



PARECER SOBRE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2017

EMENTA

PARECER JURÍDICO. RELATORIA DO PLC Nº 13/2017. HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO EM NATAL. DA INEXISTÊNCIA DE UM PLANO DE MOBILIDADE URBANA. DO QUE JÁ FOI APURADO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO EM NATAL. DA INADEQUAÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2017 PARA SANEAR A PRECARIIDADE DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE EM NATAL. DAS MUDANÇAS PROPOSTAS PELO PLC Nº 13/2017. AUSÊNCIA DE DADOS QUE SUBSIDIEM AS MUDANÇAS PREVISTAS. DAS ALTERNATIVAS PARA O SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE NATAL. RELATÓRIO PELA RECUSA DO PLC Nº13/2017.

QUESTÕES PRELIMINARES

O presente parecer aprecia o Projeto de Lei Complementar nº 13/2017 em tramitação no âmbito da Comissão de Transporte da Câmara Municipal de Natal, que altera as Leis nº 149 e nº 153, ambas de 2015 e que dispõem sobre a organização do sistema municipal de transporte coletivo urbano. Sua relatoria foi distribuída para o nosso mandato, que elaborou o documento. Para subsidiar nosso entendimento, organizamos o estudo da proposta legislativa em duas partes. Na primeira, apresentaremos um breve percurso histórico de como a prestação do serviço público de transporte urbano vem sendo realizada no município de Natal, abordando as principais conclusões tiradas pelos procedimentos de investigação que a própria Câmara Municipal já movimentou sobre a matéria e apontando para a controvérsia existente sobre o Plano de Mobilidade Municipal. Na segunda parte, buscamos apontar para os principais questionamentos jurídicos que acompanham a proposta de Lei, com o objetivo de fundamentar nossa posição sobre aprovação ou não da matéria.

PARTE I – O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE EM NATAL E SEU ESTADO DE ILEGALIDADE

A população de Natal convive há décadas com a ineficiência e ausência de transparência do serviço público de transporte urbano em Natal. Já faz parte de nosso calendário o aumento de tarifa a cada ano, sem transparência, e pouco se faz para que esse círculo interminável se rompa. Essas dificuldades não são aleatórias, elas têm em sua raiz na lógica de organização de nossa mobilidade urbana, que estabelece como prioritário o transporte particular e não o coletivo. Para compreender as dificuldades que enfrentamos hoje, é necessário retomar a sequência de processos que nos trouxe ao debate que será encaminhado hoje nesta comissão, através do presente relatório.

1. BREVE HISTÓRICO DA EXPLORAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO EM NATAL

O processo de tentativa de licitação do serviço público de transporte coletivo urbano de Natal vem se arrastando ao longo de muitos anos. Nunca houve, de fato, licitação das empresas que exploram este serviço¹ em Natal. Tal situação jurídica deve, quando muito, ser a exceção e não a regra, estando o sistema natalense em condição de absoluta ilegalidade e inconformidade com a Lei.

A relação estabelecida entre o poder delegante e o delegatário – ou seja, entre a Prefeitura de Natal e as empresas de ônibus – vem permitindo que a precariedade das concessões continue. A ausência de qualquer instrumento contratual que estabeleça os direitos e deveres entre os entes privados e a administração municipal é completamente incompatível com a Lei nº 8.987/95, que regulamenta o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, além de descumprir previsão da própria Constituição Federal de 1988, que em seu art. 175 estabelece os princípios gerais da atividade econômica.

Acontece que, se analisarmos o histórico, estabelecendo como marco temporal o ano de 2010 (final do primeiro prazo judicial dado para a prefeitura realizar a licitação), a primeira coisa a ser apontada é que o Executivo Municipal também vem descumprindo sistematicamente as recomendações legais. A licitação que ora se discute deveria ter ocorrido em **26 de junho de 2003**, quando venceu o prazo da delegação das linhas de ônibus que operavam na cidade. Através de decisão judicial, o prazo foi prorrogado para o dia **27 de junho de 2010**².

Passados 11 meses dessa data, não houve nenhuma movimentação da Prefeitura para ajustar a situação. Tanto que o Ministério Público ajuizou uma **ação de execução**³ para

¹Segundo a STTU, seis empresas estão em operação no Sistema de transporte público de passageiros por ônibus: Guanabara, Nossa Srª. da Conceição, Cidade do Natal, Reunidas, Santa Maria e Transflor (ViaSul). Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/sttu2/paginas/ctd-709.html>

²MPRN. **MP quer licitação do transporte público em Natal**. Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/4150-4150-mp-quer-licitacao-do-transporte-publico-em-natal>

³Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/controle/file/Execu%C3%A7%C3%A3oOnibusNatal.pdf>

que a Prefeitura de Natal desse início ao processo licitatório no prazo de 30 dias, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 500 mil reais⁴.

No entanto, apenas em 2012 a Prefeitura veio elaborar o edital de licitação do transporte de Natal. Quando faltava apenas a autorização da Câmara Municipal para dar continuidade ao processo, uma decisão judicial da 4ª Vara da Fazenda Pública acatou pedido do Ministério Público⁵ e suspendeu o edital por 90 dias⁶.

De acordo com o MP, havia sérios indícios de que a contratação da empresa Oficina Engenheiros Consultores Ltda para elaboração do edital de licitação de transporte teria ocorrido de maneira irregular. Assim, considerando que todos os procedimentos para a realização da licitação estavam concluídos, faltando apenas a autorização da Câmara Municipal, o juiz Cícero Martins de Macedo Filho entendeu que era necessário evitar que “o próprio Poder Legislativo se veja diante da possibilidade de cancelar um procedimento viciado”⁷.

No final de 2016, iniciou-se o processo licitatório do serviço público de transporte de Natal, com a publicação de três avisos de licitação no Diário Oficial do Município (DOM)⁸ referentes ao Tipo Regular I (linhas de ônibus), ao Tipo Regular II (transporte alternativo) e à contratação de empresa especializada para emissão e comercialização de passagens, aquisição de bens para implantação de sistemas ITS⁹ de bilhetagem automática, acompanhamento, gestão operacional e informação ao usuário.

O edital referente ao Tipo Regular I (linhas de ônibus) previa que a abertura dos envelopes com as propostas das empresas seria feita no dia 31 de janeiro de 2017. Como nenhuma empresa apresentou interesse, na data estipulada não haviam propostas a serem avaliadas e a licitação foi declarada deserta¹⁰. A abertura foi reagendada para o dia 04 de abril de 2017 e, novamente, a licitação foi declarada deserta.

Ainda nesse contexto, o Poder Judiciário determinou a suspensão do procedimento licitatório referente ao Tipo Regular II¹¹, do qual só poderia participar pessoa física de

⁴MPRN. **MP quer licitação do transporte público em Natal**. Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/4150-4150-mp-quer-licitacao-do-transporte-publico-em-natal>

⁵Processo nº 0016028-48.1999.8.20.0001 (001.99.016028-0), da Justiça Estadual do Rio Grande do Norte

⁶TRIBUNA DO NORTE. **Justiça suspende licitação dos transportes em Natal por suspeitas de irregularidades**. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/justica-suspende-licitacao-dos-transportes-em-natal-por-suspeitas-de-irregularidades/235078>

⁷PORTAL DO JUDICIÁRIO. **Suspensa licitação do transporte coletivo de Natal**. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/1399-suspensa-licitacao-do-transporte-coletivo-de-natal>

⁸ DOM, 08/11/2016, disponível em: <https://goo.gl/tWRLlX>; e DOM, 09/11/2016, disponível em: <https://goo.gl/mBrXeo>

⁹ Sistema Inteligente de Transporte, sistema de utilização de aparato tecnológico visando melhorar a segurança e a mobilidade.

