

\ MODERNIZAÇÃO DA
MOBILIDADE NA
RMBH

UMA NOVA ABORDAGEM DOS
MODELOS DE GESTÃO, OPERAÇÃO
E DE CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS

P10

ETAPA 3

MARCO REGULATÓRIO

DEZEMBRO 2021

INFRAESTRUTURA
E MOBILIDADE



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO
DA REGIÃO METROPOLITANA
DE BELO HORIZONTE

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Romeu Zema Neto
Governador

Paulo Eduardo Rocha Brant
Vice-Governador

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Fernando Scharlack Marcato
Secretário de Estado

Gabriel Ribeiro Fajardo
Subsecretário de Mobilidade e Transportes

Silvia Machado Lage
Superintendente de Transporte Metropolitano

EQUIPE DE COORDENAÇÃO TÉCNICA

Gabriel Ribeiro Fajardo | | Msc. Direito Público

Joana Campos Brasil | Msc. Transportes e Mobilidade Urbana

Samuel Herthel Cunha e Silva | Msc. Engenharia de Transportes

Silvia Machado Lage | Msc. Filosofia

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Mila Batista Leite Corrêa da Costa
Diretora-Geral

José Cesar Mássimo Faria
Chefe de Gabinete

Charliston Marques Moreira
Diretor de Planejamento Metropolitano Articulação e Intersetorialidade

Maria da Glória de Melo Pinheiro
Diretora de Regulação Metropolitana

Gabrielle Sperandio Malta
Núcleo para Assessoramento Técnico Especial

EQUIPE DE COORDENAÇÃO TÉCNICA

Charlison Marques Moreira | Msc. Engenharia de Transportes
Diego Pessoa Santos | Msc. Administrador Pública

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| LISTA DE SIGLAS | 6 |
| LISTA DE QUADROS | 7 |
| APRESENTAÇÃO | 8 |
| 1. INTRODUÇÃO | 11 |
| 2. LEVANTAMENTO DO MARCO LEGISLATIVO ATUAL | 12 |
| 3. INICIATIVAS NORMATIVAS EM FASE DE CONSULTA PÚBLICA | 15 |
| 3.1. ANTEPROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DA ARTEMIG | 16 |
| 3.2. RESOLUÇÃO SOBRE O CÁLCULO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES | 17 |
| 4. DIAGNÓSTICO JURÍDICO DO CENÁRIO REGULATÓRIO ATUAL | 20 |
| 4.1. RACIONALIZAÇÃO DAS LINHAS | 20 |
| 4.1.1. CONTEXTO | 20 |
| 4.1.2. SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO | 21 |
| 4.1.3. PONTOS DE ATENÇÃO | 23 |
| 4.2. INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA | 24 |
| 4.2.1. CONTEXTO | 24 |
| 4.2.2. SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO | 24 |
| 4.2.3. PONTOS DE ATENÇÃO | 26 |
| 4.3. GOVERNANÇA METROPOLITANA | 27 |
| 4.3.1. CONTEXTO | 27 |
| 4.3.2. SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO | 27 |
| 4.3.3. PONTOS DE ATENÇÃO | 28 |
| 4.4. INOVAÇÕES DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES | 29 |
| 4.4.1. CONTEXTO | 29 |

| | | |
|-----------|------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.4.2. | SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO | 29 |
| 4.4.3. | PONTOS DE ATENÇÃO | 30 |
| 5. | PROPOSIÇÕES PARA O MARCO REGULATÓRIO | 31 |
| 5.1. | NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DAS LINHAS | 31 |
| 5.1.1. | FORMA JURÍDICA ADEQUADA PARA AS ALTERAÇÕES NA REDE | 31 |
| 5.1.2. | DIREITO AO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS | 34 |
| 5.1.3. | LIMITAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS | 36 |
| 5.2. | INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA | 37 |
| 5.3. | GOVERNANÇA METROPOLITANA | 38 |
| 5.4. | INOVAÇÕES DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES | 40 |
| 6. | REFERÊNCIAS | 41 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agência RMBH | Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH |
| ALMG | Assembleia Legislativa de Minas Gerais |
| ARMBH | Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH |
| ARTEMIG | Agência Reguladora de Transportes de Minas Gerais |
| BHTRANS | Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte |
| CBTU | Companhia Brasileira de Trens Urbanos |
| CDDM | Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano |
| DER/MG | Departamento de Edificações e Estradas de Rodagens de Minas Gerais |
| EMOB | Escritório de Mobilidade |
| FDM | Fundo de Desenvolvimento Metropolitano |
| MaaS | <i>Mobility as a Service</i> |
| PDDI | Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado |
| PPP | Parcerias público-privadas |
| PlanMob RMBH | Plano de Mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte |
| RIT | Redes Integradas de Transporte |
| RMBH | Região Metropolitana de Belo Horizonte |
| RSTC | Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais |
| SEINFRA | Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais |
| SETOP | Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (extinta) |
| TERGIP | Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro |
| QCO | Quadro de Característica Operacional |

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Levantamento do marco legislativo atual

13

APRESENTAÇÃO

O Grupo CCR, em linha com seus objetivos estratégicos voltados a promover o desenvolvimento sustentável das áreas em que atua e contribuir com a estruturação de projetos de mobilidade que tragam benefícios a todos os segmentos da sociedade, doará à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais (SEINFRA-MG ou SEINFRA) estudos de mobilidade urbana para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O objetivo é contribuir para a estruturação de projetos focados na sustentabilidade do sistema de transporte público coletivo de passageiros ("Projeto"), fornecendo subsídios técnicos para a elaboração do Plano de Mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PlanMob RMBH) na dimensão do Transporte Coletivo.

Tal doação está amparada pelo Decreto Estadual nº 47.611/2019¹, que define:

- Um particular pode apresentar pedido para adoção deste mecanismo, sendo assegurado a terceiros o direito de apresentar comentários, impugnações ou suas próprias propostas;
- Possibilidade de convocar Chamamento Público para doação de bens e serviços à Administração Pública.

Com base nestes pressupostos, o Grupo CCR enviou à SEINFRA-MG, em 07 de outubro de 2020, uma proposta de doação de serviços de consultoria para estruturação dos estudos de mobilidade urbana da RMBH. O interesse do Grupo CCR neste Projeto se deu em função de experiência na estruturação de projetos de mobilidade urbana, bem como de sua atuação local na operação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves desde 2013.

Soma-se a estes motivos, inúmeras iniciativas pontuais realizadas nos últimos anos para sistemas estruturantes de transportes da região pela SEINFRA-MG, que necessitam ser revistas e articuladas no âmbito do PlanMob RMBH, em elaboração pelo Escritório da Mobilidade, uma iniciativa conjunta da SEINFRA com a ARMBH. Neste sentido, os estudos propostos vêm a somar às iniciativas já realizadas pelo Escritório da Mobilidade (EMOB) entre 2017 e 2018, as quais incluem: levantamento de dados de mobilidade; construção de bases de dados cartográficas digitais; pesquisas de tráfego; levantamento de legislação e normas vigentes; ações de comunicação e participação popular bem como a elaboração de matriz OD de cargas. Encontra-se em desenvolvimento ainda, a aquisição de dados digitais para construção de matrizes OD de pessoas, dado o cenário de restrição para execução de pesquisas domiciliares amplas na RMBH.

Seguindo os procedimentos previstos no Decreto Estadual nº 47.611/2019, a SEINFRA deu publicidade à manifestação de interesse realizada pelo Grupo CCR no Diário Executivo do Estado de Minas Gerais em 28 de outubro de 2020. Nesta publicação foi dada possibilidade a

¹ Regulamenta o recebimento de doação de bens móveis e serviços, sem ônus ou encargos, e o recebimento de bens em comodato pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e institui o Selo Amigo de Minas Gerais.

demais interessados oferecer serviços similares ou apresentar eventual impugnação à proposta apresentada. Não havendo qualquer outra manifestação até 06 de novembro de 2020, data indicada do Diário Executivo, o Grupo CCR e a SEINFRA-MG procederam à assinatura do Termo de Doação, o qual foi publicado no Diário Executivo do Estado em 26 de novembro de 2020.

A proposta apresentada pelo Grupo CCR é composta por quatro grandes áreas de atuação em torno das quais serão estruturados os estudos e serviços de consultoria a serem doados, quais sejam: modelagem de transportes, urbanismo e meio ambiente, viabilidade econômico-financeira e jurídico-regulatória.

Para desenvolvimento dos trabalhos o Grupo CCR mobilizou consultorias altamente especializadas e com histórico relevante de trabalhos sobre os respectivos temas e na região:

- Systra Engenharia e Consultoria LTDA., com sedes em Belo Horizonte - MG e São Paulo - SP, será responsável pela coordenação técnica e integração dos estudos, bem como pela modelagem de transportes em nível metropolitano;
- Práxis Projetos e Consultoria LTDA., com sede em Belo Horizonte - MG, que será responsável pelos estudos urbanísticos e ambientais, contemplando, dentre outros: planos de expansão urbana e de Operações Urbanas Consorciadas, áreas no entorno da rede de transporte com potencial de exploração e tecnologias ambientalmente sustentáveis;
- Galípolo Consultoria LTDA., com sede em São Paulo - SP, que será responsável pelos estudos econômico-financeiros, contemplando, dentre outros: estudos de viabilidade econômico-financeira, novos modelos de contratação e remuneração e auxílio no Marco Regulatório e estruturação de receitas;
- Azevedo Sette Advogados Associados, com sedes em Belo Horizonte - MG e São Paulo - SP, que será responsável pelos estudos jurídico-regulatórios, contemplando, dentre outros: estrutura regulatória, legislativa e institucional da RMBH, diagnóstico jurídico das redes metropolitana e municipais e estruturação do novo ambiente regulatório da mobilidade urbana.

Todas as consultorias estarão empenhadas em conjunto no desenvolvimento de uma estratégia multicritério de avaliação de projetos, em *benchmarking* de novos modelos regulatórios, de remuneração, contratação e financiamento de projetos, visando a estruturação de propostas sustentáveis para a mobilidade da RMBH do ponto de vista técnico, ambiental, jurídico e econômico.

O Projeto contempla três Etapas, assim definidas:

- Etapa 1 – Diagnóstico
 - A ser desenvolvida entre os meses de dezembro de 2020 e março de 2021 (conforme acordado entre as Partes), cujos entregáveis previstos contemplam diagnóstico técnico, operacional e jurídico da RMBH no que tange ao objeto deste Projeto.

- Etapa 2 – Priorização de projetos e diretrizes para novo modelo
 - A ser desenvolvida entre os meses de março e junho de 2021, cujos entregáveis previstos contemplam uma relação de projetos prioritários para implantação, bem como toda avaliação de benchmarking realizada para os diferentes temas abordados nos estudos.

