com normas definidoras de competência para regulação e fiscalização do setor de transportes. A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transporte Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro

[80]Resoluções Inea nº 31 e nº 32, de 15 de abril de 2011 (alteradas pelas Resoluções Inea nº 52, de 19 de março de 2012, e nº 53, de 27 de março de 2012).

(Agetransp), instituída pela Lei Estadual nº 4.555/2005, é autarquia especial da administração indireta com atribuições legais e regimentais de regulação e fiscalização das concessões e permissões de serviços públicos concedidos de transporte (art. 2º). Entre os poderes fiscalizatórios que exerce, bem como de estabelecimento de procedimentos internos (art. 4º, IV), assume atribuições que incidem em matéria ambiental, relativamente, por exemplo, à prevenção e comunicação de acidentes.

A Lei Complementar Municipal nº 111/2011, dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município do Rio de Janeiro, e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável. A Lei Complementar Estadual nº 111/2011, ao dispor sobre princípios e diretrizes gerais de planejamento urbano e ordenação territorial, inclui normas de controle e gestão ambiental, dispondo sobre a inserção de vetores de matriz ambiental nas diversas políticas setoriais (art. 2º, § 2º e art. 3º). Também, orienta para a elaboração e implementação coordenada de políticas públicas municipais, de modo a integrar às normas de uso e ocupação do solo, entre outras, as políticas de meio ambiente – envolvendo resíduos sólidos, controle de poluição, recursos hídricos, biodiversidade e mudanças climáticas (art. 160 e seguintes) – e de transportes (art. 213 e seguintes). Tal se reflete na definição dos objetivos e diretrizes estabelecidos para a política de transportes do município (art. 213 e 214).

Cabe referir, ainda, que a Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) é a autoridade de trânsito do município do Rio de Janeiro, com atribuições relativas à fiscalização da atividade regular de transporte remunerado de passageiros, consoante Decreto Estadual nº 27.762/2007 (art. 1º). O mesmo decreto dispõe sobre as atribuições da Empresa Municipal de Vigilância/Guarda Municipal (EMV/GM RIO), a qual compete apoiar as ações da SMTR (art. 3º).

Há políticas setoriais especialmente relevantes à compreensão da dimensão ambiental da instalação e operação dos serviços de transportes ferroviários de passageiros, e que, portanto, são objeto de análise nesse estudo. Notadamente, a Política Estadual de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Estadual nº 4.191/2003, vez que dispõe sobre regras de gerenciamento de resíduos que incidem na operação de estações ferroviárias (art. 4º). Também, a Política Estadual sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável, instituída pela Lei Estadual nº 5.690/2010, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 43.216/2011, que dispõe sobre objetivos, diretrizes e instrumentos no âmbito do Estado para a promoção de medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. No que especialmente interessa a-

qui, estabelece diretrizes setoriais visando a incentivar a economia de baixo carbono em atividades emissoras de gases de efeito estufa, incluindo o setor de transportes (art. 6º, II), dispõe sobre diretrizes para o licenciamento ambiental de empreendimentos com emissões significativas (art. 7º, X) e refere a critérios ambientais para contratações públicas (art.13). Mais, a Lei Estadual nº 4.324/2004, estabelecedora de diretrizes a serem adotadas pelos poderes públicos para controle da poluição sonora com vistas à garantia da saúde auditiva da população. Sua relevância está em dispor sobre o conceito de poluição sonora (art. 2º), reconhecer que transportes urbanos estão entre as fontes de poluição sonora urbana mais impactantes (art. 3º, I) e, entre as medidas que indica, referir à necessidade de integração dos meios de transporte urbano e de incentivos a meios de transporte público menos barulhentos (art. 4º, I e IV).

São também objeto de análise normas estaduais e municipais referentes ao regime de concessão de serviços e de obras públicas, especialmente as que dizem com a prestação de serviços públicos de transportes. Nesse sentido, em âmbito estadual, a Lei Estadual nº 2.831/1997, que regulamenta as concessões cujo poder concedente é o Estado, e a Lei Estadual nº 2.869/1997, que dispõe sobre o regime estadual de prestação de serviços públicos de transportes ferroviário e metroviário de passageiros. No âmbito municipal, tem-se o Decreto Municipal nº 39.042/2014, que delega atribuições à Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas (SECPAR), criada pelo Decreto Federal nº 38.675/2014. Ainda, são consideradas normas estabelecedoras de aspectos operacionais do serviço de transporte ferroviário de passageiros, como as que versam sobre acessibilidade, sinalização e bilhetagem única.

3.3.7.1 Licenciamento ambiental

3.3.7.1.1 *Sistema de licenciamento ambiental*

O Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM) do Estado do Rio de Janeiro é regulado pelo Decreto Estadual nº 44.820/2014.

Além das conhecidas licenças do procedimento trifásico, o SLAM conta expressamente com mais 5 espécies de licenças, voltadas à simplificação do procedimento, que estão previstas no artigo 6º. São elas: Licença Prévia e de Instalação (LPI); Licença de Instalação e de Operação (LIO); Licença de Operação e Recupe-

ração (LOR); Licença Ambiental Simplificada (LAS) e a Licença Ambiental de Recuperação (LAR).

O SLAM traz as atividades vinculadas ao transporte ferroviário que devem ser licenciadas:

> GRUPO 14 - MATERIAL DE TRANSPORTE
> Construção de embarcações. Construção e montagem de aviões. **Fabricação e montagem de veículos** rodoviários e **ferroviários**. **Fabricação e montagem de máquinas, turbinas, motores, caldeiras, locomotivas, vagões e máquinas. Fabricação de componentes, peças e acessórios para** embarcações, aviões e **veículos** rodoviários e **ferroviários**. **Reparação e manutenção de veículos e motores para veículos**. [...]
>
> GRUPO 33 - CONSTRUÇÃO CIVIL
> **Construção, Implantação, ampliação e obras de manutenção de** rodovias, **ferrovias e linhas de metrô**, aeroportos e campos de pouso. **Implantação, ampliação e obras de manutenção de terminais** rodoviários e **ferroviários**, [...]. **Concretagem de estrutura, armações de ferro, fôrmas para concreto e escoramento**. [...] **Preparação do leito de linhas férreas. Sinalização de tráfego em** rodovias, **ferrovias** e centros urbanos, de balizamento e orientação para pouso e navegação marítima, fluvial e lacustre. **Montagem de estrutura e obras de pré-moldados e treliçados. Dragagem. Realização de aterro sobre espelho d'água (hidráulico).**
>
> GRUPO 47 - TRANSPORTE
> Transporte de produtos perigosos por oleoduto, gasoduto ou mineroduto. **Transporte** rodoviário, **ferroviário** e hidroviário **de produtos e resíduos perigosos e não perigosos**; [...] (grifo nosso).