¹⁰ Licitação deserta é aquela que nenhum proponente interessado comparece ou que não há interessados na licitação.

¹¹ PORTAL DO JUDICIÁRIO. **Justiça determina que Município de Natal reveja edital da licitação do transporte opcional**. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/11674-justica-determina-que-municipio-de-natal-reveja-edital-da-licitacao-do-transporte-opcional>.

acordo com a Lei Complementar nº 149/2005, e suspendeu também o edital referente à bilhetagem eletrônica.

Com os processos frustrados, o secretário-adjunto de Mobilidade Urbana, Walter Pedro, apontou para a necessidade de criar uma comissão de acompanhamento que buscaria analisar as causas dessa falta de interesse empresarial e propor alternativas para resolver a questão¹².

Diante disso, a prefeitura convocou uma reunião com as vereadoras e vereadores do Município. Na ocasião o então Chefe do Executivo, Carlos Eduardo, propôs a criação de uma comissão mista entre executivo e legislativo para discutir uma proposta de lei que modificasse os termos da legislação atual sobre a organização do Sistema Municipal de Serviço Público de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal. A ideia central seria buscar uma proposta mais viável financeiramente para os empresários, afim de que os mesmos apresentassem propostas em posterior processo licitatório, bem como sanar as ilegalidades que ensejaram a suspensão da licitação do Tipo Regular II.

Nosso mandato participou das poucas reuniões realizadas pela Comissão, durante as quais se debateu uma minuta de projeto de lei apresentada pela STTU. No entanto, na última reunião da Comissão, foi entregue uma minuta diversa da que estava sendo debatida, e foi informado que aquela minuta era a que iria se transformar no projeto de lei. Ou seja, os trabalhos da Comissão se debruçaram em analisar uma minuta que não corresponde à que foi enviada ao Legislativo.

Dessa forma, o presente Projeto de Lei Complementar Nº13/2017 foi apresentado à Câmara Municipal de Natal, através da mensagem do Chefe do Poder Executivo nº 67/2017, dirigida ao então Presidente em exercício do Legislativo municipal, vereador Sueldo Medeiros.

Cumprir registrar que, de 2010 até o presente momento, o valor das tarifas vem aumentando sem que se constate a melhora da qualidade do serviço público de transporte coletivo em nossa cidade. Atualmente a população de Natal paga uma tarifa de R\$ 3,35 para utilizar o transporte coletivo urbano. O reajuste foi definido em reunião extraordinária do Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana, em 18 de abril de 2017, pouco tempo depois da segunda licitação deserta, sem que o SETURN tenha cumprido as contrapartidas firmadas em acordo com a STTU em 2016, que previa as obrigações que as empresas de ônibus teriam que cumprir para validar o aumento da tarifa para R\$ 2,90.

Das 70 substituições de veículos velhos por novos que deveriam ser feitas até o fim daquele ano, por exemplo, apenas 14 foram realizadas. Dentre outras medidas que deveriam ser adotadas encontram-se ainda o conserto de 56 abrigos especiais nos bairros de Cidade Alta, Alecrim, Rocas, Ribeira e em parte da Av. Bernardo Vieira; a

¹² AGORARN. **Licitação dos transportes é “deserta” pela segunda vez em Natal.** Disponível em: <http://agorarn.com.br/cidades/licitacao-dos-transportes-e-deserta-pela-segunda-vez-em-natal/>

disponibilização de aplicativo gratuito para usuários com informações sobre transmissão e chegada dos ônibus; e a implantação e manutenção de internet *wifi* nas estações de transferência e em 5% da frota em operação¹³.

Embora a secretária da STTU tenha afirmado no primeiro ano da primeira gestão do Prefeito Carlos Eduardo que “está no planejamento dar prioridade ao transporte coletivo”¹⁴, o histórico ora apresentado, assim como a baixa qualidade do serviço ofertado na opinião dos próprios usuários¹⁵, demonstra exatamente o contrário. A falta de transparência no Sistema de Transporte Público é outro fator que prejudica o controle popular e administrativo da prestação do serviço. E chega a tal ponto que é questionada judicialmente por integrantes do próprio SETURN¹⁶.

A partir de um levantamento das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público¹⁷, também é possível constatar as deficiências na prestação do serviço de transporte público em Natal, pelas quais são responsáveis o SETURN e as empresas que o compõem e a própria Administração municipal. Assim, existe um histórico confuso e pouco sistematizado que contribui para dificultar a construção de soluções efetivas para enfrentar o necessário debate do transporte coletivo.

2. DA INEXISTÊNCIA DE UM PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA DE NATAL

O **Plano de Mobilidade Urbana** (PlanMob) é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Sua elaboração deve levar em consideração os princípios, objetivos e diretrizes da **Lei Federal nº 12.587/2012**, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Tal lei também estabelece a obrigatoriedade e o respectivo prazo para municípios com população acima de 20 mil habitantes, como é o caso de Natal, elaborarem seus respectivos planos de mobilidade.

¹³Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WArTyWCoc4Q>

¹⁴ TRIBUNA DO NORTE. **Transporte público terá prioridade**. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/transporte-coletivo-tera-prioridade/239923>

¹⁵ PORTAL NO AR. **Usuários do transporte público reprovam o aumento da tarifa**. Disponível em: <http://portalnoar.com.br/usuarios-do-transporte-publico-reprovam-aumento-da-tarifa/>

¹⁶ AGORA RN. **Empresários do ramo de ônibus discordam do aumento de tarifa pleiteado pelo Seturn**. Disponível em <http://agorarn.com.br/cidades/empresarios-do-ramo-de-onibus-discordam-do-aumento-de-tarifa-pleiteado-pelo-seturn/>

¹⁷ **Ação Civil Pública Nº 0802048-78.2011.8.20.0001**: Ajuizada contra o SETURN, acusado de prática abusiva e lesiva aos direitos dos consumidores pela má prestação do serviço público no tocante a garantia da meia passagem e da emissão da carteira de identidade estudantil. **Ação Civil Pública Nº: 0135122-33.2012.8.20.0001**: Pede a condenação do SETURN pelo não cumprimento das Portarias nº 080/2009 – STTU/GS e 164/2011 – SEMOB/GS que instituem o “passe livre/integração temporal”.

Ação Civil Pública Nº 0114335-80.2012.8.20.0001: Ajuizada contra o SETURN em razão de os serviços do programa de acessibilidade especial – PRAE – porta a porta terem sido parcialmente suspensos no dia 02/04/2012 pelas empresas, mediante retirada de circulação de 10 veículos, deixando apenas outros 10 disponíveis. O recolhimento ocorreu após terem o pedido de aumento da tarifa negado pela administração municipal. **Ação Civil Pública Nº 0842885-74.2015.8.20.5001**: Ajuizada em face do Município de Natal pela omissão em concretizar a aplicação do sistema de bilhetagem eletrônica

Recentemente, a Medida Provisória nº 818/2018¹⁸ ampliou para sete anos o prazo dado aos municípios para elaborarem seus respectivos planos, contados a partir da data de publicação da Lei nº 12.587/2012. A não elaboração no prazo legal, por sua vez, tem como consequência o impedimento de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, conforme art. 24, §6º do mesmo diploma legal.