- Etapa 3 – Mobilidade Sustentável na RMBH
 - A ser desenvolvida entre os meses de dezembro de 2020 e novembro de 2021, cujos entregáveis previstos contemplam estudo de reorganização da rede de transporte metropolitana e análise de impactos, estudos de pré-viabilidade dos projetos selecionados e síntese de modelos de contratação, remuneração, gestão da arrecadação e financiamento.

Os trabalhos devem ser desenvolvidos ao longo de 2021, com entrega final prevista para dezembro de 2021. Os estudos desenvolvidos, bem como os produtos gerados serão disponibilizados ao EMOB para compor as análises técnicas relativas ao transporte coletivo na RMBH e servirão de subsídio para as ações de elaboração do PlanMob RMBH.

1. INTRODUÇÃO

Este relatório é um dos produtos integrantes da Etapa 3 prevista nos estudos do Plano de Transporte Público Coletivo, que subsidiará futuramente o Plano de Mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), conduzido pelo Escritório de Mobilidade (EMOB) – uma iniciativa da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais (SEINFRA) e da Agência de Desenvolvimento da RMBH (ARMBH).

Em continuação ao trabalho desenvolvido na Etapa 3, os principais objetivos deste P10 é (i) fazer um diagnóstico do marco regulatório que atualmente incide sobre o setor de transporte público coletivo da RMBH, (ii) com identificação de suas fragilidades, eventuais impropriedades e incipiências na regulação do setor e (iii) consequente apresentação de proposições para o seu aperfeiçoamento e modernização.

Considerando que a regulação jurídica dos temas metropolitanos se dá tanto na via legal (regulação pela legislação), quanto contratual (regulação por contratos), serão analisados neste produto as regras previstas nos principais atos normativos estaduais atualmente em vigor que regem o tema e também nos contratos de concessão de transporte público coletivo por ônibus vigentes.

Ressalta-se, portanto, que o título “marco regulatório” atribuído a este produto faz referência tanto aos aspectos do marco legislativo, quanto do marco contratual.

Assim, este relatório inicia-se com um levantamento dos principais atos normativos atualmente em vigor, de competência do Estado de Minas Gerais e que regulam o tema do serviço de transporte público coletivo metropolitano. Na sequência, identificam-se, para ciência e acompanhamento, as iniciativas normativas ainda em tramitação, atualmente em fase consulta pública pela SEINFRA, que pretendem incorporar novas normas a esse marco regulatório. Ato contínuo, se relata o diagnóstico jurídico realizado acerca do cenário regulatório existente atualmente na RMBH – incluindo os principais atos normativos levantados no Capítulo 2 e as regras previstas nos contratos de concessão vigentes –, dividido em quatro grandes eixos temáticos com significativa relevância para o desenvolvimento deste Projeto: (i) racionalização das linhas de ônibus metropolitanas; (ii) integração tarifária; (iii) governança metropolitana; e (iv) inovações na infraestrutura de transporte. Por fim, e com base no diagnóstico feito, se apresenta as sugestões de proposições para a atualização e modernização do marco regulatório – legislação principal e contratos de concessão –, de forma solucionar ou, ao menos, mitigar as impropriedades e incipiências identificadas na fase diagnóstica.

2. LEVANTAMENTO DO MARCO LEGISLATIVO ATUAL

Este capítulo consiste em relatar o levantamento feito acerca do marco legislativo que atualmente incide sobre o setor de transporte público coletivo por ônibus na RMBH, com o propósito de embasar o diagnóstico a ser feito no Capítulo 4 acerca da situação atual de aplicação desse marco regulatório e as proposições de alteração e modernização a serem apresentadas no Capítulo 5.

Como dito, o marco regulatório compreende os aspectos de regência tanto legislativos, quanto contratuais. Considerando, entretanto, que o conteúdo dos contratos de concessão atualmente vigentes na RMBH já foi objeto de estudo aprofundado em produtos anteriores na Etapa 1 deste Projeto, neste Capítulo 2 e no Capítulo 3 o foco será dado ao levantamento dos principais atos normativos em vigor e das propostas legislativas em fase de consulta pública. O diagnóstico contido no Capítulo 4 e as proposições sugeridas no Capítulo 5, contudo, abarcarão considerações sobre todo o marco regulatório, ou seja, a legislação vigente e os contratos de concessão celebrados.

Ressalte-se que o levantamento diagnóstico acerca do marco legislativo atual, sintetizado no quadro 1 abaixo, levou em consideração apenas as principais normas emitidas em âmbito estadual que regulamentam o setor. Isso porque é o Estado de Minas Gerais o ente federativo que detém a competência para legislar sobre o transporte público metropolitano na RMBH.

Embora o diagnóstico se restrinja a nível estadual em razão da competência, vale citar que, a nível federal, se destacam a Lei Federal n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), a Lei Federal n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei Federal n. 8.987/95 (Lei Geral de Concessões), a Lei Federal n. 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e a Lei Federal n. 13.089/015 (Estatuto da Metrôpole) como atos normativos que impactam significativamente os contratos de transporte coletivo metropolitano – normas essas que serão devidamente referenciadas em alguns trechos deste produto, como se verá mais adiante.

Importante ressaltar, na oportunidade, com relação à Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal n. 14.133/2021), que o seu art. 190 prevê expressamente que *“o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”*, ressalvando-se, porém, as novas regras penais e eventuais outras regras incorporadas pela Lei Federal n. 14.133/2021², que são de aplicação imediata ou possam ter sua aplicação determinada de forma imediata aos contratos administrativos já existentes agora que a legislação está em vigor.

² Vide “Capítulo II – Das Alterações Legislativas” da Lei Federal n. 14.133/2021.

Feitas as considerações iniciais, apresenta-se a seguir o levantamento feito acerca dos principais atos normativos contidos no marco legislativo atualmente vigente no Estado de Minas Gerais.

Quadro 1: Levantamento do marco legislativo atual

| Legislação | Assunto |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lei Estadual n. 10.453/1991 | Dispõe sobre a concessão e permissão de serviços públicos no âmbito do Estado de Minas Gerais, estabelece o regime das empresas concessionárias e permissionárias e dá outras providências |
| Lei Estadual n. 12.219/1996 | Autoriza o poder executivo a delegar, por meio de concessão ou de permissão, os serviços públicos que menciona e dá outras providências |
| Lei Estadual n. 23.748/2020 | Dispõe sobre a política estadual de transporte ferroviário e o Sistema Estadual de Transporte Ferroviário e dá outras providências |
| Decreto Estadual n. 44.603/2007 | Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC |
| Lei Estadual n. 23.304/2019 | Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências |
| Decreto Estadual n. 47.767/2019 | Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – SEINFRA |
| Lei Complementar n. 88/2006 | Dispõe sobre a instituição e a gestão de Região Metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. |
| Lei Complementar n. 89/2006 | Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte |
| Lei Complementar n. 107/2009 | Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH |
| Decreto Estadual n. 44.601/2007 | Dispõe sobre o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano de que tratam a Lei Complementar n. 88, de 12 de janeiro de 2006, e a Lei Complementar n. 89, de 12 de janeiro de 2006 |
| Decreto Estadual n. 44.602/2007 | Contém o Regulamento do Fundo De Desenvolvimento Metropolitano – FDM –, instituído pela Lei Complementar n. 88, de 12 de janeiro de 2006 |
| Decreto Estadual n. 45.140/2009 | Define as atribuições do grupo coordenador do Fundo De Desenvolvimento Metropolitano, de que trata o art. 24 da Lei Complementar n. 88, de 12 de janeiro de 2006, e designa os seus membros |
| Decreto Estadual n. 47.930/2020 | Contém o Regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte |

| Legislação | | Assunto |
|--------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ato Complementar 14/2009 | SETOP n. | Estabelece critérios e procedimentos para operacionalização do Sistema de Bilhetagem Eletrônica no Serviço de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana de Belo Horizonte |
| Ato Regulamentar 73/2018 | SEINFRA n. | Autoriza a publicidade nos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH |

Vale reforçar que, como parte do escopo deste produto, o levantamento ora apresentado tem por propósito apenas auxiliar no diagnóstico das disposições normativas que incidem sobre o setor do transporte público coletivo por ônibus na RMBH, de modo a embasar as reflexões críticas que serão apresentadas nos Capítulos 4 e 5.

Nesse sentido, não se insere no objeto desse capítulo a análise pormenorizada do conteúdo de cada uma das normas listadas no quadro acima e a proposição de eventuais alterações diretamente na redação desses diplomas. Isso porque avaliação nesse sentido demandaria uma investigação alheia aos objetivos deste Projeto e, sobretudo, que analise amplamente a conveniência e oportunidade dos interesses públicos envolvidos, além de estar condicionada à vontade política dos agentes e órgãos públicos.

Como se verá mais adiante, do levantamento diagnóstico realizado, se identificou que o sistema metropolitano de transporte coletivo é fundamentalmente regulado pelos contratos de concessão firmados com os consórcios operadores e pelo Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais (Decreto Estadual n. 44.603/07).

Denota-se, ademais, que significativa parte da regulação dos serviços, especialmente no que tange a seus aspectos qualitativos, ocorre por via regulamentar e discricionária, cabendo a sua definição ao Estado de Minas Gerais. Com isso, percebe-se que há oportunidade de que, havendo necessidade, a regulação seja revista mediante decreto – ou seja, sem necessidade de alteração ou promulgação de lei ordinária –, o que tende a ser procedimentalmente menos oneroso do que a revisão dos termos dos contratos durante sua vigência.

3. INICIATIVAS NORMATIVAS EM FASE DE CONSULTA PÚBLICA

No terceiro capítulo deste produto se fará uma revisão das iniciativas normativas em andamento, atualmente em fase de consulta pública, e que, se aprovadas, passarão a compor o marco regulatório do setor.

Isso porque, para além do levantamento da legislação de regência em vigor e justamente em razão da proposta de se pensar a modernização do marco regulatório que incide sobre o transporte metropolitano e temas correlatos, é preciso destacar as iniciativas normativas atualmente em tramitação que visem alterar pontos estratégicos do setor.

A seguir, então, serão apresentadas considerações sobre as principais iniciativas normativas em andamento, que atualmente se encontram em fase de consulta pública pela SEINFRA e que, caso aprovadas, poderão desencadear impactos significativos na atual gestão e operação do transporte público metropolitano.

De forma geral e em resumo, há atualmente seis consultas públicas colocadas em andamento pela SEINFRA com potencial de impactar os estudos que subsidiarão a elaboração do PlanMob RMBH, cada uma relacionada aos seguintes temas:

- Anteprojeto de lei para criação da Agência Reguladora de Transportes de Minas Gerais (ARTEMIG);
- Resolução sobre o cálculo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão;
- Reformulação dos contratos de transporte coletivo metropolitano para revisão da regulação tarifária e eficiência das concessionárias;
- Projeto de concessão do Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro (TERGIP) em Belo Horizonte, bem como de 5 terminais de ônibus e 17 estações do Sistema Move Metropolitano;
- Projeto de implantação do Rodoanel Metropolitano;
- Projeto de ampliação da Linha 1 e implantação da Linha 2 do metrô da RMBH.