Para a realização de atividades em Unidades de Conservação ou em áreas circundantes, num raio de dez quilômetros, deverá ser consultado o órgão ambiental licenciador, conforme Resolução Conama nº 13/1990.

De acordo com a Lei Complementar nº 111/2011, a obrigação de implantação de medida compensatória ou mitigadora relativa à degradação dos recursos naturais se constituirá em um dos instrumentos do processo de licenciamento, visando à recuperação dos ecossistemas naturais degradados (art. 123, § 2º).

Tocante ao transporte ferroviário, este estará sujeito a elaboração do EIA/RIMA para sua implantação e ampliação (art. 1º, II, da Lei Estadual nº 1.356/1988), assim, o EIA/RIMA do empreendimento apresentará proposta ou projeto ou indicará possíveis alternativas para a aplicação da compensação ambiental.

No que diz respeito à metodologia de identificação e mensuração dos impactos ambientais, de acordo com a Resolução Conama nº 1/1986, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente como as ferrovias estão condicionadas a elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambi-

ental (Rima), a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em caráter supletivo (art. 2º, II). No mesmo sentido é a previsão da Lei Estadual nº 1.356/1988, a qual estabelece que as ferrovias dependerão da elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) a serem submetidos à aprovação da Comissão Estadual de Controle Ambiental (Ceca), para sua implantação e ampliação (art. 1º, II).

A elaboração do Estudo de Impacto Ambiental conta com uma série de etapas que devem ser seguidas. Entre elas, encontra-se a análise de risco, a qual consiste em uma metodologia para analisar as possíveis consequências negativas para a sociedade de atividades humanas ou das forças da natureza (BLOKKER, 1999 apud MMA, 2009, p.42). A partir dessa etapa, pode-se elaborar planos de contingência específicos e adequados a atividade.

3.3.7.1.2 *Competência*

Conforme a Lei Estadual nº 5.101/2007, compete ao Inea conduzir os processos de licenciamento ambiental de competência estadual e expedir as respectivas licenças, determinando a realização e aprovando os estudos prévios de impacto ambiental (art. 5º, I).

O Decreto Estadual nº 42.050/2009 disciplina o procedimento de descentralização do licenciamento ambiental mediante a celebração de convênios com os municípios do Estado do Rio de Janeiro, e apresenta rol de atividades que devem ser licenciadas pelo Estado. Ademais, elenca as atividades licenciadoras vistas como passíveis de transferência de competência para os municípios, entretanto, não é feita menção ao transporte ferroviário.

De acordo com o Decreto Estadual nº 40.744/2007, que dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Conema), define-se como competência desse órgão o estabelecimento de diretrizes para tornar os municípios aptos, mediante convênio, à aplicação das normas de licenciamento e fiscalização ambiental (art. 3º, VI). Nesse sentido, a Resolução Conema nº 42/2012, dispõe sobre atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local.

Ainda, em consonância com as legislações anteriormente analisadas, o Anexo II da Resolução Conema nº 42/2012, apresenta grupos de empreendimentos e atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, sujeitos ao licenciamen-

to, constando, entre outras, o grupo de serviços de transporte rodoviário, ferroviário e hidroviário.

Colhe-se da legislação supracitada, que o impacto ambiental não será considerado local quando estiver sujeito à elaboração do EIA/RIMA. Nesse sentido, tem-se que a Lei Estadual nº 1.356/1988, a qual dispõe sobre os procedimentos vinculados a elaboração, análise e aprovação dos estudos de impacto ambiental, prevê que as ferrovias dependerão da elaboração de EIA/RIMA a serem submetidos à aprovação da Ceca, para sua implantação e ampliação (art. 1º, II).

Diante do exposto, pode-se concluir que o transporte ferroviário é enquadrado como uma atividade sujeita ao licenciamento ambiental, de competência licenciadora estadual do Inea, bem como condicionada à elaboração de EIA/RIMA para sua implantação e ampliação.

3.3.7.1.3 *Resíduos sólidos*

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989, trata de forma geral sobre os resíduos sólidos e dispõe que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, incumbe ao Poder Público: implementar política setorial visando à coleta seletiva, ao transporte, ao tratamento e à disposição final de resíduos urbanos, hospitalares e industriais, com ênfase nos processos que envolvam sua reciclagem (art. 261, § 1º, XXI).

No que diz respeito à RMRJ, dá-se destaque à Política Estadual de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Estadual nº 4.191/2003. Tal Política estabelece princípios, procedimentos, normas e critérios referentes à geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, visando ao controle da poluição, da contaminação e à minimização de seus impactos ambientais (art. 1º).

Destaca-se alguns princípios estabelecidos pela Lei, no que se refere às atividades de geração de resíduos sólidos, que, pelo caráter geral da Lei, podem ser aplicados aos resíduos gerados no transporte ferroviário de passageiros: a geração de resíduos sólidos, no Estado do Rio de Janeiro, deverá ser minimizada por meio da adoção de processos de baixa geração de resíduos e da reutilização e/ou reciclagem de resíduos sólidos; a busca da garantia de qualidade de vida das populações atuais sem comprometer a qualidade de vida das gerações futuras; a respon-

sabilidade pós-consumo do produtor pelos produtos e serviços ofertados por meio de apoio a programas de coleta seletiva e Educação Ambiental (art. 12, I, IV, VIII).

Para prevenir poluição ambiental, o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos devem ocorrer em condições que não tragam malefícios à saúde, ao bem-estar público e ao meio ambiente (art. 3º).

Os resíduos sólidos provenientes de estações ferroviárias deverão atender às normas aplicáveis da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e às condições estabelecidas pelo órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental, além das demais normas legais vigentes (art. 4°). Além disso, as atividades geradoras de quaisquer tipos de resíduos sólidos são obrigadas a cadastrar-se junto ao órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental, para fins de controle e inventário dos resíduos sólidos gerados no Estado do Rio de Janeiro (art. 7º).

