

Estudo Nacional de Mobilidade Urbana



Relatório de Diagnóstico Volume 2

Região Metropolitana do Recife – V5.0

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,
Luis 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.

Lista de Entregáveis do ENMU

Produtos	Entregas	Código
Plano de Trabalho	Cronograma detalhado de atividades	PT v1
	Cronograma revisado após o início do Diagnóstico	PT v2
1 / Diagnóstico (item 2.1)	Planejamento do Diagnóstico	D0
	Relatórios de Diagnóstico	D1
	Levantamento dos Planos de Investimento	D2
	Relatório de Benchmarking	D3
	Rede Estrutural existente disponível no Sistema de Informação Geográfica (SIG)	D4
2 / Rede Estrutural Necessária (item 2.2)	Detalhamento da Metodologia e Planejamento da Elaboração das Redes Estruturais e Cenários	R0
	Relatórios de Redes Estruturais Planejadas	R1
	Relatório de Projeção de Demanda	R2
	Relatórios de Redes Estruturais Necessárias (Cenários Padrão e Otimizado)	R3
	Rede Estrutural Necessária disponível no SIG	R4
3 / Banco de Projetos (item 2.3)	Detalhamento da Metodologia e do Planejamento	B0
	Identificação ou Proposição de Projetos	B1
	Propostas para validação do conteúdo das Fichas de Projetos, modelagem do Banco de Projetos e Metodologias para Elaboração dos itens das Fichas de Projetos	B2
	Relatórios de Projetos Propostos	B2
	Conjuntos de Fichas de Projeto	B3
	Banco de Projetos disponível no SIG	B4
4 / Insumos da Estratégia Nacional (item 3.1)	Planejamento dos Insumos da Estratégia Nacional	E0
	Visão do futuro da Mobilidade Urbana no Brasil	E1
	Relatório de Fontes alternativas de Recursos	E2
	Modelos de financiamento e de garantias	E3
	Modelos de Governança Metropolitana	E4
	Relatório de Responsabilidades e contrapartidas (inclui gargalos e limitações normativas)	E5
	Metodologia de Priorização de Projetos	E6
	Relatório de Análise de Mercado	E7
	Relatório de Cadeias Produtivas	E8
Relatório de M&A da Estratégia Nacional	E9	
5 / SIG (item 3.2)	Metodologia e Planejamento do Desenvolvimento	S0
	Protótipo do Sistema (<i>Design Sprint</i>)	S1
	SIG disponível para a Rede Estrutural existente	S2
	SIG disponível para a Rede Estrutural Necessária	S3
	SIG disponível para o Banco de Projetos	S4
	Disponibilização em ambiente de produção	S5
6 / PMO (item 4)	Assessoria de Organização da Ferramenta Virtual	P0
	Assessoria de Organização da Ferramenta Virtual e de Revisões	P1
	Disponibilização da Ferramenta Virtual	P2
Assessoria Jurídica (item 5)	Parecer jurídico para cada RM	J1-J21

[Produtos 2.1, 2.2 e 2.3 individualizados para cada uma das 21 RM]

Este relatório corresponde à entrega Relatórios de Diagnóstico, código D1, referente à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

A elaboração da primeira versão apresentada ao BNDES foi concluída em agosto/2024, com base nos dados disponíveis nesta data, sendo então submetida ao fluxo de revisões e coleta de contribuições estabelecido no Termo de Especificações Técnicas do Contrato OCS nº 151/2024.

Índice

1	Introdução	8
2	Apêndice I - Aspectos institucionais.....	9
2.1	Anexos relativos aos aspectos institucionais	9
2.1.1	Estruturas Governamentais	9
2.1.2	Gestão e governança do transporte público coletivo.....	16
3	Apêndice II – Aspectos Jurídicos e Regulatórios	31
3.1	Normas, diretrizes e planos metropolitanos	31
3.1.1	Política Nacional de Mobilidade Urbana	31
3.1.2	Estatuto da Metrópole.....	31
3.1.3	Função Pública de Interesse Comum na RMR	32
3.1.4	Plano Diretor de Transportes Urbano da RMR.....	33
3.1.5	PDUI da RMR.....	34
3.2	Normas dos Municípios Relevantes.....	35
3.2.1	Lei Orgânica do Município	35
3.2.2	Plano Diretor.....	39
3.2.3	Plano de mobilidade	43
3.3	Aspectos do arcabouço normativo (Metropolitano, Estadual ou Municipal) na gestão da mobilidade urbana sob os seguintes pontos de vista:.....	47
3.3.1	Urbanístico	47
3.3.2	Institucional.....	47
3.3.3	Ambiental	48
3.3.4	Operacional	51
3.3.5	Financeiro.....	52
3.4	Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR.....	54
3.4.1	Sistema Garantidor.....	56
3.5	Principais operações de transporte no âmbito da RMR	57
3.5.1	Trilhos: operação pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos.....	57
3.5.2	Pneus: contratos de concessão celebrados pelo CTM	58
3.5.3	Pneus: contratos de permissão celebrados pelo CTM	61
3.6	Situação atual da prestação dos serviços do STPP/RMR.....	61
3.6.1	Principais operações de transporte nos Municípios Relevantes.....	62
3.6.2	Normas sobre transporte coletivo urbano nos Municípios Relevantes	64
3.6.3	Tarifa pública do CTM e tarifa de remuneração das concessionárias do STPP	65
3.6.4	Sistema Bilhetagem na RMR.....	69
3.6.5	Sistema de bilhetagem dos Municípios Relevantes	73

Lista de Figuras

Figura 1: Estrutura Institucional do Grande Recife Consórcio de Transporte	26
Figura 2: Estrutura do Sistema de Mobilidade Urbana da RMR – Transporte Coletivo.....	56
Figura 3: Funcionamento do sistema de contas do CTM	67
Figura 4: Estrutura do sistema de bilhetagem	70

Lista de Tabelas

Tabela 1: Distribuição de cotas por município.	19
Tabela 2: Etapas do processo de políticas públicas de Transporte Coletivo na Região Metropolitana do Recife a cargo do Grande Recife Consórcio de Transporte.....	22

1 Introdução

Este Caderno de Apêndices é integrante do relatório D1 – Relatório de Diagnóstico da Região Metropolitana do Recife – RMR (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 RMR, constante no capítulo 3.7 do Relatório de Diagnóstico.

2 Apêndice I - Aspectos institucionais

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 RMR conta com uma extensão de 3.216,26 km² (três mil, duzentos e dezesseis vírgula vinte e seis quilômetros quadrados) e soma um total de 3.726.974 (três milhões, setecentos e vinte e seis mil, novecentos e setenta e quatro) habitantes, conforme dados do Censo Demográfico de 2022, produzido Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”).

A população do município-núcleo da região metropolitana, Recife, correspondia, em 2022, a 40% 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 Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu e São Lourenço da Mata (“Municípios Relevantes”), concentram cerca 3.402.756 (três milhões, quatrocentos e dois mil, setecentos e cinquenta e seis) habitantes, o que representa, aproximadamente, 91% da população metropolitana. Os municípios de Moreno, Ipojuca e Abreu e Lima possuem população entre 50 mil e 100 mil habitantes, enquanto os demais municípios têm população abaixo de 30 mil.

2.1.1.1.2 Criação da RMR

A RMR foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973 (“LC nº 14/73”), com fundamento no art. 154 da Constituição Federal da República de 1967¹. Inicialmente, a RMR era composta por 9 municípios: Recife, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata, nos termos do § 4º do art. 1º da referida lei. Atualmente, conta com um total de 14 municípios, com mais 5 municípios inseridos na RMR, a partir da Lei Complementar Estadual nº 382, de 9 de janeiro de 2018 (“LC nº 382/18”): Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Ipojuca, Itapissuma.

¹ Art.154, §10º - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Além disso, no art. 5º, inciso IV da LC nº 14/73, entre outros serviços, o setor de “*transportes e sistema viário*” foi declarado como de interesse metropolitano².

Conforme disposto na LC nº 382/18, a RMR 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 funções públicas de interesse comum (“FPICs”); e (iii) existência de relação de integração funcional de natureza socioeconômica, socioambiental ou de serviços.

O art. 4º da LC nº 382/18 prevê a existência de FPICs, referentes a serviços públicos cuja realização (i) extrapola fronteiras municipais; ou (ii) torna inviável a sua prestação por um município isolado; ou mesmo (iii) possa impactar municípios limítrofes. Os campos de atuação em que serão exercidas essas funções estão dispostos no art. 5º da LC nº 382/2018 e, no âmbito da mobilidade urbana, encontra-se, no inciso v: “*sistema viário e trânsito, transportes e tráfego de bens e pessoas*”.

Além disso, é previsto que, para efeito de organização, planejamento e execução de FPICs afetas a dois ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a RMR poderá ser dividida em sub-regiões.

2.1.1.1.3 Estruturas Governamentais

A LC nº 382/18 institui e disciplina o Sistema Gestor Metropolitano (“SGM”) como a estrutura de governança interfederativa da RMR, de modo a integrar a organização, o planejamento e a atuação de cada ente na RMR.