Note-se, entretanto, que, nos projetos sobre (i) o terminal rodoviário e os terminais e estações de ônibus, (ii) o rodoanel e (iii) o metrô, o que está sendo submetido à consulta pública é a modelagem das respectivas concessões, nos termos das minutas de seus editais e contratos. Da mesma forma, a consulta realizada para (iv) a proposição de revisão da regulação tarifária e eficiência das concessionárias visa embasar um documento de natureza propositiva, no formato de nota técnica ou similar, sem dizer respeito à uma alteração legislativa propriamente dita.

Por esses motivos e por se tratar o conteúdo deste P10 de diagnóstico e proposições sobre o marco regulatório, foram selecionadas apenas as consultas públicas relacionadas ao

anteprojeto de lei criação da ARTEMIG (item 3.1 abaixo) e à resolução sobre o cálculo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos (item 3.2 abaixo) para compor o presente relatório. Isso porque são as únicas consultas atualmente realizadas – dentre as listadas acima – sobre proposições de atos normativos e que, portanto, têm o potencial de alterar a estrutura do marco legislativo vigente.

3.1. ANTEPROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DA ARTEMIG

O anteprojeto de lei que propõe a criação da Agência Reguladora de Transportes de Minas Gerais foi disponibilizado para consulta pública em 18 de setembro de 2021. Conforme já abordado no Pg, a principal razão apontada para a criação da ARTEMIG consiste na necessidade de centralizar em um órgão ou entidade independente a realização da fiscalização, do acompanhamento, da regulação e da prestação dos serviços de transporte e logística estaduais – competências hoje exercidas parte pela SEINFRA e parte pelo Departamento de Edificações e Estradas de Rodagens de Minas Gerais (DER/MG).

A Nota Técnica n. 18/SEINFRA/SUBMOB/2021, que subsidia a elaboração do anteprojeto de lei, enuncia as seguintes contribuições para o ambiente regulatório caso a criação da ARTEMIG seja aprovada, ao final do processo legislativo competente:

- A criação, no âmbito estadual, de um marco legal sistemático e ordenado que trate de mobilidade urbana e serviços de transportes, disciplinando a prestação de serviços, os padrões de qualidade aplicáveis e os direitos dos usuários, tanto das concessões, quanto permissões de serviços públicos e parcerias público-privadas (PPPs);
- A mitigação da insegurança jurídica causada pelo fato de a regulação dos serviços de transporte estadual ser editada por vários órgãos e entidades não independentes;
- A mitigação também da insegurança jurídica causada aos usuários, que, além de terem dificuldade para identificar o ente público responsável pela fiscalização e regulação dos serviços, não contam com uma entidade especializada para a promoção de seus direitos e interesses;
- O fato de um ambiente regulatório robusto estimular investimentos mais significativos e participação de parceiros privados diligentes; e
- O fortalecimento institucional para a gestão e fiscalização da execução dos contratos, cuja necessidade é emergente em razão do potencial aumento do rol de serviços concedidos pelo Estado de Minas Gerais no setor de transporte e logística (rodoanel, rodovias, metrô etc.) nos próximos anos.

Assim, a principal mudança prática ocasionada em caso de aprovação do projeto de lei consiste na criação de uma agência reguladora estadual para que, embora vinculada à SEINFRA pelo vínculo jurídico de tutela, tenha independência funcional, decisória, administrativa e financeira, além de estabilidade do mandato de seus dirigentes e conselheiros – na forma do que prevê a Lei Federal n. 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras).

Ressalta-se que tais atributos de independência e autonomia das agências reguladoras são extremamente importantes para evitar a captura dessa estrutura regulatória e,

consequentemente, viabilizar investimentos privados no setor com maior segurança jurídica para todos os *stakeholders* envolvidos.

Considerando que o Sistema de Transporte Metropolitano de Passageiros está incluído no escopo do Sistema Estadual de Transporte e Logística de que trata o anteprojeto, as regras e diretrizes previstas na iniciativa legislativa, se aprovada, se aplicarão também ao transporte realizado em caráter metropolitano.

Como principal impacto decorrente da eventual aprovação da norma, tem-se que os contratos de concessão em vigência, assim como aqueles a serem futuramente celebrados, passarão a ser regulamentados e fiscalizados pela agência reguladora que será criada. Isso porque o anteprojeto prevê a assunção, pela ARTEMIG, das competências da SEINFRA e dos instrumentos jurídicos a ela outorgados previamente à edição da lei – como é o caso dos contratos de concessão –, sem sequer necessidade de celebração de termo aditivo.

Além disso, vale dizer que há, pelo anteprojeto de lei, a possibilidade de os municípios delegarem à ARTEMIG a regulação e fiscalização dos serviços de transportes e mobilidade municipais, desde que haja autorização expressa e celebração de instrumento de delegação. Assim, esse instrumento pode, eventualmente, ser empregado como um facilitador da relação entre o Estado de Minas Gerais e os municípios integrantes da RMBH, desde que não se desconsidere que as municipalidades gozam de liberdade decisória – discricionariedade administrativa – para optarem pela delegação ou não.

Ressalte-se, por fim, que eventual aprovação e criação da ARTEMIG não terá o condão de alterar as competências atualmente conferidas à estrutura de governança metropolitana – composta pela Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência RMBH. Isso porque a ARTEMIG e a estrutura de governança metropolitana têm atuações em esferas federativas distintas (estadual e metropolitana, respectivamente) dotadas de suas próprias atribuições. É dizer: a ARTEMIG apenas assumirá competências regulatórias atualmente conferidas à SEINFRA e ao DER/MG, de modo a garantir maior independência funcional aos processos de regulamentação e fiscalização dos contratos de concessão; enquanto a Agência RMBH continuará no desempenho de suas funções típicas.

3.2. RESOLUÇÃO SOBRE O CÁLCULO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Outra consulta pública em andamento que perpassa por temas tratados neste Projeto consiste na proposição de uma normativa, na forma de Resolução, emitida pela própria SEINFRA, para dispor sobre as revisões anuais, quinquenais e extraordinárias do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e PPPs de infraestrutura de transportes.

Neste caso, diferentemente da consulta pública para a criação da ARTEMIG, não se está diante da proposta de criação de lei propriamente dita – o que demandaria sua aprovação pela

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais –, mas sim de uma minuta de Resolução da SEINFRA, a qual teria a eficácia de ato normativo em razão do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo.

O principal objetivo da Resolução é consolidar todas as regras sobre reajustes anuais, revisões quinquenais e revisões extraordinárias. Atualmente, as previsões sobre incidência de reajustes, bem como de quais matérias podem ser submetidas à revisão ordinária e extraordinária, estão contidas de forma dispersa e não coordenada em cada um dos contratos celebrados pelo Estado de Minas Gerais.

A edição dessa Resolução, portanto, se confirmada, unificará as regras para incidência e/ou enquadramento em hipóteses de reajuste e revisão, consolidando o tratamento dado à matéria.

O texto da minuta submetido a consulta pública define como:

- “Revisão anual” o procedimento de atualização da tarifa básica em função de mecanismos automáticos previstos em contrato, como o reajuste tarifário e a compensação do desconto de usuário frequente;
- “Revisão extraordinária” o procedimento para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro que pode ser realizado a qualquer momento, em função da urgência, excepcionalidade e relevância do impacto de eventos de desequilíbrio sobre o contrato; e
- “Revisão quinquenal” o procedimento realizado a cada ciclo de 5 (cinco) anos que poderá culminar com a revisão de aspectos do contrato, a fim de adaptá-los às necessidades práticas da concessão e suas finalidades, sempre observando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e demais normas pertinentes.

Apesar de as definições de revisão anual e de revisão extraordinária já serem extremamente consolidadas na prática regulatória, a edição da Resolução se mostra relevante para o setor em razão da definição de quais matérias poderiam ser submetidas à revisão ordinária – que assumiria definitivamente o modelo quinquenal, em detrimento do quadrienal –, além das benesses do esforço em se unificar o tratamento dispensado ao tema, o que contribui para o incremento da segurança jurídica na aplicação dos contratos de concessão.

Nos termos do art. 8º da minuta de Resolução, tal como posta em consulta pública, seria possível rever, em sede de revisão ordinária, os seguintes elementos:

- Parâmetros de mensuração dos indicadores de desempenho, parâmetros de mensuração de nível de serviço e demais padrões e especificações técnicas previstas nos respectivos contratos e anexos, para assegurar a adequada prestação dos serviços objeto da concessão;
- Dosimetria das penas aplicáveis à concessionária e o respectivo procedimento de aplicação;
- Percentual de perda de receita anual decorrente do desconto de usuário frequente, bem como a eventual alteração de suas condições, quando cabível;
- Caderno de investimentos obrigatórios;

- Novos investimentos a serem incluídos no caderno de investimentos obrigatórios, respeitado o previsto na Resolução Conjunta SEINFRA/DER n. 006, de 28 de junho de 2021;
- Eventos de desequilíbrio decorrentes de ocorrências frequentes nos contratos como, por exemplo, desapropriação, remoção de interferências e eixo suspenso, quando aplicável, a depender da matriz de riscos do contrato;
- Pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro das partes que não tenham sido processados a nível de revisão extraordinária;
- Eventuais débitos administrativos das partes uma frente a outra;
- Alteração de trechos homogêneos do programa de exploração de rodovia, em contratos de rodovia.

Ressalta-se que o entendimento, segundo a Nota Técnica que fundamenta a minuta de Resolução, é de que a normativa proposta não inova, nem altera quaisquer situações já constituídas, uma vez que se limita a estabelecer as orientações e respectivo trâmite para revisão dos contratos.

Nesse sentido, inclusive, vale dizer, o objetivo é que as regras contidas na Resolução sejam aplicadas de forma subsidiária aos contratos, na medida em que, em caso de divergências entre a regulamentação da Resolução e o contrato, esse último prevalece sobre o ato normativo nas matérias em que discipline expressa e suficientemente. Caso, por outro lado, o contrato não discipline suficientemente a matéria, a Resolução deve ser aplicada supletivamente, desde que não disponha de forma contrária ao contrato. E, por fim, naquilo que o contrato for omissivo, aplica-se a regulamentação da Resolução³.

Ainda assim, a importância da iniciativa se deve à definição clara da distinção entre revisões ordinárias e extraordinárias e à criação de um comando expresso e unificado para todos os contratos de concessão ou de parcerias público-privadas celebrados no âmbito do setor de transportes e infraestrutura.

³ Vide art. 2º da Minuta de Resolução.