A Política estipula, também, que a acumulação temporária de resíduos sólidos de qualquer natureza somente será permitida em atividades licenciadas pelo órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental, entendendo-se por acumulação temporária a manutenção e o controle de estoque de resíduos gerados, até sua destinação final, em conformidade com as normas técnicas específicas, definidas pelo mesmo órgão estadual licenciador (art. 3º, §§ 2º e 3°). Nesse caso, referente à acumulação temporária, podem enquadrar-se os resíduos gerados no transporte ferroviário de passageiros, que são acumulados até serem destinados a outro local.

Acerca das responsabilidades das atividades geradoras de resíduos sólidos e executores, de qualquer natureza, a Política Estadual de Resíduos Sólidos, artigo 8º, dispõe que: são responsáveis pelo seu acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento, disposição final, pelo passivo ambiental oriundo da desativação de sua fonte geradora, bem como pela recuperação de áreas degradadas.

A Política prevê a responsabilidade pela execução de medidas para prevenir e/ou corrigir a poluição e/ou contaminação do meio ambiente decorrente de derramamento, vazamento, lançamento e/ou disposição inadequada de resíduos sólidos, conforme está disposto no item acerca de acidentes ambientais. Coloca que, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou quando o resíduo for objeto de logística reversa (na forma do art. 22A da Lei), os consumidores são obrigados a:

a) acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos

gerados; e

b) disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução (art. 22C, I, II).

A Lei Estadual nº 4.555/2005, que dispõe sobre a Agetransp, excluiu de suas atividades o serviço público de coleta e disposição de resíduos sólidos prestados pelas empresas outorgadas, concessionárias e permissionárias, e por serviços autônomos dos municípios (art. 2°, § 2º, III)

A Lei Estadual nº 5.690/2010, que institui a Política Estadual Sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável, estabelece que os planos, programas, políticas, metas e ações vinculadas a atividades emissoras de gases de efeito estufa, sejam elas de âmbito governamental ou empresarial, deverão incorporar em suas estratégias, medidas e ações que favoreçam a economia de baixo carbono, observando a seguinte diretriz para o setor de resíduos: minimizar a geração de resíduos, maximizar o reuso e a reciclagem de materiais, maximizar a implantação de sistemas de disposição de resíduos com recuperação energética, inclusive com a recuperação do metano de aterros sanitários e nas estações de tratamento de esgoto (art. 6º, III).

A Lei Complementar Estadual nº 111/2011 fixa que a legislação ambiental municipal será consolidada em um Código Ambiental que contemplará a política municipal de meio ambiente, em consonância com o Plano Diretor os resíduos sólidos (art. 63, III).

O Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro, Relatório Síntese – 2013, trata dos resíduos de serviço de transporte, devidamente definidos pela PNRS (art.13, I, j) como aqueles originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários, ferroviários e passagens de fronteira. Consta ainda no Plano, (INEA, 2013, p. 43), que:

> O Regulamento Sanitário Internacional, estabelece como premissa que os portos, aeroportos e passagens de fronteira devem fornecer, dentre outros quesitos, serviços adequados para a disposição final de resíduos sólidos ou líquidos e determina que as autoridades competentes sejam as responsáveis por manterem tais áreas livres de fontes de infecção ou contaminação, incluindo vetores e reservatórios. Situa também que deverão ser tomadas todas as medidas exequíveis a fim de monitorar e controlar a descarga, pelas embarcações, de esgoto, resíduos, água de lastro e outras substâncias que possam causar doenças e contaminar as águas de portos, rios, canais, estreitos, lagos ou outras águas internacionais. Desta forma, ao atuar no âmbito da prevenção dos impactos à saúde pública causados pelos resíduos sólidos, o gerenciamento dos RST encontra-se fortemente regulado

> pela legislação sanitária do setor, que determina as obrigações e responsabilidades.

O Plano coloca como diretriz para os serviços de transporte o apoio à gestão dos resíduos gerados em estações e, como estratégias, "intensificar as ações de capacitação e educação ambiental para os funcionários e usuários dos portos, aeroportos, rodoviárias e ferroviárias" (8.1.11.1).

Além disso, prevê estratégias a serem utilizadas no serviço de transporte ferroviário para adequada gestão e gerenciamento dos resíduos gerados nesse setor. Destaca-se a implementação de ações de capacitação ambiental para funcionários e usuários do transporte ferroviário, a elaboração de manuais de gerenciamento dos resíduos sólidos, a proposição de campanhas de educação ambiental para promover a separação dos resíduos recicláveis e assegurar que seja implementada a coleta seletiva. Assim, é traçado um caminho para a gestão ambientalmente adequada dos resíduos do serviço ferroviário de transporte de passageiros. As ações de educação ambiental são importantes especialmente para que os resíduos não sejam dispensados ao longo da via férrea na faixa de domínio.

Percebe-se que as leis traçam um caminho para a gestão ambientalmente adequada, dando destaque para seu encaminhamento à coleta seletiva, reciclagem e outras destinações corretas. As previsões legais variam desde abordagens mais genéricas, como a Constituição Estadual que estabelece que o Poder Público deve implementar política setorial para coleta seletiva, transporte, tratamento e disposição final de resíduos, com ênfase na reciclagem, até previsões mais específicas, como as trazidas pela Política e pelo Plano Estadual de Resíduos Sólidos, que abordam diretamente os resíduos dos serviço de transporte ferroviário. A Política Estadual de Resíduos Sólidos dispõe sobre locais em que é proibida a disposição de resíduos, com vistas ao controle da poluição, da contaminação e a minimização dos seus impactos ambientais e traz também responsabilidades das atividades geradoras de resíduos sólidos.

3.3.7.2 Emissões atmosféricas

A Política Estadual de Mudança do Clima (PEMC), instituída pela Lei Estadual nº 5.690/2010, tem como um de seus instrumentos o cadastro Estadual de emissões (art. 7º, I, III), que visa ao acompanhamento dos resultados da remoção e à redução da emissão dos gases de efeito estufa (GEEs).

Além disso, o artigo 11 da mesma lei traz diretrizes para promover a educação, capacitação e informação por meio de projetos e programas para conscientizar usuários e colaboradores acerca do impacto que os gases estufa provocam, em especial aqueles oriundos do transporte.

Vale mencionar que essa lei é aplicável ao transporte ferroviário de passageiros, contudo não se trata de norma destinada especificamente à atividade. Portanto, conclui-se que não há leis específicas para a atividade na RMRJ para emissões atmosféricas.