A governança interfederativa, representada pelo SGM, deve respeitar os princípios dispostos no art. 2º da LC nº 382/18, que tratam de priorizar o interesse comum em detrimento do interesse local, visando ao desenvolvimento urbano integrado de forma democrática e sustentável. Para desempenhar suas funções, a estrutura do SGM é composta por cinco entidades, conforme descrito no art. 7º da LC nº 382/2018, quais sejam:

- (i) Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (“CDM”), a instância colegiada deliberativa, com representação do Estado, dos municípios e da sociedade civil;
- (ii) Conselho Consultivo Metropolitano (“CCM”), a instância colegiada consultiva e propositiva ao CDM de políticas relativas às funções públicas de interesse comum, com representantes da sociedade civil e dos poderes executivos e legislativos do Estado de Pernambuco e dos municípios;

² Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: (...) IV - transportes e sistema viário.

- (iii) Comitê Executivo Metropolitano (“CEM”), que é a instância executiva, composta pelos representantes do Poder Executivo do Estado de Pernambuco e dos municípios da RMR;
- (iv) Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco CONDEPE/FIDEM (“Agência CONDEPE/FIDEM”), organização pública com funções técnico-consultivas; e
- (v) Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (“FUNDERM”), descrito como um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, destinado ao financiamento de atividades de interesse metropolitano.

2.1.1.2 Órgãos Deliberativos e Consultivos

2.1.1.2.1 Conselho de Desenvolvimento Metropolitano

O CDM foi criado a partir do art. 8º da LC nº 382/18. O referido órgão desempenha o papel de conselho deliberativo da RMR, sendo composto por representantes do Poder Executivo estadual de Pernambuco – que, em conjunto, possuem 40% do poder de voto nas deliberações do conselho, e do Poder Executivo municipal de cada um dos municípios integrantes da RMR, cujo poder de voto é distribuído da seguinte maneira, conforme calculado com base no quantitativo populacional divulgado pelo IBGE e no índice de renda per capita divulgado pela Agência CONDEPE/FIDEM:

- Prefeito de Abreu e Lima, com peso 1 (um);
- Prefeito de Araçoiaba, com peso 1 (um);
- Prefeito do Cabo de Santo Agostinho, com peso 3 (três);
- Prefeito de Camaragibe, com peso 2 (dois);
- Prefeito de Igarassu, com peso 2 (dois);
- Prefeito da Ilha de Itamaracá, com peso 1 (um);
- Prefeito de Ipojuca, com peso 3 (três);
- Prefeito de Itapissuma, com peso 2 (dois);
- Prefeito de Jaboatão dos Guararapes, com peso 8 (oito);
- Prefeito de Moreno, com peso 1 (um);
- Prefeito de Olinda, com peso 5 (cinco);
- Prefeito de Paulista, com peso 4 (quatro);
- Prefeito do Recife, com peso 17 (dezesete); e
- Prefeito de São Lourenço da Mata, com peso 1 (um).

Além disso, há cadeiras para cinco representantes da sociedade civil, eleitos pelo CCM, com cada representante contando com peso 1 (um) nas deliberações.

A presidência do CDM é reservada ao Governador do Estado, que goza do voto de desempate.

De acordo com o art. 10 da LC nº 382/18, o CDM possui diversas competências, sendo elas: (i) deliberar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (“PDUI”) e encaminhar ao Governador do Estado para envio à Assembleia Legislativa; (ii) declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser admitidos entre as funções públicas de interesse comum; (iii) estabelecer políticas e diretrizes de desenvolvimento da RMR e referenciais para o desempenho dos serviços afetos às funções públicas de interesse comum; (iv) estimular a ação integrada dos agentes públicos envolvidos na execução das funções públicas de interesse comum; (v) deliberar sobre a iniciativa de elaboração de planos, programas e projetos de interesse comum oriundos das câmaras técnicas, bem como sobre as proposições neles contidas; (vi) supervisionar o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum; (vii) expedir recomendações aos entes, órgãos e entidades, relativamente às proposições referentes às funções públicas de interesse comum, para compatibilizar seus instrumentos de planejamento, orçamentários e normativos às diretrizes básicas metropolitanas; (viii) deliberar sobre os instrumentos de planejamento de interesse metropolitano; (ix) deliberar sobre o programa anual de investimentos e a proposta orçamentária anual do FUNDERM; (x) deliberar sobre as compensações por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelos municípios à RMR; (xi) elaborar o regimento interno do SGM; e (xii) publicar suas deliberações na Imprensa Oficial do Estado.

2.1.1.2.2 Conselho Consultivo Metropolitano

O CCM é a instância consultiva e propositiva de políticas ligadas às FPICs. O art. 11 a LC nº 382/18 trata da composição do órgão, que é constituído por 57 (cinquenta e sete) membros titulares, indicados pelo Governador do Estado de Pernambuco. O CCM tem a seguinte composição de representantes, que possuem mandato de dois anos:

- 6 (seis) representantes do Poder Executivo estadual;
- 1 (um) representante de cada município da RMR, indicados pelos respectivos Prefeitos;
- 2 (dois) representantes do Poder Legislativo estadual, indicado pela Assembleia Legislativa;
- 1 (um) representante do Poder Legislativo de cada um dos 15 (quinze) municípios integrantes da RMR, indicados pelas respectivas Câmaras de Vereadores;
- 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco (“CREA/PE”), indicado pelo seu presidente;
- 1 (um) representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (“CAU/PE”), indicado pelo seu presidente;
- 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Pernambuco (“OAB/PE”), indicado pelo seu presidente;
- 6 (seis) representantes do setor empresarial;
- 3 (três) representantes de instituições de ensino superior
- 3 (três) representantes de organizações do terceiro setor; e

- 6 (seis) representantes de movimentos sociais.

A presidência do CCM é reservada ao Secretário de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco; já o cargo de Secretário Executivo, ao Presidente da Agência CONDEPE/FIDEM.

São atribuições do CCM, de acordo com o art. 12 da LC nº 382/2018: (i) propor a adoção de normas, a realização de estudos e a adoção de providências ao CDM; (ii) emitir previamente pareceres, quando solicitado pelo CDM, sobre as matérias a serem submetidas à sua deliberação; (iii) acompanhar a execução dos estudos, projetos e programas de interesse comum metropolitano aprovados pelo CDM; e (iv) eleger os representantes da sociedade civil para exercerem mandato como integrantes do CDM.

O CCM conta, ainda, conforme o art. 13 da LC nº 382/2018, com câmaras técnicas com a finalidade de prestar apoio em temas prioritários, relacionados às FPICs, podendo contar com contribuições e suporte da Agência-CONDEPE/FIDEM para o exercício dessa atribuição.

2.1.1.2.3 Comitê Executivo Metropolitano

O CEM é a instância deliberativa e executiva do SGM, composto exclusivamente por membros do Poder Executivo estadual e dos prefeitos dos municípios da RMR. A presidência do CEM é reservada ao Secretário Estadual de Planejamento e Gestão, enquanto o cargo de Secretário Executivo é reservado ao Presidente da Agência-CONDEPE/FIDEM.

Ao CEM compete, conforme disposto no art. 15º da LC nº 382/18, a definição e aprovação (i) dos instrumentos, as ações e os recursos a serem empregados na gestão e execução das FPICs, bem como (ii) das deliberações do CDM.

Para realizar as suas competências, o CEM poderá definir: (i) tipo de instrumento a ser firmado, entre convênios, consórcios públicos, contratos de gestão, acordos, parcerias público-privadas e outros, com instituições financeiras nacionais ou internacionais e com a iniciativa privada; (ii) critérios para a fixação dos valores a serem aportados por cada um dos entes integrantes na execução das ações deliberadas pelo CDM; e (iii) estrutura orçamentária que permita destacar os recursos necessários à participação de cada ente na gestão, na execução e no financiamento das ações deliberadas pelo CDM. Ademais, pode estabelecer outras medidas necessárias à participação de cada ente na gestão, na execução e financiamento das ações deliberadas pelo CDM.

2.1.1.2.4 Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco

Antes da atual configuração do SGM, havia sido instituída a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (“FIDEM”), por meio da Lei nº 6.890, de 3 de julho de 1975 (“Lei nº 6.890/75”), sendo organismo de apoio técnico e administrativo aos então Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMR, conforme disposto no art. 3º dessa mesma lei. As atividades desempenhadas pela FIDEM eram as seguintes: (i) planejamento integrado do desenvolvimento metropolitano; (ii) programação e coordenação das intervenções em setores de interesse metropolitano; (iii) programação e efetivação das articulações com a União, o Estado e os Municípios da RMR; (iv) modernização da administração municipal dos municípios integrantes da RMR; (v) execução de obras e serviços de interesse da RMR; (vi) execução dos serviços administrativos necessários ao funcionamento do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

A FIDEM agregava as funções de planejamento integrado do desenvolvimento metropolitano, inclusive programação e coordenação das intervenções (obras e serviços) em setores de interesse metropolitano. Dessa forma, a referida instituição foi uma forma incipiente de institucionalização de relações intergovernamentais, com programação e efetivação da articulação com a União, Governo do Estado de Pernambuco e municípios da RMR, além da execução de serviços administrativos necessários ao funcionamento dos Conselhos Deliberativo e Consultivo.