4. DIAGNÓSTICO JURÍDICO DO CENÁRIO REGULATÓRIO ATUAL

O quarto capítulo deste produto relata o diagnóstico jurídico realizado acerca do cenário regulatório existente atualmente na RMBH.

A análise diagnóstica foi dividida em quatro grandes eixos temáticos com significativa relevância para o desenvolvimento deste Projeto, a saber, (i) racionalização das linhas de ônibus metropolitanas; (ii) a integração tarifária; (iii) a governança metropolitana; e (iv) as inovações na infraestrutura de transporte.

Para cada um desses eixos temáticos foi desenvolvido, conforme se conferirá a seguir, um arrazoado que contextualiza o tema e indica sua relevância para o Projeto; diagnostica o tratamento atual dado ao tema pela legislação e pelos contratos de concessão vigentes; e sugere pontos de atenção, a partir da identificação de pontos que podem ser adequados às melhores e mais atualizadas práticas empregadas no tratamento regulatório dado a esses temas.

O diagnóstico registrado neste capítulo é o que permite e orienta, no Capítulo 5, as proposições sugeridas para a modernização do marco regulatório.

4.1. RACIONALIZAÇÃO DAS LINHAS

4.1.1. CONTEXTO

Como visto nos produtos anteriores, a identificação da necessidade de racionalização das linhas de ônibus do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano é premissa estruturante deste Projeto de fornecimento de subsídios para a modernização do Plano de Mobilidade da RMBH.

A uma porque a racionalização se mostrou como a alternativa técnica-operacional viável para proporcionar a otimização dos serviços de transporte e diminuir os custos operacionais e de investimentos. Isso sobretudo em razão do cenário de contínua queda na demanda do transporte público coletivo, que foi intensificado a partir de 2020, em decorrência da pandemia ocasionada pelo vírus Covid-19 e das consequentes determinações de isolamento social.

A duas porque, diante do objetivo deste trabalho de contribuir para a estruturação de projetos focados na sustentabilidade do sistema de transporte público coletivo de passageiros, a racionalização se torna etapa prévia imprescindível para preparar a rede de transportes para a incorporação e desenvolvimento de projetos estruturantes.

Sob o aspecto jurídico, ainda, a iniciativa de racionalização das linhas de ônibus vai ao encontro dos princípios que regem a prestação adequada dos serviços públicos, especialmente os da eficiência, regularidade e atualidade⁴.

4.1.2. SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO

Frente, portanto, à inegável necessidade de racionalização das linhas de ônibus metropolitanas, estudou-se se e como a legislação atual e os contratos de concessão vigentes autorizam a criação, fusão, conexão, encurtamento, prolongamento, extinção e seccionamento de linhas, que se configuram como alterações de itinerários dos serviços. A partir de então, foram identificados, sob a ótica jurídica, os pontos de atenção sobre o tema para, finalmente, apresentar as proposições de atuação para modernização do marco regulatório no bojo desse eixo temático. É o que se verá a seguir.

Quanto à situação atual do marco regulatório sobre o tema, o que se tem é que os contratos de concessão vigentes autorizam, de forma genérica, o Poder Concedente a “incluir ou excluir linhas ou atendimentos complementares”, desde que “em função de novas demandas ou de modificações nos sistemas propostos para uma área geográfica da RIT”.

Embora a autorização contratual seja expressa, o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gérias exige a observância de alguns requisitos.

A **criação** de linhas, por exemplo, deve atender aos seguintes requisitos, a serem demonstrados em pertinente processo administrativo⁵:

- Intercâmbio entre os pontos extremos no contexto econômico e social da região;
- Capacidade de geração de transporte nas localidades a serem atendidas;
- Caráter de permanência da ligação, em função do interesse público e de sua viabilidade econômica;
- Inexistência de possibilidade de prejuízo ou desequilíbrio econômico-financeiro de outros serviços já existentes.

A **fusão**⁶ de linhas, por sua vez, só será admitida quando for assegurado o atendimento às localidades dos itinerários das linhas envolvidas⁷.

⁴ Vide art. 6º, §1º da Lei Federal n. 8.987/1995 e art. 2º do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

⁵ Vide art. 70 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

⁶ Por fusão de linhas entende-se a agregação de linhas existentes e operadas por uma mesma Delegatária, cujos itinerários se complementem, ainda que se superponham, não podendo coincidir os pontos extremos com linhas ou serviços existentes (art. 5º, VIII do Decreto Estadual n. 44.603/2007).

⁷ Vide art. 52 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

Quanto à **conexão**⁸, **prolongamento**⁹ ou **encurtamento**¹⁰ de linhas, tem-se que:

- A **conexão** de linhas poderá ser autorizada, de ofício pelo Poder Concedente ou a pedido do operador¹¹;
- Já o **prolongamento** de linha poderá haver quando¹²:
 - A distância entre o ponto extremo original e o pretendido não for superior, em nenhuma hipótese, a vinte por cento da quilometragem entre os pontos extremos primitivos estabelecidos no contrato de delegação, não computadas as distâncias dos pontos de Seção fora do eixo do itinerário;
 - Os novos pontos extremos não forem coincidentes com serviço existente;
 - Não causar concorrência ruínoza a serviço existente.
- Por fim, o **encurtamento** é permitido nos seguintes casos¹³:
 - Os novos pontos extremos não forem coincidentes com os de outra linha;
 - Não prejudicar os serviços existentes;
 - A localidade indicada como novo ponto extremo ou ponto de Seção for ponto de Seção da linha encurtada.

Cenário distinto é o de **alteração de itinerário**, permitido pelo RSTC apenas para proporcionar maior economia, conforto ou segurança ao usuário, nas seguintes condições¹⁴:

- Nova rodovia ou trecho com melhores condições de tráfego for implantada ou pavimentada;
- Não houver prejuízo ou desequilíbrio econômico-financeiro de outros serviços; ou
- O objetivo principal não for o atendimento do mercado intermediário.

Vale destacar que contra a decisão de Poder Público nos casos de **fusão, conexão, prolongamento, encurtamento** ou **alteração do itinerário**, cabe recurso ao Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano, no prazo de dez dias corridos¹⁵.

⁸ Considera-se conexão a conjugação de horários entre duas ou mais linhas ou serviços, possuindo um ponto extremo comum, fazendo-se a venda simultânea da passagem, não podendo coincidir com serviços existente (art. 5º, IV do Decreto Estadual n. 44.603/2007).

⁹ Por prolongamento entende-se o deslocamento do ponto extremo original da linha a partir de um dos extremos, com acréscimo de quilometragem, não podendo coincidir os pontos extremos do mesmo com linha ou serviço existente (art. 5º, XIII do Decreto Estadual n. 44.603/2007).

¹⁰ Entende-se como encurtamento o deslocamento de ponto extremo original da linha, a partir de um dos extremos, com redução de quilometragem, não podendo o encurtamento coincidir com os pontos extremos de outra linha ou serviço existente (art. 5º, V do Decreto Estadual n. 44.603/2007).

¹¹ Vide art. 51 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

¹² Vide art. 53 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

¹³ Vide art. 54 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

¹⁴ Vide art. 56 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

¹⁵ Vide art. 109 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

Por fim, há que se dizer que, embora haja autorizativo legal e contratual que permita a racionalização das linhas, além dos requisitos do RSTC supracitados, um outro critério limitador deve ser observado: o direito de exclusividade dos operadores de operarem nas respectivas Redes Integradas de Transporte (RITs) que lhe foram designadas.

O sistema metropolitano, como sabido, foi dividido em sete RITs, cujos territórios abrangem um ou mais municípios da RMBH. As RITs foram licitadas como lotes distintos, sendo que cada uma delas conta com um consórcio operador e um contrato distinto, ainda que todos os contratos contemplem conteúdo muito similar. Assim, cada contrato lista as linhas que serão exploradas pelo operador na respectiva RIT, conforme proposta técnica apresentada na fase da licitação.

Nesse sentido, os contratos de concessão preveem que a exploração dos serviços se dá em caráter de exclusividade, isto é, vedando a outorga de novas concessões dos serviços naquela RIT e vedada a exploração direta pelo próprio Poder Concedente.

Ainda que tal direito de exclusividade não seja detalhado nos contratos de concessão metropolitanos, é possível encontrar seu regramento no art. 68 do RSTC¹⁶, a partir do qual se depreende que os operadores, em suas respectivas RITs, terão exclusividade sobre: (i) área de captação e distribuição; (ii) polo gerador de demanda regional; e (iii) corredor de transporte regional.

A exclusividade, porém, não incide sobre: (i) polos geradores de demandas metropolitanas; e (ii) corredores de transporte metropolitanos.

Com isso, conclui-se que, a princípio, a **criação de linhas entre diferentes RITs** é possível desde que: (i) visem atendimento a Polo de Demanda Metropolitana e/ou (ii) utilizem Corredores de Transporte Metropolitano, exceto quando não houver outro acesso. Noutro giro, havendo concordância dos consórcios envolvidos, é possível se pensar em um cenário de flexibilização da exclusividade sobre as RITs referentes, desde que respeitado os demais requisitos impostos pelo RTSC.

4.1.3. PONTOS DE ATENÇÃO

Uma vez esclarecida a situação atual do marco legal e contratual que autoriza a racionalização das linhas – por meio da criação, fusão, conexão, encurtamento, extinção, seccionamento e alteração de rotas e itinerários –, alguns pontos merecem ser endereçados:

- Além da observância aos requisitos impostos pelo RSTC, é preciso que as alterações necessárias à racionalização da rede metropolitana se revistam da forma jurídica adequada, especialmente porque podem impactar diretamente o objeto dos contratos de concessão vigentes;

¹⁶ Art. 68, Decreto Estadual n. 44.603/2007. O itinerário e o ponto de controle das linhas ou atendimentos complementares poderão ser alterados, devendo-se respeitar suas funcionalidades, não sendo admitida alteração que venha a criar uma nova funcionalidade, excetuando-se o caso para atendimento a Polos Geradores de Demandas Metropolitanas e Corredores de Transportes Metropolitanos.

- As alterações que impactam o objeto dos contratos de concessão garantem aos operadores o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro;
- Há nos contratos de concessão uma limitação, em percentual, para as alterações contratuais na forma de acréscimos e supressões do objeto.

Considerando a metodologia de análise adotada para este P10, as proposições para enfrentamento desses pontos de atenção serão apresentadas no capítulo subsequente.

4.2. INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA

4.2.1. CONTEXTO

Como já visto ao longo deste Projeto, a integração física e operacional entre modais e a integração tarifária entre os diferentes sistemas de transporte coletivo – ônibus municipal, ônibus metropolitano e metrô – é premissa importante a ser considerada na revisão e modernização do PlanMob RMBH.