3.3.7.3 Recursos hídricos

A Lei Complementar Estadual nº 111/2011 trata particularmente sobre o estabelecimento de ações estruturantes relativas ao abastecimento de água e de esgotamento sanitário (artigo 225) e dispõe sobre o Plano de Urbanização (artigo 207).

A Lei Estadual nº 4.555/2005 estabeleceu que não é atividade finalística da Agetransp a de esgoto sanitário e industrial e de abastecimento de água e de coleta e disposição de resíduos sólidos prestados pelas empresas outorgadas, concessionárias e permissionárias (art. 2º, § 2º, III).

3.3.7.4 Questões sanitárias

Em 2011, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) concebeu o Pacto do Saneamento, o qual foi instituído pelo Governo do Estado por meio do Decreto nº 42.930. Atualmente, há dois programas em funcionamento: Lixão Zero, em parceria com as prefeituras e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Rio+Limpo, em parceria com a Companhia Estadual de Águas e Esgoto (Cedae) e a Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária e prefeituras. Então, as questões gerais são tratadas e dispostas por meio dessas instituições de saneamento.

Outro tópico que merece ressalvo é o fato que a Lei Complementar Estadual nº 97/1997 determinou que as questões sanitárias são de interesse comum da região metropolitana (art. 3º). A obrigação de instalação de sanitários nas estações do metrô foi regulamentada pela Lei Estadual nº 3.050/2000.

A Lei Complementar Estadual nº 111/2011 trata particularmente sobre questões sanitárias, estabelece ações estruturantes relativas ao abastecimento de água e de esgotamento sanitário (artigo 225) e dispõe sobre o Plano de Urbanização (ar-

tigo 207). Já a Lei Estadual nº 5.101/2007 fixa que a execução das políticas públicas de saneamento estão vinculadas ao Inea.

Um importante instrumento foi regulamentado pela Lei Estadual nº 5.192/2008, qual seja, o Plano Diretor Decenal da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. O saneamento ambiental foi regulamentado no artigo 3º, IV, e compreende desde a captação e coleta até a disposição final.

A Resolução Consema nº 42/2012, em seu anexo II, trata do saneamento como grupo industrial de atividade poluidora ou utilizadora de recursos ambientais, o que está sujeito ao licenciamento ambiental.

Em relação aos cães-guia, é garantido seu ingresso nos meios de transporte público quando acompanhando pessoa com deficiência visual (art. 29). Os animais de companhia podem ingressar nos transportes públicos de uso coletivo, desde que de pequeno porte e dentro de caixa ou bolsa de transporte, respeitando as normas de higiene e saúde, como de vacinação e recolhimento de dejetos. O Projeto de Lei Estadual nº 1.099/2015 pretende regulamentar com mais detalhes o transporte de animais, trazendo condições específicas para a autorização.

Quanto à acessibilidade das pessoas com deficiência, é importante destacar a inovação da Lei Estadual nº 2818/1997, a qual informa o dever da concessionária de serviço público de transporte metroviário do Rio de Janeiro em promover a completa acessibilidade de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. O artigo 2º versa especificamente sobre os sanitários, determinando que estes precisam garantir às pessoas com deficiência melhores condições de conforto e dignidade.

Assim, é possível perceber que apenas questões muito pontuais sobre o transporte de passageiros e o saneamento foram reguladas, como a proibição do fumo e a acessibilidade às pessoas com deficiências. Ainda, a regra geral estabelece que o saneamento é um prioridade e é questão de interesse do Estado. Não há, entretanto, determinações legais gerais de como esse tipo de coleta deve ser realizada nos veículos de transporte e falta também a regulamentação de outros pontos, como a venda de alimentos. Não foram encontradas disposições sobre os sanitários dentro dos carros de passageiros, os dejetos ou óleos.

3.3.7.5 Ruídos e vibrações

Este tópico visa a analisar a regulamentação quanto aos limites de emissões no interior de carros de passageiros e externo sobre áreas lindeiras. Ressalta-se que

não há nenhuma regulamentação específica acerca dos níveis de ruídos e vibrações para transporte ferroviários de passageiros, tanto para aqueles dentro dos carros de passageiros, quanto para os emitidos pelas buzinas e nas áreas lindeiras. Contudo, há leis que, apesar de não específicas, são aplicáveis à atividade.

A Lei Estadual nº 4.324/2004 estabelece diretrizes visando à garantia da saúde auditiva da população do Estado do Rio de Janeiro, o que vale também para o transporte ferroviário de passageiros. Os artigos 1º, 2º, 3º e 4º estabelecem alguns conceitos e diretrizes sobre a poluição sonora. Confira-se:

> Art. 1º A saúde auditiva da população do Estado do Rio de Janeiro será garantida através de medidas, programas e políticas de redução do ruído e de **combate à poluição sonora**, desenvolvidas e aplicadas pelos poderes públicos no âmbito de suas competências.
>
> Art. 2º Para efeito desta Lei, **considera-se Poluição Sonora a poluição do meio ambiente urbano provocada por ruído excessivo, contínuo e/ou intermitente ou de impacto, capaz de provocar alterações no sistema auditivo com perda da capacidade auditiva total ou parcial, temporária ou permanente, e capaz também de provocar danos extra auditivos: no campo psíquico, metabólico, cardiovascular, sistema nervoso central e endócrino, tais como aumento dos níveis de catecolaminas, adrenalina e corticóides, vaso constricção, taquicardia, hipertensão arterial, redução da secreção gástrica, fadiga, irritabilidade, nervosismo, ansiedade, excitabilidade, insônia, devendo ser combatida de todas as maneiras e com o emprego de todos os recursos disponíveis.** [...]
>
> Art. 4º Para atender ao que determina o artigo 1º da presente Lei, **deverão ser adotadas as seguintes medidas pelos poderes públicos**, no âmbito de suas competências e preservadas suas respectivas autonomias:
> I - Estabelecer medidas de planejamento visando à **integração entre os diferentes meios de transportes** e à otimização das frotas para efetiva diminuição da circulação de ônibus, carros, caminhões e vans;
> II - Determinar restrição de velocidade em determinados trechos da malha urbana, podendo incluir a proibição de circulação de veículos em determinadas áreas, assim como restrição de veículos pesados em trechos e horários definidos;
> III - Colocação de barreiras acústicas e tratamento especial para pistas nos trechos críticos;
> IV - Autorizar a concessão de **incentivos fiscais e de prioridade orçamentária aos investimentos em meios de transporte públicos menos barulhentos, como barcas, metrôs e trens modernos**;
> V - Estipular cronograma e normas para **substituição progressiva da frota de ônibus**, na ocasião de sua renovação legal, que deverá ser padronizada e dotadas de sistemas silenciosos; [...]
> **§ 1º - Quando a medida for de caráter municipal, o Estado, para apoiar sua execução, poderá estabelecer convênio de cooperação com os respectivos municípios.**
> § 2º - As medidas e diretrizes desta Lei não excluem outras, propostas pelos poderes públicos ou ditadas pelo desenvolvimento tecnológico.
>
> **Art. 5º Fica o Poder executivo autorizado a estabelecer convênio com os municípios do Estado do Rio de Janeiro para:**
> **I - Apoiar a elaboração do mapeamento acústico das fontes geradoras**

> **de ruídos, assim como a divulgação dos planos de redução gradual de ruídos;** [...]. (grifo nosso).

