



Relatório de Diagnóstico Volume 2

Região Metropolitana de Maceió

Maio de 2025

Elaborado com a colaboração das equipes do BNDES, do Ministério das Cidades e de diversas instituições públicas e privadas do setor de mobilidade urbana

O “**Estudo Nacional de Mobilidade Urbana**: Desenvolvimento do Transporte Público de Média e Alta Capacidades nas principais Regiões Metropolitanas do país” (**ENMU**) é uma iniciativa conjunta do BNDES e do Ministério das Cidades, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 01-2023 / D-121.2.0027.23, de 24/10/2023.



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



Este trabalho foi realizado com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (BNDES FEP), no âmbito da RFP nº 16/2023. A atuação do Consórcio de Consultores foi objeto do contrato de prestação de serviços OCS nº 151/2024, celebrado com o BNDES em 10/05/2024, sob a liderança dos seguintes profissionais:

Diagnóstico, Rede Estrutural Necessária e Banco de Projetos

Logit

Wagner Colombini Martins
Fernando Howat Rodrigues
Thiago Affonso Meira
Diogo Barreto Martins
Renata Cruz Rabello

Oficina Consultores

Arlindo Fernandes
Antônio Luiz Mourão Santana
Andrea Aparecida Azevedo Brisida
Felício Hissaaki Sakamoto

TYLin

Gabriel Feriancic, Victor Frazão Barreto Alves, Claudia Cosme Mascarenhas, Luiz Marcelo Teixeira Alves, Larissa Deborah Alves Teixeira dos Santos

Coordenação do PMO e desenvolvimento dos Insumos da Estratégia Nacional

Bain & Company

Rodrigo Más, Wagner Costa

Assessoria Jurídica

Machado Meyer

Rafael Vanzella, José Virgílio Lopes Enei, Débora Boucinhas Leal, Rafael de Lima Andrade e Pedro Inglez Mazzarella

Sistema de Informações Geográficas (SIG)

Logit

Patrícia Tozzi
Débora Gonçalves

Geológica

Cássio Fernando Rossetto

Consultores

Orlando Strambi, Claudia Martinelli

As entregas do ENMU foram realizadas de forma colaborativa com as equipes do BNDES, do Ministério das Cidades e de diversas instituições públicas e privadas do setor de mobilidade urbana. Os profissionais das referidas instituições fizeram parte do Comitê Técnico do ENMU e tiveram a oportunidade de oferecer comentários e contribuições em versões intermediárias dos relatórios, conforme previsto no Termo de Especificações Técnicas do ENMU. Maiores detalhes podem ser obtidos em <https://www.bndes.gov.br>.

Equipe Técnica

Diagnóstico, Rede Estrutural Necessária e Banco de Projetos

Logit

Caio Pieroni, Cláudia Machado,
Daniel Souza, Fábio Rossetti Delospital,
Gabriel Mendes Bergamaschi, Gil Andrade,
Heitor Seidi Osako, Isabela Cruz,
Lorena Oliveira, Lucas Melo, Paulo Góes,
Paulo Júnio Rosa, Priscila Damasio,
Rafael Caetano Ramos, Rafael Sanabria,
Rasiele dos Santos Rasia, Roberto Torquato,
Rodrigo Cintra Pires, Victor Zamith

Oficina Consultores

Alexander André Silva, Bruno Lora Martin,
Daniela Cardone Del Monte Leão,
Edilberto de Aguiar Júnior, Esnel Minetti,
José Carlos Xavier, Lorétti Portofé de Mello,
Luís Fernando Di Pierro,
Marcelo Massayuki Nakazaki,
Marcos Pimentel Bicalho,
Otávio Ferreira Mourão Santana,
Paulo Sussumu Hatada, Rafael Simonato

TYLin

Ana Paula Felipe, Ayrton de Sousa Pinto,
Carol Bueno de Freitas,
Fábio Cretella Vaz Conn,
Geraldo Camargo de Carvalho Jr.,
Jane Aoki Alberto, Leonardo Palermo Gentile,
Leticia Bispo Marques, Luciano Peron,
Luis Fernando Kyono,
Luiza Maciel Costa da Silva,
Maria Manuela Pose Guerra,
Sérgio Oda Kokuta, Sílvia Vitali Santos Mauad,
Vinicius Dorta Molina Hernandez,
Vinícius Martinez Ramim

Assessoria Jurídica

Machado Meyer

Ana Clara Gemeinder de Mendonça,
Beatriz Simões da Silva,
Estevam Pallazzi Sartal,
Gabriel Brasileiro Nagle de Oliveira,
Gabriel Rapoport Furtado,
Guilherme de Faria Nicastro,
Jéssica Suruagy Borges Galhardo,
Juliana Mucinic, Lucas Nunes Martorelli,
Maria Gabriela Figueiredo Parreira de Moura,
Rafaela Pereira Falavina

- O conteúdo desta publicação não reflete, necessariamente, o posicionamento institucional do BNDES e do Ministério das Cidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.
- O material e as análises contidos neste documento foram elaborados com o objetivo de fornecer uma visão estratégica abrangente sobre a mobilidade urbana nas principais Regiões Metropolitanas do Brasil, sendo os trabalhos realizados em um período de tempo limitado e dentro das possibilidades e limitações das informações disponíveis.
- O ENMU foi conduzido com base em pesquisas secundárias de mercado, análise de informações públicas disponíveis ou fornecidas ao Consórcio de Consultores pelas diversas instituições que contribuíram na elaboração do estudo, bem como por meio de diversas entrevistas com especialistas do setor. Os membros do Consórcio, de forma independente, não verificaram as informações mencionadas nem conduziram pesquisas primárias ou qualquer forma de *due diligence*, e, portanto, não fazem qualquer afirmação ou garantia, expressa ou implícita, quanto à precisão, completude ou exaustividade dessas informações. As projeções de mercado, análises financeiras, estimativas e conclusões aqui apresentadas são baseadas nas informações mencionadas acima e no melhor julgamento de cada membro do Consórcio e das equipes do BNDES e integrantes do Comitê Técnico, e, por isso, não devem ser interpretadas como recomendações específicas, nem como previsões ou garantias de desempenho ou resultados futuros.
- O objetivo do ENMU é oferecer insumos para a elaboração de uma Estratégia Nacional de Mobilidade Urbana, visando orientar a atuação da União junto aos entes subnacionais para coordenação de esforços interfederativos que viabilizem a articulação de políticas públicas e o fomento à implantação de projetos de Transporte Público Coletivo de Média e Alta Capacidades. O ENMU não envolve a elaboração de planos de mobilidade urbana, estudos de viabilidade econômico-financeira ou projetos com detalhamento suficiente para subsidiar contratações públicas ou decisões privadas de investimento. Caberá às instituições interessadas, públicas ou privadas, realizar os estudos adicionais e análises aprofundadas pertinentes para avançar com os projetos às etapas seguintes de implantação ou fundamentar suas decisões de investimento.

Índice

Índice	4
1 Introdução	5
2 Apêndice I – Aspecto Institucional	6
2.1 Anexos relativos aos aspectos institucionais	6
2.1.1 Estruturas Governamentais	6
2.1.2 Gestão e governança do transporte público coletivo.....	14
3 Apêndice II – Aspectos Jurídico e Regulatório.....	18
3.1 Anexos relativos aos aspectos jurídicos	18
3.2 Normas, diretrizes e planos metropolitanos	18
3.1.1 Política Nacional de Mobilidade Urbana	18
3.1.2 Estatuto da MetrÓpole.....	19
3.1.3 Função Pública de Interesse Comum na RMM.....	19
3.1.4 Plano Diretor de Transportes Urbano da RMM	20
3.1.5 PDUI da RMM	20
3.2 Normas dos Municípios Relevantes.....	21
3.2.1 Lei Orgânica do Município	21
3.2.2 Plano Diretor.....	23
3.2.3 Plano de mobilidade	29
3.3 Aspectos do arcabouço normativo (Metropolitano, Estadual ou Municipal) na gestão da mobilidade urbana sob os seguintes pontos de vista:.....	30
3.3.1 Urbanístico	30
3.3.2 Institucional.....	31
3.3.3 Ambiental.....	31
3.3.4 Operacional	33
3.3.5 Financeiro.....	34
3.4 Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMM	35
3.4.1 Sistema Garantidor	36
3.5 Principais operações de transporte no âmbito da RMM.....	37
3.5.1 Trilhos: operação pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos.....	37
3.5.2 Pneus: contratos de concessão e permissão celebrados pela ARSAL.....	38
3.5.3 Pneus: contratos de permissão celebrados pela ARSAL	38
3.5.4 Pneus: termos de autorização outorgados pela ARSAL.....	39
3.5.5 Principais operações de transporte nos Municípios Relevantes.....	40
3.5.6 Normas sobre transporte coletivo urbano nos Municípios Relevantes	42
3.6 Tarifa pública da ARSAL e tarifa de remuneração das concessionárias dos serviços intermunicipais	43
3.6.1 Sistema Bilhetagem na RMM.....	44
3.6.2 Sistema de bilhetagem dos Municípios Relevantes	46

1 Introdução

Este Caderno de Apêndices é integrante do relatório D1 – Relatório de Diagnóstico da Região Metropolitana de Maceió (Volume 2) feito no âmbito do Estudo Nacional de Mobilidade Urbana (ENMU) e é constituído de dois apêndices.

No Apêndice I foram apresentados os aspectos institucionais, embasando a elaboração do capítulo 3.1 do Relatório de Diagnóstico.

O Apêndice II apresenta o conjunto de informações e análises feitas para elaboração do diagnóstico jurídico e regulatório da RMM, constante no capítulo 3.7 do Relatório de Diagnóstico.

2 Apêndice I – Aspecto Institucional

2.1 Anexos relativos aos aspectos institucionais

2.1.1 Estruturas Governamentais

2.1.1.1 Composição e caracterização da RM

2.1.1.1.1 Características

A RMM conta com uma extensão de 3.250 km² (três mil, duzentos e cinquenta quilômetros quadrados), e soma um total de 1.194.596 (um milhão, cento e noventa e quatro mil, quinhentos e noventa e seis) habitantes, conforme dados do Censo Demográfico de 2022, produzido Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”).

A população do município-núcleo da região metropolitana, Maceió, correspondia, em 2022, a 80% da população metropolitana, de acordo com o Censo Demográfico de 2022. Além disso, os municípios mais relevantes – assim entendidos sob a perspectiva de integração dos sistemas, tendo em vista o fato de serem os municípios mais populosos, mais conurbados e com propostas para o TPC-MAC – quais sejam Maceió, Rio Largo e Satuba (“Municípios Relevantes”), concentram cerca 1.076.121 (um milhão, setenta e seis mil, cento e vinte e um) habitantes, o que representa, aproximadamente, 90% da população metropolitana. O município de Marechal Deodoro e de Atalaia possuem população acima de 30 mil, enquanto os demais municípios têm população abaixo de 30 mil.

2.1.1.1.2 Criação da RMM

A RMM foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 18, de 19 de novembro de 1998 (“LC nº 19/98”), com fundamento no art. 25, § 3º da Constituição Federal da República de 1988¹. Inicialmente, a RMM era composta por 11 municípios, quais sejam: Maceió, Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Marechal Deodoro, Messias, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba, nos termos do art. 1º da referida lei. Atualmente, conta com um total de 13 municípios, com mais 2 municípios inseridos na RMM, a partir da Leis Complementares nº 38/2013 e nº 40/2014: respectivamente, Atalaia e Murici. Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 50, de 15 de outubro de 2019 (“LC nº 50/2019”) remodelou a RMM, adequando-a ao Estatuto da Metrópole, e atualizando as funções públicas de interesse comum (“FPICs”) da RMM.

¹ **Art. 25, §3º** - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Conforme disposto na LC nº 50/2019, a RMM pode ser ampliada, desde que verificados os requisitos básicos na influência do município no âmbito metropolitano, dispostos em seu art. 3º: (i) evidência ou tendência de conurbação; (ii) necessidade de organização, planejamento e execução de FPICs; e (iii) existência de relação de integração funcional de natureza socioeconômica, socioambiental ou de serviços.

O art. 3º, V da LC nº 50/2019 define as FPICs no âmbito da RMM como sendo as atividades relativas a (i) planejamento, global ou setorial, das questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais, inclusive referente aos serviços públicos de interesse comum; (ii) organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos de interesse comum; (iii) financiamento da implantação, operação e manutenção de obras e serviços; (iv) também sua remuneração e recuperação de custos; e (v) supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana. Os campos de atuação em que serão exercidas essas funções estão dispostos no art. 4º da LC nº 50/2019 e, no âmbito da mobilidade urbana, encontra-se, nos incisos I e II do mesmo art. 4º. Vejamos:

“I – no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os municípios da RMM, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;

II – no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da RMM”.

2.1.1.1.3 Estruturas Governamentais

A LC nº 50/2019 institui e disciplina o Sistema Gestor Metropolitano (“SGM”) como a estrutura de governança interfederativa da RMM, de modo a integrar a organização, o planejamento e a atuação de cada ente na RMM.

A governança interfederativa, representada pelo SGM, deve respeitar o disposto no art. 5º, parágrafo único da LC nº 50/2019, segundo o qual, “*no planejamento, na organização e na execução das funções públicas de interesse comum, os órgãos de gestão da RMM desenvolverão ações que repercutam além do âmbito municipal e que provoquem impacto no ambiente metropolitano*”. Para desempenhar suas funções, a estrutura do SGM é composta por quatro entidades, conforme descrito no caput do art. 5º da LC nº 50/2019, quais sejam:

- (i) Assembleia Metropolitana, a instância colegiada deliberativa do SGM, com representação do Estado, dos municípios e da sociedade civil;

(ii) Conselho de Desenvolvimento Metropolitana (“CDM”), a instância executiva do SGM, com representantes dos poderes executivos do Estado de Alagoas e dos municípios;

(iii) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (“FAPEAL”), organização pública com funções técnico-consultivas; e

(iv) Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió (“FUNDERM”), descrito como fundo orçamentário especial, a ser instituído em legislação específica, e que proverá recursos para o planejamento integrado e execução das FPICs da RMM. 2.1.1.2 Órgãos Deliberativos e Consultivos.