A integração física e tarifária otimiza recursos; permite a ampliação da oferta de transporte, com conseqüente aumento da acessibilidade da população; promove a melhoria da circulação urbana ao racionalizar o uso do espaço viário; e estimula a modicidade tarifária – princípio fundamental da prestação adequada dos serviços públicos, insculpido no art. 6º, §1º da Lei Federal n. 8.987/2015 e no art. 2º, VIII do RSTC.

Sob o aspecto jurídico, vale dizer que o Plano Nacional de Mobilidade Urbana prevê como uma das diretrizes da política tarifária do transporte público coletivo a necessidade de “integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades”¹⁷.

Na prática, existem vários sistemas de transporte coletivo atuantes no território da RMBH, com diferentes modais, operadores, regulações e reguladores, muito embora o transporte público careça de estruturação coordenada destes sistemas. É nesse sentido que a integração física, operacional e tarifária entre os diferentes sistemas de transporte surge como um imperativo aos seus gestores e, especialmente, para os órgãos que compõe a estrutura de gestão da RMBH, cuja tarefa é favorecer o entendimento entre os entes federados e seus serviços públicos naquilo que tangem aos interesses metropolitanos.

4.2.2. SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO

Para apurar como o marco regulatório atual faz frente ao tema da integração tarifária, analisou-se os contratos de concessão em vigência e a legislação de regência.

¹⁷ Vide art. 8º, VII, da Lei Federal n. 12. 587/2012.

O que se pôde diagnosticar é que os contratos de concessão do sistema metropolitano previram que os consórcios operadores, individualmente ou por meio de entidade de classe, deveriam contratar sistema de bilhetagem eletrônica que permitisse a integração entre as linhas metropolitanas, as linhas municipais e o metrô, segundo as especificações e características previstas no edital de licitação.

A bilhetagem eletrônica ainda deveria viabilizar a flexibilidade tarifária conforme fossem o deslocamento, trechos e horários de utilização do transporte coletivo.

Dessa feita, foi instituído o Consórcio Ótimo, composto pelos consórcios operadores e pelo fornecedor de tecnologia para o sistema de bilhetagem eletrônica. Atualmente, além das linhas metropolitanas, o Consórcio Ótimo também opera nos sistemas de ônibus de doze municípios da RMBH e no sistema metroviário. Com isso, a bilhetagem eletrônica pelo Consórcio Ótimo viabiliza a integração tarifária entre esses diversos sistemas e modais.

Note-se, como é de conhecimento, que o Consórcio Ótimo não abarca o sistema das linhas municipais de Belo Horizonte, cuja bilhetagem eletrônica é realizada pelo Consórcio Transfácil, que reúne as empresas operadoras do referido sistema.

Com o objetivo de aprimorar as integrações entre os sistemas, foi firmado o Convênio n. 597/2018 entre a SEINFRA, BHTRANS, DER/MG e a Agência RMBH com objetivo de promover a "gestão compartilhada do sistema de mobilidade urbana da RMBH", compreendendo: (i) a compatibilização dos planos de mobilidade urbana da RMBH e dos municípios; e (ii) o compartilhamento de infraestruturas e integração física e tarifária entre os sistemas.

Além destes convenientes, posteriormente aderiram ao acordo os municípios de Contagem e Ibirité (Termos de Adesão n. 1 e 2, respectivamente).

O Convênio n. 001/CBTU/STU-BH/SEINFRA/CONSORICOS/OTIMO/2010, por sua vez, previa: (i) o estabelecimento de regras para repartição tarifária entre os sistemas metropolitano de ônibus e o metroviário; e (ii) o estabelecimento de diretrizes para a integração operacional, física e tarifária entre os sistemas. Ao que consta dos documentos consultados, o referido convênio foi aditado e teve seu prazo de vigência prorrogado até o final de março de 2015, estando, portanto, vencido há tempo relevante. Foi disponibilizada minuta de novo convênio com o objeto semelhante, mas cujas negociações para conclusão foram interrompidas diante do contexto de pandemia.

Com relação à integração física e operacional, sabe-se da realização de convênios entre a CBTU e o Estado de Minas Gerais para a cessão de áreas dos terminais: (i) São Gabriel Leste (Convênio n. 002/CBTU/STU-BH/2014); (ii) Vilarinho Norte (Convênio n. 004/CBTU/STU-BH/2014); e (iii) Eldorado, para a implantação de estações de integração (Convênio n. 003/CBTU/STU-BH/2012). Nesses casos, foram implantados terminais do sistema de ônibus metropolitano que se conectam diretamente com as estações do modal metroviário, facilitando e incentivando o transbordo de passageiros de um sistema a outro, com coordenação das respectivas operações.

Segundo previsto nos convênios, competiria à SEINFRA administrar e operar o terminal metropolitano de forma a implementar a integração entre os sistemas, tendo o sistema de

ônibus a função alimentadora e o sistema metroviário, a função troncal. Ainda, a SEINFRA se responsabilizaria pela execução de obras e pela segurança do local.

Deve ser sublinhado que os convênios a esse respeito foram formalizados em 2012 e em 2014, cada qual com validade máxima de 60 (sessenta) meses, renováveis. Após essa data, não se tem notícia de celebração de termos aditivos que prorrogassem sua vigência ou celebração de novos convênios sobre a operação dos referidos terminais.

Para além do regramento contratual, quanto ao marco legal, especificamente sobre o tema da integração tarifária tem-se apenas o Ato Complementar n. 14/2009, expedido pela então Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), que “estabelece critérios e procedimentos para operacionalização do Sistema de Bilhetagem Eletrônica no Serviço de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana de Belo Horizonte”.

4.2.3. PONTOS DE ATENÇÃO

O se que conclui do diagnóstico atual feito, portanto, é que, mesmo que existam previsões legislativas e contratuais no sentido da adoção de modelos de integração física, operacional e tarifária, facilmente se verifica a carência de previsão mais segura sobre o tema e de maior efetividade na implementação de políticas públicas e infraestruturas de integração dos modais e sistemas.

Lista-se, assim, como pontos de atenção que merecem ser endereçados os seguintes:

- Ausência de previsões robustas tanto na legislação, quanto nos contratos de concessão sobre as regras e diretrizes para a integração tarifária, com tendência a causar insegurança jurídica na relação entre os diversos *stakeholders* envolvidos;
- Mesmo com a existência de instrumentos extracontratuais para reger o tema (convênios), há significativa informalidade (indevida) em sua utilização, visto que muitos não estão mais sequer juridicamente vigentes;
- Além da insegurança jurídica decorrente da incipiência da regulamentação sobre o tema, outras possíveis consequências negativas são: (i) o impacto do tema da integração tarifária em pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos; (ii) o alijamento do controle do Poder Concedente sobre a sistemática de partição tarifária, o que pode colocar o Poder Público em posição de captura em relação aos operadores; e (iii) a disparidade das regras de integração entre os diferentes modais – sistemas alimentadores metropolitanos, troncais do Move e metrô – tornar mais vantajosa certas combinações tarifárias, o que acaba por desfavorecer a integração dos sistemas alimentadores metropolitanos com o metrô em relação à integração dos sistemas alimentadores metropolitanos com as troncais do Move.

Considerando a metodologia de análise adotada para este P10, as proposições para enfrentamento desses pontos de atenção serão apresentadas no capítulo subsequente.

4.3. GOVERNANÇA METROPOLITANA

4.3.1. CONTEXTO

É inegável a importância da temática da governança metropolitana para o Projeto. Isso porque a expectativa subjacente de um plano de mobilidade à nível metropolitano é de que nele esteja endereçada a integração entre os diferentes sistemas de transporte presentes na RMBH, de forma a se racionalizarem as redes e se propiciar melhores níveis de atendimento ao usuário. Para tanto, é indispensável a implementação de instrumentos de gestão associada de funções e de serviços públicos entre os entes estatais envolvidos.

Por isso, o assunto foi amplamente abordado, de forma destacada, no Pg, oportunidade em que, além de se diagnosticar o status atual das estruturas de gestão com competência sobre o transporte público coletivo metropolitano, foram apresentadas as proposições jurídico-institucionais sobre o tema.

Em suma, as propostas dizem respeito às necessidades de reforço da estrutura de gestão metropolitana já existente e de formulação de instrumentos jurídico-institucionais que permitam a gestão compartilhada de serviços e funções públicas entre o Estado de Minas Gerais, os municípios que integram a RMBH e os órgãos de gestão dos serviços metropolitanos.

4.3.2. SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO

Sobre o tema da governança metropolitana, os contratos de concessão atualmente vigentes nada dispõem ou fazem referência, cabendo à legislação prever as regras que regulam ao assunto.

Nesse sentido, tem-se que a Lei Federal n. 13.089/015 (Estatuto da Metrópole) prevê a possibilidade de que os estados, por meio de lei complementar, instituem regiões metropolitanas para viabilizar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Enquanto instrumento para a colaboração entre os entes federados integrantes da região metropolitana, o Estatuto da Metrópole estabelece princípios de governança interfederativa para guiar a estruturação e atuação desses entes regionais, dentre eles a prevalência do interesse comum sobre o local e o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado¹⁸.

Em vista desse cenário, a Lei Complementar n. 89/2006 instituiu a RMBH no intuito de organizar a execução de funções públicas de interesse comum nesse território regional. Atualmente, a RMBH é composta por 34 municípios que participam da continuidade territorial com a capital do estado, bem como estão sob sua influência econômica e social.

¹⁸ Vide art. 6º da Lei Federal n. 13.089/015.

A própria Lei Complementar n. 89/2006 atribuiu o exercício das competências da RMBH a uma estrutura de gestão composta por três órgãos: (i) Assembleia Metropolitana; (ii) Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM); e (iii) Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agência RMBH).

Assim, ao lado da Lei Complementar n. 89/2006, também regem o tema as seguintes normativas:

- Lei Complementar n. 88/2006, que dispõe sobre a instituição e gestão da região metropolitana e disciplina a competência e forma de atuação de cada um dos três órgãos, além de dispor sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;
- Lei Complementar n. 107/2009, que cria e dispõe sobre a Agência RMBH;
- Decreto Estadual n. 47.930/2020, que contém o Regulamento da Agência RMBH;
- Decreto Estadual n. 44.601/2007, que disciplina a atuação do CDDM;
- Decreto Estadual n. 44.602/2007, que contém o Regulamento do FDM;
- Decreto Estadual n. 45.140/2009, que define as atribuições do grupo coordenador do FDM e designa seus membros.

4.3.3. PONTOS DE ATENÇÃO

Embora se tenha constatado, inclusive no bojo do P9, que a RMBH já conta com estrutura de gestão interfederativa de funções e serviços públicos consolidada, também se concluiu que esse espaço de atuação precisa ser fortalecido. Por isso, sugeriu-se, no bojo daquele produto, algumas medidas propositivas visando esse fortalecimento da governança metropolitana.