Para o presente estudo, importante ressaltar que a Lei citada considera como uma das mais importantes fontes de poluição sonora os veículos automotores de transporte urbano.

A Lei Complementar Estadual nº 111/2011, que dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 119, inciso VII, fixa que o monitoramento, o controle e fiscalização da poluição ambiental contemplarão o cadastramento e a avaliação da qualidade e da vulnerabilidade ambiental, visando a impor diretrizes e metas que possibilitem a proteção especial da coletividade contra a poluição sonora e vibrações de atividades industriais que possam vir a intervir com o sossego público. No mesmo sentido o artigo 120, III, entende que para manter a qualidade ambiental, é necessário "atuar especialmente na análise dos indicadores relacionados ao sistema de transportes quanto à emissão de gases e particulados sólidos dos automotores, bem como redução do nível de ruídos por eles gerados".

Além disso, disciplina no artigo 189 que a realização de campanhas educativas específicas de prevenção contra ruídos é ação estruturante relativa à educação ambiental. O artigo 195, inciso II, da mesma Lei, dispõe que poderão ser desenvolvidas atividades de apoio às ações de fiscalização ambiental objetivando a manutenção dos ruídos urbanos em níveis estabelecidos pela legislação. Vale mencionar, por fim, que o artigo 214, inciso II, traz como diretriz da Política de Transportes a diminuição do efeito da poluição sonora.

A Lei Municipal nº 3.268/2001 institui no artigo 1º no Município do Rio de Janeiro as condições básicas de proteção da coletividade contra a poluição sonora. Considera ruído como todo som que gera ou possa gerar incômodo (art. 2º, IV) e poluição sonora como qualquer alteração adversa das características do meio ambiente causada por som ou ruído e que, direta ou indiretamente, seja nociva à saúde, à segurança ou ao bem-estar da coletividade (art. 2º, IX). O artigo 4º estabelece os níveis máximos permitidos e métodos de medição de ruídos e o artigo 7º, I, afirma que deverão dispor de proteção, instalação ou meios adequados ao isolamento acústico, que não permitam a propagação de sons e ruídos para o exterior, acima do permitido. Percebe-se que esses dispositivos não são específicos ao transporte ferroviário, mas são completamente aplicáveis a atividade.

Em relação às áreas urbanas, a Lei Estadual nº 4.324/2004 visa a garantir a saúde auditiva da população, reduzindo ruídos e combatendo a poluição sonora (art. 1º).

A Lei Estadual nº 4.324/2004, incentiva a substituição de veículos automotores de transporte urbano para os mais silenciosos, como metrôs e trens modernos.

A Resolução Contran nº 35/1998 estipula limites mínimos e máximos de pressão sonora em buzinas de veículos automotores que trafeguem em vias urbanas.

3.3.7.6 Acidentes ambientais

A Lei Complementar Estadual nº 111/2011, quando trata do Código de Licenciamento e Fiscalização de Obras Públicas e Privadas (CLFOPP), determina, em seu artigo 59, que a responsabilidade pelos diferentes projetos, cálculos e memórias relativos à execução de obras e instalações caberá sempre e exclusivamente aos profissionais que os assinarem, ressaltando em seu parágrafo único que os empreendedores ficam responsáveis por adotar técnicas preventivas e de controle para segurança dos imóveis lindeiros, respondendo civil e criminalmente sobre eventuais danos causados a terceiros.

Em seu artigo 60, determina que o Poder Executivo aplicará as sanções de interdição, embargo, demolição ou multa, na forma e valores disciplinados na regulamentação da Lei, sendo que a multa será calculada em função do valor da obra ou instalações, e sua aplicação será periódica, sucessiva e cumulativa, enquanto persistir a irregularidade.

O § 2º do artigo 60 dispõe que nos casos de situações de emergência, o município poderá assumir e executar obras, retomar posse, demolir ou tomar qualquer providência para garantia dos interesses coletivos, preservar a segurança e o patrimônio público, independentemente de prévio processo administrativo ou de autorização judicial, inscrevendo em dívida ativa o total dos custos da sua intervenção, sendo que essas providências não afastam a responsabilidade civil dos que causarem danos a terceiros.

A Lei faculta a realização periódica, por parte do órgão executivo central de planejamento e gestão ambiental, de auditorias ambientais nos sistemas de controle de poluição e prevenção de riscos de acidentes das instalações e atividades de significativo potencial poluidor, incluindo a avaliação detalhada dos efeitos de sua operação sobre a qualidade física, química e biológica dos recursos naturais (art. 131,

inciso I). Por fim, a Lei trata do Sistema de Defesa da Cidade, que visa a coordenar as ações e a atuar preventiva e imediatamente nos casos de ameaça ou dano às suas condições normais de funcionamento (art. 317).

Especificamente sobre a prevenção de acidentes, a Resolução Agetransp nº 22/2014 estabelece procedimentos e instrução para a elaboração de programa anual de prevenção de acidentes ferroviários por falha humana da Concessionária Supervia. A resolução determina que a concessionária deve instituir Comitê de Prevenção de Acidentes Ferroviários (art. 5º).

O programa, segundo a Resolução deverá contar com os seguintes assuntos:

> Art. 6º [...]
> a) Dados gerais (termo de homologação, organograma da empresa ou entidade, período de vigência de acordo com o previsto nesta Resolução, índice e referência dos documentos utilizados);
> b) Situação geral (frota de material rodante, carro-quilômetro, número de viagens comerciais previstas);
> c) Estatísticas operacionais referentes à produção de transporte com o número de viagens comerciais e carro-quilômetro, assim como os índices de todos os anos a partir da data da implantação do Programa;
> d) Ações programadas (Atividades educativas e vistorias de segurança), com periodicidade das atividades;
> e) Subprogramas específicos;
> f) Composição do Comitê de que trata o artigo 5º da presente Resolução, indicando o nome da cada integrante e função desempenhada na empresa e no Comitê de Prevenção de Acidentes Ferroviários;
> g) Periodicidade de ações requeridas, específico a cada subprograma.