2.1.1.2.1 Assembleia Metropolitana

A Assembleia Metropolitana foi criada a partir do art. 8º da LC 50 nº 2019, e alterada pela Lei Complementar nº 56, de 9 de junho de 2022 (“LC nº 56/2022”)². O referido órgão desempenha o papel de instância colegiada deliberativa da RMM, sendo atualmente composto por representante do Poder Executivo estadual de Alagoas – cujo voto possui peso 50 (cinquenta) nas deliberações da assembleia, e do Poder Executivo municipal de cada um dos municípios integrantes da RMM³, cujos votos têm peso conjunto de 50 (cinquenta).

Por meio da Portaria SEPLAG nº 11.802/2019, da Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio (“SEPLAG”), ficaram definidos os seguintes pesos para os votos dos representantes das Prefeituras dos Municípios integrantes da RMM, no âmbito da Assembleia Metropolitana:

² Essa alteração resultou da decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (“STF”), em maio de 2022, no âmbito do julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6573 e 6911, que declarou inconstitucionais dos arts. 8º e 14 da LC nº 50/2019, por entender que concentravam no Estado de Alagoas o poder decisório nas instâncias deliberativas e executivas da RMM, resultando na violação da autonomia dos municípios envolvidos. O STF, no entanto, modulou os efeitos da decisão para que passe a valer em 24 meses, período em que o legislativo estadual deveria reapreciar desenho institucional da RMM. Dessa forma, a LC nº 56/2022 alterou os arts. 8º e 14 da LC nº 40/2019, de modo a atender à decisão do STF, conferindo a estrutura atual da Assembleia Metropolitana e do CDM.

³ O peso do voto de cada Prefeito integrante da Assembleia Metropolitana será estabelecido em Portaria da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG, proporcionalmente ao tamanho da população de cada Município, assegurado o peso mínimo de 1 (um) e o peso máximo de 13 (treze). Os pesos dos votos dos Municípios integrantes da Assembleia Metropolitana deverão ser atualizados periodicamente, conforme dados demográficos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

- Atalaia: peso 3,80% (três vírgula oitenta por cento);
- Barra de Santo Antônio: peso 1,28% (um vírgula vinte e oito por cento);
- Barra de São Miguel: peso 1,00% (um por cento);
- Coqueiro Seco: peso 1,00% (um por cento);
- Maceió: 13,00% (treze por cento);
- Marechal Deodoro: 4,18% (quatro vírgula dezoito por cento);
- Messias: 1,44% (um vírgula quarenta e quatro por cento);
- Murici: 2,27% (dois vírgula vinte e sete por cento);
- Paripueira: 1,06% (um vírgula zero seis por cento);
- Pilar: 2,82% (dois vírgula oitenta e dois por cento);
- Rio Largo: 6,04% (seis vírgula zero quatro por cento);
- Santa Luzia do Norte: 1,00% (um por cento); e
- Satuba: 1,11% (um vírgula onze por cento).

Além disso, há cadeiras para 2 (dois) representantes da sociedade civil, sem direito a voto, indicados pelo Estado.

A presidência da Assembleia Metropolitana é reservada ao Governador do Estado ou a representante por ele indicado. Vale notar que a Assembleia Metropolitana é composta pela Mesa da Assembleia e pelo Plenário.

Nos termos do art. 11 da LC nº 50/2019, e do Regimento interno da Assembleia Metropolitana, este órgão reunir-se-á ordinariamente, independentemente de convocação, uma vez por ano, na última segunda-feira do mês de janeiro. Além disso, a Assembleia Metropolitana poderá reunir-se extraordinariamente, mediante convocação: (i) de seu Presidente; (ii) requisitada por pelo menos 7 (sete) dos 13 (treze) Prefeitos dos Municípios integrantes da RMM; (iii) do Governador do Estado; ou (iv) de representante da Assembleia Legislativa de Alagoas.

A Assembleia Metropolitana possui diversas competências, sendo elas:

- (i) definir as macrodiretrizes do planejamento global da RMM, que deverão orientar a elaboração e revisão periódica do plano de desenvolvimento urbano integrado (“PDUI”);
- (ii) definir os critérios de realização de audiências públicas nos Municípios integrantes da RMM para elaboração, acompanhamento e avaliação do PDUI, conforme art. 12 da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;
- (iii) aprovar o PDUI e suas posteriores revisões, observado o disposto no art. 11 da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;
- (iv) aprovar planos e programas setoriais no âmbito metropolitano;

- (v) definir diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos, nos termos do art. 12, §1º da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;
- (vi) definir critérios de articulação e parceria entre os entes federativos para exercício compartilhado das funções públicas de interesse comum;
- (vii) definir normas, padrões e critérios para assegurar o controle urbano e a manutenção da qualidade ambiental na execução das funções públicas de interesse comum;
- (viii) aprovar o relatório anual de execução do PDUI, cuja elaboração será viabilizada pela FAPEAL;
- (ix) articular junto ao Ministério Público o acompanhamento da elaboração e execução do PDUI, nos termos do art. 12, §2º, III da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;
- (x) fixar diretrizes e prioridades para a utilização dos recursos do FUNDERM;
- (ix) elaborar o seu Regimento Interno e aprovar as alterações subsequentes que se fizerem necessárias;
- (xii) constituir, quando necessário, grupos de trabalho e câmaras temáticas para tratar das funções públicas de interesse comum, para os quais poderão ser convidados membros externos à Assembleia Metropolitana; e
- (xiii) decidir sobre a participação de Municípios não integrantes da RMM no planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, quando envolvidos ou diretamente afetados por decisões relativas ao exercício de tais funções, nos termos do art. 13 da Lei Complementar Estadual nº 50, de 15 de outubro de 2019.

A Assembleia Metropolitana já realizou algumas reuniões, tendo deliberado sobre aspectos regimentais e procedimentais, como a aprovação de seu regimento interno (Resolução AM nº 01/2019) e eleição de membro (Resolução AM nº 02/2019). Adicionalmente, outros assuntos relevantes para a RMM e suas FPICs foram deliberados pela Assembleia Metropolitana, a exemplo do estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento do Plano de Trabalho para elaboração Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMM (Resolução AM nº 03/2019), além de diversas decisões relacionadas aos serviços de saneamento básico na RMM, a saber:

- (i) Estabelecimento do serviço público de saneamento básico como prioridade para as ações da Assembleia Metropolitana (Resolução AM nº 04/2019);

(ii) Aprovação do Plano Regional de Saneamento Básico-PRSB da RMM (Resolução AM nº 05/2019);

(iii) Alteração da Resolução nº5/2019, para prever a destinação da outorga, no âmbito da Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário na RMM (Resolução AM nº 01/2020); e

(iv) Regulamentação da forma de rateio dos valores auferidos a título de outorga na Concessão dos Serviços Públicos de Fornecimento de Água Esgotamento Sanitário (Resolução AM nº 01/2022).

Não foram identificadas outras reuniões da Assembleia Metropolitana, e, a par das deliberações listadas acima, não há deliberações sobre outros aspectos da RMM ou outras FPICs, incluindo o setor de mobilidade urbana e transporte coletivo de passageiros na RMM. Assim, importante notar que, salvo no que respeita à prestação dos serviços de saneamento básico na RMM, a densidade normativa da Assembleia Metropolitana é baixa, com pouco engajamento e atuação da entidade.

2.1.1.2.2 Conselho de Desenvolvimento Metropolitano

O CDM é a instância executiva do SGM. O art. 14 a LC nº 50/2019, conforme alterado pela LC nº 56/2022, prevê a seguinte composição do CDM:

- 1 (um) representante do Poder Executivo estadual, podendo ser o Chefe do Poder Executivo Estadual, ou pelo Vice-Governador, ou ainda, por 1 (um) representante do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado;
- prefeitos dos 13 (treze) Municípios integrantes da RMM;
- 2 (dois) representantes da sociedade civil.

Assim como na Assembleia Metropolitana, o representante do Poder Executivo estadual possui voto com peso 50 (cinquenta), enquanto os prefeitos possuem peso conjunto 50 (cinquenta)⁴, e os membros da sociedade civil, indicados pelo Estado, não possuem direito a voto.

⁴ O peso do voto de cada Prefeito integrante do CDM será estabelecido em Portaria da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG, proporcionalmente ao tamanho da população de cada Município, assegurado o peso mínimo de 1 (um) e o peso máximo de 13 (treze). Os pesos dos votos dos Municípios integrantes da Assembleia Metropolitana deverão ser atualizados periodicamente, conforme dados demográficos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Por meio da Portaria SEPLAG nº 11.803/2019, da SEPLAG, ficaram definidos os seguintes pesos para os votos dos representantes das Prefeituras dos Municípios integrantes da RMM, no âmbito do CDM:

- Atalaia: peso 3,47% (três vírgula quarenta e sete por cento);
- Barra de Santo Antônio: peso 1,17% (um vírgula dezessete por cento);
- Barra de São Miguel: peso 1,00% (um por cento);
- Coqueiro Seco: peso 1,00% (um por cento);
- Maceió: 15,00% (quinze por cento);
- Marechal Deodoro: 3,82% (três vírgula oitenta e dois por cento);
- Messias: 1,31% (um vírgula trinta e um por cento);
- Murici: 2,08% (dois vírgula zero oito por cento);
- Paripueira: 1,00% (um por cento);
- Pilar: 2,59% (dois vírgula cinquenta e nove por cento);
- Rio Largo: 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento);
- Santa Luzia do Norte: 1,00% (um por cento);
- Satuba: 1,02% (um vírgula zero dois por cento).

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano reunir-se-á ordinariamente 1 (uma) vez por ano, na primeira segunda-feira do mês de abril.

O CDM é composto por Plenário e Mesa do Conselho, funcionando nos termos de seu Regimento Interno, aprovado pela maioria de seus membros, o qual deverá dispor, entre outras matérias, sobre a composição e forma de eleição da Mesa do Conselho.

São atribuições do CDM, de acordo com o art. 16 da LC nº 50/2019:

- (i) orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum;*
- (ii) tomar as providências para a devida implementação do PDU e dos demais planos e programas setoriais no âmbito metropolitano;*
- (iii) deliberar pela delegação de serviços públicos de interesse comum, inclusive por meio de concessões comuns, parcerias público-privadas e contratos de programa;*
- (iv) deliberar a respeito do modelo de gestão associada de serviços públicos de interesse comum, inclusive por meio da celebração de convênios de cooperação e consórcios públicos com o Estado e/ou Municípios integrantes da RMM, bem como de outros instrumentos, acordos ou parcerias público-privadas com pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas ou sociedades de economia mista, universidades e fundações;*
- (v) deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes e definir critérios de aporte de recursos pelos entes federativos destinados à execução das funções públicas de interesse comum;*
- (vi) acompanhar o desembolso de recursos oriundos de empréstimos, financiamentos, doações, convênios ou contrapartidas na execução das funções públicas de interesse comum;*

- (vii) propor critérios de compensação financeira aos entes federativos integrantes da RMM que suportarem ônus decorrentes da preservação ambiental ou da execução de funções públicas de interesse comum;*
- (viii) aprovar o cronograma de desembolso dos recursos FUNDERM, bem como sua prestação anual de contas;*
- (ix) estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos;*
- (x) constituir, quando necessário, grupos de trabalho e câmaras temáticas para tratar das funções públicas de interesse comum, para os quais poderão ser convidados membros externos ao CDM; e*
- (xi) elaborar o seu Regimento Interno e aprovar as alterações subseqüentes que se fizerem necessárias.*

O CDM já realizou algumas reuniões, tendo deliberado sobre aspectos regimentais e procedimentais, como a aprovação de seu regimento interno (Resolução CDM nº 01/2019) e eleição de membro (Resolução CDM nº 02/2019). Adicionalmente, outros assuntos relevantes para a RMM e suas FPICs foram deliberados pelo CDM, embora relacionados apenas à prestação regionalizadas dos serviços de saneamento básico na RMM, por meio de gestão associada entre os entes federativos da RMM. Nesse sentido, o CDM deliberou sobre o protocolo de intenções sobre a gestão associada dos serviços de saneamento básico da RMM (Resolução CDM nº 3/2019) e autorizou a celebração (e respectivo aditamento) do convênio de cooperação entre a RMM e o Estado de Alagoas para a gestão associada do serviço público de saneamento básico da RMM (Resoluções CDM nº 4/2019 e 1/2020))

Não foram identificadas outras reuniões do CDM, e, a par das deliberações listadas acima, não há deliberações sobre outros aspectos da RMM ou outras FPICs, incluindo o setor de mobilidade urbana e transporte coletivo de passageiros na RMM. Assim, importante notar que, salvo no que respeita ao setor de saneamento básico, a densidade normativa do CDM é baixa, com pouco engajamento e atuação da entidade.