Como os conteúdos tratados no produto passado e neste P10 estão intimamente conectados, as constatações de impropriedades e incipiências nessa dinâmica interfederativa, que foram levantadas naquele produto, serão, em certa medida, retomadas aqui, por também se tratarem de pontos de atenção sobre o tema que precisam ser endereçados. São, portanto, os pontos de atenção:

- Intensificação do uso das figuras da Assembleia Metropolitana e do CDDM, como alternativa primária de fortalecer, na prática, a estrutura metropolitana existente;
- Incentivo ao empoderamento da Agência RMBH, com o intuito de exercer sua competência de promoção e execução das metas e das prioridades da RMBH;
- Necessidade de elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) devidamente aprovado pela ALMG, já que esse é tido, inclusive pela Lei Complementar n. 88/2006¹⁹, como um dos principais instrumentos de planejamento metropolitano;
- Reforço da legitimidade da atuação metropolitana como forma de conferir legitimidade às suas decisões, seja por meio da ampliação dos representantes dos órgãos e entidades

¹⁹ Vide art. 5º, I, da Lei Complementar n. 88/2006.

públicas, dos municípios e da sociedade civil com cadeira no CDDM ou na ARMBH, seja através da utilização de audiências públicas para permitir a participação popular na tomada de decisão relativa a matérias de relevante interesse social;

- Utilização de instrumentos jurídicos e institucionais que possibilitem a atuação interfederativa concertada, como é o caso dos consórcios, convênios ou operações urbanas consorciadas interfederativas.

4.4. INOVAÇÕES DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

4.4.1. CONTEXTO

É certo que a legislação em geral não consegue acompanhar *pari passu* as mudanças sociais e inovações tecnológicas, sobretudo porque o processo legislativo é, por vezes, burocrático e com prazo alongado, ao passo que as mudanças verificadas na prática social são rápidas e criativas.

Contudo, por óbvio, esse cenário não pode ser impeditivo da incorporação, na prestação do serviço e nos contratos de concessão, das inovações surgidas no setor da infraestrutura de transportes, como é o caso do *bus on demand*, *MaaS* e adoção de ônibus elétricos, além de outros exemplos de transformação digital da mobilidade urbana.

Mesmo porque, do ponto de vista jurídico, se, de um lado, o Poder Concedente tem a incumbência de zelar pela modernidade da prestação dos serviços e atuar em defesa dos usuários; de outro, os próprios usuários têm direito a um serviço público adequado que satisfaça, entre outras, as condições de eficiência e atualidade²⁰.

4.4.2. SITUAÇÃO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO

Uma vez reconhecida a importância das inovações para a prestação dos serviços de transporte público, reconhece-se, por consequência, a necessidade de existência de autorizativo que permita a implementação de inovações surgidas durante a vigência das concessões, especialmente considerando o longo prazo de validade desses contratos.

Por essa razão, analisou-se qual a situação atual do marco contratual e legal sobre o tema.

Inicialmente, quanto aos contratos de concessão em vigência, embora sejam silentes especificamente quanto à possibilidade de incorporação de inovações, deve-se pontuar que permitem tanto a oferta de serviços diferenciados aos usuários, quanto que o Poder Concedente, em função de novas demandas, estabeleça serviços complementares. Além disso,

²⁰ Vide art. 6º, §1º da Lei Federal n. 8.987/1995 e art. 2º, III e V do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

reitera as prerrogativas legais da SEINFRA de regular o serviço naquilo que seja de sua competência, bem como de zelar pela prestação adequada do serviço público de transporte.

Já a legislação de regência do tema, embora também não discipline diretamente a sistemática de incorporação das inovações nos contratos, abre margem para que esse cenário seja considerado.

Nesse sentido, o RSTC ampara com vigor iniciativas de atualização, no contexto de serviço adequado, definindo a atualidade do serviço como “modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações, sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e expansão do serviço na medida da necessidade dos usuários”²¹. Além disso, prevê também a possibilidade de atendimento complementar²² nas linhas metropolitanas.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal n. 12.587/12, por sua vez, traz como princípios a acessibilidade universal²³; a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; a segurança nos deslocamentos das pessoas; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana²⁴. Como diretrizes tem-se, entre outras, a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; e o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico²⁵. E, dentre os objetivos, se elenca a redução das desigualdades e promoção da inclusão social; além da melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade²⁶.

Todas essas diretrizes, caso a caso, podem também orientar e justificar a incorporação de inovações nos contratos de concessão.

4.4.3. PONTOS DE ATENÇÃO

Ocorre que, embora, como visto, os contratos e a legislação possuam previsões e diretrizes genéricas que possam servir para justificar juridicamente a inclusão de inovações nos contratos de concessão, um tema essencial para a longevidade dos contratos e a atualização do serviço merece ser melhor disciplinado.

Isso porque uma previsão mais robusta acerca não só da possibilidade, mas da sistemática procedimental para inclusão de inovações nos contratos de concessão confere maior segurança jurídica para as partes envolvidas, além de minimizar os efeitos negativos de eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos a serem aventados em decorrência da incorporação das inovações anteriormente não previstas no bojo dos contratos.

²¹ Vide art. 2º, V, do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

²² Vide art. 6º, II e art. 66, do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

²³ Vale dizer que a acessibilidade (amplamente preconizada na Lei Federal n. 12.587/12) atualmente deve ser pensada em concepção mais abrangente, sendo entendida também como acessibilidade digital. Afinal, as normas são anteriores à transformação digital da mobilidade urbana havida nos últimos anos.

²⁴ Art 5º da Lei Federal n. 12.587/12.

²⁵ Art 6º da Lei Federal n. 12.587/12.

²⁶ Art 7º da Lei Federal n. 12.587/12.

5. PROPOSIÇÕES PARA O MARCO REGULATÓRIO

Uma vez feito, no Capítulo 4, o diagnóstico da situação atual do marco regulatório aplicável ao transporte coletivo por ônibus da RMBH, sob a ótica dos quatro eixos temáticos elegidos, passa-se, neste Capítulo, às proposições para modernização ou ajustes do marco regulatório.

Como se verá, as propostas ora feitas neste capítulo guardam direta relação com as questões elegidas como pontos de atenção para cada um dos eixos temáticos no capítulo anterior.

5.1. NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DAS LINHAS

Como indicado no item 4.1.3, embora as previsões normativas e contratuais atuais, resguardada a observância de alguns requisitos, já autorizem a racionalização das linhas tal como sugerida e simulada no bojo deste Projeto, alguns pontos de atenção precisam ser endereçados.

Isso porque à análise jurídica cabe recomendar o *framework* adequado para a realização das alterações necessárias nas linhas visando a racionalização da rede, no sentido de viabilizá-las com os menores custos regulatórios e com a devida segurança jurídica para o sistema e para todos os *stakeholders* envolvidos.

Entre os pontos de atenção foram indicados os seguintes que serão enfrentados neste capítulo: (i) as alterações necessárias à racionalização da rede devem se revestir da forma jurídica adequada; (ii) as alterações que impactam o objeto dos contratos de concessão garantem aos operadores o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro; e (iii) há, prevista em lei, limitação às alterações contratuais na forma de acréscimos e supressões do objeto.

5.1.1. FORMA JURÍDICA ADEQUADA PARA AS ALTERAÇÕES NA REDE

Como dito no item 4.1.2, a definição das linhas de ônibus metropolitanas que compõe o lote a ser operado por cada um dos concessionários constitui objeto do próprio contrato de concessão. Nesse sentido, se fala, inclusive, em direito de exclusividade para a operação na respectiva RIT explorada. Por essa razão é que alterações na rede de transporte – como é o caso da racionalização das linhas proposta neste Projeto – são, em última instância, alterações no objeto dos contratos de concessão.

Como sabido, cabe à SEINFRA, enquanto Poder Concedente, conduzir e determinar as eventuais alterações dos contratos de concessão. Para que tais alterações sejam processadas na melhor forma do direito, recomenda-se que algumas formalidades sejam observadas.

A primeira delas é ainda no âmbito interno da Administração Pública. O processo administrativo, a ser conduzido pela SEINFRA, para o aditamento contratual deve ser instruído

com justificativas jurídicas, técnicas e econômico-financeiras para as alterações realizadas. Embora não haja procedimento contratualmente previsto, recomenda-se:

- Demonstração técnica das razões que justificam a decisão adotada;
- Levantamento dos impactos das modificações nas planilhas de custos;
- Emissão de pareceres jurídicos da Procuradoria do Estado opinando pela legalidade das alterações contratuais;
- Avaliação da oportunidade e conveniência de consulta prévia aos consórcios titulares das concessões.

Vale dizer que, ainda que não haja exigência legal de que as eventuais alterações sejam submetidas ou aprovadas pelos órgãos que compõe a estrutura de gestão da RMBH, esses podem ser envolvidos nas fases deliberativas e/ou decisórias, respeitadas as suas respectivas competências, até como oportunidade de dar azo ao fortalecimento da governança metropolitana.

A segunda formalidade consiste em revestir o ato administrativo consistente na realização da alteração contratual da forma jurídica adequada.

Nesse sentido, sabe-se que, por se tratar de concessões de serviço público de transporte, os contratos do sistema metropolitano estão sujeitos à mutabilidade e atualização, podendo ser alterados pelo Poder Concedente para que sejam revistas as condições de prestação dos serviços em prol do melhor atendimento ao interesse público.

Tais alterações, conforme o caso, podem se dar indiretamente, mediante a modificação da regulamentação incidente sobre o objeto explorado ou diretamente no instrumento contratual, por meio da celebração de termo aditivo ao contrato.

A primeira alternativa – a indireta – se dá com a **autorização das alterações nas linhas por meio de alteração do Quadro de Característica Operacional (QCO)**.

Conforme definição do art. 6º, inciso XX, do RSTC, o QCO é “documento expedido pela SETOP, contendo as especificações das linhas ou atendimentos complementares com seus respectivos quadros de horários”. A competência para fixação e alteração de QCO é da SEINFRA e pode ser exercida por iniciativa própria ou mediante solicitação, nos termos do art. 82, inciso X do RSTC²⁷. Além disso, o RSTC autoriza expressamente a possibilidade de alteração de

²⁷ Art. 82 do Decreto Estadual n. 44.603/2007. Compete privativamente a SETOP:
[...]

X – alterar o quadro de regime de funcionamento e de características operacionais do serviço delegado, visando o melhor e adequado atendimento ao usuário e o bem-estar social;

características operacionais das linhas do sistema metropolitano mediante publicação de novo QCO, conforme arts. 58²⁸ e 68²⁹.