Similarmente, o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (“CONDEPE”) havia sido idealizado, pela Lei Estadual nº 6.708 (“Lei nº 6.708/74”), como órgão de apoio técnico às ações da RMR.

As estruturas da FIDEM e do CONDEPE constam, atualmente, agregadas à formatação institucional do SGM, com a criação da Agência CONDEPE/FIDEM, por meio da Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003 (“LC nº 49/03”) no âmbito da organização do funcionamento do Poder Executivo Estadual. Dessa forma, a Agência CONDEPE/FIDEM é o órgão de apoio técnico às demandas do CDM, sendo uma autarquia vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, conforme art. 59 da LC nº 49/03.

A Agência CONDEPE/FIDEM apoia e realiza estudos, pesquisas, planos e projetos em todo o Estado de Pernambuco, articulando e firmando parcerias com diversos atores públicos e privados, visando garantir a viabilização de suas intervenções. À Agência CONDEPE/FIDEM compete, conforme disposto no art. 17 da LC nº 382/18, cumprir, sempre de forma articulada com as entidades e órgãos públicos envolvidos com a execução das FPICs, as resoluções do CDM, assim como gerir o FUNDERM de acordo com as deliberações do CDM.

Além disso, cabe à Agência CONDEPE/FIDEM assessorar tecnicamente o CDM na formulação de políticas e diretrizes, por meio de estudos, pesquisas e planos de interesse para o desenvolvimento

metropolitano. Essa mesma agência também presta apoio técnico e organizacional aos municípios da RMR, em especial na compatibilização dos planos municipais com o planejamento metropolitano.

Vale destacar, finalmente, que a Agência CONDEPE/FIDEM atuou na elaboração do anteprojeto do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (“PDU”) da RMR, de modo a contribuir com insumos para a deliberação e aprovação pelo CDM, conforme art. 25º da LC nº 382/18, assunto que será detalhado nas próximas seções.

2.1.1.2.5 Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife

A constituição da Região Metropolitana do Recife por meio da LC nº 14/73 representa um instrumento involuntário de vinculação dos municípios da RM, com o objetivo de execução e planejamento das FPICs de determinada região. A RMR, além da vinculação compulsória instituída pela LC nº 14/73, optou por criar um instrumento voluntário de operação, no formato de consórcio metropolitano.

O Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (“CTM” ou “Consórcio”) foi o primeiro consórcio público a ser criado nos moldes da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (“Lei nº 11.107/05”)³ para a gestão de sistemas de transporte de passageiros.

O CTM foi criado pela Lei Estadual nº 13.235/2007 (“Lei nº 13.235/07”), pela Lei Municipal do Recife nº 17.360/2007 (“Lei nº 17.360/07”)⁴ e pela lei Municipal de Olinda nº 5.553, de 4 de julho de 2007 (“Lei nº 5.553/07”), para substituir a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (“EMTU”), então responsável pelos serviços de transporte de passageiros. A criação do CTM foi também precedida de protocolo de intenções⁵ (“Protocolo de Intenções”), ratificado pelo Estado de Pernambuco e pelos municípios do Recife e Olinda, por meio das mesmas leis citadas acima. Após 16 anos de operação do Consórcio, o município de Camaragibe ratificou, por meio da Lei Municipal nº 990, de 07 de março de 2024, sua adesão ao CTM, tornando-se o terceiro município da RMR a integrá-lo, configuração que permanece atualmente.

O CTM, cujo nome de fantasia é Grande Recife Consórcio de Transporte, é pessoa jurídica de direito privado, multifederativa, com autonomia administrativa e financeira, conforme §1º do art. 1º da Lei nº 13.235/07, e é vinculado à Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco, para efeito

³ BEST, Nina J. Cooperação e Multi-level Governance: o Caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano / Nina J. Best. – 2011.

215 f.

⁴ Art. 2º Fica autorizada a criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM, sob a forma de Empresa Pública, pessoa jurídica de direito privado, com autonomia administrativa e financeira, em conformidade com artigo o 70 da Lei Orgânica do Município do Recife e a Lei Municipal nº 16.837, de 14 de janeiro de 2003.

⁵ Referido Protocolo de Intenções figura como Anexo Único à Lei nº 13.235/07.

da estrutura organizacional estadual, sendo responsável pela gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (“STPP/RMR”).

2.1.2 Gestão e governança do transporte público coletivo

Dentro do arranjo do CTM, a cooperação intergovernamental metropolitana é pautada no princípio do compartilhamento de poder, e todos os municípios da RMR e o Governo do Estado podem ser membros do Consórcio, como disposto no item 6.1, Anexo Único, da LC nº 382/2018.

Ademais, entre as principais atribuições do CTM estão a de planejamento, fiscalização e regulação do transporte público de passageiros da RMR, na área dos entes consorciados, conforme o item 8.1, Anexo Único, da Lei nº 13.235/07⁶.

6 8.1. Compete ao CTM:

I - propor e implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, incluindo a sua permanente adequação às modificações e necessidades do STPP/RMR e à modernização tecnológica e operacional, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo CSTM;

II - planejar, implantar, construir, gerenciar, manter e fiscalizar a operação de terminais, pontos de parada, pátios de estacionamento e outros equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR;

III - articular a operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais;

IV - outorgar concessão, permissão ou autorização, para prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, inclusive de transporte complementar, realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários à efetivação das referidas delegações, bem como gerir os contratos e atos administrativos delas decorrentes, exercendo todos os poderes legais e regulamentares que lhe forem conferidos, procedendo, também, aos reajustes e revisões para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, submetendo à deliberação do CSTM as matérias especificadas em lei e no seu Contrato Social;

V - elaborar normas sobre o STPP/RMR e as atividades a ele ligadas, direta ou indiretamente, dispondo sobre as infrações a tais normas e suas respectivas penalidades aplicáveis, quando necessário, para complementar os regulamentos e a legislação vigentes, sempre respeitada a competência do CSTM;

VI - aplicar as penalidades e recolher as multas correspondentes pelo não cumprimento das normas regulamentares do STPP/RMR, em qualquer de seus serviços;

VII - cobrar e arrecadar quaisquer remunerações ou taxas referentes aos serviços relacionados à gestão do STPP/RMR;

VII - cobrar e arrecadar quaisquer remunerações e/ou taxas referentes aos serviços de gestão do STPP/RMR, importâncias que constituirão receita própria do CTM, desde que não existam subsídios tarifários instituídos nos termos do art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 por quaisquer dos entes consorciados e que

a Conta Garantia de Tarifas apresente saldo positivo superior a 04 (quatro) meses de arrecadação tarifária do STTP/RMR; (Redação alterada pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

VII - cobrar e arrecadar quaisquer remunerações e/ou taxas referentes aos serviços de gestão do STTP/RMR, diretamente ou por meio de delegação, mediante licitação; (Redação alterada pelo art. 2º da Lei nº 17.878, de 5 de julho de 2022.)

VIII - propor ao CSTM diretrizes para a formulação da política tarifária, apresentando os estudos e fundamentos pertinentes e úteis à deliberação sobre a matéria;

IX - desenvolver e executar a política tarifária para o STTP/RMR, obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo CSTM;

X - elaborar estudos de custos, auxiliando ao CSTM na fixação de tarifas;

XI - planejar, organizar e operar as atividades de venda antecipada de passagens, através de bilhetes, passes e assemelhados existentes ou outros que venham a ser implantados, incluindo o desenvolvimento, implantação e controle dos sistemas de cadastro necessários para o seu funcionamento;

XII - gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas, inclusive, redistribuindo as receitas entre os operadores, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados;

XIII - administrar, na forma prevista em resolução do CSTM, a receita advinda do STTP/RMR;

XIII - administrar, na forma prevista em resolução do CSTM, os recursos financeiros advindos do STTP/RMR, conforme especificados: (Redação alterada pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

a) recursos financeiros transferidos pelos entes da Federação consorciados, com base no contrato de rateio; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

b) as receitas decorrentes da prestação de serviços de toda natureza compatíveis com as suas finalidades a órgãos e entidades públicas ou particulares, nacionais ou internacionais, mediante convênios, acordos, ajustes ou contratos; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

c) a quota de contribuição dos sócios do CTM estabelecida através de Contrato de Rateio a ser celebrado entre os ENTES CONSORCIADOS; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

d) os créditos de qualquer natureza que lhes forem destinados; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

e) as receitas de capital, inclusive os resultantes da conversão, em espécie, de bens e direitos; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

f) a renda dos bens patrimoniais; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

g) as doações feitas ao CTM; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

h) o produto da venda de bens; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

i) as rendas provenientes de multas e indenizações; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

j) as receitas de auxílio, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo que não compõem o consórcio público; (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

k) outras receitas próprias. (Acrescida pelo art. 2º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

XIV - elaborar, desenvolver e promover de forma complementar à atuação dos operadores dos serviços delegados, o aperfeiçoamento técnico e gerencial dos agentes envolvidos direta ou indiretamente na provisão do STTP/RMR, incluindo programas de treinamento, campanhas educativas e de esclarecimento e outros;

XV - realizar investimentos e gerir bens e obras necessárias à continuidade, melhoria ou extensão do transporte público coletivo de passageiros no âmbito de atuação do CTM;

XVI - executar a intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do STTP/RMR, adotando as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou

Assim, por meio da ratificação do Protocolo de Intenções, os municípios consorciados integraram seus sistemas metropolitanos de transporte ao CTM, que passou a ser a entidade responsável pela gestão de serviços delegados no âmbito do transporte coletivo metropolitano e local, quando existente.