Nada obstante a prorrogação garantida pela MP, importante frisar que Natal deve se adequar ao que dispõe a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, no que diz respeito ao **Plano de Transporte Integrado**.

O art. 41, §2º, da referida Lei institui que, no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. Há, portanto, inadimplência do município em relação ao que dispõe o Estatuto da Cidade.

De acordo com a secretária municipal de mobilidade urbana, Elequicina dos Santos, o PlanMob começou a ser elaborado em 2008, na gestão de Carlos Eduardo¹⁹. Para tanto, foi realizado um Termo de dispensa de licitação para a elaboração do Plano de Mobilidade urbana para que a **Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC** executasse o serviço. O serviço, orçado no valor de **R\$ 935.000,00 (novecentos e trinta e cinco mil reais)**²⁰, resultou no Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados nº 012/2008²¹.

Tal contrato recebeu dois termos aditivos prorrogando, cada um, por mais três meses o prazo para conclusão do Plano de Mobilidade Urbana da cidade do Natal²² e um termo aditivo acrescentando o **valor de R\$ 214.000,00 (duzentos e quatorze mil reais)** com o fim de realizar pesquisas para subsidiar o Plano²³. Com o incremento, passou para **R\$ 1.149.000,00 (um milhão cento e quarenta e nove mil reais)**, o valor investido na construção do Plano de Mobilidade de Natal.

Importante observar que, nada obstante a apresentação de material e estudos à Prefeitura pela COPPETEC em fins de 2009 – que deveriam subsidiar tecnicamente o processo de licitação –, quase um ano depois, em dezembro de 2010, a Prefeitura Municipal expediu o Decreto nº 9.302/2010, que prorrogou o Termo de Permissão de Serviços de Transporte Coletivo, alegando que “o Plano de Mobilidade Urbana de Natal está sendo finalizado pela empresa COPPETEC, e que servirá para elaboração do Termo de Referência que irá

¹⁸ A medida ainda aguarda votação no Congresso Nacional para ser transformada ou não em Lei. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2167559>

¹⁹ TRIBUNA DO NORTE. **Começa o debate do plano de mobilidade de Natal**. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comeca-a-debate-do-plano-de-mobilidade-de-natal/335614>

²⁰ DOM de 17/04/2008, p. 5.

²¹ DOM de 18/07/2008, p. 7.

²² DOM de 18/07/2009, p. 16 e DOM de 10/11/2009, p. 8.

²³ DOM de 08/12/2009, p. 6.

compor o Processo Licitatório dos Serviços de Transporte Público da Cidade do Natal”²⁴. Em julho de 2011, o Termo de Permissão foi prorrogado novamente mediante o Decreto nº 9.430/2011²⁵, com a mesma justificativa. Não se sabe o motivo que levou a Prefeitura a não achar mais necessário que a licitação fosse precedida da elaboração do Plano, ou que leva a que até os dias atuais nossa cidade permaneça sem o instrumento.

Em 2014, a Prefeitura tornou público um Aviso de Licitação na modalidade Tomada de Preços (004/2014) com o objetivo de contratar empresa especializada para desenvolvimento do Plano de Mobilidade Urbana do Município de Natal²⁶. Em 2015, foi firmado um contrato com a empresa **TECTRAN – Técnicos em Transporte LTDA**, no valor de **R\$ 671.500,00 (seiscentos e setenta e um mil e quinhentos reais)**²⁷.

Desde então, por sucessivas vezes a gestão deste último contrato foi alterada²⁸. Em 2016, o contrato com a TECTRAN para elaboração do **Plano foi prorrogado para o dia 17 de maio de 2017**, mediante termo aditivo publicado no Diário Oficial do Município²⁹. No último cronograma de atividades disponibilizado no sítio eletrônico do PLANMOB (atualmente fora do ar), o plano seria entregue em setembro de 2017:



Assim, os valores destinados à elaboração do Plano de Mobilidade Urbana do Município de Natal somam o montante de **R\$ 1.820.500,00 (um milhão, oitocentos e vinte mil e quinhentos reais)**, sem que o referido instrumento tenha sido ou esteja perto de ser

²⁴ DOM de 31/12/2010, p. 1.

²⁵ DOM de 02/07/2011, p. 1.

²⁶ DOM de 03/10/2014, p. 7.

²⁷ DOM de 23/03/2015, p. 9.

²⁸ Portaria nº 017/2015 – STTU (DOM de 23/03/2015, p. 9), Portaria 022/2015 – STTU (DOM de 09/04/2015, p. 21), Portaria 024/2015 – STTU (DOM de 27/04/2015, p. 4), Portaria 038/2015 – STTU (DOM de 06/07/2015), Portaria 39/2015 – STTU (DOM de 06/07/2015), Portaria 41/2015 – STTU (DOM de 24/07/2015, página 6), Portaria 76/2016 – STTU.

²⁹ DOM de 31/08/2016, p. 15.

formalizado³⁰, em violação aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa, além da supremacia do interesse público sobre o privado e da economicidade. Ainda, o cronograma sequer foi cumprido e a última reunião de que se tem notícia ocorreu em agosto de 2017.

Lamentamos que, seis anos após a edição da Lei Federal nº 12.582/2012, Natal ainda não tenha criado seu Plano de Mobilidade. A inexistência de um Plano que trate da política municipal de mobilidade resvala em importante prejuízo no tocante à discussão sobre a licitação do transporte público, objeto do Projeto de Lei Complementar nº 13/2017 ora analisado. Com efeito, em 2010, o secretário da SEMOPI, Renato Fernandes, afirmou em entrevista ao portal No Minuto em 22/10/2010³¹, que o plano é fundamental para que a elaboração do edital: “esse plano traça um perfil da cidade de Natal. Servirá para que possamos mapear as rotas das linhas do transporte público. Poderemos evitar a superposição de rotas e desperdícios de linhas, ou seja, há locais onde se tem três linhas passando em um mesmo local e lugares com ônibus lotados. Com o plano estes ônibus poderão ser distribuídos de forma igual. Por isso, só poderemos elaborar a parte jurídica completa do edital com a conclusão do plano. Isso tem que estar no papel de forma correta”.

Como mencionado anteriormente, nos anos de 2010 e 2011, a própria Prefeitura **prorrogou por duas vezes o Termo de Permissão de Transporte Coletivo**³², justificando em Diário Oficial³³ que o processo licitatório deveria ter como referência o Plano de Mobilidade em construção. **O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sinal, possui jurisprudência consolidada no sentido de que não é possível a prorrogação de contrato de permissão de serviços de transporte público sem prévia licitação**, conforme se depreende dos agravos regimentais nos recursos especiais 1.153.417 e 739.987 e dos recursos especiais 976.667, 215.988, 341.575.

Vemos assim que embora a **municipalidade tenha chegado a reconhecer a importância da confecção do Plano de Mobilidade para a realização da licitação não foram feitos esforços no sentido de finalizá-lo. Cabe ressaltar o quão prejudicial é o fato de estarmos debatendo esse Projeto de Lei sem a existência desse instrumento, perdendo mais uma vez a oportunidade de adequar a legislação municipal a uma política de longo prazo baseada em estudos técnicos sobre as reais demandas da população natalense em relação ao serviço.**

³⁰ AGORA RN. **Apresentado há quase dois anos, Plano de Mobilidade de Natal está sem resultados.** Disponível em: <http://agorarn.com.br/cidades/apresentado-em-2016-plano-de-mobilidade-de-natal-ainda-nao-rendeu-resultados-praticos/>

³¹ NO MINUTO. **Licitação do transporte público em Natal ainda enfrenta “impasses”...** Disponível em: <http://www.nominuto.com/noticias/cidades/licitacao-do-transporte-publico-em-natal-ainda-enfrenta-impasses/62637/>

³² Decretos nº 9.302/2010 e nº 9.430/2011.