Trata-se, portanto, de ato de natureza regulamentar que pode ser exercido pelo Poder Concedente, que é titular da prerrogativa de regular e organizar a prestação dos serviços públicos prestados por seus delegatários. A implementação da medida se dá por meio de publicação do novo QCO no Diário Oficial do Estado, sendo procedimento de simples realização e que, a princípio, não requer a prévia concordância do concessionário. Não obstante, vale ressaltar o RSTC permite apresentação, por qualquer pessoa, de manifestações ou impugnações da decisão que optou pela alteração³⁰.

Sem prejuízo da desnecessidade de concordância do concessionário, como se verá no tópico seguinte, recomenda-se que sejam observadas as repercussões das alterações dos itinerários sobre a equação econômico-financeira dos contratos, que devem ser formalizadas em cada um dos contratos, conforme o impacto gerado caso a caso. Isso porque essas alterações poderão influenciar nos custos operacionais e nos coeficientes de consumo definidos na planilha de custos dos contratos, com eventuais reflexos, inclusive, tarifários como indica o art. 24 do RSTC³¹. Embora o artigo em questão se refira apenas à revisão tarifária, sabe-se que o Poder Público pode igualmente recorrer a outras formas de reequilíbrio econômico-financeiro que não o reajuste da tarifa.

²⁸ Art. 58, do Decreto Estadual n. 44.603/2007. A fixação e a **alteração das especificações de serviços a serem executadas pelas linhas** ou atendimentos complementares, serão estabelecidas pela SETOP, por sua iniciativa ou mediante solicitações de interessados, preservando as linhas ou atendimentos complementares próprios do trecho e suas áreas de atendimento.

Parágrafo único. **As alterações** de que trata o caput **deverão constar de um novo QCO para a linha** ou para o atendimento complementar.

²⁹ Art. 68, do Decreto Estadual n. 44.603/2007. O **itinerário e o ponto de controle das linhas** ou atendimentos complementares **poderão ser alterados**, devendo-se respeitar suas funcionalidades, não sendo admitida alteração que venha a criar uma nova funcionalidade, excetuando-se o caso para atendimento a Pólos Geradores de Demandas Metropolitanas e Corredores de Transportes Metropolitanos.

[...]

³⁰ Art. 69, do Decreto Estadual n. 44.603/2007. O aviso contendo a proposta e o ato da decisão relativos à implantação de atendimento complementar, implantação de Seção, alteração de itinerário e de ponto de controle, serão publicadas no Órgão Oficial dos Poderes do Estado.

Parágrafo único. **Contra as alterações propostas no aviso**, previstas no caput, **cabem impugnações ou manifestações**, no prazo de dez dias corridos, a contar do primeiro dia útil após a data de publicação no Órgão Oficial dos Poderes do Estado.

³¹ Art. 24, do Decreto Estadual n. 44.603/2007. A tarifa do serviço de transporte coletivo será definida pela SETOP, sendo vedado à empresa Delegatária cobrar preço de passagem em dissonância com o valor estabelecido.

[...]

§2º. A **tarifa será revista pela SETOP sempre que forem** criados, alterados ou extintos tributos ou encargos legais, ou **introduzidas modificações nos coeficientes de consumo pela melhoria do itinerário, ou decorrentes de atualizações tecnológicas**, bem como pelas disposições legais, de comprovada repercussão na tarifa estabelecida.

Por todas as razões expostas e tendo em vista o caráter unilateral dessa alternativa – de promover alterações nas linhas por meio de alteração no QCO – recomenda-se a sua utilização apenas para os casos em que os ajustes propostos na rede de transportes envolvam meramente a alteração de itinerário ou o seccionamento de linhas do sistema metropolitano.

A segunda alternativa – a que incide diretamente sobre os contratos – é a **celebração de termos aditivos aos contratos de concessão**. Diferentemente da primeira, esta alternativa pressupõe a concordância dos concessionários por meio da assinatura do termo aditivo a ser proposto.

Recomenda-se a utilização desta via para endereçar os ajustes propostos na rede de transporte que prevejam a criação, fusão e/ou extinção de linhas do sistema metropolitano, haja vista tratar-se justamente de alteração que impacta no objeto dos contratos. Por comporem o objeto contratual e delimitarem o escopo de obrigações do contratado – por meio da definição das linhas e RITs de sua responsabilidade – é que se sugere que as modificações realizadas nesse conjunto de linhas sejam procedidas por meio do competente aditivo ao contrato.

Diante do exposto, ainda que não haja, nesse momento, necessidade de proposição de melhorias ou ajustes na redação no RSTC, que trata de maneira adequada esse tema das alterações nas linhas de ônibus, a recomendação jurídica é no sentido de que:

- As eventuais criação, extinção e fusão de linhas sejam realizadas mediante celebração de termo aditivo – método consensual de alteração –, já que a definição das linhas de responsabilidade dos operadores constitui objeto dos próprios contratos de concessão;
- As alterações de itinerário, tarifa e seccionamentos podem ser realizadas por meio de publicação de novo QCO – método que dispensa prévia concordância dos operadores.

Vale alertar para o fato de que eventual desalinhamento entre o instrumento jurídico elegido para promover as alterações – publicação de novo QCO ou celebração de aditivo – e a modificação na rede implementada propriamente dita pode vir a ensejar a arguição de irregularidade ou ineficiência do ajuste pactuado. Em outras palavras e de forma prática, a criação, fusão e/ou extinção de linhas por meio de ato regulamentar – como é o QCO – pode ser entendida como contrária às disposições contratuais e às garantias econômico-financeiras do contratado, não sendo juridicamente recomendada para essa finalidade específica.

5.1.2. DIREITO AO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS

As alterações no conteúdo dos contratos de concessão – modificações do escopo contratado ou nas obrigações do concessionário –, independentemente de serem formalizadas mediante publicação de novo QCO ou celebração de termo aditivo, estão sujeitas a ensejar o dever de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, caso haja verificação concreta de desequilíbrio³².

³² Art. 86, do Decreto Estadual n. 44.603/2007. São direitos da Delegatária: [...] II - ter garantida a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do serviço delegado;

Vale ressaltar, nesse sentido, as previsões do RSTC que impõem como condição, em diferentes cenários de racionalização analisados – criação de linhas, alteração de itinerário etc. –, a não existência de prejuízo ou desequilíbrio econômico-financeiro de outros serviços. As previsões nesse sentido remetem, pois, à necessidade de se mensurar e reequilibrar os impactos, ainda que as alterações para fins de racionalização que tenham dado causam ao desequilíbrio se façam necessárias para o atendimento ao interesse público.

Ainda, este eventual reequilíbrio pode se dar em favor do concessionário ou do Poder Concedente, conforme as alterações implementadas acresçam ou reduzam o escopo e as obrigações impostas ao concessionário.

A diferença está no fato de que, na hipótese de celebração de aditivo, o próprio termo deve prever a sistemática que garantirá o reequilíbrio das alterações nele previstas, de forma consensuada entre as partes. Conforme prevê o artigo 9º, §4º da Lei Federal n. 8.987/95³³, o reequilíbrio deve ser realizado concomitantemente à alteração contratual imposta, sendo que o concessionário poderá, por liberalidade, concordar em celebrar o aditivo, mas postergar o reequilíbrio – decorrentes destas alterações e de outros motivos pretéritos – para um segundo momento.

Noutro giro, na hipótese de publicação de novo QCO, conforme recomendado no tópico 5.1.1, deve-se observar as repercussões nos custos operacionais e nos coeficientes de consumo definidos na planilha de custos dos contratos. Isso porque a alteração de itinerário de uma linha só é admitida pelo RSTC se, entre outras condições, não houver prejuízo ou desequilíbrio econômico-financeiro de outros serviços³⁴. E, da mesma forma, o RSTC só autoriza a implantação de seção desde que não provoque desequilíbrio econômico-financeiro nos serviços existentes³⁵.

Por essa razão, se sugere que, de forma prévia à implementação da racionalização proposta, os seus impactos econômico-financeiros sejam calculados – com compensação financeira dos ônus e bônus decorrentes das alterações – para confirmar se haverá, de fato, desequilíbrio e se eventual pleito de reequilíbrio será a favor ou contra o Poder Concedente.

Vale dizer que, em caso de desequilíbrio, seja ele a favor de qualquer das partes, a implementação do reequilíbrio poderá se dar de várias formas legalmente permitidas: por meio de reajuste tarifário³⁶, pagamento de indenização, alteração do prazo do contrato, alteração dos direitos e das obrigações do concessionário, revisão do valor de outorga, entre outras. Isso

³³ Art. 9º, §4º, da Lei Federal n. 8.789/1995. Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

³⁴ Vide art. 56, II do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

³⁵ Vide art. 67 do Decreto Estadual n. 44.603/2007.

³⁶ Ressalte-se que os contratos de concessão atualmente em vigência preveem obrigação de reversão da receita necessariamente em favor de reajuste tarifário apenas na hipótese de permissão de exploração de receitas alternativas pelos operadores – o que não é o caso da eventual racionalização da rede que enseje reequilíbrio econômico-financeiro do contato.

porque os contratos vigentes não definem uma metodologia específica de promoção do reequilíbrio.

Também é válido pontuar a possibilidade de realização de reequilíbrio marginal, ou seja, pontual em razão da eventual hipótese de racionalização da rede de transporte, sem obrigatoriedade de, para isso, endereçar eventuais desequilíbrios passados pendentes de resolução.

Ressalte-se, por fim que, de forma geral, o não aditamento de contratos, com o conseqüente reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, pode criar passivo regulatório e ensejar contestações futuras pelos concessionários.

5.1.3. LIMITAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

Ainda que as alterações pretendidas para a racionalização da rede sejam autorizadas pelos contratos e pela legislação de regência, devendo-se, em todo caso, observar o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, é preciso pontuar a limitação que a legislação federal de licitações e contratos administrativos faz para que as alterações não ultrapassem a monta de 25% do valor inicial atualizado dos contratos.

Ainda que se entenda que tal limitação não se aplica às concessões, em razão da natureza jurídica de prestação de serviços de longo prazo destas últimas, no caso dos contratos em análise, estes estabelecem expressamente que as alterações contratuais deverão observar o disposto no art. 65 da Lei Federal n. 8.666/1993³⁷, que, em seu parágrafo primeiro³⁸, limita as alterações quantitativas a 25% do valor inicial atualizado do contrato, admitidas supressões em percentuais superiores desde que mediante acordo entre as partes.

Tomando-se, então, a aplicabilidade desse limite, tem-se que as criações e extinções de linhas no sistema devem ser contabilizadas, respectivamente, como acréscimos ou supressões frente ao referido limite legal.

Cabe apontar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Consulta n. 932.484), apesar do entendimento divergente do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1536/2016-Plenário), expressou entendimento no sentido de que “não há empecilho para a compensação entre supressões e acréscimos dos itens que compõem o objeto do contrato, desde que não haja descaracterização do objeto licitado nem prejuízo aos princípios que regem a licitação”. Dessa feita, os valores acrescidos e subtraídos poderão ser compensados para fins de verificação do atendimento do limite de alterações contratuais, o que permitirá maior flexibilidade na gestão contratual.