Cabe também ao CTM, conforme disposto no item 8.1, inciso XIII do Protocolo de Intenções firmado e disposto na Lei nº 13.235/07, administrar os recursos financeiros decorrentes do STPP/RMR. Nesse sentido, é o competente pela gestão das tarifas arrecadadas na operação dos transportes, de eventuais subsídios tarifários, que podem ser oferecidos pelos entes consorciados, e outras fontes de receitas previstas no mesmo dispositivo do Protocolo de Intenções. Assim, a promulgação da Lei nº 13.235/07 criou a possibilidade de os entes consorciados subsidiarem as operações do STPP/RMR.

Os subsídios tarifários previstos na Lei nº 13.235/07, e mencionados acima, estão contemplados no item 14.2.1 do Edital de Licitação 002/2013⁷ das duas operações de transporte que foram concedidas em 2013 – e serão tratadas mais adiante -, em conformidade com o art. 17 da Lei Federal 8.987, de 1 de fevereiro de 1995 (“Lei nº 8.987/95”)⁸

2.1.2.1 Governança

Em termos de governança, o CTM conta com uma Assembleia Geral, órgão máximo de deliberação, uma Diretoria e um Conselho Fiscal.

manutenção da prestação do serviço, visando assegurar a manutenção dos serviços e a aplicação da política tarifária determinada pelo CSTM, podendo valer-se, para tanto, de autorizações especiais e temporárias de transportes, bem como de requisição de bens ou serviços dos operadores, submetendo tais medidas à imediata consideração do CSTM, que poderá ratificá-las, modificá-las, restringi-las, suspendê-las ou revogá-las;

XVII - atendidos os critérios definidos no protocolo de intenções, representar os ENTES CONSORCIADOS, em assuntos de interesse comum, perante outras esferas de governo;

XVIII - praticar todos os atos necessários ao cumprimento de sua finalidade, observadas as disposições de lei, dos regulamentos e das demais normas aplicáveis;

XIX - exercer todas as demais atribuições previstas neste instrumento, na legislação e nos regulamentos específicos relacionados com a provisão do STPP/RMR; e

XX - apreciar as solicitações relativas a conselhos de transportes dos Municípios consorciados.

7 14.2.1 Será criado o Fundo Garantidos do STPP/RMR, para remuneração dos Serviços de Transporte Público de Passageiros da RMR – STPP, destinados a contribuir para o funcionamento do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, nos termos do artigo 10 da Lei Estadual nº 13.235/07, bem como a captação e aplicação das tarifas pagas pelos usuários do STPP/RMR, de todas e quaisquer receitas acessórias do STPP/RMR e de quaisquer outros recursos financeiros destinados por particulares ou pelo Poder Público ao STPP/RMR, para fins de investimento em infraestrutura, financiamento das necessidades do Sistema ou cobertura de eventuais déficits do STPP/RMR

8 Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes

Nos termos do Protocolo de Intenções, a Assembleia Geral, composta pelos chefes do Poder Executivo de cada ente consorciado, tem poderes para deliberação sobre os objetivos e a gestão do CTM. As reuniões devem ocorrer, ordinariamente, a cada semestre, ou, extraordinariamente, sempre que os interesses do CTM assim o exigirem. As assembleias extraordinárias poderão ser convocadas pelo presidente do CTM, por qualquer um dos entes consorciados ou por metade dos membros da Diretoria.

A regra geral de aprovação das matérias pela Assembleia Geral do CTM é formação de quórum de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos do CTM, à exceção das matérias cujo quórum esteja especificamente definido na disciplina de regimento do Consórcio.

Atualmente, a divisão de cotas do CTM, conforme a Tabela 1, apresentada no Anexo Único da Lei nº 13.235/07, está organizada da seguinte maneira, sendo pré-estabelecida com relação a todos os municípios integrantes da RMR, independentemente de sua entrada no Consórcio:

Tabela 1: Distribuição de cotas por município.

MUNICÍPIO	VIAGENS MUNICIPAIS	PARTICIPAÇÃO EST = 40%
RECIFE	1.008.582	35,00
ABREU E LIMA	19.830	1,33
ARAÇOIABA	1.334	0,09
CABO	31.369	2,10
CAMARAGIBE	14.925	1,00
IGARASSU	5.670	0,38
IPOJUCA	8.771	0,59
ITAMARACÁ	2.160	0,14
ITAPISSUMA	4.724	0,32
JABOATÃO	100.760	6,74
MORENO	4.213	0,28
OLINDA	111.092	7,43
PAULISTA	64.784	4,33
SÃO LOURENÇO	4.302	0,29
TOTAL	1.382.515	60,00

A representatividade dos entes político-administrativos, ou seja, a quota de cada ente no Consórcio foi calculada com base em pesquisa de origem e destino. Assim, quanto maior a representação do município nas viagens municipais, maior a porcentagem detida no Consórcio.

Nesse cenário, verifica-se a instituição de uma forma de rateio que buscou determinar, com base em um critério objetivo, a definição da ingerência de cada ente na região metropolitana. Deve-se lembrar que o percentual de participação reflete uma estrutura histórica, ou seja, determinada previamente quando da constituição do CTM de maneira priorística, sem que tenha contado com mecanismos de atualização. Em outras palavras, o número de viagens constatados à época na coluna de viagens municipais baseou a definição de um modelo de participação enrijecido, que pode não acompanhar a dinâmica de fluxos de mobilidade atual.

2.1.2.2 Objetivo do CTM

O CTM foi criado para realizar a gestão do STPP/RMR, de forma integrada entre os entes federativos envolvidos, uma vez que é serviço público comum aos municípios, conforme ao art. 5º, IV da LC nº 14/73.

Nesse sentido, seus objetivos foram estabelecidos pelo o item 7.1 do Protocolo de Intenções, quais sejam: (i) promover a eficiência e o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte público coletivo de passageiros na RMR, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano (a ser abordado a seguir); (ii) assegurar que os serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR sejam prestados de acordo com parâmetros adequados de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas; (iii) estimular a integração e expansão da cobertura dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR; (iv) estimular o desenvolvimento do STPP/RMR através da promoção de investimentos necessários e do avanço tecnológico do setor; e (v) induzir ao aumento de produtividade e melhoria de desempenho dos operadores, para atuar na busca permanente de redução de custos operacionais.

Para detalhar a ampla atuação delegada ao CTM, alguns trechos do Protocolo de Intenções merecem destaque. Em seu item 8.1, são descritas as atribuições do CTM:

§ I - **propor e implementar a política global dos serviços** de transporte público coletivo de passageiros na RMR, incluindo a sua permanente adequação às modificações e necessidades do STPP/RMR e à modernização tecnológica e operacional, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo CSTM;

§ II - planejar, implantar, construir, gerenciar, manter e fiscalizar a operação de terminais, pontos de parada, pátios de estacionamento e outros **equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR**;

§ III - articular a operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR com as **demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais**;

§ IV - outorgar **concessão, permissão ou autorização**, para prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, inclusive de transporte complementar, **realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários à efetivação das referidas delegações, bem como gerir os contratos e atos administrativos delas decorrentes, exercendo todos os poderes legais e regulamentares que lhe forem conferidos, procedendo, também, aos reajustes e revisões para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, submetendo à deliberação do CSTM as matérias especificadas em lei e no seu Contrato Social**;

§ VIII - **propor ao CSTM diretrizes para a formulação da política tarifária, apresentando os estudos e fundamentos pertinentes e úteis à deliberação sobre a matéria;**

§ XI - planejar, organizar e operar as atividades de **venda antecipada de passagens, através de bilhetes, passes e assemelhados existentes ou outros que venham a ser implantados, incluindo o desenvolvimento, implantação e controle dos sistemas de cadastro necessários para o seu funcionamento;**

§ XII - gerenciar o **Sistema de Compensação de Receitas, inclusive, redistribuindo as receitas entre os operadores, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados (grifos nossos)**

Já no item 8.2., são descritos os poderes dados ao CTM para a execução de suas atribuições, que incluem:

§ I - **celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros instrumentos jurídicos, inclusive parcerias público-privadas – PPP, cumpridas as exigências previstas no Contrato Social, bem como articular-se com outros órgãos, conselhos e/ou entidades sobre matérias de interesse comum; (...)**

§ VI - entrar e permanecer, a qualquer hora do funcionamento e pelo tempo necessário, em qualquer das dependências ou bens vinculados ao serviço, a **examinar toda e qualquer documentação, a ter acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos operacionais, técnicos, econômicos e financeiros dos operadores do STPP/RMR. (grifos nossos)**

As atribuições e competências do CTM garantem ao Consórcio a capacidade de planejar e gerir o STPP/RMR, objetivando a qualidade e universalização dos serviços na RMR. Para isso, o CTM tem poderes de contratação, via licitação, de prestadores do serviço, além de fiscalizar e revisar os contratos já firmados.