2.1.1.2.3 Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – FAPEAL é uma fundação de direito público, criada pela Lei Complementar 05, de 27 de setembro de 1990, e reestruturada pela Lei Complementar nº 20, de 04 de abril de 2002, que tem por finalidades, dentre outros, o amparo à pesquisa científica e tecnológica no Estado de Alagoas. Nos termos do art. 17 da LC nº 50/2019, a FAPEAL será a entidade técnico-consultiva do SGM e terá as seguintes atribuições:

- “(i) viabilizar a elaboração do PDUI para apreciação do CDM;*
- (ii) fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas a respeito das dinâmicas socioeconômicas que caracterizam a RMM;*

(iii) estabelecer canais de articulação sistêmica, provocando a integração entre os municípios metropolitanos, visando à elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento municipal;

(iv) viabilizar a formação de grupos de assessoramento técnico aos Municípios na elaboração e implementação das políticas previstas no PDUI;

(v) apoiar e fomentar a organização de uma base de dados sobre a realidade urbana e metropolitana, estruturando um sistema de informações para o acompanhamento e monitoramento das políticas;

VI – apoiar a articulação dos municípios metropolitanos com órgãos ou entidades nacionais e internacionais para a promoção das ações de planejamento e/ou gestão integrada;

VII – propor normas, diretrizes e critérios para assegurar a compatibilidade dos planos diretores dos Municípios integrantes da RMM e dos planos setoriais dos organismos do Estado com o PDUI no tocante às funções públicas de interesse comum;

VIII – articular-se com os Municípios integrantes da RMM, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e a cumprimento de funções públicas de interesse comum;

IX – viabilizar o suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho de Desenvolvimento Metropolitano; e

X – estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na sua área de atuação”.

No entanto, não foi possível identificar, nos canais públicos de acesso à informação, a efetiva atuação da FAPEAL.

2.1.1.2.4 Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió

O art. 18 da LC nº 50/2019 estabelece que Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió – FUNDERM, será instituído em legislação específica, na forma de fundo orçamentário especial, e proverá recursos para o planejamento integrado e execução das FPICs da RMM. Entretanto, não foi possível identificar a lei específica que criou o FUNDERM.

Nos termos da LC nº 50/2019, compete à Assembleia Metropolitana fixar diretrizes e prioridades para a utilização dos recursos do FUNDERM. Por sua vez, cabe ao CDM aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do FUNDERM, bem como sua prestação de contas.

2.1.2 Gestão e governança do transporte público coletivo

Em nível estadual, a rede integrada de infraestrutura e mobilidade é gerida pela Secretaria de Estado de Transporte e Desenvolvimento Urbano (“SETRAND”), órgão responsável pelo sistema de transporte e mobilidade, e pela Secretaria de Estado de Governo (“SEGOV”), órgão responsável pelo sistema de infraestrutura e mobilidade da RMM. Tais secretarias compõem a Administração

Direta do Estado de Alagoas, cujas competências foram previstas na Lei Delegada nº 48, de 30 de dezembro de 2022, que institui o modelo de gestão da administração pública estadual do poder executivo, a saber:

“Art 10. O Poder Executivo adotará o modelo da transversalidade, com ênfase nas diretrizes estratégicas do Governo, e atuará na gestão sistêmica de programas, projetos e processos, por intermédio da integração das seguintes redes temáticas: (...)

i) Rede Integrada de Infraestrutura e Mobilidade:

I – Sistema de Transporte e Mobilidade, coordenado pela Secretaria de Estado de Transporte e Desenvolvimento Urbano – SETRAND; (...)

V – Sistema de Desenvolvimento Urbano, coordenado pela SETRAND;

A SETRAND foi criada pela Lei Delegada nº 45, de 31 de março de 2015 (“Lei da SETRAND”), passando a avocar partes das competências da Secretaria de Infraestrutura (“SEINFRA”) relacionadas a políticas e obras públicas de transporte e desenvolvimento urbano. Adicionalmente, a SETRAND passou a ser integrada pelo Departamento de Estradas de Rodagem (“DER”) e pelo Conselho Estadual de Transporte.

As políticas públicas de transporte e desenvolvimento urbano de responsabilidade da SETRAND consistem em políticas públicas de interesse comum da RMM. Cabe à SETRAND, portanto, estabelecer a disciplina para concretização de políticas públicas de interesse comum previsto no Estatuto da Metrópole e nas Leis Complementares que criaram as regiões metropolitanas do Estado de Alagoas.

No entanto, não foi possível identificar, na regulação estadual disponível em meios públicos, uma política aplicável especificamente em relação ao sistema de transporte público de passageiros da RMM, e tampouco o exercício das funções das entidades de governança interfederativa em relação aos serviços de transporte. Adicionalmente, não identificamos nenhum instrumento de delegação e compartilhamento das competências para gestão do transporte coletivo por parte dos municípios e do Estado por meio de gestão associada ou a qualquer título.

Diferentemente do setor de transporte, vale notar que, para o setor de saneamento, por exemplo, existe convênio de cooperação entre o Estado de Alagoas e a RMM, formalizando o compartilhamento de competências entre o Estado e os municípios, e legitimando a delegação atividade regulatória exercida pelo Estado. Nesse aspecto, o CDM aprovou o protocolo de intenções sobre a gestão associada do serviço público do saneamento básico no âmbito da RMM (Resolução CDM nº 3, de 05 de novembro de 2019), e autorizou a celebração do convênio de cooperação entre a RMM, o Estado de Alagoas e a Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas – ARSAL, para gestão associada do serviço público de saneamento básico no âmbito da RMM (Resolução CDM nº 4, de 05 de novembro de 2019). Não identificamos a mesma estrutura conferida

ao saneamento básico no âmbito da RMM de compartilhamento de competências para organizar e gerir os serviços, em relação ao transporte público de passageiros na RMM.

2.1.2.1. Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas

Criada por meio da Lei nº 6.277, de 20 de setembro de 2001, e recentemente reestruturada por meio da Lei 9.439, de 27 de dezembro de 2024 ("Lei da ARSAL"), a Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas ("ARSAL") consiste em autarquia sob regime especial, vinculada ao Gabinete Civil.

De acordo com a Lei da ARSAL, a ARSAL possui competências abrangentes, atuando na área dos transportes. Suas principais responsabilidades incluem promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos delegados; proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; estabelecer critérios de reajuste e revisão de tarifas para os serviços públicos delegados, que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e termos de permissões de serviços públicos; promover a estabilidade nas relações entre o poder concedente, entidades reguladas e usuários; estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado quanto à definição das políticas de investimento; e estimular a livre, ampla e justa competição entre as entidades reguladas.

Detendo competência de regulação de todos os serviços delegados pelo Estado de Alagoas (art. 3º da Lei da ARSAL), a atividade da ARSAL deve ser exercida, em especial, na área de transportes metropolitanos. Nesse sentido, a ARSAL ressaltou expressamente a sua competência para regulação dos serviços de transporte convencional⁵ e complementar⁶ rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Alagoas, na forma do art. 3º do Decreto nº 40.182, de 14 de abril de 2015 ("Regulamento Unificado do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros"), que dispôs que compete à ARSAL "*editar atos normativos necessários, por meio de Resolução e Portaria da Diretoria Colegiada, para aprovar ou alterar os regulamentos do Serviço Convencional e*

⁵ Nos termos da Resolução ARSAL nº 15, de 02 de setembro de 2016, o serviço convencional de transporte é definido como: "serviço público regular e contínuo de transporte de passageiros em veículos que percorram linhas situadas entre pontos perfeitamente delimitados segundo itinerários, seccionamentos e horários, previamente estabelecidos, pagamento individual de passagens determinadas pela ARSAL, operados por veículos com características de Ônibus, para uso exclusivo de passageiros ou para transporte de mercadorias e passageiros, por meio da exploração mediante concessão ou autorização".

⁶ Nos termos da Resolução ARSAL nº 15, de 02 de setembro de 2016, o serviço complementar de transporte é definido como: "serviço público regular e contínuo de transporte de passageiros em veículos que percorram linhas situadas entre pontos perfeitamente delimitados segundo itinerários, seccionamentos e horários, previamente estabelecidos, pagamento individual de passagens determinadas pela ARSAL, operados por veículos com características de Ônibus ou Microônibus, para uso exclusivo de passageiros ou para transporte de mercadorias e passageiros, por meio da exploração, mediante permissão ou autorização, onerosas, em caráter individual e intransferível".

Complementar do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Alagoas ou resolver os casos omissos”.

Adicionalmente, o Decreto nº 4.086, de 12 de dezembro de 2008, estabeleceu que cabe à ARSAL as competências para organizar, coordenar, regular e fiscalizar os serviços de transporte intermunicipal de passageiros, cabendo-lhe, inclusive para processar e julgar licitação para delegação de concessão e permissão desses serviços.

Dessa forma, a ARSAL também assumiu a incumbência de promover licitações de contratos de concessão e permissão e de figurar como poder concedente no âmbito dos contratos para a prestação dos serviços de transporte público intermunicipal convencional e complementar.

No mesmo sentido, a Resolução ARSAL nº 15/2016 dispõe, em seu art. 2º, que a ARSAL é responsável pela organização, coordenação, regulação e fiscalização do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, observando as seguintes atribuições básicas:

- regulação econômica dos serviços públicos delegados, mediante a proposição de parâmetros tarifários que reflitam o mercado e os custos reais de produção, de modo a, concomitantemente, incentivar os investimentos privados e propiciar a razoabilidade e modicidade das tarifas aos usuários;
- regulação técnica e controle dos padrões de qualidade, fazendo cumprir os critérios tecnológicos e normas qualitativas, conforme estabelecidos em contrato de concessão, termo de permissão, Lei ou pelos órgãos competentes, de forma a garantir a continuidade, segurança e confiabilidade da prestação de serviço público; e
- atendimento ao usuário, compreendendo o recebimento, processamento e provimento de reclamações relacionadas com a prestação de serviços públicos delegados.

3 Apêndice II – Aspectos Jurídico e Regulatório

3.1 Anexos relativos aos aspectos jurídicos

3.2 Normas, diretrizes e planos metropolitanos

3.1.1 Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (“PNMU”), que passou a exigir que os municípios com mais de 20.000 habitantes, que façam parte de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas elaborem e aprovem seus planos de mobilidade urbana⁷.

Assim, tornou-se necessária a elaboração, por esses municípios, de seus respectivos planos de mobilidade urbana, voltados a viabilizar o planejamento e crescimento das cidades de forma ordenada. Também ficou estabelecido que os planos devem priorizar os meios de transporte não motorizados e os serviços de transporte público coletivo, além de se orientarem para a integração entre os modos e serviços de transporte urbano⁸, bem como para a garantia de sustentabilidade econômica do TPC de passageiros, preservando a continuidade, universalidade e a modicidade tarifária dos serviços.

São os objetivos da PNMU a redução de desigualdades e a promoção da inclusão social e do acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, promovendo a melhora das condições de acessibilidade e mobilidade urbana nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas⁹. Nesse sentido, é atribuição da União o fomento e implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, estimulando, ainda, ações coordenadas e integradas entre municípios e estados destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana¹⁰.

⁷ Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

§ 1º Ficam obrigados a elaborar e a aprovar Plano de Mobilidade Urbana os Municípios: (Redação dada pela Lei nº 14.000, de 2020)

I - com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020)

⁸ Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

⁹ Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

¹⁰ Art. 16. São atribuições da União:

IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas

3.1.2 Estatuto da Metrópole

Por meio da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, modificada pela Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, e pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, foi instituído o Estatuto da Metrópole (“Estatuto da Metrópole”), que estabeleceu diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, as FPICs, em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, bem como normas gerais para os planos de desenvolvimento urbano integrado (“PDUIs”) e outros instrumentos de governança interfederativa.

Importa destacar que o Estatuto da Metrópole prevê que, para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena. Para atingir a gestão plena, descrito no art. 2º, inciso III do Estatuto da Metrópole, são requisitos: (i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; (ii) estrutura de governança interfederativa própria; e (iii) plano de desenvolvimento urbano aprovado mediante lei estadual.

3.1.3 Função Pública de Interesse Comum na RMM

As FPICs no âmbito metropolitano devem ser entendidas como política pública ou ação inviável de ser realizada por um município isolado ou que cause impacto em municípios limítrofes. Dessa forma, as FPICs da RMM que devem ser exercidas em função da mobilidade urbana são, conforme disposto no art. 4º da LC nº 50/2019¹¹: (i) no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente

idades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.

¹¹ Art. 4º As funções públicas de interesse comum a que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei Complementar, passíveis de atuação do Sistema Gestor Metropolitano, serão exercidas em campos de atuação, tais como:

I – no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os municípios da RMM, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;

II – no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da RMM;

III – nas funções relacionadas com a defesa contra sinistros e a defesa civil;

IV – no saneamento básico:

a) o serviço de esgotamento sanitário, compreendendo as atividades de coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas, bem como a disponibilização das infraestruturas necessárias à execução dessas atividades;

b) o serviço de abastecimento de água, compreendendo as atividades de captação, adução de água bruta, tratamento, adução de água tratada, retenção e distribuição de água tratada nos municípios inseridos na RMM, bem como a disponibilização das infraestruturas necessárias à execução dessas atividades;

c) a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais;

d) a macrodrenagem de águas pluviais; e

e) a destinação final dos resíduos urbanos.

V – no ordenamento do território metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;

VI – no aproveitamento dos recursos hídricos, as ações voltadas para:

a) garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas; e

ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os municípios da RMM, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos; (ii) no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da RMM. Não obstante as disposições da lei, outras FPICs podem ser incluídas aos campos de atuação, considerando que a LC nº 50/2019 estabeleceu um rol não exaustivo de FPICs da RMM.

3.1.4 Plano Diretor de Transportes Urbano da RMM

Em 1982, foi publicado Plano Diretor de Transportes Urbanos (“PDTU”) do município de Maceió, resultado de estudos capitaneados pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (“GEIPOT”). Embora haja referências ao PDTU, não foi possível localizar referido plano disponível para consulta em meios públicos. De todo modo, considerando a data anterior à instituição da própria RMM, seria necessário no mínimo, atualizá-lo, ou elaborar um novo plano de mobilidade urbana da RMM, de modo a considerar a própria RMM, bem como todos os municípios que compõem a RMM e seus aspectos principais.