Os subprogramas são definidos no artigo 7º da Resolução, devendo ainda o mesmo abordar tópicos específicos (art. 8º).

Nos casos de incidentes da operação, a Resolução Agetransp nº 9/2011 estabelece procedimentos para a comunicação destes para a autarquia.

O cumprimento das obrigações legais e contratuais das Concessionárias é verificado por meio dos procedimentos descritos na Resolução Agetransp nº 20/2014. O artigo 3º da resolução caracteriza a ação de fiscalização como permanente, devendo funcionar com o apoio de Convênios de Cooperação Técnica entre a Agetransp e a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (Central), a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos) e a Fundação Estadual de Departamentos de Rodagem (DER/RJ).

Em seu artigo 6º, a Resolução Agetransp nº 20/2014 trata da possibilidade de serem realizadas ações extraordinárias de fiscalização, ou seja, ações que decorram de fatos relevantes e imprevisíveis nas operações de transportes reguladas pela au-

tarquia. A ocorrência desses eventos deve ser comunicada em tempo real ao Conselho Diretor por meio de correspondência eletrônica.

No que diz respeito à elaboração de Planos de Contingência, a Resolução Agetransp nº 18/2014 estabelece procedimentos para elaboração de plano de contingência integrado, que deverá ser observado pelas concessionárias de transporte público de alta capacidade reguladas pela agência.

Destaca que o documento deve estar em consonância com os planos individuais de cada modal, explicando que tem como objetivo preservar a segurança e o pleno atendimento aos usuários dos serviços de transporte coletivo de alta capacidade (trens e metrô) e barcas.

Para acionamento deste, são consideradas as ocorrências que impeçam a continuidade do serviço para as quais a perspectiva de restabelecimento do serviço, sem opção no modal, seja superior a 30 minutos, contados do registro da ocorrência no Centro de Controle Operacional da Concessionária (art. 2º).

Por fim, a mesma Resolução determina que após o primeiro acionamento do Plano de Contingência Integrado a Concessionária que teve o serviço interrompido fica encarregada de contratar instituição renomada para realizar pesquisa, a fim de que os usuários opinem sobre a dinâmica da operação e ofereçam sugestões para o aprimoramento do Plano veiculado, não podendo tal ônus ser objeto de compensação em sede de revisão tarifária (art. 9º).

Segundo a Resolução Agetransp nº 9/2011, todo incidente, circunstancial para a interrupção dos serviços ou não, ocorridos nas concessões reguladas pela Agetransp deverão ser comunicados de imediato, obedecendo os procedimentos previstos no artigo 1°.

Quanto ao conceito de incidente, este está positivado no artigo 2º da Resolução Agetransp nº 9/2011.

Conforme a Lei Estadual nº 2.831/1997 não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, resultantes de caso fortuito e força maior.

O artigo 30 da mesma Lei determina que incumbe à concessionária ou permissionária a execução do serviço concedido ou permitido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao Poder Concedente ou Permitente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pela entidade ou órgão competente

exclua ou atenue essa responsabilidade. Essa responsabilidade, inclusive, não será prejudicada caso a concessionária ou permissionária contrate terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido (art. 30, § 1º).

No que tange às atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, a Resolução Conema nº 42/2012 fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Essa atribuição de competências é importante, pois caberá ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização de empreendimento ou atividade lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infração à legislação ambiental cometida (art. 15, Resolução Conema nº 42).

A Lei Estadual nº 3.467/2000 trata das sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente.

A Lei Estadual nº 4.191/2003, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, em seu art. 9º determina:

> Art. 9º A responsabilidade pela execução de medidas para prevenir e/ou corrigir a poluição e/ou contaminação do meio ambiente decorrente de derramamento, vazamento, lançamento e/ou disposição inadequada de resíduos sólidos é:
> I - da atividade geradora dos resíduos, quando a poluição e/ou contaminação originar-se ou ocorrer em suas instalações ou em locais onde os resíduos foram acondicionados ou destinados pela geradora;
> II - da atividade geradora de resíduos e da atividade transportadora, solidariamente, quando a poluição e/ou contaminação originar-se ou ocorrer durante o transporte;
> III - da atividade geradora dos resíduos e da atividade executora de acondicionamento, de tratamento e/ou de disposição final dos resíduos, solidariamente, quando a poluição e/ou contaminação ocorrer no local de acondicionamento, de tratamento e/ou de disposição final.

Considera também que houve infração quando a ação ou omissão importe em inobservância dos preceitos nela estabelecidos e na desobediência a determinações dos regulamentos ou normas dela decorrentes (artigo 18). Os infratores ficam sujeitos às penas de advertência por escrito, multa simples, multa diária, interdição e demais penalidades previstas na Lei Estadual nº 3467/2000, independentemente de outras sanções administrativas (art. 18, parágrafo único).

Por fim, a Lei Estadual nº 4.591/2003, artigo 19, institui penalidades administrativas específicas para as infrações às suas determinações pelas atividades gera-

doras, transportadoras e executoras de acondicionamento, de tratamento e/ou de disposição final de resíduos sólidos, no Estado do Rio de Janeiro.

3.3.7.7 Produtos perigosos

Destaca-se que não há uma lei estadual que trate especificamente do manejo e transporte de produtos perigosos, enaltecendo-se que a competência para exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo, interestadual, fluvial ou terrestre de produtos perigosos é da União, nos termos do art. 7º da Lei Complementar Federal nº 140/2011. Ainda assim, alguns instrumentos legais estaduais dispõem acerca de aspectos relacionados a tais produtos. Dessa forma, é possível elencar aqui a Lei Estadual nº 3.007/1998; Lei Estadual nº 4.191/2003; a Lei Estadual nº 5.438/2009; a Resolução Agetransp nº 9/2011; e a Lei Estadual nº 6.635/2013.

A Lei Estadual nº 3.007/1998, a qual trata do transporte, armazenamento e queima de resíduos tóxicos no Estado do Rio de Janeiro, dispõe, em seu que compete ao gerador e aos manipuladores secundários

> a responsabilidade pelos resíduos, de modo que sejam [...] transportados [...] em condições que não constituam perigo imediato ou potencial para a saúde humana, ao equilíbrio ecológico das espécies e ao bem estar público [...] (art. 2º).