O CTM também atua na elaboração de políticas públicas de transporte na RMR, em decorrência das atribuições mencionadas acima, bem como competências para formulação de novas políticas no âmbito do STPP/RMR, como a possibilidade de planejar a operação dos terminais e demais infraestruturas ligadas à prestação desses serviços. Também compete ao CTM a propositura de diretrizes para formulação de política tarifária ao Conselho Superior de Transporte Metropolitano (“CSTM”).

Assim, da forma como idealizado, o CTM está presente em diversas etapas do processo de implementação das políticas públicas de transporte coletivo de passageiros na RMR, Tabela 2 **Error! Reference source not found..**

Tabela 2: Etapas do processo de políticas públicas de Transporte Coletivo na Região Metropolitana do Recife a cargo do Grande Recife Consórcio de Transporte.

Etapa do Processo	Ação possível do Consórcio
DEFINIÇÃO DE AGENDA	Proposição de temas ao CSTM
FORMULAÇÃO	Planejar estratégias de implementação de infraestruturas; Propor ao CSTM diretrizes para a formulação da política tarifária; Planejar a venda antecipada de passagens.
IMPLEMENTAÇÃO / GESTÃO	Implementar as políticas de transporte; Construir infraestruturas e implantar serviços. Outorgar concessão, permissão ou autorização por meio de licitações; Celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros instrumentos jurídicos, inclusive parcerias público-privadas – PPP; Gerenciar e manter as infraestruturas e serviços; Articular a operação com outros sistemas de transporte que não façam parte do CTM (sistemas municipais que ainda não aderiram Consórcio); Organizar e operar as atividades de venda antecipada de passagens; Gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas.
AVALIAÇÃO	Fiscalizar a operação de terminais, pontos de parada, pátios de estacionamento e outros equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público coletivo.

Elaboração: Consórcio, 2024.

2.1.2.2.1 Aporte de recursos ao CTM

Os recursos do CTM são, conforme item XIII da Cláusula 8.1 do Protocolo de Intenções, decorrentes da receita da venda de passagens de transporte público coletivo, de uma quota de contribuição dos consorciados (na forma de rateio), além de outras fontes (renda de bens patrimoniais, doações, fundos de transportes).

Nos termos do art. 4º da Lei nº 13.235/07, o aporte de recursos ao CTM por parte do Poder Executivo Estadual é autorizado nos termos de contrato de rateio, previsto no art. 8º da Lei Federal nº 11.107/05. Para tanto, o Executivo Estadual deverá fazê-lo por meio de projeto de lei específico, destinado à abertura de crédito especial à Lei Orçamentária Anual do respectivo exercício.

A título de exemplo, o último aporte realizado pelo Estado de Pernambuco ao CTM - até 18/07/2024, foi formalizado por meio do Decreto Estadual nº 56.622, de 10 de maio de 2024, que garantiu crédito suplementar no valor de R\$ 3.719.000,00, em favor do CTM, destinados, conforme Anexo I do Decreto, à: (i) gestão das atividades do CTM; e (ii) Conservação do Patrimônio Público do CTM.

2.1.2.2.2 Conselho Superior de Transporte Metropolitano e Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco

A Lei nº 13.235/07, que instituiu o CTM, também criou o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (“CSTM”), formado pelos entes consorciados do sistema de transporte coletivo de passageiros e representantes da Administração Pública.

O CSTM é responsável por, entre outras atividades, (i) exercer a regulação normativa do sistema de transporte coletivo de passageiros na RMR; (ii) editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionadas com a prestação do serviço de transporte pelos operadores, visando à modicidade das tarifas e/ou à melhoria da qualidade dos serviços; (iii) firmar contratos de gestão com o CTM ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do CTM e (iv) fixar, a partir de propostas do CTM, aspectos da política tarifária dos serviços⁹.

O CSTM constitui-se enquanto órgão colegiado, formado pelos entes consorciados (Estado de Pernambuco e municípios pertencentes à RMR que integram o CTM). O CSTM compõe a estrutura organizacional da Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (“ARPE”), conforme art. 5º da Lei Estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003 (“Lei nº 12.524”), e detém competências de regulação normativa e fixação de tarifas, da ARPE, conforme art. 4º do diploma. Dessa forma, o CSTM é órgão integrante da ARPE, sendo ele o responsável pela atividade reguladora do transporte público metropolitano no âmbito da RMR.

9 Art. 3º Compete ao Conselho Superior de Transporte Metropolitano:

I - fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;

II - mediar a solução de conflitos entre os operadores e o CTM;

III - exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores;

IV - editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionados com a prestação do serviço de transporte pelos operadores, visando à modicidade das tarifas e/ou a melhoria da qualidade dos serviços;

V - aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após processo administrativo assecuratório do contraditório e da ampla defesa, conduzido pelo CTM;

VI - determinar diligências para esclarecimento de aspectos relativos ao funcionamento do CTM;

VII - fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais;

VIII - julgar os recursos interpostos pelos operadores contra a aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM;

IX - firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário.

Criada por meio da Lei nº 12.524, a ARPE é uma autarquia especial, vinculada ao Gabinete do Governador. Os objetivos da ARPE, previstos no art. 2º dessa mesma lei, são de promover a eficiência técnica e econômica dos serviços públicos regulados, protegendo os usuários contra abusos de poder econômico e garantindo tarifas justas. Além disso, busca envolver os usuários nas decisões tarifárias, estimular a expansão e modernização dos serviços, visando à universalização e melhoria da qualidade, e estabelecer parcerias com a sociedade para apoiar suas atividades.

Detendo competência de regulação de todos os serviços delegados pelo Estado de Pernambuco (art. 3º da Lei nº 12.524), a atividade da ARPE deve ser exercida, em especial, na área de transportes metropolitanos. Nesse sentido, assim o faz através do CSTM, que tem atuação estratégica e focalizada para o desempenho de funções reguladoras relacionadas ao transporte público de passageiros na RMR.

Assim, a atividade reguladora é exercida pela ARPE, por meio do CSTM. Dessa forma, dispõe o art. 3º da Lei nº 13.235/07 sobre as competências do CSTM, quais sejam:

- (i) fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de *política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;*
- (ii) mediar a solução de conflitos entre os operadores e o CTM;
- (iii) exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores;
- (iv) editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionados com a prestação do serviço de transporte pelos operadores, visando à modicidade das tarifas e/ou a melhoria da qualidade dos serviços;
- (v) aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após processo administrativo assecutorio do contraditório e da ampla defesa, conduzido pelo CTM;
- (vi) determinar diligências para esclarecimento de aspectos relativos ao funcionamento do CTM;
- (vii) fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais;
- (viii) julgar os recursos interpostos pelos operadores contra a aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM;
- (ix) firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário.

Quanto à composição do CSTM, tem-se, de acordo com o art. 2º do seu regimento interno¹⁰, que os membros do CSTM são compostos por representantes (i) da ARPE, (ii) do Executivo e do Legislativo do Estado de Pernambuco e dos municípios metropolitanos, (iii) da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (“CBTU”), empresa pública do Governo Federal prestadora de serviço, assim como (iv) indivíduos da sociedade civil, incluindo usuários do sistema e das empresas operadoras do serviço de transporte.

O art. 12º, §3º, do Regimento Interno¹¹ estabelece que o CSTM deve realizar reuniões obrigatórias e recorrentes, com periodicidade mínima de 1 (um) mês e máxima de 2 (dois) meses, cabendo convocações extraordinárias sempre que necessário, conforme entendimento do presidente do CSTM, responsável pela convocação dos encontros. Cabe ao presidente, por iniciativa ou sugestão dos demais conselheiros, convidar figuras ligadas à temática de “transporte de passageiros”, com vistas realização de palestras, debates ou comunicações.

Entretanto conforme extraído na página de Atas de Reuniões do CSTM, esse não tem se reunido com a frequência determinada pelo Regimento. No ano de 2024, a única reunião ordinária realizada é datada de 22 de fevereiro. Ainda, seguindo a página de Atas do CSTM, não há registro de reuniões realizadas no ano de 2023.

2.1.2.2.3 Gestão Compartilhada

A RMR encontra-se em situação diferenciada no contexto nacional, pois foi a primeira no Brasil que conseguiu criar um consórcio federativo que já congrega o Governo do Estado e Prefeituras (inclusive da capital) em uma única instância responsável pelos transportes públicos metropolitanos. Tal modelo supera a gestão delegada para fomentar um modelo de gestão compartilhada.