3.1.5 PDUI da RMM

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMM (“PDUI/RMM”), conforme consta do seu portal eletrônico¹², ainda não foi instituído como lei estadual. Sua elaboração foi iniciada, e tem sido coordenada pela FAPEAL e a Universidade Federal de Alagoas (“UFAL”).

Vale ressaltar que a Assembleia Metropolitana, em reunião realizada em 4 de novembro de 2019, deliberou e aprovou Diretrizes do Plano de Trabalho para elaboração do PDUI/RMM, com base nos subsídios oferecidos pela equipe técnica da SEPLAG. Tal deliberação foi formalizada por meio da Resolução nº 03/AM, de 04 de novembro de 2019, que aprovou as diretrizes expostas pela

b) compensação aos municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos.

VII – na definição de prioridades para oferta de gás canalizado;

VIII – na cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;

IX – no gerenciamento de conflitos ambientais;

X – na habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação;

XI – na educação, a distribuição territorial da rede de ensino;

XII – no sistema de saúde, a distribuição territorial da rede de atendimento;

XIII – no desenvolvimento socioeconômico, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da RMM; e

XIV – no abastecimento alimentar, diretrizes de armazenamento e distribuição logística.

§ 1º Presume-se a existência de interesse comum na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios integrantes da RMM.

§ 2º O exercício das funções públicas de interesse comum, referentes aos serviços públicos e atividades executadas nos municípios integrantes da RMM, poderá ser objeto de convênios ou outros instrumentos com pessoas jurídicas de direito público e com empresas públicas ou sociedades de economia mista, universidades e suas fundações.

¹² Disponível em: <https://regiaometropolitana.al.gov.br/pdui/>.

SEPLAG, e solicitou ao Estado de Alagoas que apresente Plano de Trabalho de construção do PDUI para a Assembleia Metropolitana em até 4 meses.

Posteriormente, como resultado dos esforços da FAPEAL e da UFAL, a minuta do PDUI/RMM foi elaborada e formatada como um projeto de lei, cujo próximo passo é a submissão ao Poder Legislativo Estadual para início da tramitação. Embora o texto final do projeto de lei que instituirá o PDUI/RMM não tenha iniciado sua tramitação, o plano já foi objeto de discussão e audiência pública no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, envolvendo a participação pública.

Os estudos que fundamentaram a elaboração do PDUI/RMM estabeleceram diretrizes estratégicas, consistentes em objetivos a serem atingidos no que tange à priorização e ao direcionamento das ações públicas metropolitanas e aos respectivos financiamentos público e privado.

Assim, as diretrizes estratégicas do Eixo Mobilidade Urbana constantes dos estudos que embasaram o PDUI/RMM em seu estágio atual, e que merecem destaque no referido plano, são as seguintes:

- Elaborar um Plano de Mobilidade Metropolitana da RMM, prevendo um Sistema Intermodal de Transportes que promova a integração física, operacional, modal e tarifária do sistema de transporte metropolitano;
- Priorizar o transporte público de passageiros de média capacidade como indutor para o desenvolvimento socioeconômico;
- Implementar medidas de segurança viária para reduzir a violência no trânsito, incluindo a fiscalização de velocidade, a melhoria da infraestrutura e a promoção da segurança dos usuários das vias;
- Orientar os municípios, por meio de cooperação técnica e financeira interfederativa, para construção de seus Planos Municipais de Mobilidade Urbana incluindo a priorização de modais não-motorizados, mobilidade ativa e o transporte público coletivo;
- Estruturar o sistema de transporte de cargas na RMM, melhorando a logística e reduzindo a circulação de veículos de grande porte nas principais vias da metrópole e nos centros urbanos municipais; e
- Implementar medidas visando à redução da emissão de poluentes e dos impactos ambientais, promovendo incentivos e estímulos para práticas sustentáveis.

3.2 Normas dos Municípios Relevantes

3.2.1 Lei Orgânica do Município

3.2.1.1 Maceió

A Lei Orgânica do Município de Maceió estabelece, dentre o rol de competências do município (artigo 6º), a competência municipal para instituir, organizar e prestar, diretamente ou sob regime

de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, inclusive o de transportes urbanos que em caráter essencial. A concessão e permissão do serviço de transporte público, conforme artigo 18, deverá ser deliberada previamente pela Câmara Municipal de Maceió, inclusive para alterações e renovações.

Também é atribuído ao Município, em cooperação com a União e o Estado, a responsabilidade de promover atendimento aos núcleos residenciais com serviços adequados de transporte coletivo (artigo 7º).

A Lei Orgânica prevê, em seu artigo 56, a atuação de órgãos colegiados no assessoramento do Prefeito Municipal para o exercício de suas funções, instituindo os Conselhos Municipais, dentre os quais destaca-se o Conselho Municipal de Transportes Coletivos.

É possível observar que a Lei Orgânica do Município de Maceió destaca o transporte coletivo como um serviço público relevante, tendo ressaltado, em seu art. 100, o caráter essencial do serviço de transporte coletivo municipal. Nesse sentido, prevê-se que é possível a prestação direta pela municipalidade ou por meio de permissão, assegurando-se a participação da comunidade no planejamento e controle da execução dos serviços.

Por fim, ao tratar de impostos, a legislação dispõe que a fixação e a revisão ficam condicionadas à apreciação e aprovação da Câmara Municipal de Maceió (art. 100, §2), além da apreciação por parte do Conselho Municipal de Transportes Coletivos, para emissão de parecer sobre qualidade do serviço e poder aquisitivo da população.

A gratuidade nos serviços de transportes coletivos urbanos também é prevista na Lei Orgânica, assegurada para (i) portadores de deficiência, (ii) maiores de sessenta anos que percebam até dois salários-mínimos (iii) pracinhas, (iv) militares em serviço, (v) carteiros, quando em serviço e (vi) convocados pelo Poder Judiciário para exercer a função de jurado. Aos estudantes, é garantido a redução de 50% na tarifa do transporte.

Cabe destacar que, para a pessoa portadora de deficiência, a legislação estabelece a necessidade de adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo, visando integrá-los plenamente no convívio social (artigo 155).

3.2.1.2 Rio Largo

Ao observar a Lei Orgânica do Município de Rio Largo, sob a ótica de mobilidade urbana, identifica-se que o legislador estabeleceu como competências da municipalidade as atividades relacionadas à organização e prestação, *“diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”* (artigo 8º, inciso VI), cabendo exclusivamente a Câmara Municipal de Rio Largo o papel de apreciar tais atos,

iniciais ou de renovação, de concessão ou permissão de serviço de transporte coletivo (artigo 13, XII).

A Lei Orgânica estabelece algumas ressalvas para a instituição do serviço de transporte coletivo urbano, como a gratuidade para maiores de 65 anos e exigências de adaptações dos veículos para garantir adequado às pessoas portadoras de deficiências físicas ou sensoriais (artigo 91 e 90, respectivamente).

Ao tratar de receitas de repasses, a Lei Orgânica garante ao Município de Rio Largo, o repasse: da parcela de 25% do imposto Estadual sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal (artigo 59, III); e 25% da contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE - recolhidos da União pelo Estado, sendo obrigatoriamente destinado ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

3.2.1.3 Satuba

No Município de Satuba, a Lei Orgânica estabelece, no seu artigo 7º, as competências municipais, dentre as quais está a de *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços de o transporte coletivo urbano e inframunicipal, que terá caráter essencial* (art. 7º, VIII, “a”).

Nessa linha, tratando das diretrizes norteadoras da política urbana do Município de Satuba, destaque-se: (i) a adequação de gastos públicos aos objetivos de desenvolvimento urbanos, especialmente os relacionados ao sistema viário e de transportes (artigo 132, VI); aumento ao acesso a lotes mínimos, providos de infraestrutura básica, inclusive sistema de transporte coletivo.

Por fim, em relação ao serviço de transporte coletivo urbano e inframunicipal, o artigo 138 estabelece como princípios a serem observados: (i) segurança e bem-estar dos passageiros em geral e aos deficientes, (ii) Interação da zona rural com a urbana, (iii) administração democrática do sistema e meios de transporte, mediante participação comunitária no planejamento e fiscalização, (iv) tarifa social conforme critérios definidos na legislação municipal, (v) defesa do meio ambiente contra a poluição sonora e atmosférica e (vi) integração entre sistemas e meios de transportes e racionalização de itinerários.

3.2.2 Plano Diretor

3.2.2.1 Maceió

O Plano Diretor no Município de Maceió, instituído pela Lei 5.486 de 2005 (“Lei nº 5486/2005”), tem como premissa para sua fundamentação: (i) inclusão social mediante, entre outros fatores, a ampliação da oferta de infraestrutura urbana, transporte coletivo, serviços públicos para a população

de Maceió; (ii) prevalência do interesse coletivo sobre o individual; (iii) proteção ao meio ambiente e (iv) gestão integrada e compartilhada do desenvolvimento de Maceió.

Ademais, o Plano prevê como temas prioritários para o município de Maceió o Sistema Produtivo, Meio Ambiente, Mobilidade, Política Habitacional, Uso e Ocupação do Solo e Organização Institucional.

O Plano reserva uma sessão para tratar especificamente de mobilidade urbana, isto é, “direito de todos os cidadãos ao acesso aos espaços públicos em geral por meio de transporte coletivo, individual e de veículos de forma segura eficiente, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável”. Conforme artigo 76, a mobilidade deverá ser assegurada ao promover a organização do território municipal, bem como a compatibilidade com a região metropolitana.

O Sistema Municipal de Mobilidade é composto por (i) infraestrutura física do Sistema Municipal de Mobilidade; (ii) modalidades de transporte de Maceió; (iii) sistema institucional da mobilidade; e (iv) Plano Diretor de Transportes Urbanos (artigo 77).

Para nortear a atuação e implementação da mobilidade em Maceió, o Plano elencou diretrizes, dentre as quais, no âmbito de transporte coletivo de passageiros, destacam-se as seguintes: (i) prioridade aos pedestres, ao transporte coletivo e de massa e ao uso de bicicletas, não estimulando o uso de veículo motorizado particular; (ii) estruturação do transporte coletivo de passageiros para potencializar as funções urbanas e atender aos desejos e às necessidades de deslocamentos da população; (iii) desenvolvimento e diversificação dos meios de transporte municipal e intermunicipal para pessoas e cargas, com aproveitamento do potencial de infraestrutura ferroviária, hidroviária, rodoviária, aeroviária e cicloviária; (iv) articulação dos diversos sistemas de transporte coletivo por integração modal; promoção de tarifas condizentes com a capacidade de gastos da população, a partir do reestudo dos critérios para a gratuidade; e (v) garantia da participação da população nas discussões concernentes ao transporte urbano em Maceió.

O Sistema viário urbano, também regulado no presente Plano Diretor, em seu artigo 81, tem entre suas diretrizes específicas para infraestrutura física: (i) hierarquização, adequação e ampliação para melhorar a eficiência das funções urbanas e maior articulação entre os bairros da cidade; (ii) ampliação de interligação leste-oeste da cidade; (iii) estabelecimento de normas para implantação da infraestrutura da mobilidade, favorecendo os locais de paradas de transporte coletivo; e (iv) aplicação de instrumentos da política urbana, especialmente a operação urbana consorciada.

Especificamente sobre o sistema de transporte, o Plano Diretor prevê, em seu artigo 85, as diretrizes para a infraestrutura física, dentre as quais vale ressaltar: (i) o apoio aos órgãos e entidades federais responsáveis pelo sistema ferroviário, a diversificação dos meios de transporte coletivo de passageiros; (ii) a associação dos terminais de integração modal para passageiros à oferta de

estacionamento e atividades de comércio e serviços; (iii) o incentivo à ampliação do número de veículos dos transportes coletivos adaptados para os usuários portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida; e (iv) a melhoria na fiscalização do funcionamento do sistema de transporte.

Ainda sobre o sistema de transportes, o Plano elenca, no parágrafo único do artigo 85, os meios de implementação das diretrizes da infraestrutura física por meio do seguinte:

- I – implantação do sistema integrado de transporte público de passageiros;
- II – instalação de terminais intermodais junto as estações ferroviárias já existentes
- [...]
- III – implantação de sistemas cicloviário e hidroviário integrando municípios da Região Metropolitana;
- IV – estudo para a implantação de um sistema modal de média/ alta capacidade ao longo do vale do Reginaldo;
- V – estudo para a implantação de um sistema de transporte através de plano inclinado, interligando a planície ao tabuleiro e os diversos modais;
- VI – revisão dos critérios para implantação dos locais de paradas de ônibus
- [...]
- VII – estudo para reavaliação do modelo de concessão do transporte coletivo assegurando padrões de qualidade;
- VIII – modernização do sistema de cobrança, através de bilhetagem eletrônica;
- IX – implantação de um sistema eficiente de comunicação e informação ao usuário de transporte coletivo.”

O Sistema Institucional de Mobilidade, previsto no artigo 86, é responsável por implementar o planejamento e gestão da mobilidade, sendo formado por órgãos governamentais e instituições responsáveis pela infraestrutura e transporte na região metropolitana, concessionários do transporte municipal, bem como comissões técnicas. Tal sistema tem como diretrizes para seu funcionamento a gestão integrada dos institutos responsáveis pelo transporte, integração das entidades para planejamento conjunto das intervenções no sistema viário urbano, apoio à criação do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos, capacitação permanente dos técnicos do setor e adequação do quadro técnico municipal, bem como participação efetiva do Município nas decisões envolvendo o transporte aeroviário, ferroviário, rodoviário, hidroviário e cicloviário.

Outro ponto abordado pelo Plano Diretor, no artigo 88, é o Plano Diretor de Transportes Urbanos, o qual objetiva melhorar a gestão dos transportes e as condições de circulação e acessibilidade no Município de Maceió, priorizando os transportes coletivos. O Plano deverá ser implementado por todos órgão municipais e concessionários de transporte público, bem como deverá ser adequado ações, programas, planos e projetos municipais relacionados à mobilidade urbana (artigo 90).