³³ DOM de 31/12/2010, p.1 e DOM de 02/07/2011, p.1.

3. DO QUE JÁ FOI APURADO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE EM NATAL

Entendemos que é importante, para a análise dos impactos do PLC nº 13/2017, saber quais as conclusões que o próprio Legislativo Municipal já extraiu sobre as irregularidades na prestação do serviço público de transporte em Natal. De maneira que não poderíamos deixar de destacar o importante papel de fiscalização que esta Casa cumpriu especialmente em dois procedimentos específicos, que buscaram investigar as relações entre a STTU e o SETURN e o processo de bilhetagem eletrônica.

No período de 15 de outubro de 2014 a 09 de junho de 2015, estabeleceu-se uma Comissão Especial de Inquérito sobre a STTU/SETURN que tinha como objetivo apurar o grau e as consequências das relações e confluência de interesses entre a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB (também denominada STTU) e o Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Passageiros do Município do Natal – SETURN. À frente da CEI estiveram os vereadores Fernando Lucena (PT), como presidente, Aroldo Alves (PSDB), como relator, e Ubaldo Fernandes (PMDB), como membro. O relatório dos trabalhos, aprovado em 16 de junho de 2015, apontou uma série de irregularidades, dentre as quais trazemos as que mais se destacaram.

Quanto ao **Programa de Acessibilidade Especial “Porta a Porta” (PRAE)**, constatou-se que a distribuição de tipos, modelos/marcas e quantitativo de veículos contraria frontalmente o disposto no Decreto Municipal nº 8.519/08 e em dois Termos de Ajustamento de Conduta (TAC’s), celebrados em 04.09.2007 (aditivo ao TAC, de 29/07/2008) e em 12/07/2010.

Quanto à **situação da frota**, foram identificadas **06 (seis) Empresas que operavam à época no Sistema Municipal de Transportes**, sendo elas a Transporte Guanabara Ltda.; Reunidas Transportes Urbanos; Transflor Ltda.; Transportes Cidade do Natal Ltda.; Transportes Nossa Senhora da Conceição Ltda. e Auto Ônibus Santa Maria Transportes e Turismo Ltda. Foi constatado que os números apresentados pelo SETURN, ao serem confrontados com os da STTU, registraram divergências quanto a quantidade de veículos cadastrados e efetivos³⁴.

Contudo, o aspecto que de longe que mais se destaca em nossa análise diz respeito às **infrações, multas e débitos**. Nesse quesito, a CEI identificou a **falta de eficiência, controle e eficácia das ações operacionais e administrativas**, na forma de condução e operacionalização das cobranças e/ou suas respectivas inscrições em Dívida Ativa do Município de Natal, no âmbito da Secretaria de Mobilidade Urbana (STTU), da Secretaria Municipal de Tributação (SEMUT) e da Procuradoria Geral do Município de Natal (PGM).

³⁴ A frota total cadastrada do SETURN é de 724 veículos, já a apresentada pela STTU é de 721 veículos, diferença de 03 (três) veículos a mais no SETURN. Ao passo que a frota efetiva apresentada pelo SETURN é de 622 veículos, já a apresentada pela STTU é de 621 veículos, diferença de 01 (um) veículo a mais no SETURN (CEI).

Para entendermos a gravidade disto, a CEI constatou **que dos R\$ 11.656.827,02** (onze milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e vinte e sete reais e dois centavos), com o status de **"EM ABERTO"**, **apenas R\$ 686.431,40** (seiscentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais e quarenta centavos) **foram INSCRITOS em DÍVIDA ATIVA** do Município de Natal, o que representa **apenas 5,89% do débito em aberto**, de responsabilidade da STTU.

Ou seja, a ineficiência e fragilidade do controle é tão grande que o percentual de cobrança das dívidas chega a ser risível. Em um contexto de necessidade de fiscalizar com rigidez a prestação do serviço público de transporte, tendo como um dos principais instrumentos de pressão a cobrança das dívidas, a Prefeitura simplesmente deixa de inscrever esses débitos por fragilidade de fiscalização.

Outro dado alarmante apurado pela Câmara Municipal de Natal apontou que **havia um montante de R\$ 10.970.395,62** (dez milhões, novecentos e setenta mil, trezentos e noventa e cinco reais e sessenta e dois centavos), registrado com o status de **"NÃO INSCRITOS"** onde **R\$ 6.725.279,14** (seis milhões, setecentos e vinte e cinco mil, duzentos e setenta e nove reais e quatorze centavos) figurando-se como **"PRESCRITOS"** (valores que não podem mais ser cobrados das empresas de transportes), causando prejuízo aos cofres públicos do município.

Ou seja, além de **não inscrever as dívidas para que sejam cobradas, com a demora do registro a Administração simplesmente perde a capacidade de reaver esses valores.** Dito de outra forma, a Prefeitura abre mão de milhões de reais que poderiam ser reinvestidos para o aprimoramento do sistema de transporte, abrindo mão de ter uma fiscalização mais rígida e quem sabe encontrar subsídios para garantir políticas de passe livre para a juventude da cidade.

Diante de cenário tão estarrecedor, a CEI da STTU/SETURN recomendou, dentre outras questões, que a STTU adotasse medidas urgente e necessárias, na área administrativa e judicial, para **evitar que o montante de R\$ 5.975.653,81** (cinco milhões, novecentos e cinco mil, seiscentos e cinquenta e três reais e oitenta e um centavos) prescrevesse.

Orientou ainda que, diante do elevado valor de dívidas prescritas, o Executivo Municipal promovesse processo administrativo para apurar possíveis responsabilidades dos agentes públicos causadores do prejuízo ao erário público municipal e por fim, que **constasse no edital licitatório de transportes urbanos, como critério para habilitação, a comprovação pelas empresas participantes do certame, de quitação de seus débitos de multas e/ou infrações de transportes.**

Portanto, é de suma importância que as orientações da Comissão Especial de Inquérito desta Casa Legislativa sejam consideradas na análise, discussão e aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 13/2017, pois que apontam para medidas que impactam diretamente

a eficiência do serviço de transporte coletivo, seja em relação à qualidade ofertada aos usuários, seja no tocante ao efetivo controle administrativo a fim de que se evite futuros prejuízos ao erário.

PARTE II – DA INADEQUAÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2017 PARA SANEAR A PRECARIIDADE DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE EM NATAL

A partir daqui, buscamos apontar para os principais questionamentos jurídicos que acompanham a proposta de Lei Complementar, com o objetivo de fundamentar nossa posição sobre aprovação ou não da matéria, e, além disso, apontar as adequações que julgamos necessárias. O intuito de articular a análise em concreto do texto normativo em debate à realidade da prestação do serviço de transporte coletivo urbano restou demonstrado.

Cumpre, neste momento, apresentar o estado da arte do projeto, em que consistem essas alterações, e ponderar suas intenções com os efeitos que pretende produzir. Assim, apresentaremos, em sequência, em que consistem tais mudanças, a problemática da ausência de dados que as justifiquem e que alternativas o presente relatório aponta para a condução dos trabalhos desse ponto em diante.