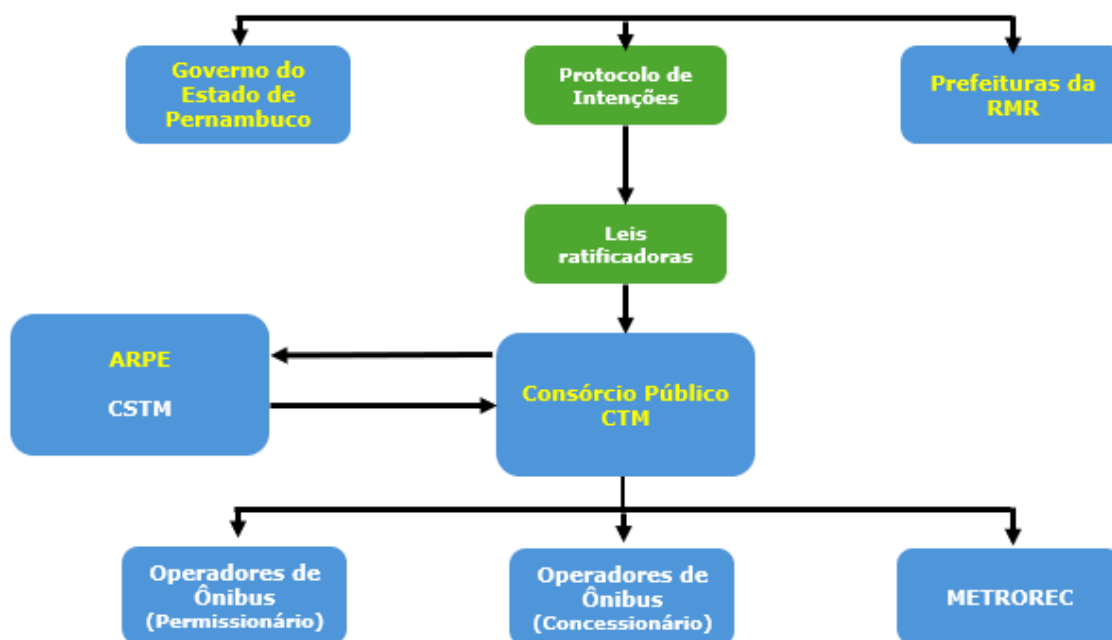
O CTM é formado por entes governamentais, órgãos reguladores, fiscalizadores e gestores, assim como pelos operadores dos serviços de transportes. A estrutura institucional do CTM conjuga leis e representantes específicos, conforme a Figura 1.

¹⁰ Conforme Resolução CSTM nº 020/2016. Disponível em: <https://www.granderecife.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-020-2016-CSTM.pdf>

¹¹ Art. 12 – As atividades do CSTM serão desenvolvidas em reuniões plenárias, em 1ª convocação com a presença da maioria dos seus membros e, em 2ª convocação, com qualquer número de membros presentes.

§ 3º o CSTM se reunirá ordinariamente com periodicidade mínima de 01 (um) e máxima de 02 (dois) meses, podendo haver convocação extraordinária a qualquer momento

Figura 1: Estrutura Institucional do Grande Recife Consórcio de Transporte



Fonte: Elaboração própria.

Conforme tratado no item 1.2.1 (Governança) deste relatório, a participação dos entes consorciados na tomada de decisões do CTM se dá na proporção das cotas detidas por cada um. Define a Cláusula 10, item 10.5 do Protocolo de Intenções, que a quota detida corresponde ao direito de um voto nas deliberações nas Reuniões ou Assembleias de Sócios. Assim, a participação do Estado e dos Municípios está condicionada ao ingresso do ente, integrante da RMR, ao CTM, e todos terão direito a exercício da participação na proporção em que impactam nas viagens municipais da RMR.

2.1.2.3 Outros atores de atuação indireta na Gestão do TPC

Conforme informações fornecidas por gestores municipais, o Município de Recife conta com outros órgãos, da administração pública direta e indireta, e que desempenham atividades relacionadas aos serviços de transporte público de passageiros.

Ligados à Secretaria de Política Urbana e Licenciamento, são relevantes para os serviços de transporte municipal a Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife (“CTTU”) e o Instituto de Cidades Pelópidas Silveira (“ICPS”).

A CTTU, órgão transformado em autarquia por meio da Lei Municipal nº 18.291, de 30 de dezembro de 2016, detém, dentre suas competências¹², a responsabilidade para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos no município, realizar a gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros, além de conferir as permissões e autorização dos prestadores de serviços de transporte que pretendem tornar-se cessionários de transporte.

Por sua vez, o ICPS é o órgão da gestão indireta municipal responsável pela implementação de ações e instrumentos de planejamento estratégico urbano, conforme seu endereço eletrônico¹³.

A Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital é formada por seis Secretarias Executivas¹⁴, responsáveis por desenvolver papéis estratégicos para a gestão municipal, auxiliando na definição de diretrizes e de ações que compõem projetos governamentais, no gerenciamento de projetos estratégicos, facilitando o compartilhamento de recursos e instrumentos para a gestão de projetos. A Secretaria Municipal conta, em sua estrutura, com as Secretarias Executivas de (i) Administração e Licitações; e (ii) Parcerias Estratégicas, a Recife Parcerias. Enquanto a primeira tem competência para formular e fiscalizar normas relativas a licitações e contratações da Administração Pública municipal, e coordenar processos de licitações e compras do Poder Executivo, a segunda tem o objetivo de contribuir aprimorar a gestão de bens e serviços públicos por concessões e PPP nos eixos de Infraestrutura Urbana, Social e Sustentabilidade.

No âmbito da infraestrutura municipal, são relevantes as atuações da Autarquia de Urbanização do Recife (“URB”), e da Emlurb. A URB tem como função a execução de obras e serviços de engenharia, atuando em obras planas, tais como construções de vias, conjuntos habitacionais, pontes, entre outros, conforme endereço eletrônico do órgão¹⁵. Já a Emlurb, empresa pública de

¹² Art. 25 Ficam outorgados à Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife - CTTU as competências e atribuições próprias do Poder Público, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro - CTB (Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e suas alterações), notadamente as seguintes:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas setoriais de trânsito e transporte, no âmbito de sua atribuição funcional;

XVII - promover estudos e projetos relativos ao Sistema de Transporte Público de Passageiros do Município do Recife;

XVIII - conferir permissões ou autorizações aos pretendentes a cessionários para operarem, em caráter delegado, os modais de serviços municipais de transporte previstos em lei, exercendo o poder punitivo;

XIX - organizar, fiscalizar e gerenciar o Sistema de Transporte Público de Passageiros do Município do Recife, especialmente os serviços municipais de transporte por táxi e de transportes especiais afetos a sua área de atuação (complementar, fretamento e escolar etc.), exercendo o poder punitivo;

¹³ Disponível em: <http://icps.recife.pe.gov.br/node/1>

¹⁴ Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-planejamento-gestao-e-transformacao-digital-0>

¹⁵ Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/autarquia-de-urbanizacao-do-recife-urb#:~:text=A%20Autarquia%20de%20Urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20do,vida%20dos%20cidad%C3%A3os%20do%20Recife>

direito privado, instituída pela Lei nº 15.738, de 29 de dezembro de 1992, atua na prestação de serviços públicos de manutenção e conservação do sistema viário e das áreas verdes¹⁶.

Camaragibe: Conforme a adesão de Camaragibe ao CTM, o órgão passou a fazer parte da administração pública indireta da Prefeitura, exercendo as competências estabelecidas no item 8.1 da Clausula Oitava do Protocolo de Intenções.

São Lourenço da Mata: conforme a Lei Municipal nº 3.033, de 18 de dezembro de 2023, art. 2º, compete à Secretaria Municipal de Segurança Pública e Mobilidade Urbana, como órgão executivo de trânsito e diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo Municipal, o disposto no Código de Trânsito Brasileiro , entre outras atribuições: planejar, coordenar e executar as políticas de transportes, trânsito e tráfego urbano, a gestão, a organização, o planejamento operacional, a regulamentação, o monitoramento, e a fiscalização do serviço de transporte coletivo de passageiros. Nesse sentido, é a SEMOB o ente competente para desempenhar o papel de planejador da estrutura municipal de transportes coletivos, gerenciar os instrumentos jurídicos contratuais que disciplinem as operações de transporte, fiscalizar e autorizar quaisquer atos referentes às operações de transporte, entre outras atribuições.

Paulista: embora os veículos de comunicação do município do Paulista indiquem a existência de uma Secretaria de Segurança, Mobilidade e Defesa Civil, a qual poderá, em tese, ser a entidade de governança responsável pela regulamentação do transporte coletivo de passageiros nesse município, não foram verificadas normas, instrumentos legais e/ou contratuais ou outros tipos de evidências institucionais a respeito do funcionamento da governança municipal referente ao setor de mobilidade urbana.

Abreu e Lima: conforme a Lei Municipal nº 1.057, de 02 de fevereiro de 2017, foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e de Mobilidade Urbana. Todavia, não foi possível localizar instrumentos legais e/ou contratuais ou outros tipos de evidências institucionais a respeito do funcionamento da governança municipal referente ao setor de mobilidade urbana

Igaraçu: não foram verificadas normas, instrumentos legais e/ou contratuais ou outros tipos de evidências institucionais a respeito do funcionamento da governança municipal referente ao setor de mobilidade urbana.