Da mesma maneira, a Lei estabelece que a terceirização dos serviços de transporte não isentam o gerador nem os responsáveis pelo serviço terceirizado da responsabilidade por danos que vierem a ser causados (art. 5º).

Ademais, o instrumento legal proíbe o transporte de resíduos tóxicos sem licenciamento ambiental para dentro ou fora dos limites geográficos do Estado, devendo a Administração manter um cadastro público para a consulta das empresas e de seus responsáveis pelo transporte de tais substâncias (art. 7º).

Além disso, no “caso de apreensão ou detecção de produtos comercializados irregularmente, o transporte para o seu recolhimento e correta destinação deverá ser avaliado e licenciado pelo órgão ambiental” (art. 11).

Na sequência, a Lei Estadual nº 4.191/2003, que estabelece a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), trata da questão dos produtos perigosos em alguns de seus dispositivos. Nesse sentido, seu artigo 6º prevê que os organismos da Administração Pública deverão dar preferência aos “produtos de reduzido impacto ambiental, que sejam duráveis, não perigosos, recicláveis, reciclados e passíveis de

reaproveitamento" (grifou-se) por ocasião de suas compras e contratações, especificando tais características na descrição dos objetos das licitações.

Já Lei Estadual nº 5.438/2009, a qual estipula o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, prevê a inscrição obrigatória no cadastro das "atividades que consistam em extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente" (art. 1º, inciso I); sem qualquer ônus a ser suportado pelas pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a estas atividades.

Ademais, a Resolução Agetransp nº 09/2011 que trata dos procedimentos para a comunicação de incidentes pelas concessionárias e permissionárias de serviços públicos sob sua regulação, dispõe em seu artigo 1º que "todo o incidente, circunstancial para a interrupção dos serviços ou não, [...] deverá ser comunicado de imediato à Agetransp", informando-se além da data e hora da ocorrência, origem, possível causa, localização geográfica e condições meteorológicas, se houve derramamento de óleo ou de qualquer produto que impacte o meio ambiente; situação na qual se enquadram os incidentes envolvendo produtos perigosos.

A Lei Estadual nº 6.635 de 18 de dezembro de 2013 dispõe sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos hospitalares e dos serviços de saúde no Rio de Janeiro.

3.3.8 Dimensão de segurança

Apesar de ser uma RM de destaque para o País, devido à sua população e economia, bem como aos seus sistemas de transporte de passageiros, motivo de ter sido selecionada para o estudo, não localizou-se lei ou decreto estadual sobre o Metropolitano do Rio de Janeiro que se refira a dimensão em questão. Ressalte-se que, no entanto, existe uma lei federal que trata sobre a segurança do transporte metroviário – a Lei Federal nº 6.149, de 2 de dezembro de 1974 – e que, devido a sua aplicação a todas as RMs, foi analisada em conjunto com a RM do Rio de Janeiro.

Quanto aos filtros, a Lei Complementar Municipal nº 111/2011 e a Resolução Agetransp nº 22/2014 não especificam o tipo de serviço ferroviário as quais elas são aplicadas, enquanto a Resolução Agetransp nº 18/2014 trata sobre o transporte público de alta capacidade e a Lei Federal nº 6.149/1974 aborda o transporte metroviário.

Todos esses normativos supracitados foram analisados com o intuito de construir um diagnóstico da legislação brasileira estadual e municipal, de forma a complementar o diagnóstico da legislação brasileira federal, identificando as lacunas a serem preenchidas pelo Marco Regulatório.

3.3.8.1 Promoção, gestão e reforço da segurança ferroviária

A Lei Complementar nº 111/2011, quando trata do Código de Licenciamento e Fiscalização de Obras Públicas e Privadas (CLFOPP), determina, no parágrafo único do seu artigo 59, que os empreendedores ficam responsáveis por adotar técnicas preventivas e de controle para segurança dos imóveis lindeiros. Já no seu artigo 60, § 2º, é determinado que, em casos de situações de emergência, o município poderá tomar qualquer providência para preservar a segurança, independentemente de prévio processo administrativo ou de autorização judicial.

A Resolução Agetransp nº 20, de 10 de junho de 2014, do Estado do Rio de Janeiro, traz a palavra segurança de forma geral no parágrafo único do seu artigo 2º e, por isso, também foi classificada nesse primeiro item de promoção, gestão e reforço da segurança:

> Art. 2º A ação de monitoramento tem por objetivo verificar as condições, os instrumentos e os procedimentos utilizados pelas Concessionárias e zelar para que a exploração dos serviços públicos concedidos de transportes aquaviários, ferroviários e metroviários e de rodovias estaduais no Estado do Rio de Janeiro prestados pelas Concessionárias se faça de forma adequada, visando, ainda, constatar o atendimento às exigências contratuais ou legais aplicáveis.
> Parágrafo único. A prestação de serviço adequado pressupõe a satisfação dos usuários dos sistemas de transportes aquaviários, ferroviários, metroviários e de rodovias, obedecendo aos princípios da eficiência, regularidade, continuidade, **segurança**, qualidade, generalidade, atualidade, cortesia com os consumidores e modicidade das tarifas (grifo nosso).

De acordo com o seu artigo 2º, uma das finalidades da ação de monitoramento é garantir a segurança na prestação dos serviços ferroviários e metroviários de transporte. No entanto, não se descreve com maior nível de profundidade como a fiscalização poderia auxiliar nessa questão.

Os normativos restantes não contribuem com este ou com os outros assuntos que deveriam ser abordados neste item, entre eles: Indicadores Comuns de Segurança (ICS), Medidas Comuns de Segurança (MCS), Objetivos Comuns de Segurança (OCS), Sistemas de Gestão de Segurança (SGS), etc.

Conclui-se, portanto, que, assim como no âmbito federal, a legislação da RM do Rio de Janeiro traz apenas menção à segurança de forma geral, sem tratar de itens importantes para a promoção, a gestão e o reforço da segurança ferroviária; devendo, os mesmos, ser subsidiados pelos resultados da análise da legislação internacional.