1. DAS MUDANÇAS PROPOSTAS COM O PLC Nº 13/2017

O Projeto de Lei Complementar nº 13/2017 traz alterações e revogações de dispositivos das Leis Complementares nº 149/2015 e nº 153/2015. As mudanças vão desde a quantidade de operadores por veículo, passando pela estipulação da carga horária de trabalho, itinerários e turnos de funcionamento das linhas, entre outros quesitos.

Para sistematizar a análise de cada tópico alterado, organizamos uma tabela que traça o paralelo entre as previsões atualmente vigentes e o que se espera mudar com o PLC Nº 13/2017. As críticas ao aspecto global do projeto, seus choques com os debates no campo do Direito Administrativo e demais questões serão trazidas na sequência.

LEGISLAÇÃO ATUAL LC nº 149/2015	PROPOSTA DE ALTERAÇÃO PLC Nº 13/2017
Art. 5º § 5º O Permissionário deverá trabalhar um expediente como motorista ou cobrador e contratar no mínimo 03 (três) operadores;	Art. 5º § 5º O Permissionário deverá trabalhar, no mínimo 6 (seis) horas por dia durante 5 (cinco) dias da semana, como motorista ou cobrador, podendo contratar operadores para complemento da jornada do veículo;
Art. 14. <i>(O Edital de Licitação obedecerá aos critérios e normas gerais da legislação pertinente, estabelecendo em especial).</i> XVI - definição da idade máxima da frota	Art. 14. XVI - definição da idade máxima da frota, nunca superior a dez anos, e idade média, nunca superior a quatro anos);

<p>(nunca superior a dez anos, contados da data de expedição do primeiro Certificado de Registro de Veículos - CRLV) e de idade média (nunca superior a quatro anos), por contrato, de itinerários, números de linhas, cobertura de rede, horário e períodos de operação, incluindo linhas noturnas nos casos em que os estudos técnicos elaborados pelo órgão gestor, ouvida a Comissão de Fiscalização, definirem como necessárias, além de outros dados operacionais relevantes;</p> <p>XVIII - Que as linhas noturnas deverão operar todos os dias da semana de 0h (zero hora) às 5h (cinco horas), em itinerários especiais, nas quatro regiões administrativas da cidade, assegurada a frequência mínima de 01 (um) veículo por hora em cada linha.</p>	<p>XVIII - Que as linhas noturnas deverão operar todos os dias da semana de 0h (zero hora) às 5h (cinco horas), em itinerários especiais <u>de acordo com a demanda.</u></p>
<p>Art. 23. <i>(Os recursos do Fundo Municipal de Transportes Coletivos (FMTC) serão aplicados em)</i></p> <p>XI - 30% (trinta por cento) das receitas do Fundo Municipal de Transportes Coletivos - FMTC - serão destinadas para subsidiar as tarifas dos Serviços Públicos de Transportes Coletivos, de modo a garantir a função social do transporte público.</p>	<p>Art. 23.</p> <p>XI – <u>Até</u> 30% (trinta por cento) das receitas do Fundo Municipal de Transportes Coletivos - FMTC - serão destinadas para subsidiar as tarifas dos Serviços Públicos de Transportes Coletivos, de modo a garantir a função social do transporte público.</p>
<p>Art. 37. VETADO.</p>	<p>Art. 37. Os concessionários, Permissionários e Autorizados, com anuência da Prefeitura Municipal, poderão explorar fontes alternativas de receitas como as receitas decorrentes de contratos de publicidade nos veículos ou outros equipamentos vinculados ao serviço.</p> <p>Parágrafo único. 50% (cinquenta por cento) das receitas de que trata esse artigo deverão ser destinadas ao Fundo de Transporte Coletivo (FMTC).</p>
<p>Art. 5º</p> <p>§ 3º O Tipo Regular II funcionará com no mínimo 178 (cento e setenta e oito) permissões, uma para cada pessoa física;</p> <p>§ 6º Será permitido ao permissionário constituir uma Microempresa Individual exclusivamente para a compra de carro e contratação dos operadores sem descaracterizar a natureza de pessoa física.</p>	<p>REVOGADO</p>

<p>Art. 30. <i>(Incumbe ao Órgão Gestor)</i> VII - definir e delegar, através de processo licitatório, a exploração e veiculação de publicidade nos espaços públicos e nos veículos que compõem o sistema de transportes públicos urbanos;</p>	<p>REVOGADO</p>
--	-----------------

<p style="text-align: center;">LEGISLAÇÃO ATUAL LC nº 153/2015</p>	<p style="text-align: center;">PROPOSTA DE ALTERAÇÃO PLC Nº 13/2017</p>
<p>Art. 1º A execução dos Serviços Públicos de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal no tipo Regular II será delegada, a título pessoal pelo Poder Executivo Municipal às pessoas físicas proprietárias de veículos do tipo mini ônibus e mini ônibus, por meio de Permissão, sempre precedida de licitação.</p>	<p>Art. 1º A execução dos Serviços Públicos de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal no tipo Regular II será delegada, a título pessoal pelo Poder Executivo Municipal às pessoas físicas, <u>empresários individuais ou representantes de empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI)</u>, proprietárias de veículos do tipo mini ônibus e mini ônibus, por meio de Permissão, sempre precedida de licitação.</p>
<p>Art. 6º As linhas diurnas deverão operar todos os dias da semana no período das 05h (cinco horas) à 0h (zero hora) ao menos, de acordo com a demanda. Nos sábados, domingos e feriados as linhas serão operadas com horários e frotas definidos pelo órgão gestor, sem prejuízo de eventuais linhas especiais.</p>	<p>Art. 6º As linhas diurnas deverão operar, sempre que necessário, todos os dias da semana no período das 05h (cinco horas) à 0h (zero hora) de acordo com a demanda. Nos sábados, domingos e feriados as linhas serão operadas com horários e frotas definidos pelo órgão gestor, sem prejuízo de eventuais linhas especiais.</p>
<p>Art. 8º Ficam terminantemente proibidas a utilização pelos Concessionários e Permissionários dos procedimentos operacionais denominados de "dupla jornada/pegada" e da dupla função, devendo o respectivo Edital de Licitação constar expressamente tal proibição com a seguinte ressalva:</p>	<p>Art. 8º Fica terminantemente proibida a utilização pelos Concessionários e Permissionários dos procedimentos operacionais denominados de "dupla jornada/pegada".</p>
<p>Art. 9º A gratuidade do idoso será gradualmente estendida a partir dos 60 (sessenta) anos de idade, da seguinte forma:</p> <p>I - A partir do primeiro ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 64 (sessenta e quatro) anos em diante;</p> <p>II - A partir do segundo ano do contrato</p>	<p>Art. 9º A gratuidade do idoso será gradualmente estendida a partir dos 60 (sessenta) anos de idade, da seguinte forma:</p> <p>I - A partir do <u>segundo</u> ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 64 (sessenta e quatro) anos em diante;</p> <p>II - A partir do <u>quarto</u> ano do contrato de</p>