Cabo de Santo Agostinho: embora os veículos de comunicação do município de Cabo de Santo Agostinho indiquem a existência da Gerência de Trânsito e Transporte (“GTT”), criada no bojo da Secretaria Municipal de Defesa Social, para promover e implementar as políticas municipais de trânsito e transporte, e assessorar o Secretário a formular e executar as políticas de administração

16 Disponível em: <https://emlurb.recife.pe.gov.br/sobre-0>

dos sistemas de transporte público e do Trânsito no Município, não foram verificadas normas, instrumentos legais e/ou contratuais ou outros tipos de evidências institucionais a respeito do funcionamento da governança municipal referente ao setor de mobilidade urbana.

2.1.2.4 Estruturas de pagamento e garantias existentes

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".

No Estado de Pernambuco, conforme o art. 17-A da Lei 12.765¹⁷, de 27 de janeiro de 2005 ("Lei Estadual nº 12.765/05"), os recursos poderão ser transferidos pela instituição financeira repassadora do FPE para conta vinculada, em nome da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ("AD Diper"). A AD Diper é a responsável por adimplir as obrigações pecuniárias decorrentes de contratos de parceria público-privada ("PPP"), por meio de transferências diretas aos parceiros privados. Tais recursos ficarão segregados na conta vinculada, devendo ser utilizados para o fim exclusivo de adimplir as obrigações de contratos de PPP.

O CTM celebrou, em 14 de dezembro de 2021, o Contrato nº 015/2021 de PPP para administração, manutenção, conservação, exploração comercial de área e serviços dos terminais e estações de BRT, vinculados ao STPP/RMR.

Assim, no item 32.1 da Cláusula 32 do Contrato, o CTM ofereceu, como garantia das obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Público, a transferência de recursos apartados do FPE.

Por isso, parte dos recursos depositados no FPE podem ser utilizados como fonte de garantia das obrigações assumidas pelo Estado de Pernambuco.

¹⁷ Art. 17-A A administração pública estadual fica autorizada a vincular até 3,5% (três e meio por cento) da receita mensal do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE ao pagamento de obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada, firmados no âmbito do Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco-PPPE. (Regulamentado pelo Decreto nº 51.029/2021)

§ 1º A receita de que trata o caput poderá ser transferida pela instituição financeira repassadora do FPE para conta vinculada, em nome da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD Diper, a quem competirá adimplir as obrigações pecuniárias decorrentes de contratos de parceria público-privada, nos termos e periodicidade neles previstos, mediante transferência direta ao parceiro privado.

§ 2º Os recursos ficarão segregados na conta vinculada de que trata o §1º e serão utilizados exclusivamente para adimplir as obrigações decorrentes de contratos de parceria público-privada.

§ 3º O saldo remanescente dos recursos retidos, após o pagamento das obrigações públicas, será na mesma periodicidade transferido ao tesouro estadual. (Redação acrescida pela Lei nº 17.218/2021)

3 Apêndice II – Aspectos Jurídicos e Regulatórios

3.1 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 urbana¹⁸.

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 urbano¹⁹, 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 urbanas²⁰. 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 urbana²¹.

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

18 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:

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

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

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

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 RMR

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 RMR que devem ser exercidas em função da mobilidade urbana são, conforme

disposto no art. 5º da LC nº 382/18²²: (i) estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços de interesse metropolitano; (ii) ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo; (iii) e sistema viário e trânsito, transportes e tráfego de bens e pessoas. Não obstante as disposições da lei, outras FPICs podem ser incluídas aos campos de atuação, quando assim entendido pelo CDM, conforme mesmo dispositivo da LC nº 382/2018.

3.1.4 Plano Diretor de Transportes Urbano da RMR

Em 2008, o Ministério das Cidades, por meio da CBTU, desenvolveu o Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife (“PDTU/RMR”), destinado a compatibilizar e consolidar os planos e projetos de transportes existentes à época, a fim de tornar-se instrumento para organização e formulação de mecanismos de geração do STPP/RMR.

Entre as ações estabelecidas no PDTU/RMR, destaca-se a expansão do Sistema Estrutural Integrado de Transporte (“SEI”), com a implantação de novas linhas de TPC-MAC, implementação

22 Art. 5º As funções públicas de interesse comum, a que se refere o inciso V do art. 4º, serão exercidas nos seguintes campos de atuação:

I - estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços de interesse metropolitano;

II - ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;

III - desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração e distribuição de renda;

IV - infraestrutura econômica relativa a insumos energéticos, comunicações, sistema de telecomunicações e de dados, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias, distribuição de gás canalizado, distribuição de energia, entre outros;

V - sistema viário e trânsito, transportes e tráfego de bens e pessoas;

VI - captação, adução, tratamento e distribuição de água potável;

VII - coleta, transporte, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários;

VIII - macrodrenagem das águas superficiais e controle de enchentes;

IX - destinação final e tratamento dos resíduos urbanos;

X - política da oferta habitacional de interesse social;

XI - controle da qualidade ambiental, da poluição e da preservação ambiental, aliados ao desenvolvimento sustentável;

XII - educação e capacitação dos recursos humanos;

XIII - saúde, nutrição e abastecimento alimentar;

XIV - segurança pública;

XV - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e

XVI - turismo, cultura, esporte e lazer.

§ 1º O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano - CDM poderá incluir outras funções públicas de interesse comum relacionados aos campos de atuação não especificados neste artigo.

§ 2º Declarado o interesse comum no âmbito metropolitano, a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada pelos Municípios e pelo Estado, observando-se critérios definidos pelo CDM.

de corredores de transportes e construção e ampliação de terminais de integração. Também foram sugeridas implementações no sistema viário metropolitano, sendo as principais propostas a implementação de novas vias e a adequação das existentes.

3.1.5 PDUI da RMR

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMR (“PDUI/RMR”), conforme consta do seu portal eletrônico²³, ainda não foi instituído como lei estadual. Sua elaboração foi iniciada em 2018, quando o Consórcio Genesis foi vitorioso do processo licitatório nº 015/2017-CPL CONDEPE/FIDEM, que objetivou a contratação de consultoria especializada para a elaboração do PDUI/RMR.

Como resultado dos esforços do CTM, foi elaborado um primeiro diagnóstico consolidado para o PDUI/RMR, que teve como objetivo a coleta e sistematização das informações, dando suporte ao processo de elaboração de diretrizes e propostas que virão a resultar no PDUI/RMR.

Os estudos que fundamentaram a elaboração do PDUI/RMR estabeleceram macro diretrizes que devem ser implementadas nos próximos dez anos, e que conectam diferentes temáticas no PDUI/RMR. Essas macrodiretrizes são orientadas por desafios-chave, que procuram indicar *“marcos de superação daquilo que foi detectado no diagnóstico da realidade atual”*.

Entre os desafios-chave para o PDUI/RMR, os aspectos referentes à mobilidade urbana envolvem a *“maior velocidade e articulação do transporte coletivo reduzindo a dependência do transporte individual”*. A expectativa traçada é a de uma *“RMR conectada, com transporte público mais ágil e com mais oportunidades para a mobilidade ativa”*.

Assim, as macrodiretrizes voltadas à mobilidade urbana, e que merecem destaque no presente relatório, são as seguintes:

- Fortalecimento do instrumental e das instâncias do planejamento metropolitano, definindo mecanismo de atuação conjunta, interfederativa, para o fortalecimento das estruturas institucionais de planejamento estadual e municipais de gestão do uso e ocupação do solo, e de um sistema de informações e monitoramento compartilhado; e
- Modernização da mobilidade urbana através de implementação de sistemas integrados, inovadores, intermodais, acessíveis e de qualidade, com estímulo aos meios não motorizados e ao transporte público coletivo, visando à segurança, à redução do tempo de deslocamento e à melhoria da qualidade de vida metropolitana.

O detalhamento dessas macrodiretrizes, no entanto, não consta inteiramente consolidado no âmbito do PDUI/RMR. Ademais, em razão da ausência de informações disponíveis, não foi possível

23 Disponível em: <https://www.pdui-rmr.pe.gov.br/>.

compreender em qual estágio se encontra a proposta de aprovação do PDUI/RMR, mediante lei estadual.

3.2 Normas dos Municípios Relevantes

3.2.1 Lei Orgânica do Município

3.2.1.1 Recife

A Lei Orgânica do Município do Recife prevê, entre as competências do Poder Público municipal, disciplinar o transporte público de passageiros, realizando o planejamento técnico, a fiscalização e o controle de trânsito.

Assim, considerando a execução de funções pública de interesse comum, é disciplinado no art. 70 da lei, que o Município poderá fazê-lo em cooperação com a União, o Estado de Pernambuco e outros municípios, principalmente os que integram a RMR.

Cabem como formatos de cooperação os convênios, acordos, consórcios, contratos multilaterais e outros instrumentos, objetivando atingir, entre outras, as finalidades de: (i) planejamento, programação e execução de atividades necessárias, convenientes ou úteis à comunidade, de interesse local e metropolitano; (ii) planejamento urbano; (iii) criação, implantação, operação e manutenção de obras e serviços locais de transportes, abastecimento, saneamento básico, saúde e outros equipamentos sociais e serviços públicos de natureza intermunicipal ou regional.