O Plano Diretor de Transportes Urbanos, conforme artigo 89, deverá prever: (i) ações a serem implementadas para melhoria da qualidade do transporte coletivo no Município; (ii) critérios para qualificação dos equipamentos de suporte do transporte coletivo; (iii) prioridades para a implantação e melhoria nos terminais rodoviários e intermodais; (iv) ações específicas para melhoria das estradas vicinais, transporte rodoviário intramunicipal e intermunicipal, sistema hidroviário intramunicipal e intermunicipal; e (v) normas para qualificar o transporte lagunar; definição de hierarquia viária urbana e áreas destinadas a terminais intermodais e de integração.

Nada obstante, conforme destacamos anteriormente, não foi identificada a elaboração e publicação de PDTU pelo Município de Maceió, com data posterior ao PDTU elaborado pelo GEIPOT na década de 1980.

A legislação destaca planos, programas, campanhas e projetos nos quais o Plano Diretor de Transporte Urbanos se alinha. Os referidos planos tratam de adequação ou implantação de infraestrutura e organização, como qualificação de calçadas, ciclovias, terminais urbanos de transporte coletivo.

O sistema de transporte também é um tema relevante abarcado pela legislação ao promover a organização do Município em Zonas ou Macrozonas. Por fim, ao tratar de transporte hidroviário, o Plano diretor contempla a implementação de tal modal tanto para transporte de passageiros quanto de cargas, integrando com outros modais - como rodoviário e ferroviário - e com municípios da RMM.

O Plano Diretor de Maceió teve seu processo de revisão iniciado em 2015, com a elaboração de um diagnóstico físico-territorial¹³. Nada obstante, o novo plano diretor de Maceió ainda não foi aprovado, e encontra-se em fase de discussão. O referido projeto do novo plano prevê três macroestratégias de desenvolvimento territorial: adensamento e reabilitação, paisagem e meio ambiente, mobilidade e centralidade. Essas estratégias são baseadas em princípios norteadores como o resgate da memória, o fortalecimento das identidades, a reconexão do território a partir de sua geomorfologia, o melhor aproveitamento dos vazios urbanos, a conservação dos recursos naturais, a redução das desigualdades socioespaciais, a redistribuição dos serviços urbanos e o fortalecimento da economia local.

3.2.2.2 Rio Largo

Por meio da Lei Municipal nº 1.549 de 2009 (“Lei nº 1.549/2009”), foi instituído o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento no Município de Rio Largo. Visando ao desenvolvimento e à

¹³ Disponível em: <https://planodiretor.maceio.al.gov.br/pages/links.html>

melhoria de qualidade de vida, o artigo 3º da Lei nº 1.549/2009 elenca, entre os objetivos gerais principais, o de promover a universalização da mobilidade e acessibilidade urbana e rural, visando a integração de todo território municipal. Em alinhamento com os objetivos gerais, é também estratégia para o desenvolvimento sustentável de Rio Largo dinamizar a mobilidade urbana e a integração do território municipal (art 4º, IV).

Ao tratar especificamente de Mobilidade Urbana, o Plano Diretor de Rio Largo prevê, em seu art. 40, os objetivos da política de mobilidade a ser alcançado através de transporte de tração animal, rodoviário, ferroviário e aéreo, sendo estes: (i) melhorar a circulação e o transporte, dentro e fora do seu perímetro, (ii) incentivar a utilização do transporte coletivo, (iii) promover a interligação com as demais cidades da região e centros urbanos, (iv) promover melhor grau de acessibilidade e mobilidade da população de baixa renda, bem como às pessoas com deficiência e idosos e (v) proporcionar conforto e segurança.

Nessa perspectiva, com o intuito de melhorar a circulação de pessoas e produtos, são instituídas as seguintes diretrizes: (i) garantir o direito de ir e vir de todos; (ii) normatizar o transporte e o trânsito do Município, inclusive o de transporte público de passageiros; (iii) integrar o território municipal, internamente, com vias para o trânsito e o transporte e, externamente, através de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo; (iv) realizar estudos para promover um fluxo livre e rápidos de pessoas e transporte; garantir conservação e promover a instalação de infraestruturas como pontes e estradas; Integrar e interligar áreas urbanas e rurais; (v) fiscalizar a preservação da largura mínima das faixas legais de domínio das estradas municipais; e (vi) priorizar o transporte coletivo sobre o individual na ordenação do sistema viário municipal.

No que tange à gratuidade do transporte, a legislação assegura tal benefício aos idosos, crianças e pessoas com deficiência, para os quais também será oferecido transporte urbano adaptado no intuito de promover acessibilidade.

Por fim, versando sobre o uso e ocupação do solo urbano, é considerado como diretriz estimular o adensamento urbano nas proximidades da rede estrutural de transporte coletivo, para facilitar os deslocamentos da população, condicionando a intensidade de ocupação à capacidade de suporte do sistema viário.

3.2.2.3 Satuba

Em 2006, a Prefeitura Municipal de Satuba promulgou a Lei 328 (“L328/06”), instituindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para o Município. Considerando o viés de mobilidade urbana, pode-se identificar dentre os objetivos gerais do Plano, apresentados no artigo 3º, o de “*buscar a universalização da mobilidade e acessibilidade urbana e a integração de todo o território*

do Município”, o qual também é uma das estratégias de desenvolvimento, conforme inciso V, parágrafo único do mesmo artigo.

Ao tratar especificamente de mobilidade urbana e integração territorial, o artigo 40 estabelece que tal política tem como objetivo de melhora da circulação e o transporte municipal, incentivando o uso do transporte coletivo promover a interligação com as demais cidades da região e importantes centros urbanos regionais.

Com o intuito de integrar o Município com a otimização dos meios para circulação e equipamentos de suporte, o artigo 40 buscou viabilizar as seguintes medidas: (i) criar a secretaria municipal de transporte e trânsito; (ii) garantir a todos os munícipes o direito a mobilidade; (iii) implementar programa e normas de transporte e trânsito; (iv) integrar o território com a otimização dos meios para circulação; (v) implementar programa e estudos sobre objetivando o rápido e livre fluxo de pessoas e veículos; (vi) garantir conservação da infraestrutura a fim de reforçar a fluidez do trânsito de veículos, a segurança dos usuários e a qualidade ambiental; (vii) integrar e interligar as áreas urbanas e rurais; (viii) efetuar a sinalização para o transporte e trânsito; (ix) ordenar e adequar o transporte público de passageiros; (x) viabilizar alternativas para o transporte por meio da reestruturação e ampliação da malha viária existente; (xi) elaborar sistema viário municipal priorizando o transporte coletivo sobre o individual na ordenação do sistema viário; (xii) promover estudos no sentido de apoiar o uso do transporte ferroviário; (xiii) investir na frota de veículos municipal; e (xiv) implantar e fiscalizar a aplicação no município de programas e medidas desenvolvidos por entes públicos (União e Estado) e particulares para o atendimento das necessidades de transporte e trânsito no município.

A mobilidade urbana também está entre as diretrizes do uso e ocupação do solo urbano. No intuito de preservar a qualidade do meio ambiente, potencializar e redistribuir os benefícios gerados pelo processo de urbanização, deve-se estimular o adensamento nas proximidades da rede estrutural do transporte coletivo, favorecendo os deslocamentos da população, condicionando a intensidade de ocupação no lote urbano à capacidade de suporte do sistema viário.

O Plano estabelece medidas visando à inclusão e à acessibilidade de pessoas portadoras de necessidade especiais ou com mobilidade reduzida, população de baixa renda, idosos, crianças e adolescentes, como o apoio e incentivo aos projetos destinados a ampliar o acesso ao transporte coletivo.

Cabe destacar que ao tratar do uso e atividades urbanas, o artigo 60 desse diploma normativo estabelece como diretriz específica o controle da instalação de empreendimentos e atividades públicas e privadas que possam causar impacto sobre o ambiente urbano, o trânsito e o sistema de transporte.

3.2.3 Plano de mobilidade

3.2.3.1 Maceió

Conforme mencionado anteriormente no presente relatório, o PNMU é um instrumento de política de desenvolvimento urbano obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas elaborem e aprovem seus planos de mobilidade urbana.

No que tange Municípios abarcados na presente pesquisa, não foi possível identificar a publicação do Plano de Mobilidade Urbana municipal nos canais oficiais em meios oficiais, embora tenham sido identificados esforços do município de Maceió no intuito de instituir o referido Plano.

Nesse aspecto, em 2014, o Consórcio MLM – Metrô Leve Maceió, constituído pelas empresas ENCIBRA S.A. Estudos e Projetos de Engenharia, SISTRAN Engenharia Ltda. e HIGH TECH Consultants Ltda., prepararam estudos para a “Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, Projetos Básicos, Executivos e Operacionais para a Implantação da Rede de Veículos Leves sobre Trilhos no trecho Maceió - Centro / Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares no âmbito de Região Metropolitana de Maceió / AL”, objeto do contrato nº 44/2013 – CPL/AL, firmado em 31/10/2013 e com ordem de serviço em 31/10/2013. Nada obstante, referido estudo não culminou na publicação de uma lei que veiculasse o plano de mobilidade municipal.

Em paralelo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente de Maceió publicou, em maio de 2017, o Termo de Referência no intuito de definir um escopo e diretrizes básicas para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Maceió (“PLANMOB”).

Posteriormente, por meio da Lei nº 7.353, de 29 de março de 2023, ficou determinada a implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, cabendo à municipalidade mobilizar e discutir os variados aspectos com a sociedade, visando garantir a democratização da implementação do Plano. Referida lei designou o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana como órgão responsável pela implementação e elaboração do Plano de Mobilidade Urbana municipal.

Em que pese as iniciativas citadas, o Município de Maceió, até o momento, não publicou o plano municipal de mobilidade urbana, tendo descumprido o prazo determinado na LNMU¹⁴.

3.2.3.2 Rio Largo

Não foi identificada norma jurídica que tenha instituído o plano de mobilidade municipal, no âmbito do município de Rio Largo.

¹⁴ Disponível em: <https://midiaaete.com.br/maceio-nao-envia-plano-de-mobilidade-urbana-no-prazo-e-fica-impedida-de-receber-verbas-federais-para-segundo/>. Acesso em 27.11.2024.

3.2.3.3 Satuba

Não foi identificada norma jurídica que tenha instituído o plano de mobilidade municipal, no âmbito do município de Satuba.

3.3 Aspectos do arcabouço normativo (Metropolitano, Estadual ou Municipal) na gestão da mobilidade urbana sob os seguintes pontos de vista:

3.3.1 Urbanístico

A PNMU é orientada por diretrizes que tratam das questões urbanísticas e que tem incidência na mobilidade urbana. Dessa forma, em termos urbanísticos, a orientação da PNMU é guiada pelas seguintes diretrizes, previstas em seu art. 6º: (i) integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; (ii) mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; e (iii) incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes.

A LC nº 50/2019, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Maceió - RMM, no entanto, não dispõe de regras destinadas a tratar sobre aspectos urbanísticos da RMM. Os órgãos que compõem a estrutura de governança interfederativa da RMM, por sua vez, também não editaram normas ou deliberam sobre o tema. Desse modo, ainda que cada município tenha sua legislação urbanística local – que deve ser observada no desenvolvimento de projetos de mobilidade urbana metropolitanos –, é importante, no que tange à integração dos municípios integrantes RMM e ao desenvolvimento de projetos de mobilidade urbana estruturantes, que existam mecanismos de cooperação interfederativa compatíveis com as legislações municipais e capazes de endereçar harmonicamente aspectos urbanísticos importantes para a RMM.

Nesse sentido, vale destacar, a título de exemplo, que o Plano Diretor de Maceió, que dispõe de dispositivos que tangenciam a mobilidade urbana quando tratado sob o aspecto urbanístico da cidade. O art. 120 e seguintes do diploma, por exemplo, preveem a compartimentação territorial, que tem por objetivo delimitar espaços para qualificação dos usos que se pretende induzir ou restringir em cada área da cidade, a partir da divisão territorial mediante macrozoneamento, disciplina de uso do espaço público. Além disso, há a previsão dos instrumentos da política urbana municipal nos arts. 133 e seguintes do Plano Diretor de Maceió.

3.3.2 Institucional

Na mobilidade urbana da RMM, a SETRAND e a ARSAL figuram como as instituições mais relevantes, embora seus âmbitos de atuação sejam voltados mais especificamente ao nível estadual e ao transporte intermunicipal de maneira mais ampla. Desse modo, no âmbito normativo, importa destacar a Lei da SETRAND e a Lei da ARSAL, que tratam, especificamente das competências da SETRAND e da e da ARSAL. Os aspectos institucionais mais relevantes das referidas leis já foram analisados nos itens dedicados à SETRAND e à ARSAL acima, enquanto os aspectos institucionais dessas leis serão analisados com maior profundidade no item de diagnóstico das operações existentes.

3.3.3 Ambiental

No âmbito ambiental, a LC nº 50/2019 define, em seu art. 4º, que está entre as FPICs as atividades relativas ao planejamento ambiental “o ordenamento do território metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente” e “o gerenciamento de conflitos ambientais”. Além disso, o art. 6º da LC nº 50/2019 dispôs que o planejamento e a gestão metropolitana serão realizados através, dentre outros instrumentos, da compatibilização da legislação urbanística e ambiental e de normas, padrões e critérios relativos ao controle urbano e a manutenção da qualidade ambiental.

Para além da LC nº 50/2019, há outras normas estaduais ambientais diretamente relacionadas com a RMM que merecem destaque, quais sejam: (i) Lei nº 6.787, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a consolidação dos procedimentos adotados quanto ao licenciamento ambiental e sobre as infrações administrativas; (ii) Lei nº 6.651, de 22 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o ordenamento de uso do solo nas faixas de domínio das rodovias estaduais e em terrenos a elas subjacentes ; e (iii) Lei nº 6.061, de 26 de outubro de 1998, que proíbe a instalação de determinados empreendimentos e projetos em bacias de mananciais no estado de Alagoas.