<p>de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 63 (sessenta e três) anos em diante;</p> <p>III - A partir do terceiro ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 62 (sessenta e dois) anos em diante;</p> <p>IV - A partir do quarto ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 61 (sessenta e um) anos em diante;</p> <p>V - A partir do quinto ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, todos os idosos com 60 (sessenta) anos em diante;</p>	<p>concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 63 (sessenta e três) anos em diante;</p> <p>III - A partir do sexto ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 62 (sessenta e dois) anos em diante;</p> <p>IV - A partir do oitavo ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, apenas os idosos com 61 (sessenta e um) anos em diante;</p> <p>V - A partir do décimo ano do contrato de concessão devidamente celebrado, terão direito à gratuidade, todos os idosos com 60 (sessenta) anos em diante;</p>
<p>Art. 2º <i>(Para fins do disposto nesta Lei considera-se):</i> § 2º Dupla Função - Exercício de duas ou mais atividades ou funções por um só operador do Sistema Municipal dos Serviços Públicos de Transportes Coletivos Urbanos de Passageiros de Natal.</p>	<p>REVOGADO</p>
<p>Art. 8º Parágrafo único. Com relação ao procedimento operacional da "dupla função" os concessionários e permissionários se comprometem a utilizar em seus veículos: 60% (sessenta por cento) de cobradores no primeiro ano do contrato celebrado; 70% (setenta por cento) de cobradores no segundo ano do contrato celebrado; 80% (oitenta por cento) de cobradores no terceiro ano do contrato celebrado; 90% (noventa por cento) de cobradores no quarto ano do contrato celebrado e 100% (cem por cento) de cobradores a partir do quinto ano do contrato celebrado.</p>	<p>REVOGADO</p>
<p>Art. 9º Parágrafo único. Ficam isentos da apresentação do Cartão de Gratuidade as pessoas idosas que se enquadrarem nos critérios estabelecidos, sendo suficiente para o seu acesso gratuito sem qualquer restrição aos veículos de transportes coletivos urbanos, a apresentação de sua carteira de identidade ou documento outro</p>	<p>REVOGADO</p>

com foto, que comprove a sua idade.	
<p>Art. 11 No ato da assinatura do contrato, o concessionário deverá apresentar ao órgão gestor, declaração de que dispõe para uso imediato, 20% (vinte por cento) de ônibus padronizado, com câmbio automático, motor traseiro e ar condicionado, obrigando-se, gradativamente, a incorporar na frota, o mínimo de 10% (dez por cento) ao ano, até que ao término do contrato de concessão haja a integralização total de 100% (cem por cento) de veículos nessas condições.</p> <p>§ 1º A frota de veículos a ser utilizada no tipo Regular I deverá observar um mínimo de 20% (vinte por cento) do seu total, com piso baixo.</p>	REVOGADO (caput e parágrafo)

Conforme se observa no quadro comparativo, o PLC desvincula a contagem de anos da expedição do primeiro CRLV. Isso possibilita que a contagem da idade seja feita a partir do encarroçamento, fazendo com que o início da contagem não leve em consideração o chassi do veículo e sim a carroceria. Significa dizer que, na prática, a idade do ônibus pode ser “zerada” toda vez que a carroceria do mesmo for trocada, levando à possibilidade de que transitem pelas vias públicas do município ônibus com aspecto de novo e estrutura física velha, imprópria para garantir a segurança da população. Isso configura uma verdadeira permissão para maquiagem o serviço.

Quanto à linha noturna, a proposta de alteração deixa de prever frequência mínima dos ônibus e o expresso atendimento às quatro regiões da cidade. De acordo com a redação do PLC as linhas terão itinerários especiais de acordo com a demanda. Ou seja, o empresariado não estaria obrigado ofertar o serviço público e sim esperar que haja demanda. A situação de precariedade das condições da classe trabalhadora que precisa do ônibus nesse horário específico passa à margem do interesse da administração municipal. Convém, inclusive, esclarecer que essa precarização dos serviços para atender aos reclamos do equilíbrio econômico-financeiro encontra ampla vedação na jurisprudência de nossas Cortes superiores.

No tocante ao Fundo Municipal de Transportes Coletivos (FMTC), o PLC deixa de garantir um mínimo para estipular um teto no uso do Fundo Municipal de Transporte Coletivo (FMTC) para subsídio de tarifas. Ora, uma reclamação constante dos empresários é a diminuição da utilização do transporte público coletivo. O executivo municipal, por sua vez, não apresenta de que forma a possibilidade de diminuição do subsídio da tarifa poderá trazer condições de melhoria para empresas e a população.

Estabelece ainda que os concessionários, permissionários e autorizados poderão explorar, com anuência da prefeitura, fontes alternativas de receitas como, por exemplo, aquelas decorrentes de publicidade nos veículos, devendo 50% das mesmas serem destinadas ao FMTC. De acordo com a Lei 8.987/1995³⁵, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, as fontes provenientes de receitas alternativas devem ter o objetivo de favorecer a modicidade das tarifas. Se uma das ideias do PLC ora analisado é evitar que os processos licitatórios vindouros não sofram de ilegalidade, não se deveria admitir tal mudança, que iria fragilizar juridicamente os futuros editais baseados nessa previsão, pela ofensa à Lei 8.987/1995.

Com intuito de obedecer à decisão judicial, o PLC altera a LC 153 para garantir que pessoas físicas também possam participar do processo licitatório referente ao Tipo Regular II. A atual legislação proíbe essa possibilidade.

A forma de concessão de gratuidade para as pessoas com mais de 60 anos de idade também é modificada pelo PLC. Atualmente a gratuidade é prevista a quem tiver 64 anos a partir do primeiro ano do contrato de concessão; no segundo ano, a quem tiver 63 e assim sucessivamente, até chegar às pessoas com 60 anos de idade no quinto ano de vigência do contrato, ou seja, a redução é anual. Com o PLC a ampliação da faixa de gratuidade passará a ocorrer a cada dois anos, chegando aos 60 anos apenas no décimo ano do contrato. Ou seja, apenas em 10 anos, pessoas de 60 anos, que já são, por lei, consideradas idosas, teriam direito ao benefício da gratuidade no transporte público.

Importante ressaltar que a gratuidade dos transportes coletivos urbanos para a pessoa idosa é um direito constitucional previsto no art. 230, § 2ª da Constituição Federal e no art. 39 do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), constituindo norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, isto é, que produz efeitos por si só, consoante entendimento firmado pelo STF na ADI 3768. Veja-se ainda o seguinte julgado do STJ:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ORDINÁRIA. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. ESTATUTO DO IDOSO. **PLENA EFETIVIDADE DA NORMA QUE PREVÊ GRATUIDADE.**

1. A Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) prevê a reserva de duas vagas gratuitas, por veículo, para idosos com renda igual ou inferior a dois salários

³⁵ **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. 17. 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.

§ 1º 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. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Inclui-se nas vantagens ou subsídios de que trata este artigo, 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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

mínimos, no sistema de transporte coletivo interestadual, bem como desconto de cinquenta por cento (50%), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a dois salários mínimos.

2. Com o ajuizamento da presente ação, a parte autora pretende desobrigar-se de conceder o referido benefício, enquanto não houver a necessária regulamentação da matéria e a criação da respectiva fonte de custeio, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

3. Com o objetivo de regulamentar o benefício em questão, foi editado, inicialmente, o Decreto 5.130/2004, que, embora tenha conferido amplo tratamento à matéria, foi omissivo quanto à criação da mencionada fonte de custeio.

4. Mais recentemente, no entanto, foi editado o Decreto 5.934/2006, que estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei 10.741/2003, passando a prever, em seu art. 9º, que, "disponibilizado o benefício tarifário, a ANTT, a ANTAQ e o concessionário ou permissionário adotarão as providências cabíveis para o atendimento ao disposto no caput do art. 35 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995". Dispôs, ainda, em seu parágrafo único, que "a concessionária ou permissionária deverá apresentar a documentação necessária para a comprovação do impacto do benefício no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, observados os termos da legislação aplicável".