3.3.8.2 Acidentes e incidentes

A Lei nº 6.149, de 2 de dezembro de 1974, que dispõe sobre a segurança do transporte metroviário e dá outras providências, incluindo: a preservação do patrimônio vinculado a ele; as medidas de natureza técnica, administrativa, policial e educativa que visem a regularidade do tráfego; a incolumidade e comodidade dos usuários, a prevenção de acidentes, a higiene e a manutenção da ordem em suas instalações (art. 2º); é aplicada a todas as RMs brasileiras, inclusiva a RM do Rio de Janeiro.

Segundo o artigo 1º dessa lei, a segurança do transporte metroviário incumbe à pessoa jurídica que o execute, sendo que, para isso, a mesma deve manter corpo próprio e especializado de agente de segurança atuando nas suas áreas de serviço (art. 3º).

O corpo de segurança do metrô deve colaborar com a polícia local no sentindo de manter a ordem pública e prevenir ou reprimir crimes e contravenções penais nas dependências do sistema (art. 4º). Dessa forma, compete ao corpo de segurança: tomar providências necessárias ao restabelecimento da normalidade de tráfego e da ordem em caso de emergência ou ocorrência; mesmo sem a presença de autoridade policial, adotar as providências previstas na Lei nº 5.970, de 11 de dezembro de 1973, bem como remover os feridos para atendimento médico, prender os autores de atos ilícitos, apreender objetos que tiverem relação com o fato e isolar o local para posterior investigação policial; e, no caso anterior, elaborar, ainda, boletim de ocorrência para entrega à autoridade policial, assim como providenciar uma cópia para as vítimas e outros interessados, contendo o fato, as pessoas envolvidas, as testemunhas e demais elementos relevantes para o esclarecimento da verdade (art. 4º, 5º e 6º).

Por fim, a lei concluiu com um artigo mencionando a futura expedição, pela autoridade local, de um regulamento de transporte metroviário contemplando, além de outras temáticas, maiores informações a respeito da segurança no transporte me-

troviário (art. 7º).

Considerando os elementos supracitados, percebe-se que a Lei nº 6.149 é breve, não dispondo de aprofundamento nas questões de segurança do transporte ferroviário e elencando esse nível de detalhes a posterior publicação de outro normativo. Ressalte-se, ainda, que essa lei é do ano de 1974 e que, até então, não foi criado nenhum regulamento de transporte metroviário.

Portanto, na lei sobre segurança metroviária existe apenas menção sobre a responsabilidade quanto à segurança e providências a serem tomadas no caso de acidentes, não havendo nada sobre objetivos, métodos e indicadores de segurança, certificação e autorização de segurança, sistemas de controle, comando e sinalização, entre outros assuntos que deveriam ser contemplados em uma lei com essa ementa. A mesma também não cria um organismo público ou privado de segurança metroviária, mas incumbe disso a pessoa jurídica que o execute.

Ainda na RM do Rio de Janeiro, a Supervia instituiu resoluções para melhorar os procedimentos em situações de emergência e cartilhas com orientações sobre esses procedimentos foram elaboradas e distribuídas aos passageiros e adesivos foram afixados no interior dos trens.

Em caso de problemas operacionais, equipes foram treinadas para chegar rapidamente ao local e restabelecer o trem, bem como o Centro de Controle Operacional e suas equipes técnicas, distribuídas em pontos estratégicos nos trens e estações, tem conhecimento para tomar as medidas necessárias. Caso não seja possível o restabelecimento do trem, a concessionária dispõe rapidamente uma nova composição para dar prosseguimento à sua viagem.

A Resolução Agetransp nº 18, de 18 de março de 2014, estabelece procedimentos relativos ao plano de contingência integrado a serem observados pelas concessionárias de transporte público de alta capacidade reguladas pela Agetransp nas hipóteses que menciona e dá outras providências.

O objetivo desse Plano de Contingência Integrado é preservar a segurança, tendo como área de atuação os serviços de transporte coletivo de alta capacidade – trens, metrô e barcas – com exceção das linhas seletivas (art. 1º).

O acionamento desse plano deve ser feito quando ocorrer eventos que impeçam a continuidade do serviço por tempo maior que 30 minutos (art. 2º). Se o incidente for grave, o plano poderá ser acionado imediatamente, independente do tempo de interrupção (art. 4º). Quando não enquadrado nas situações descritas na reso-

lução, a concessionária deverá acionar o seu próprio plano de contingência (art. 3º, parágrafo único).

Deverá ser disponibilizado aos usuários, pelas concessionárias e sob seu custo, o Cartão SIGA VIAGEM de modo que os usuários do seu sistema possam continuar a viagem que foi interrompida em outro modal de transporte (arts. 5º e 6º).

Ainda em relação ao tópico acidentes e incidentes na RM do Rio de Janeiro, a Resolução Agetransp nº 22, de 27 de agosto de 2014, estabelece procedimentos e instrução para a elaboração de programa anual de prevenção de acidentes ferroviários por falha humana, com objetivo de manter as condições de segurança e garantir a sua melhoria contínua, na operação do sistema ferroviário da concessionária Supervia (art. 1º).

Desse modo, a Supervia tem como responsabilidade a elaboração e supervisão da execução do programa, incluindo o estabelecimento de seus objetivos específicos e os meios para alcançá-los (art. 4º).

O programa deverá abordar: dados e situação geral do sistema; estatísticas operacionais referentes à produção de transporte; ações programadas; subprogramas específicos (ações educativas, ações de promoção e ações corretivas); periodicidade de ações requeridas; e, composição do Comitê de Prevenção de Acidentes Ferroviários do qual trata o artigo 5º (arts. 6º e 7º). No programa, ainda deverá estar inserido: campanhas internas para prevenção do uso de drogas e álcool; e, o treinamento para reciclagem de procedimentos operacionais e para a identificação de atitudes não conformes (art. 8º).

Com isso, pode-se concluir que, apesar de acidentes e incidentes ser englobado pela legislação supracitada, a mesma não trata ou se aprofunda nas recomendações em matéria de segurança para prevenir acidentes e incidentes, procedimentos a serem seguidos após ocorrido acidente e incidente, inquéritos administrativos com o objetivo de investigar os acidentes e incidentes, entre outros. Dessa forma, esses assuntos devem ser considerados na construção do Marco Regulatório.

3.3.8.3 Controle, comando e sinalização

Maiores detalhes sobre o controle, comando e sinalização não são encontrados na legislação da RM do Rio de Janeiro, exceto pela menção da obrigação das concessionárias em disponibilizar os meios de comunicação por imagem, GPS e ACT capturadas em seus centros de controle operacionais pela Resolução Age-

transp nº 11, e, se constituem, em uma lacuna da legislação brasileira.