De toda forma, na atual conjuntura jurídico-institucional, eventuais projetos de mobilidade urbana devem observar a legislação ambiental local aplicável à intervenção, com base nas diferentes competências dos entes federativos na matéria, seja estadual, municipal ou distrital.

O órgão estadual responsável pela execução da política estadual de meio ambiente é o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas (“IMA/AL”), criado pela Lei nº 4.986, de 16 de maio de 1988, alterada pela Lei Estadual nº 5.715, de 10 de julho de 1995.

A Lei Estadual nº 6.651, de 22 de dezembro de 2005 (“Lei nº 6.651/05”) dispõe sobre o licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. O art. 1º dessa Lei esclarece que

o objetivo do IMA/AL é de executar a política estadual de meio ambiente, tendo como objetivo exercer a função de proteção e conservação dos recursos naturais do Estado e atuar em pesquisas aplicadas às atividades do controle ambiental para o aproveitamento dos recursos naturais do Estado. O art. 2º classifica o IMA/AL como "detentor de poder de polícia administrativa, atua através da gestão dos recursos ambientais sobre as atividades e os empreendimentos utilizadores dos recursos naturais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam causar, sob qualquer forma, degradação ambiental".

Compete ao IMA/AL, dentre outras funções, conforme o art. 3º da Lei nº 6.651/05¹⁵, a expedição de licenças e autorizações ambientais, o exercício do poder de polícia administrativo no que tange às suas atribuições, o monitoramento dos recursos ambientais, além da realização de inspeção veicular de gases e ruídos.

Há, ainda, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental ("CEPRAM"), criado pela Lei Estadual nº 3.859, de 3 de maio de 1978. Vale mencionar que, nos termos do art. 6º da Lei nº 6.651/05, as licenças ambientais serão aprovadas pelo CEPRAM, sendo suas prorrogações e renovações

¹⁵ Art. 3º Compete ao IMA/AL, dentre outras competências:

I – expedir licença ou autorização para estabelecimentos, obras e atividades utilizadores de recursos ambientais, que sejam considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como para os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

II – controlar as atividades, os processos produtivos, as obras, os empreendimentos e a exploração de recursos ambientais, que produzam, ou possam produzir, alterações às características do meio ambiente;

III – monitorar os recursos ambientais, as atividades e os empreendimentos potencialmente poluidores, de acordo com a legislação ambiental;

IV – constatar ou reconhecer a existência de infração administrativa ambiental em todo o território do Estado de Alagoas;

V – impor sanções e penalidades por ação ou omissão que incorra em poluição ou degradação ambiental; que importe na inobservância da legislação e das normas ambientais e administrativas pertinentes; ou na desobediência às determinações de caráter normativo ou às exigências técnicas constantes das licenças ambientais emanadas do IMA/AL. É garantido ao infrator, antes da aplicação da sanção ou penalidade, o exercício de seu direito constitucional de ampla defesa;

VI – analisar e emitir pareceres em projetos, estudos de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental, bem como outros estudos ambientais;

VII – administrar o uso dos recursos naturais em todo o território do Estado de Alagoas, visando à utilização racional dos mesmos;

VIII – realizar pesquisas aplicadas às atividades de controle ambiental e serviços científicos e tecnológicos, direta e indiretamente relacionados com o seu campo de atuação;

IX – promover a educação ambiental orientada para a conscientização da sociedade no sentido de preservar, conservar e recuperar o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida da comunidade;

X – capacitar os recursos humanos para o desenvolvimento de atividades que visem à proteção do meio ambiente;

XI – requisitar informações de órgãos, instituições e entidades públicas ou privadas, bem como de pessoas físicas ou jurídicas sobre os assuntos de sua competência, determinando as diligências que se fizerem necessárias ao exercício das suas funções;

XII – realizar inspeção veicular de gases e ruídos, conforme estabelecido pela legislação Estadual em vigor;

XIII – emitir Certidão Negativa de Débito Ambiental - CNDA, seja a relativa ao passivo ambiental quanto aos débitos extra fiscais oriundos de taxas, multas e outros;

XIV – celebrar acordos, convênios, consórcios e outros mecanismos associativos de gerenciamento de recursos ambientais com instituições públicas e/ou privadas, ou contratar serviços especializados, de acordo com a legislação pertinente; e

XV – credenciar instituições públicas ou privadas para realização de exames, serviços de vistoria, auditoria ambiental e estudos, visando subsidiar suas decisões;

XVI – elaborar Instruções Técnicas e Normativas com a finalidade de estabelecer os procedimentos, critérios e métodos com fins do exercício do poder de polícia.

concedidas pelo IMA/AL. Além disso, o CEPRAM expedirá resoluções normativas, enquadrando atividades poluidoras ou eventualmente poluidoras que não estejam elencadas na Lei nº 6.651/05, bem como procedimentos referentes ao licenciamento ambiental de atividades de micro, pequeno e médio porte (art. 48).

De forma a endereçar a atuação descentralizada, a Lei nº 6.651/05 prevê, em seu art. 8º, a possibilidade de os municípios realizarem o licenciamento ambiental dos empreendimentos que lhes forem delegados¹⁶. É possível quando se tratar de empreendimentos e atividades de impacto local, ou as que forem pelo Estado delegadas aos municípios, via lei ou convênio.

Assim, de acordo com a Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (“LC nº 140/11”), os municípios podem promover o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos, desde que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, em observância à tipologia definida pelo respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente¹⁷.

Nesse sentido, o CEPRAM editou a Resolução nº 99, de 6 de maio de 2014, pela qual os municípios, para realizarem o licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local, em conformidade com a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, devem solicitar ao CEPRAM o estabelecimento das tipologias. Ato contínuo, por meio da Resolução CEPRAM nº 100, de 6 de maio de 2014, foi aprovado pedido da Prefeitura Municipal de Maceió, de Cooperação Técnica entre o Estado de Alagoas, para promover o Licenciamento Ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental local, conforme tipologias definidas no “Anexo único” da referida Resolução.

3.3.4 Operacional

Como já mencionado, compete à ARSAL exercer regulação normativa relativa ao transporte público intermunicipal, estabelecendo diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores. Em que pese o órgão ter editado muito mais normas relacionadas a tarifas, é possível identificar portarias e resoluções que tratam de aspectos estritamente operacionais, tais como (i) determinação de modificação de itinerários (Portaria ARSAL nº 232/2021); (ii) identificação visual dos veículos do serviço complementar de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros (Resolução ARSAL nº 119/2012); (iii) a disciplina de procedimentos para registro e atualização

¹⁶ Art. 8º Poderá ser promovido pelos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos que lhe forem delegados nos termos da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.

¹⁷ Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;

cadastral dos veículos das empresas operadoras do serviço convencional de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros (Resolução ARSAL nº 09, de 05/02/2003); (iv) a determinação que as empresas do serviço convencional de transporte intermunicipal afixem cartazes nos guichês de venda de passagens e frota de cada empresa, informando como o usuário pode entrar em contato com a ARSAL (Resolução ARSAL nº 12, de 11/02/2003); (v) a determinação da revalidação dos certificados de vistoria vencidos das permissionárias do serviço convencional de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros (Resolução ARSAL nº 14, de 23/05/2003).

Além disso, a ARSAL aprovou e publicou o regulamento unificado do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, através da Resolução ARSAL nº 15/2016, que contém diversas normas operacionais. Ainda, é possível identificar poucas normas esparsas relacionadas a aspectos operacionais das operações de transporte intermunicipal.

3.3.5 Financeiro

De acordo com a LC nº 50/2019, em seu art. 18, o FUNDERM é fundo orçamentário especial, que proverá recursos para o planejamento integrado e execução das FPICs da RMM. A referida lei estabeleceu que o FUNDERM seria instituído em legislação específica. No entanto, não foi possível identificar lei específica que tenha criado o FUNDERM.

Nos termos da LC nº 50/2019, compete à Assembleia Metropolitana fixar diretrizes e prioridades para a utilização dos recursos do FUNDERM. Por sua vez, cabe ao CDM aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do FUNDERM, bem como sua prestação de contas. Importa ressaltar ainda a competência do CDM para deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes destinadas à implementação de projetos previstos no PDUI (art. 16, I).

Por outro lado, por meio da Lei nº 7.893, de 23 de junho de 2017 ("Lei do FAP"), ficou instituído o Fundo Alagoano de Parcerias ("FAP"), com natureza privada, destinado à garantia de adimplemento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos, a ser gerido pela Secretaria de Estado da Fazenda do Governo do Estado de Alagoas ("SEFAZ").

Nos termos do art. 11 da Lei do FAP, os recursos do FAP serão destinados ao adimplemento das obrigações financeiras contraídas pelo Estado de Alagoas e por entidades da sua administração indireta em contratos de concessão, de parcerias público-privadas, de locação de ativos e de outros instrumentos similares. Tais recursos serão depositados em conta bancária específica, e administrados pela Alagoas Ativos S.A, que figura como gestor financeiro do FAP.

Segundo a Lei do FAP, poderão ser utilizados os seguintes recursos para capitalização do FAP:

- I – Fundo Especial de Segurança Pública do Estado de Alagoas – FUNESP;
- II – Fundo Penitenciário do Estado de Alagoas – FUNPEAL;

- III – Fundo Estadual de Saúde – FES;
- IV – Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FERH;
- V – Fundo de Equilíbrio Fiscal do Estado de Alagoas – FEFAL;
- VI – outros fundos estaduais, observadas as disposições desta Lei;
- VII – recursos oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE;
- VIII – aportes de capital provenientes do Tesouro Estadual, de linhas de financiamento de instituições financeiras oficiais ou dotações consignadas no orçamento; e
- IX – outros bens e direitos de titularidade direta ou indireta do Estado”.

Ademais, em seu art. 14, a Lei do FAP autorizou o agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (“FPE”), a efetuar a transferência, para o FAP, do valor correspondente a 12% (doze por cento) dos recursos financeiros oriundos do FPE destinados ao Estado de Alagoas.

3.4 Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMM

O sistema de transporte coletivo metropolitano na RMM especificamente não é disciplinado na legislação estadual, ressentindo-se de uma organização a nível normativo e regulatório na esfera do SGM e do Estado, seja por meio de compartilhamento de competências ou delegação.

Como vimos acima, não foi possível identificar o efetivo compartilhamento de competências voltados à gestão e organização dos serviços de transporte público de passageiros na RMM, sendo que a organização e disciplina identificadas, a nível estadual, são realizadas por meio da ARSAL, em relação aos serviços de transporte intermunicipais de maneira genérica. A regulação da ARSAL abarca as linhas de ônibus do transporte intermunicipal convencional e complementar, situadas no território do Estado de Alagoas, que operam para além do limite de mais de um município alagoano. São compreendidos, portanto, os serviços de transporte intermunicipal prestados no âmbito da RMM.

Importante notar, contudo, que, embora a ARSAL exerça a competência regulatória em relação ao transporte intermunicipal, não há a delegação formal por parte dos entes federativos que compõem a RMM à ARSAL ou ao Estado, de modo que o transporte metropolitano é organizado, regulado e prestado unilateralmente pelo Estado, através da ARSAL, sem a participação e o compartilhamento de competências com os municípios que integram a RMM. Como vimos, não há tampouco qualquer instrumento de gestão associada

como convênio de cooperação ou consórcio público entre o Estado e os municípios da RMM nesse sentido.

A Resolução ARSAL nº 15/2016 aprovou o regulamento unificado do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Nesse particular, os serviços que compõem esse sistema são classificados em:

- Serviço Convencional (SECONV): é o serviço público regular e contínuo de transporte de passageiros em veículos que percorram linhas situadas entre pontos perfeitamente delimitados segundo itinerários, seccionamentos e horários, previamente estabelecidos, pagamento individual de passagens determinadas pela ARSAL, operados por veículos com características de Ônibus, para uso exclusivo de passageiros ou para transporte de mercadorias e passageiros, por meio da exploração mediante concessão ou autorização;
- Serviço Complementar (SECOMP): é o serviço público regular e contínuo de transporte de passageiros em veículos que percorram linhas situadas entre pontos perfeitamente delimitados segundo itinerários, seccionamentos e horários, previamente estabelecidos, pagamento individual de passagens determinadas pela ARSAL, operados por veículos com características de Ônibus ou Microônibus, para uso exclusivo de passageiros ou para transporte de mercadorias e passageiros, por meio da exploração, mediante permissão ou autorização, onerosas, em caráter individual e intransferível; e
- Serviço Especial (SETRIN): é o serviço de transporte realizado em âmbito estadual entre Municípios, por pessoa jurídica e/ou pessoa física cadastrada na ARSAL, para os deslocamentos de pessoas em circuito fechado, sem cobrança individual de passagem e que não caracterize os serviços convencional e complementar.

Importa notar que o regulamento unificado do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros não abrange outros modais além do rodoviário, como os trens urbanos, atualmente operado no âmbito da RMM, conforme analisado abaixo.

3.4.1 Sistema Garantidor

O art. 159 da CF prevê o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (“FPE”). De acordo com o dispositivo, a União deve transferir aos Estados e ao Distrito Federal 21,5% do valor total correspondente à arrecadação de impostos sobre a “renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados”.

Em seu art. 14, a Lei nº 7.893, de 23 de junho de 2017 (“Lei do FAP”), autorizou o agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos do FPE ao Estado de Alagoas, a efetuar a transferência, ao FAP, do valor correspondente a 12% (doze por cento) dos recursos financeiros oriundos do FPE, destinados ao Estado de Alagoas, visando à garantia de adimplemento das obrigações pecuniárias assumida por parceiros público do Estado de Alagoas no âmbito de contratos de concessão e parcerias público-privadas.