5. No intuito de conferir efetividade à norma em comento, a ANTT expediu a Resolução 1.692/2006, dispondo que "a ANTT, em Resolução específica, estabelecerá a revisão da planilha tarifária para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, em observância ao disposto no caput do art. 35 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, referente às duas vagas de que trata o caput do art. 2º desta Resolução, caso o benefício concedido aos idosos resulte comprovadamente em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos".

6. Verifica-se, desse modo, que a legislação atual, a qual deve ser levada em consideração por força do disposto no art. 462 do CPC, prevê mecanismos adequados para a recomposição de prejuízos eventualmente suportados pelas concessionárias prestadoras do serviço de transporte interestadual de passageiro, dependendo somente da efetiva comprovação do impacto econômico-financeiro negativo em decorrência dos descontos concedidos.

7. Essa parece ser a solução mais adequada ao caso, pois, como bem ressaltado no acórdão recorrido, "os veículos que executam o transporte interestadual trafegam, normalmente, com substancial ociosidade de vagas, sendo certo que, diante dessa situação, o transporte gratuito de dois idosos e a concessão de descontos aos demais não traria prejuízos tão graves às concessionárias a ponto de representar risco ao equilíbrio econômico-financeiro dos seus contratos de concessão".

8. Registra-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria em questão nos autos da Suspensão de Segurança 3.052/DF, já se manifestou, por intermédio de decisão proferida pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, que "suposto prejuízo ou desequilíbrio de custos na equação da prestação dos serviços concedidos pode ser eventualmente superado, a partir da atuação da própria Administração, ou desta em conjunto com as prestadoras do serviço".

9. A questão envolvendo a necessidade da criação de uma fonte de custeio para a instituição ou majoração de benefício ou serviço da seguridade social, nos termos do que dispõe o § 5º do art. 195 da Constituição Federal, não pode ser analisada em sede de recurso especial, por envolver matéria de natureza constitucional.

10. Recurso especial desprovido.

(REsp 1.054.390/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/11/2009, DJe 10/12/2009.)

Ainda, o PLC revoga os dispositivos que tratam: da quantidade mínima de permissões de midiônibus e miniônibus; da possibilidade de constituição de Microempresa Individual por parte do permissionário exclusivamente para compra de carro e contratação de operadores; da responsabilidade do órgão gestor do contrato (STTU) de definir e delegar, através de processo licitatório, a exploração e veiculação de publicidade nos espaços públicos e nos veículos que compõem o sistema de transportes públicos urbanos; da dispensa de obrigatoriedade da apresentação do cartão de gratuidade pelas pessoas idosas, que garante a gratuidade com a simples apresentação de documento com foto apto a comprovar a sua idade; da obrigação do concessionário de apresentar declaração de que dispõe, para uso imediato, de 20% dos ônibus padronizados, com motor traseiro, câmbio automático e ar-condicionado, e que se obriga a incorporar na frota um mínimo de 10% ao ano, até que tenha toda frota padronizada e da obrigatoriedade da utilização de 20% dos veículos da frota com piso baixo.

2. DA AUSÊNCIA DE DADOS QUE SUBSIDIEM AS MUDANÇAS PREVISTAS

Na Mensagem nº 067/2017, em que envia o PLC nº 13/2017, o então Prefeito Carlos Eduardo afirma que o projeto “trará melhorias à sociedade”. Mas que melhorias para a sociedade seriam essas? Substituir o limite mínimo por um limite máximo na utilização do Fundo Municipal de Transportes Coletivos (FMTC) para subsidiar as tarifas do transporte que contemplam a meia passagem e as gratuidades, por exemplo? Acabar com a possibilidade de a pessoa idosa ter acesso à gratuidade com qualquer documento que prove sua idade? Acabar com a obrigação de as empresas disponibilizarem 20% da frota com ônibus de motor traseiro, câmbio automático e ar-condicionado? Acabar com a vinculação das linhas noturnas a uma frequência mínima de linhas noturnas e ao atendimento às quatro regiões da cidade?

O projeto enviado pelo então Prefeito não acompanha qualquer indicativo de que melhorias seriam essas, constituindo mera retórica, de maneira que uma simples leitura comparativa entre a legislação atual e as alterações propostas indicam, por si, só o quanto a população natalense sai perdendo com a flexibilização das obrigações impostas às concessionárias nas leis vigentes.

A mensagem traz que as alterações “se fazem necessárias em decorrência do fracasso das duas últimas chamadas públicas do processo licitatório” e visam “adequar à legislação, garantindo, dessa forma, a modicidade tarifária e também promover, por meio técnico, o equilíbrio econômico-financeiro aos concorrentes, no que se refere ao grau de investimento exigido pela legislação vigente e ao impacto que o setor de transporte vem enfrentando pela queda da demanda”.

Observe-se que as informações trazidas pelo Prefeito carecem de amparo factual no sentido de não ser demonstrada a relação entre o fracasso das tentativas de licitação e o as mudanças que o projeto propõe. Fazendo uma analogia com a dinâmica dos atos administrativos, o motivo ou o dever de motivar expressa-se na condição de requisito de

sua validade. O motivo, em suma, é o que representa a situação de fato e de direito que autoriza ou exige a prática do ato administrativo.

Não suficientemente, as mudanças apresentadas convergem na diminuição de direitos e na precarização dos serviços em nome do “equilíbrio econômico-financeiro”, evidenciando o desrespeito ao princípio da supremacia do público sobre o privado ao fazer prevalecer os interesses de ordem empresarial àqueles referentes à coletividade.

Tal assertiva é corroborada pelo próprio empresariado do ramo. Matéria do jornal Agora RN veiculou recentemente matéria na qual entrevista um dos proprietários da empresa Conceição e na qual divulga as propostas do SETURN para o setor³⁶:

1. Encerramento do serviço de transporte noturno, reduzindo a oferta dos serviços de transporte público regular municipal das 06h às 22h;
2. Funcionamento exclusivo do sistema de transporte complementar (alternativo) nos domingos e feriados, em função do seu menor custo operacional;
3. Cobrança de complementação tarifária para a utilização da integração temporal com pelo menos 50% (cinquenta por cento) do valor da tarifa exigível do usuário;
4. Desoneração tributária do setor de transportes com isenção total do ISS e ICMS incidente sobre o óleo diesel consumido pelas empresas do setor.

O franco e incontido favorecimento às prestadoras de serviço aponta para a violação de outro princípio de alçada constitucional: o da moralidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, de acordo com o princípio da moralidade “a Administração e seus agentes têm que atuar na conformidade de princípios éticos”, de maneira que “violá-los implicará violação do próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação” (*ibidem*, p.119).

Nessa toada, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já decidiu que o equilíbrio econômico financeiro não é justificativa para o desrespeito a obrigações legais e para a prestação insatisfatória de serviços de transporte público:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. OMISSÃO INEXISTENTE. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. ADAPTAÇÃO DE VEÍCULOS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. ADEQUAÇÃO DOS ASSENTOS. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO NA LEGISLAÇÃO LOCAL E NORMAS TÉCNICAS. INVIABILIDADE DE MODIFICAÇÃO NA VIA ESPECIAL. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES LEGAIS. EFETIVA DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. PRÉVIA LICITAÇÃO. PRECEDENTES.