³⁷ Consta dos contratos de concessão metropolitanos que “o contrato de concessão poderá ser alterado observado o disposto no artigo 65 da Lei Federal n. 8.666/93”.

³⁸ Art. 65, §1º, da Lei Federal n. 8.666/1993. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Ocorre que a limitação percentual se refere a todas as alterações contratuais realizadas durante todo o curso da concessão, o que faz esbarrar na dificuldade de se apurar qual o “saldo ainda disponível” referente às alterações para os contratos atuais.

Isso porque todos os contratos de concessão do sistema metropolitano já foram aditados, especialmente para (i) revisão de valores de outorga; (ii) acréscimo de linhas (observados os requisitos do RSTC; e/ou (iii) inclusão da operação de terminais BRT. Contudo, aos termos aditivos celebrados não foram atribuídos valores, o que dificulta o dimensionamento do valor das alterações contratuais realizadas até o momento e, conseqüentemente, do saldo de alterações ainda disponível para que não se extrapole o limite legalmente definido.

Dessa forma, recomenda-se para os eventuais aditivos a serem celebrados por ocasião das alterações contratuais necessárias à racionalização da rede de transporte que:

- Sejam devidamente quantificadas as alterações para que se garanta observância à limitação instituída pela legislação federal para as alterações contratuais, na ordem de 25%;
- Se lance mão, na medida do possível e tal como autorizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, da demonstração de ocorrência de compensação entre os eventuais acréscimos e supressões no objeto do contrato, de forma a não comprometer o limite de 25% previsto na Lei Federal n. 8.666/1993.

5.2. INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA

Como indicado no item 4.2, apesar de a legislação e os contratos de concessão vigentes previrem de forma mínima o arranjo de integração tarifária, falta profundidade no tratamento do tema para que os dispositivos positivados reflitam a realidade prática da sistemática de partição tarifária. Ademais, nota-se sobre o tema um déficit de efetividade na implementação de políticas e infraestruturas de integração.

Por isso, alguns pontos de atenção que foram endereçados no Capítulo 4 serão agora enfrentados. São eles: (i) a ausência de robustez nas previsões legais e contratuais sobre o tema; (ii) a informalidade dos acordos extracontratuais (convênios) que atualmente regem as regras de partição tarifária; e (iii) as externalidades negativas decorrentes da incipiência da regulamentação, tais como os impactos em eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro e o alijamento do controle do Poder Concedente sobre as operações de integração tarifária, colocando-o em posição de captura em relação aos operadores.

Dessa forma, recomenda-se:

- Revisão da legislação – com eventual edição de novo ato normativo – para que preveja de forma robusta, expressa, clara e detalhada as regras para a integração tarifária entre os diversos modais e prestadores de serviços de transporte público na RMBH, conferindo segurança jurídica aos *stakeholders* envolvidos e refletindo a realidade prática da metodologia de participação tarifária adotada;

- Para os contratos de concessão futuros, previsão, desde a fase licitatória e nas minutas de edital e contrato, das regras de integração tarifária e da existência – e do conteúdo – de eventuais convênios vigentes;
- Priorização da utilização de instrumentos jurídicos – como convênios e os próprios contratos – formalizados com previsão das regras de repartição e os repasses das receitas arrecadadas em sede de integração tarifária;
- Incentivo à atuação concertada entre os órgãos reguladores e os gestores dos sistemas de transporte metropolitano, municipais e metroviário, inclusive com definição de políticas de partição tarifária que considerem as especificidades de cada um dos modais – e contemple, por exemplo, incentivo ao uso de infraestruturas de transporte de grande porte, como o metrô e o BRT, de forma a compensar os altos investimentos públicos nesses tipos de infraestruturas;
- Criação de mecanismos de transparência ativa e passiva sobre os dados de bilhetagem, da partição tarifária e da operação das concessionárias, tanto para dar publicidade à sociedade, quanto para permitir que o Poder Público acompanhe os impactos da política tarifária no atingimento dos objetivos de maximização do uso dessas infraestruturas.

5.3. GOVERNANÇA METROPOLITANA

Conforme pontuado no item 4.3, embora já exista uma estrutura de gestão metropolitana das funções e serviços públicos consolidada na RMBH – especialmente na legislação –, vislumbra-se a necessidade de proposição de algumas alterações normativas com o intuito de reforçar a atuação da estrutura metropolitana na prática em assim, possibilitar melhor relação do estado com os municípios, para além das medidas de cunho institucional propostas no Pg.

Nesse sentido, recomenda-se:

- O fortalecimento das competências regulatórias dos órgãos de gestão metropolitana – Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência RMBH – sobre os serviços de transporte público, especialmente com previsão normativa expressa dessas competências;
- O detalhamento do funcionamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, com o estabelecimento de regras claras e expressamente previstas de repartição de obrigações entre os entes membros, especialmente aquelas relativas ao aporte de verbas, para que a incipiência de recursos do fundo não seja causa de enfraquecimento da estrutura metropolitana;
- Incentivo à constante atualização e detalhamento dos instrumentos normativos internos – como regulamentos, regimentos internos e afins – que reflitam o funcionamento na prática dos órgãos que compõem a estrutura de gestão metropolitana;

- A criação de instrumentos de participação popular e controle social dos serviços públicos, conforme sugere a Lei Federal n. 13.460/2018³⁹, de forma a fortalecer a legitimidade da atuação e das decisões dos órgãos integrantes da estrutura de gestão metropolitana;
- A elaboração, de forma democrática e participativa, de um PDDI para orientar o desenvolvimento econômico e social das funções públicas de interesse comum, com consequente aprovação pela ALMG e posterior atualização com periodicidade decenal;
- A utilização de novos instrumentos jurídicos, como consórcios, convênios ou operações urbanas consorciadas interfederativas, para viabilizar a atuação coordenada dos entes federados envolvidos na prestação do serviço e facilitar o arranjo financeiro para definição e repasse de recursos oriundos das estratégias de *funding* a serem adotadas.

Ressalte-se que as recomendações ora listadas constituem alternativas distintas colocadas à disposição do Poder Público na tentativa de resolução dos pontos de atenção levantados, de maneira a possibilitar o fortalecimento da governança metropolitana. Alternativas essas que podem ser utilizadas separadamente ou de forma combinada, a depender do juízo de conveniência e oportunidade dos agentes políticos envolvidos. Nesse sentido, por exemplo, tanto a intensificação do uso das estruturas metropolitanas – Assembleia, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência RMBH –, quanto a celebração de consórcios e convênios ou outros instrumentos jurídicos pelos entes federados envolvidos, constituem caminhos possíveis para a melhor gestão do transporte metropolitano, que podem ser adotados de forma isolada ou conjunta.

Sobre o tema, vale dizer que, independentemente da estrutura de gestão metropolitana adotada, para a gestão compartilhada de serviços e funções públicas, a Constituição Federal, em seu art. 241, já permite a utilização dos instrumentos dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação.

Os consórcios são caracterizados pela formação de uma nova pessoa jurídica interfederativa, com natureza de autarquia ou de associação integrada pelos entes políticos, e detém capacidade de executar diretamente ou de delegar a prestação de serviços públicos. Já os convênios de cooperação, têm natureza contratual, de forma que não cria nova pessoa jurídica, mas permite o alinhamento de interesses e ações dos convenientes em prol de objetivo comum.

Já existe na legislação pátria pleno autorizativo legal para que esses instrumentos possam ser aplicados pontualmente para permitir a concertação de assuntos específicos – como a integração tarifária, por exemplo – ou mais estruturalmente – como a própria gestão e regulação de serviços públicos de transporte pelos órgãos de gestão da RMBH.

É certo que, a partir da utilização mais intensa dessa estrutura de gestão metropolitana, como se propõe, a nível institucional, no P9, outras impropriedades e incipiências jurídicas dessa sistemática serão detectadas na prática, sendo recomendado que sejam elas futuramente tratadas pela legislação.

³⁹ Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

5.4. INOVAÇÕES DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Como visto no item 4.4, ainda que os contratos de concessão vigentes e a legislação de regência do tema tracem algumas diretrizes genéricas hábeis a justificar a incorporação das inovações nas prestações do serviço público de transporte e, conseqüentemente, nos próprios contratos, o tema ainda é tratado de forma incipiente, arriscando gerar conseqüências negativas especialmente quando se considera o cenário de possíveis demandas de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes desse tema.

Por isso é que, para essa temática, recomenda-se:

- Alterações normativas para que não só autorizem a possibilidade de inclusão de inovações no bojo das concessões, como também desde já disciplinem de forma sistematizada o procedimento para que essas incorporações ocorram e as regras claras em caso de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos;
- Para os contratos de concessão futuros, previsão de cláusulas disciplinando a possibilidade de se incluir futuramente inovações ainda não previstas no escopo do contrato e as regras para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato nesse cenário.

Como, por óbvio, não é possível prever de forma antecipada as inovações que surgirão ao longo do tempo no setor de infraestrutura de transportes, a sugestão refere-se a uma previsão autorizativa de caráter aberta, que possa encampar diferentes formas e possibilidades de inovação. Entretanto, é importante que o autorizativo seja expresso e, mais que isso, que as conseqüências dessa nova inclusão no escopo dos contratos – como é o caso das demandas de reequilíbrio, por exemplo – estejam devidamente mapeadas e endereçadas para garantir segurança jurídica às partes envolvidas.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. *Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995.

BRASIL. *Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL. *Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017*. Es Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, 2017.

BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021.

MINAS GERAIS. *Decreto n. 44.601, de 21 de agosto de 2007*. Dispõe sobre o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano de que tratam a Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, e a Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto n. 44.602, de 22 de agosto de 2007*. Contém o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM-, instituído pela Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto n. 44.603, de 22 de agosto de 2007*. Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais - RSTC. Belo Horizonte, 2021.

MINAS GERAIS. *Decreto n. 45.140, de 20 de julho de 2009*. Define as atribuições do Grupo Coordenador do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, de que trata o art. 24 da Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, e designa os seus membros. Belo Horizonte, 2009.

MINAS GERAIS. *Decreto n. 47.930, de 29 de abril de 2020*. Contém o Regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2020.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 88, de 12 de janeiro de 2006*. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 89, de 12 de janeiro de 2006*. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 107, de 12 de janeiro de 2009*. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH. Belo Horizonte, 2009.

PEREIRA, José Abílio Belo. Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil da RMBH: a representação da sociedade na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA RMBH. *Pensar metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH / organizado por Diego Pessoa Santos e outros*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2019

PRADO, Maria Luisa Machado Martins. *Dez Anos de Governança Metropolitana na RMBH: um estudo a partir das atas do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano*. Trabalho de Conclusão de Curso, Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.