Por isso, parte dos recursos depositados no FPE podem ser utilizados como fonte de garantia das obrigações assumidas pelo Estado de Alagoas – especificamente, os repasses decorrentes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal para o Estado de Alagoas.

3.5 Principais operações de transporte no âmbito da RMM

3.5.1 Trilhos: operação pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos

A RMM conta com um serviço de transporte urbano sobre trilhos, que é operado com linhas de trem e veículo leve sobre trilhos (“VLT”).

O Governo Federal foi o responsável pela implementação desse sistema na região por meio da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (“RFFSA”). Posteriormente, por meio do Decreto Federal nº 89.396, de 22 de fevereiro de 1984, foi criada a CBTU, empresa pública do Governo Federal, subsidiária da RFFSA, com o objetivo de gerenciar e operar como transporte público de passageiros sobre trilhos. De acordo com o site da Companhia, a sua criação se deu “*com o objetivo de modernizar, expandir e implantar sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos no país*”. Tendo em vista a privatização da RFFSA, a operação das linhas férreas foi assumida pela CBTU.

O serviço de transporte por trens urbanos operado pela CBTU em Alagoas atende aos municípios de Maceió, Rio Largo e Satuba, compreendendo apenas uma linha, 15 estações atualmente em operação e 34,73 km de extensão. Vale mencionar que, apesar de existirem 16 estações, uma delas não está operacional, em razão do afundamento de solo em algumas regiões de Maceió, causado pela extração de sal-gema.

Vale destacar ainda que, segundo informações constantes do portal eletrônico da CBTU, há atualmente 6 unidades de VLT em funcionamento, que atendem aos municípios de Maceió, Rio Largo e Satuba, encontrando-se em operação plena.

Tendo em vista que a implementação do sistema de transportes por trilhos na RMM, por meio da CBTU, deu-se pelo Governo Federal, por prestação direta, não há contrato ou outro instrumento que delegue esses serviços.

3.5.2 Pneus: contratos de concessão e permissão celebrados pela ARSAL

Entre outras funções atribuídas pela legislação, a ARSAL tem competência para licitar os serviços de transporte público intermunicipal de passageiros, exercer a sua fiscalização e a regulamentação. Assim, a ARSAL possui também a competência para figurar como o poder concedente no que se refere aos serviços intermunicipais, conforme disposto no art. 10 do Decreto nº 4.086, de 12 de dezembro de 2008, como já referido.

Por meio de consulta ao site da ARSAL, é possível identificar a existência de dois contratos de concessão vigentes para a prestação dos serviços convencionais de transporte de passageiros, a saber:

- Contrato de Concessão nº 38/2023, celebrado entre a ARSAL e a Concessionária Coitenense Transporte LTDA, em 05 de julho de 2023, pelo prazo de 10 (anos), para a exploração do serviço convencional (troncal e semiurbano) do sistema de transporte público rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Alagoas, decorrente do Edital de Concorrência nº 002/2023; e
- Contrato de Concessão nº 39/2023, celebrado entre a ARSAL e a Concessionária L Pereira Lira, em 05 de julho de 2023, pelo prazo de 10 (anos), para a exploração do serviço convencional (troncal e semiurbano) do sistema de transporte público rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Alagoas, decorrente do Edital de Concorrência nº 002/2023;

Nada obstante, os instrumentos contratuais e respectivo edital de licitação referidos não estão disponíveis para análise em meios públicos e tampouco foram disponibilizados para os fins do presente estudo, de modo que, até o momento, não foi possível analisar as linhas e principais aspectos das concessões dos serviços convencionais da ARSAL.

3.5.3 Pneus: contratos de permissão celebrados pela ARSAL

Além dos contratos trazidos acima, referente à concessão comum do serviço convencional (troncal e semiurbano) do sistema de transporte público rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Alagoas, há cerca de 200 (duzentas) linhas de ônibus do serviço complementar (troncal, alimentador e semi-urbano) do sistema de transporte público

intermunicipal de passageiros do estado de alagoas¹⁸. Essas linhas funcionam, hoje, no regime de permissão.

Foi possível constatar que a delegação por permissão de diversas dessas linhas ocorreu através de contratos de permissão, decorrentes das licitações promovidas nos termos do Edital AMGESP nº 005/2009 e do Edital ARSAL nº 001/2013, ambos tendo por objeto a delegação, mediante permissão onerosa, da exploração do serviço complementar (troncal, alimentador e semiurbano) do sistema de transporte público intermunicipal de passageiros do Estado de Alagoas.

Embora tais contratos tenham tido os prazos originais expirados, a ARSAL tem promovido diversas prorrogações através de resoluções e supostos aditivos, a exemplo da recente Resolução Nº 163 de 12 de julho de 2024, que prorrogou “os contratos de permissão do serviço de transporte complementar intermunicipal de passageiros do estado de Alagoas, celebrados em decorrência dos certames licitatórios AMGESP Nº 005/2009 e ARSAL Nº001/2013, de modo extraordinário, pelo prazo de 8 (oito) meses, contados a partir do término da prorrogação concedida pela Resolução Aarsal nº 138, de 11 de janeiro de 2024”.

Entretanto, não foi possível localizar ou acessar os contratos que supostamente foram firmados entre as permissionárias e a ARSAL, inviabilizando a avaliação de seus termos e da situação de regularidade, ou não, que se encontram.

3.5.4 Pneus: termos de autorização outorgados pela ARSAL

A ARSAL tem emitido autorizações provisórias e emergenciais para a delegação da operação dos serviços convencional, complementar e especial do sistema de transporte público rodoviário intermunicipal de passageiros.

Referidas autorizações têm apresentado como fundamentos jurídicos os termos da Resolução ARSAL nº 15/2016, que dispõe que os serviços de transporte de passageiros intermunicipal podem ser delegados por autorização, a título precário, e independentemente de licitação, desde que: não haja delegatárias suficientes para atender à demanda; não haja licitante aprovado ou classificado em certame licitatório para operar no Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal que ainda falte ser convocado para receber a delegação

¹⁸ Disponível em: <https://www.arsal.al.gov.br/transporte-intermunicipal/linhas-seconv-secomp>

do serviço público; tenha a aprovação da medida pelo Diretor-Presidente da ARSAL; e seja limitada ao prazo de 180 (cento e oitenta dias), improrrogáveis.

A autorização dos serviços de transporte de passageiros intermunicipal pode ser considerada como irregular, ante a ausência de prévia licitação a tais delegações, nos termos art. 175 da Constituição Federal de 1988, ainda que autorizadas por meio da Resolução ARSAL nº 15/2016.

3.5.5 Principais operações de transporte nos Municípios Relevantes

3.5.5.1 Maceió

Para além do transporte metropolitano, o Município do Maceió conta com o Sistema Integrado de Mobilidade de Maceió (“SIMM”), que é formado por 4 (quatro lotes). Os serviços públicos de transporte coletivo objeto do SIMM foram disciplinados pela Lei Municipal nº 6.033, de 16 de junho de 2011 (“Lei nº 6.033/2011”), regulamentada pelo Decreto Municipal nº 7.269, de 1 de agosto de 2011 (“Decreto nº 7.269/2011”).

De acordo com o Decreto nº 7.269/2011, incumbe ao Município de Maceió, nos termos da Lei Orgânica Municipal, a prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano, diretamente pela Administração Pública ou sob o regime de permissão ou concessão, sempre precedida de licitação. O art. 5º do referido decreto dispõe ainda, que, quando a execução do Serviço Público de Transporte Coletivo do Município de Maceió for delegada à iniciativa privada poderá ser por linhas, conjunto de linhas, bacias, áreas geográficas ou lotes.

Desse modo, o município de Maceió promoveu, em 2015, por meio do Edital de Concorrência CEL-SMG nº 01/2015, licitação para a concessão do serviço de transporte público coletivo de passageiros no município de Maceió, em todo o sistema regular municipal, compreendendo (i) a operação e manutenção do serviço de transporte coletivo, mediante a disponibilização de ônibus, demais veículos de baixa e média capacidade, ou outras tecnologias que vierem a ser disponibilizadas, (ii) a implantação, disponibilização e operação de sistemas de bilhetagem eletrônica, e (iii) a operação, conservação e manutenção de terminais.

Tal licitação buscou redimensionar o SIMM, mediante a criação de novas linhas, a renovação da frota com pelo menos 20% de carros zero quilômetro a promoção de acessibilidade e implantação da integração temporal, que permite a troca de ônibus sem

pagamento de nova tarifa no trajeto de uma hora e meia, feito na mesma direção, em qualquer ponto de ônibus.

Não foi possível localizar ou acessar os contratos definitivos decorrentes da referida licitação. No entanto, de acordo com informações constantes de site oficial o Município de Maceió¹⁹, é possível constatar que o certame resultou na assinatura de 5 (cinco) contratos de concessão, divididos nos seguintes lotes:

- Lote 100 (bairro da Serraria e adjacências), sob responsabilidade da concessionária Viação Cidade de Maceió;
- Lote 200 (bairro de Fernão Velho e adjacências), sob responsabilidade da concessionária Viação São Francisco;
- Lote 300 (bairro do Trapiche da Barra e adjacências), sob responsabilidade da concessionária Viação Veleiro; e
- Lote 400 (bairro do Benedito Bentes e adjacências), sob responsabilidade da concessionária Viação Real Alagoas.

3.5.5.2 Rio Largo

Não foi possível identificar contratos de concessão ou permissão na esfera municipal, delegadas pelo município de Rio Largo. No entanto, há notícias no sentido de que o transporte de passageiros em Rio Largo seria servido pelos serviços de transporte de passageiros intermunicipais delegados pela ARSAL²⁰.

Nesse sentido, há autorizações provisórias recentes, com prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, para operação no Serviço Complementar (Troncal, Semiurbano e Alimentador) do Sistema de Transporte Público Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Alagoas, correspondente a linha Rio Largo - Maceió (via Av. Gustavo Paiva).²¹ Nada obstante, além de precária, tal autorização encontra-se vencida.

3.5.5.3 Satuba

Não foi possível identificar contratos de concessão ou permissão na esfera municipal, delegadas pelo município de Satuba. De modo semelhante a Rio Largo, Satuba parece ser

19 Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/p/dmtt/sistema-integrado-de-mobilidade-de-maceio-simm>

20 Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/02/veleiro-assina-contrato-para-operar-linhas-de-onibus-em-rio-largo.html>

21 Disponível em: <https://gcs2.sefaz.al.gov.br/#/documentos/visualizar-documento?access=1&key=oP32z2JH7%2BE%3D&highlight=rio%20largo>

servida exclusivamente pelos serviços intermunicipais delegados pela ARSAL por meio de autorizações provisórias²².

3.5.6. Normas sobre transporte coletivo urbano nos Municípios Relevantes

3.5.6.1 Maceió

A Lei nº 6.033/2011 é responsável por regular a prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano no Município de Maceió. De acordo com o art. 1º da referida Lei, incumbe ao município prestar os serviços públicos de transporte coletivo urbano diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre precedidos de licitação.

A norma em referência estabelece os requisitos para a prestação adequada dos serviços, bem como prevê que o Poder Concedente ou o Órgão Gestor fixarão normas técnicas e operacionais para os Serviços Públicos de Transporte Coletivo. Ademais, foram disciplinados os direitos e deveres dos usuários, a tarifa do serviço de transporte coletivo, bem como condições a serem observadas pelos editais e contratos para delegação dos serviços de transporte coletivo urbano no município de Maceió.

O Decreto nº 7.269/2011, que regulamenta a Lei nº 6.033/2011, divide os serviços que atuam no âmbito do transporte de passageiros do município de Maceió nas seguintes categorias (art. 8º):

- Diametral: a que tem extremidade em bairros, subúrbios ou periferia e itinerários até outra localidade, passando pelo centro da cidade, utilizando itinerários distintos de ida e volta;
- Radial: é a que trafega entre o bairro e o centro. Possui terminais localizados em bairros, no centro da cidade ou terminais de integração;
- Circular: a que tem um único terminal e sem ponto de retorno, cujos itinerários de ida e volta são distintos;
- Perimetral: a que tem extremidades em localidades distintas e que não passa pelo centro da cidade;
- Troncal: estabelece a ligação entre terminais, ou seja, possui como ponto de origem uma estação de integração e como ponto final uma outra estação de integração. Ao longo de seu itinerário também pode operar de passagem em outras estações;
- Alimentadora: é a que tem como característica principal a alimentação total ou parcial de uma ou mais linhas de maior capacidade, possuem pequena extensão de itinerário e é restrita à área de influência da linha de maior capacidade; e

22 Disponível em:

<https://gcs2.sefaz.al.gov.br/#/documentos/visualizar-documento?access=1&key=Ih9tHMoOMPI%3D&highlight=satuba>

- Noturna: "Corujão" - a que tem saída do ponto de retorno entre 0 (zero) e 4 (quatro) horas da manhã.

3.5.6.2 Rio Largo

No âmbito do transporte coletivo urbano, Rio Largo possui a Lei nº 1.689, de 18 de setembro de 2014, que dispõe sobre a competência do Conselho Municipal de Transportes e Trânsito para fixar a tarifa do transporte coletivo urbano; e a Lei nº 1.912 de 23 de junho de 2021, que dispõe sobre a vida útil dos ônibus de transporte coletivo que transitem ou façam transporte no âmbito do município de Rio Largo.

3.5.6.3 Satuba

No âmbito do transporte coletivo urbano, Rio Largo possui a Lei nº 1.689, de 18 de setembro de 2014, que dispõe sobre a competência do Conselho Municipal de Transportes e Trânsito para fixar a tarifa do transporte coletivo urbano; e a Lei nº 1.912 de 23 de junho de 2021, que dispõe sobre a vida útil dos ônibus de transporte coletivo que transitem ou façam transporte no âmbito do município de Rio Largo.