³⁶ AGORA RN. **Empresário do setor de transporte critica Seturn: “não dizem a verdade sobre a crise”**. Disponível em: <http://agorarn.com.br/cidades/empresario-critica-propostas-de-reequilibrio-do-seturn-nao-estao-dizendo-verdade/>

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

2. Entendimento contrário ao interesse da parte e omissão no julgado são conceitos que não se confundem.

3. O fundamento do acórdão para garantir a configuração dos veículos públicos de transporte baseou-se essencialmente na Lei Estadual 887/95 e nas normas técnicas NBR 14022 e NBR 15320, o que afasta a legitimidade do recurso especial para viabilizar a modificação do julgado, mormente porque o art. 16 da Lei n. 10.098/2000, único artigo de lei federal apontado por violado pelo recorrente quanto ao tema da acessibilidade, tem comando genérico que remete a outros normativos para encontrar sua regulamentação. Súmula 280/STF.

A necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato não é causa que justifique o afastamento do dever de observância das obrigações legais impostas às concessionárias de serviço de transporte público, de modo que eventual inviabilidade de cumprimento do contrato deve ser efetivamente demonstrada, com abertura de prévia licitação que fique inviabilizada no patamar das tarifas ajustadas. Precedentes.

4. Agravo regimental improvido.

(AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 512.815 - RJ (2014/0106391-3)).

O Prefeito diz, por fim, que as alterações visam “tornar o edital atrativo, de maneira a promover segurança jurídica tanto para Prefeitura quanto para os licitados por meio de contratos, o que resultará em um transporte público que assegure qualidade e conforto aos usuários, bem como possibilitará a prática de uma tarifa justa e acessível a todos os cidadãos”. Contudo não existem dados que apontem que as mudanças propostas pelo PLC Nº13/2017 são de fato as que criarão as condições para que o feito se dê da forma como orienta a Lei. A ausência de qualquer análise técnica e econômica, por exemplo, não nos permite sequer ter informações sobre qual o impacto do valor da outorga e de cada obrigação prevista em lei. De forma que não há qualquer indicativo de que com tais alterações a questão se resolva, nem qualquer garantia de que o projeto, se aprovado, não se torne mais um episódio do permanente adiamento do processo de licitação. Não é razoável esperar que a Câmara Municipal aprove medidas sem embasamento e fundamento, medidas estas que possam vir a se tornar protelatórias, fazendo com que o ciclo histórico de precariedade não se encerre.

3. DAS ALTERNATIVAS PARA O SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE NATAL

Entre as primeiras recomendações para a adequação da exploração do serviço de transporte público encontra-se a consolidação das normas que versam sobre a matéria em âmbito municipal, de maneira a ajustar as inconformidades entre elas. Em um ambiente jurídico com menor confusão, os processos para elaboração dos certames, controle da atividade e fiscalização do serviço se dariam com mais tranquilidade e objetividade jurídica.

Sobre os principais argumentos trazidos pelo Poder Público Municipal, tem-se que hoje o Executivo está submetido à disposição das empresas em participar ou não dos certames. Em verdade, chegou-se a um ponto em que tais empresas hoje possuem condições de indicar e pleitear que os editais sejam alterados de acordo com seus interesses. Não à toa, o

então prefeito Carlos Eduardo Alves já chegou a dizer que a cidade é refém das empresas de transporte. Diante deste lastimável quadro, faz-se necessário iniciar estudos e análises sobre a viabilidade da **criação de uma Empresa Pública de Transportes de Natal (EPT) em Natal.**

Em uma empresa pública os instrumentos de controle e fiscalização já são amplamente consolidados dentro do campo do Direito Administrativo e se constitui em uma alternativa séria a ser estudada e implementada pelo Município de Natal para a oferta de um serviço de transporte coletivo de qualidade e acessível para a população de Natal.

Com a criação de uma empresa pública, tem-se uma inversão na lógica da prestação do serviço público, que deixa de ser ofertado sob os marcos do empresariado, com a única finalidade de lucro, passando a valorizar mais a garantia do direito à mobilidade urbana da população. A empresa pública reduz o peso das grandes empresas concessionárias de ônibus, que atuam de maneira planejada para monopolizar a prestação dos serviços, bem como comandar a atividade econômica, deixando o gestor público completamente submetido às diretrizes empresariais, o que gera grande impacto na utilização do serviço pela população, como no aumento das tarifas, que compromete diretamente o acesso por parte de pessoas com pouco ou nenhum recurso.

Em termos de universalização do serviço, uma empresa pode se negar a oferecer determinado serviço importantíssimo em determinada localidade por causa de sua baixa viabilidade econômica, o que não deverá ocorrer com uma empresa pública, dada a finalidade primordial do bem estar social pertencente ao Estado. Além disso, a empresa pública favorece que haja controle social sobre seus serviços de maneira direta, seja por meio de conselhos de participação direta da sociedade, seja por meio de maior publicidade das contas e das atividades de seus gestores. Através das concessões ao setor privado, o Estado também perde uma importante fonte de receita, que poderia ser revertida à prestação dos demais serviços públicos relevantes.

Os benefícios da prestação do serviço público de transporte por uma empresa pública podem ser aferidos a partir da experiência exitosa no Município de Maricá, no estado do Rio de Janeiro. A Empresa Pública de Transporte de Maricá/RJ foi inaugurada no dia 18 de dezembro de 2014, sob a gestão do então Prefeito Municipal Washington Quaquá (PT), buscando prestar o serviço de transporte coletivo para todos/as, inclusive com tarifa zero aos usuários. Após 1 ano de operação, o sistema atingiu a marca de 2 milhões de passageiros transportados. Maricá/RJ é o primeiro Município brasileiro com mais de 100.000 habitantes a dispor de um sistema público e gratuito de mobilidade urbana. A frota é equipada com ar condicionado, sensores de portas (somente trafegam com as portas fechadas) e elevadores para pessoas com deficiência, além de carregadores USB para celular e *wi-fi*.

O quadro de funcionários da Autarquia Municipal é composto por Motoristas, Consultor de Operações, Consultor de Manutenção, Engenheiros de Tráfego, Analistas de Regulação,

Analistas de Sistemas além de Assistentes Administrativos entres outros profissionais que trabalham para manter a estrutura de uma empresa de transportes em funcionamento, todos concursados ou contratados temporariamente mediante concurso público. Sua estrutura e funcionamento é composta por um Conselho de Planejamento Estratégico, composto paritariamente entre funcionários da EPT e Sociedade Civil, com funções de consultoria e assessoramento à presidência. Além dos órgãos superiores, há também outros setores, como Recursos Humanos, Ouvidoria, etc.

A EPT-Maricá/RJ é reconhecida como uma das mais bem sucedidas experiências de prestação do serviço de transporte público do Brasil, dada sua eficiência e transparência na prestação do serviço, bem como a satisfação dos usuários na garantia do direito à mobilidade urbana. A proposta foi construída para ser ampliada gradativamente, de modo a poder atender toda a comunidade. No ano de sua criação dispunha de apenas 2 linhas e em menos de 3 anos ampliou-se o sistema para mais 11 linhas, demonstrando a capacidade de sustentabilidade da proposta. Exemplo pedagógico que, se conduzido um estudo sério e sistemático, pode ser aplicado a nossa realidade.

Um estudo de caráter estratégico poderia avaliar se tal alternativa seria viável em Natal, para sairmos do atual estágio em que, segundo o próprio ex-prefeito, Natal é refém das empresas de ônibus.

PARTE II – DAS CONCLUSÕES

Diante do exposto, pelos motivos apresentados, apresentamos **PARECER CONTRÁRIO** ao PLC Nº13/2017, recomendando sua rejeição por esta Comissão.

Natal, 26 de abril de 2018.

NATÁLIA LULA BONAVIDES

Vereadora de Natal (PT)

Relatora