3.6. Tarifa pública da ARSAL e tarifa de remuneração das concessionárias dos serviços intermunicipais

As diretrizes da política tarifária a que está sujeita a ARSAL podem ser encontradas no art. 57 do Regulamento Unificado do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (isto é, a Resolução ARSAL nº 15/2016). Nesse aspecto, a tarifas serão fixadas mediante sistemática que assegure a observância ao seguinte (art. 57 da Resolução ARSAL nº 15/2016):

- a manutenção dos padrões de serviço estipulados para as linhas;
- a cobertura dos custos em que incorrem as operadoras para exploração dos serviços;
- a justa remuneração do capital empregado para prestação dos serviços de transporte e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- a revisão periódica das tarifas estabelecidas e o controle permanente das informações necessárias ao cálculo tarifário; e
- a possibilidade de melhoramento do serviço.

À ARSAL incumbe estabelecer o método para determinação das tarifas, devendo refletir o mercado e os custos reais de produção, de modo a, concomitantemente, “incentivar os investimentos privados e propiciar a razoabilidade e modicidade das tarifas aos usuários”. Nos termos do art. 60 da Resolução ARSAL nº 15/2016, “as tarifas fixadas pela ARSAL constituem o valor da passagem a ser cobrada do usuário, sendo vedada a cobrança de

qualquer importância além do preço da passagem, salvo os tributos diretamente relacionados com a prestação dos serviços, cujo valor seja fixado de maneira uniforme, por critério de utilização, bem como o seguro facultativo de acidentes pessoais”.

Nesse sentido, as delegatárias dos serviços de transporte de passageiros intermunicipal ficaram obrigadas a fornecer à ARSAL, nos prazos estabelecidos na Resolução ARSAL nº 15/2016, os dados operacionais e contábeis e demais informações indispensáveis ao cálculo tarifário, podendo, ainda, a ARSAL, utilizar outros indicadores confiáveis de que disponha para aferir as informações prestadas pelas delegatárias.

Conforme o art. 58, §3º da Resolução ARSAL nº 15/2016, serão fixadas tarifas diferenciadas, de acordo com a classificação funcional do serviço, linhas e seus respectivos pisos.

Vale mencionar que a ARSAL adotará os critérios de reajuste dos coeficientes tarifários usados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (“ANTT”), enquanto não dispuser de estudos e planilha tarifária próprios (conforme art. 59 da Resolução ARSAL nº 15/2016).

Importa mencionar que as tarifas das linhas de trens urbanos operados pela CBTU são diferenciadas do sistema dos serviços de transporte público de passageiros intermunicipal regulado pela ARSAL, sendo responsabilidade da CBTU definir a tarifa do trem urbano e do VLT na RMM.

3.6.1 Sistema Bilhetagem na RMM

Em 2020, a ARSAL emitiu a Resolução nº 5, de 02 de março de 2020 (“Resolução ARSAL nº 05/2020”), que institui e dispõe sobre a bilhetagem eletrônica do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Alagoas, conforme alterada pelas Resoluções 178/2024 e 27/2020.

Além de estabelecer as exigências técnicas aplicáveis à bilhetagem eletrônica, na forma de seu anexo único, a Resolução ARSAL nº 05/2020 dispõe que, após prévia aprovação da ARSAL, os Sindicatos das respectivas classes (serviço complementar e convencional) implantarão o sistema de bilhetagem eletrônica por meio de convênio. Ademais, os respectivos parágrafos no art. 2º estabeleceram o seguinte:

“§ 1º O sistema de bilhetagem eletrônica de cada serviço, complementar e convencional, deve ser disponibilizado a todas as permissionárias,

autorizatárias e concessionárias, conforme o respectivo representante sindical, com a cobrança de preços estabelecidos no mercado local no percentual máximo de 8% do valor bruto arrecadado na execução do serviço de transporte em cada seguimento.

§ 2º O sistema deverá ser aprovado e fiscalizado pela ARSAL.

§ 3º Caso o sistema não atenda as exigências estabelecidas pela ARSAL, no decorrer da implantação ou execução, a Agência Reguladora poderá rescindir o Convênio com o respectivo Sindicato, após a oferta da ampla defesa e contraditório.

§ 4º As informações captadas no sistema de bilhetagem eletrônica são sigilosas, em relação ao Sindicato e/ou empresa detentora do sistema, ambos não podem repassar os dados do sistema as permissionárias, autorizatárias e concessionárias ou a outro terceiro, sem autorização prévia da ARSAL.

§ 5º As informações obtidas no sistema deverão ser disponibilizadas à ARSAL em tempo real e estar disponíveis pelo período de 01 (um) ano, após o encerramento do referido convênio, devendo fazer backup e armazenar os dados em local a ser definido pela Agência Reguladora.”

Ainda, nos termos do art. 5º da resolução referida, o cronograma de instalação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica deverá constar como anexo do Convênio celebrado entre a ARSAL o respectivo Sindicato, sendo que sua elaboração é de competência e responsabilidade da ARSAL.

Não foi possível identificar a efetiva existência de convênios para a bilhetagem firmados entre a ARSAL e os respectivos sindicatos dos operadores dos transportes convencional e complementares de passageiros intermunicipal no Estado de Alagoas. Entretanto, localizamos, no site da ARSAL, apenas o extrato do Acordo de Operação nº 08/2020²³, firmado entre a ARSAL e o Sindicato dos Transportadores Complementares de Passageiros de Alagoas – SINTRANCOMP/AL, em 30 de dezembro de 2021, para “viabilizar a implantação do sistema de bilhetagem eletrônica no âmbito do serviço de transporte

23 Disponível em: <https://arsal.al.gov.br/documentos/category/31-termo-de-referencia?download=342:aviso-de-cotacao>

coletivo rodoviário complementar intermunicipal de passageiros do Estado de Alagoas, nos termos do Plano de Trabalho”. Referido extrato aponta para um prazo de 5 (cinco) anos, contados da publicação do acordo. No entanto, não tivemos acesso ao instrumento contratual propriamente dito. Tampouco identificamos a existência do contrato correspondente para os serviços complementares.

Não foi possível localizar e identificar outras normas e contratos relacionados à bilhetagem dos serviços intermunicipais, de modo que não foi possível confirmar se há normas e avenças sobre a forma de arrecadação, rateio e pagamento entre os operadores.

3.6.2 Sistema de bilhetagem dos Municípios Relevantes

3.6.2.1 Maceió

A Lei municipal nº 5.590, de 11 de janeiro de 2007 (“Lei nº 5.590/2007”) criou o Sistema de Bilhetagem Eletrônica para o Pagamento do Transporte Coletivo Urbano no âmbito do município de Maceió. Nos termos dessa lei, as concessionárias do transporte coletivo urbano obrigam-se a aceitar o cartão eletrônico então criado, sob pena de extinção do contrato de concessão.

À época da edição da Lei nº 5.590/2007, a comercialização de créditos eletrônicos e a distribuição dos cartões ficaram atribuídas à TRANSPAL, que teria “a prioridade dessa transação, podendo, no entanto, para melhor execução do sistema, autorizar essa comercialização para as casas lotéricas, farmácias, supermercados, padarias, locais de grande movimentação ou qualquer estabelecimento que queira aderir à comercialização do novo produto”.

Com efeito, os contratos de concessão dos serviços públicos de transporte coletivo urbano do município de Maceió (“Contratos de Concessão”), decorrentes dos 4 (quatro) lotes da respectiva licitação realizada em 2015, conforme mencionados acima, contêm, no Anexo I – Termo de Referência, obrigações relacionadas à implementação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (“SBE”) pelas concessionárias²⁴. Além das características técnicas, foram previstos os seguintes objetivos ao SBE:

²⁴ Ressalte-se que foi consultada apenas a minuta de contrato, não tendo sido possível localizar a versão assinada do contrato.

- Permitir a integração entre todas as linhas licitadas no Município de Maceió.
- Possibilitar a futura implantação de integração tarifária com os serviços de transporte intermunicipal, integração com a CBTU e com o veículo leve sobre trilhos VLT; e
- Fornecer informações precisas sobre a demanda transportada no Sistema de Transporte.
- A gestão do sistema de controle e arrecadação de tarifas no Município de Maceió, inclusive por meio da bilhetagem eletrônica.

Nesse sentido, as concessionárias ficaram responsáveis pela gestão do sistema de controle e arrecadação de tarifas no município de Maceió, inclusive por meio da bilhetagem eletrônica, implantação, pela gestão e manutenção de equipamentos de validadores para bilhetagem eletrônica, e implantação e disponibilização ao Poder Concedente de Centro de Controle Operacional destinado a reunir o espelho dos dados e informações do SBE.

Ademais, coube a cada uma das concessionárias a constituição de consórcio operacional junto às demais concessionárias ("Consórcio Operacional"), até 15 (quinze) dias após a assinatura dos respectivos Contratos de Concessão, para gerir o sistema de bilhetagem eletrônica ("SBE"), compreendendo: (i) cadastramento de usuários, bem como beneficiários de vale transporte, descontos tarifários e gratuidades; (ii) emissão e comercialização de créditos eletrônicos de viagens (passageiros convencionais, estudantes, vale transporte); (iii) emissão e controle dos bilhetes de gratuidades; (iv) emissão, comercialização e distribuição dos bilhetes eletrônicos necessários à viabilização da fruição do serviço.

Dessa forma, as concessionárias passaram a fazer jus ao rateio, na proporção de suas respectivas participações no Consórcio Operacional, de todos os valores depositados e administrados pelo Consórcio Operacional.

Por outro lado, de acordo com as minutas de Contratos de Concessão, os créditos de viagem comercializados anteriormente à emissão da ordem de serviço deverão ser suportados pelo Consórcio Operacional, até o término de sua validade, nos termos dos Contratos de Concessão, sendo que as concessionárias, por meio do Consórcio Operacional, arcarão com todas as despesas decorrentes da implantação do SBE.

O Consórcio Operacional deveria ter disponibilizado o SBE, em operacionalização plena, em até 10 (dez) meses, contados a partir de sua constituição. Ocorre que, conforme se verifica da leitura dos *considerandos* do Decreto nº 8.598, de 10 de julho de 2018 ("Decreto de Intervenção"), por meio da Recomendação Conjunta MPE/MPC nº 003/2018, recomendou-se a adoção de diversas medidas pelo município de Maceió, inclusive de declaração de intervenção nos Contratos de Concessão, adstrita aos serviços inerentes à

gestão e operação do SBE, em razão da inadequação destes em relação aos Contratos de Concessão firmados e normas regulamentares expedidas pelo Poder Público Municipal. Adicionalmente, a Agência de Regulação dos Serviços Delegados - ARSER, constatou a incapacidade das concessionárias de atender as disposições dos Contratos de Concessão com relação à constituição do Consórcio Operacional e consequente gestão do SBE, nos autos do Processo Administrativo nº 07100.021100/2018.

Tendo isso em vista, o Decreto de Intervenção visou adotar medidas urgentes com vistas a resguardar a regular situação da prestação dos serviços públicos de gestão do SBE para evitar a ocorrência de prejuízos ao Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Maceió e assegurar a modicidade das tarifas praticadas. Nesse sentido, procedeu-se à intervenção dos Contratos de Concessão, compreendendo: (i) a operação e manutenção do serviço de transporte coletivo, mediante a disponibilização de ônibus, demais veículos de baixa e média capacidade, ou outras tecnologias que vierem a ser disponibilizadas, (ii) a implantação, disponibilização e operação de sistema de bilhetagem eletrônica, e (iii) a operação, conservação e manutenção de terminais.

O Decreto de Intervenção estabeleceu responsabilidades para o interventor, abrangendo, dentre outras, a gestão do SBE, a auditoria dos dados relativos à SBE e a expedição de normas, atos e determinações para o SBE. Adicionalmente, ficaram atribuídas à SMTT funções relacionadas ao levantamento de dados relativos a pendências financeiras do Poder Concedente e das concessionárias, além da instauração de Processo Administrativo para apurar os desatendimentos praticados pelas Concessionárias, referentes à constituição do Consórcio Operacional, implantação e gestão do SBE e execução das demais atividades a este correlatas, previstas nos Contratos de Concessão e respectivos Projetos Básicos.

A legislação municipal recente tem atribuído novas responsabilidades ao Consórcio Operacional que sugerem seu funcionamento. Exemplificativamente, o Decreto Nº 9.101, de 13 de setembro de 2021, que dispõe sobre o passe-livre estudantil para os estudantes do município de Maceió e regulamenta a expedição e a utilização do cartão vá de mobilidade urbana (“VAMU”) prevê que “o Município subvencionará o passe-livre estudantil até o limite dos créditos mensais previstos no regramento estabelecido pela Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito - SMTT, pelo valor integral da Tarifa Pública vigente, cujo repasse será feito diretamente ao Consórcio Operacional do Sistema Integrado de

Mobilidade de Maceió – SIMM”. Adicionalmente, a Portaria SMTT Nº 507 DE 14/09/2021 estabelece, no art. 8º, que o controle, a emissão e a venda dos VAMU serão de responsabilidade exclusiva do Consórcio Operacional, que deverá confeccionar, emitir, controlar e comercializar o VAMU.

Não identificamos normas, contratos ou convênios a respeito da gestão das contas, rateio e pagamento às concessionárias no âmbito do Consórcio Operacional e do SBE.

3.6.2.2 Rio Largo

Não foi possível identificar normas ou quaisquer informações sobre a bilhetagem eletrônica no âmbito do município de Rio Largo.

3.6.2.3 Satuba

Não foi possível identificar normas ou quaisquer informações sobre a bilhetagem eletrônica no âmbito do município de Satuba.