As disposições da Lei Orgânica do Município demonstram-se alinhadas com a diretrizes metropolitanas de trabalhar as FPICs de forma integrada, respeitando a governança interfederativa metropolitana, quando o assunto tratado for de interesse concorrente. Assim, dispõe o art. 114 que o Município estabelecerá, de acordo com o seu plano diretor e de forma integrada à RMR, programas destinados a facilitar o acesso da população de baixa renda à habitação, assim como devem as ações ser orientadas para a promoção de acesso a lotes urbanizados, com a infraestrutura básica necessária e serviços de transporte coletivo que cheguem a esses lotes.

Além disso, em atendimento às legislações federais e estaduais, bem como às disposições metropolitanas, cabe ao Município o planejamento, a coordenação e execução de serviços públicos relativos ao transporte público de passageiros e sistema viário em âmbito local, devendo estes serem prestados sob regime de concessão, permissão e autorização.

Ainda sobre transportes públicos, o art.120 da Lei Orgânica do Recife encarrega a legislação municipal de definir diretrizes de compatibilização do interesse público municipal na gestão dos transportes público de âmbito metropolitano, com observância aos seguintes princípios:(i) garantir o transporte público de passageiros como serviço público de caráter essencial, com qualidade, conforto e segurança para a população; (ii) dar prioridade à circulação de pedestres e de coletivos

urbanos; (iii) compatibilizar o serviço de transporte e uso do solo; (iv) promover integração física, operacional e tarifária entre as diversas modalidades de transportes, em consonância com o sistema de gestão metropolitana; (v) pesquisar alternativas mais eficientes ao sistema; (vi) compatibilizar as diretrizes do transporte público municipal de passageiros com o sistema de gestão do transporte público de passageiros da RMR; e (vii) regulamentar e fiscalizar o uso dos sistemas viário;

3.2.1.2 Jaboatão dos Guararapes

Em sua Lei Orgânica, o Município de Jaboatão dos Guararapes possui disposições similares ao do Recife, com base nas quais ficam sob a competência do Município as operações limítrofes à sua região. Quando se tratar de operações de transporte coletivo que adentrem a esfera metropolitana, compete ao Município participar do planejamento interfederativo, tanto do transporte coletivo como do sistema viário metropolitano, conforme art. 11 da Lei Orgânica. O inciso V do mesmo artigo dispõe que ao Município cabe prestar, diretamente ou sob regimes de concessão e permissão, serviços públicos de interesse local.

A política de desenvolvimento urbano disposta na Lei Orgânica tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções da cidade, conforme art. 93. Entre as diretrizes para a política, deve o município assegurar: (i) o amplo acesso da população à informação, no que se refere ao planejamento do desenvolvimento urbano, a projetos de infraestrutura, de transporte, de localização industrial, ao orçamento municipal e à sua execução; (ii) o acesso adequado aos portadores de deficiência física aos edifícios públicos e particulares, bem como aos logradouros públicos e aos transportes coletivos.

Quanto ao planejamento, propriamente, dos serviços de transporte, ficam estabelecidos, no art. 108, os seguintes princípios a serem observados: (i). garantir o transporte coletivo como serviço público de caráter essencial; (ii) priorizar a circulação de pedestres e de coletivos urbanos; (iii) compatibilizar o serviço de transporte e o uso do solo; (iv) promover a integração física, operacional e tarifária entre as diversas modalidades de transporte; (v) pesquisar alternativas mais eficientes ao sistema; (vi). compatibilizar o sistema de transporte público municipal de passageiros com o da Região Metropolitana; (vii) ampliar progressivamente a responsabilidade direta do Poder Público Municipal sobre a prestação do serviço de transporte coletivo.

3.2.1.3 Olinda

De acordo com sua Lei Orgânica, ao Município de Olinda compete, privativamente, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão, permissão e autorização, os serviços de interesse público de interesse local, incluindo o transporte coletivo.

Entre as diretrizes da política de transporte e sistema viário, deve o planejamento desses serviços garantir a compatibilidade do transporte e uso do solo e priorizar transportes coletivos urbanos com a gestão metropolitana de transportes.

Aqui, faz-se uma ressalva quanto às Leis Orgânicas do Recife e Olinda. Ambas preveem que os serviços de interesse público locais podem ser prestados, diretamente ou delegados sob os regimes de concessão, permissão e autorização. Ocorre que, ao dispor sobre a possibilidade de delegar os serviços sob o regime de autorização, as referidas normas perpetuam a existências de serviços prestados sob contratos precários, não precedidos de licitação.

3.2.1.4 Camaragibe

A Lei Orgânica do Município de Olinda, publicada em 01 de janeiro de 1990, dispõe, em seu art. 4^o²⁴ que compete, privativamente, disciplinar o transporte público da passa-geiros, bem como os serviços de táxi, realizando o planejamento técnico, a fiscalização e o controle de trânsito. Nesse sentido, lhe é permitido organizar e prestá-lo, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Entre as diretrizes da política de transporte e sistema viário, deve o planejamento desses serviços garantir a compatibilidade do transporte gestão metropolitana de transportes, via integração física, operacional e tarifária, entre as diversas modalidades de transporte²⁵.

3.2.1.5 Paulista

A Lei Orgânica do Município do Paulista, de 05 de abril de 1990, prevê, em seu art. 92^o²⁶, que a prestação de serviços públicos de transporte coletivo deverá, quando delegado, ser feito por concessão ou permissão, devidamente licitados pelo Poder Executivo e aprovado pela Câmara de Vereadores, por lei municipal. Também, é competência do Município instituir tributos, conforme art.

24 Art. 4º São competências do Município:

II - administrativas:

b) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local;

i) disciplinar o transporte público da passa-geiros, bem como os serviços de táxi, realizando o planejamento técnico, a fiscalização e o controle de trânsito;

25 Art. 119. A LEI municipal disporá sobre a organização, funcionamento e fiscalização dos serviços de transporte público de passageiros e de táxi, devendo fixar diretrizes sobre a compatibilização do interesse público municipal no planejamento, operação e gestão do sistema de transporte público de passageiros de âmbito municipal.

IV - promover integração física, operacional e tarifária entre as diversas modalidades de transportes, em consonância com o sistema de gestão metropolitana;

26 Art. 92 – O regime de concessão e permissão dos serviços públicos de transporte coletivo será sempre através de licitação feita pelo Poder Executivo e autorizada por lei municipal.

129º da Lei Orgânica²⁷, como as taxas em razão da utilização de serviços públicos, como o transporte coletivo.

3.2.1.6 Abreu e Lima

A Lei Orgânica do Município de Abreu e Lima, de 04 de abril de 1990, prevê, em seu art. 3º que cumpre ao Município na promoção “de tudo quanto se relacione ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população” o exercício das competências que lhe são cometidas pela Constituição Federal²⁸, tal qual o transporte coletivo, diretamente ou na forma delegada, via concessão ou permissão, desde que previamente licitado.

No caso da prestação por delegação do serviço, determina o art. 13º da Lei Orgânica do Município²⁹, caberá à câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, autorizar concessões e permissões de serviço público, assim como concessões de obras públicas.

3.2.1.7 São Lourenço da Mata

A Lei Orgânica de São Lourenço da Mata, de 02 de outubro de 2008, prevê, em seu art. 6º, como competência de o Município prover “a tudo quanto se relacione ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população”, podendo dispor sobre a concessão, permissões e autorização de serviços públicos locais. Também, cabe ao município a regulamentação do transporte coletivo, sua forma de prestação, os itinerários, pontos de parada e respectivas tarifas.

3.2.1.8 Igarassu

A Lei Orgânica do Município de Igarassu foi publicada em outubro de 2015. Assim como as leis orgânicas dos municípios acima mencionados, o diploma define que compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, e que cabe à Câmara Municipal, com sanção do prefeito, legislar a respeito da exploração dos serviços de transporte coletivo de passageiros e critérios para a fixação de tarifas a serem cobradas.

27 Art. 129 – O Município poderá instituir tributos:

V – as taxas, em razão do exercício regular do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuintes ou postos a sua disposição;

28 Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

29 Art. 13. Cabe à câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, exceto quando se trate de leis orgânicas, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

V - autorizar a concessão e a permissão de serviços públicos, bem como a concessão de obras públicas;

3.2.1.9 Cabo de Santo Agostinho

A Lei Orgânica de Cabo de Santo Agostinho, de 03 de abril de 1990, prevê, em seu art. 5º, como competência do Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo. Também, cabe ao município a regulamentação do transporte coletivo, sua forma de prestação, os itinerários, pontos de parada e respectivas tarifas.

3.2.2 Plano Diretor

3.2.2.1 Recife

O Plano Diretor do Município do Recife, instituído pela Lei Complementar nº 02, de 23 de abril de 2021 (“LC nº 02/21”), aborda diversos aspectos que integram os princípios da PNMU e do Estatuto da Metrôpole. Em seu art. 4º, III, fica estabelecido como objetivo assegurar às gerações presentes e futuras o exercício do direito à cidade sustentável, considerando a mobilidade urbana ativa e os transportes públicos, alinhando-se aos princípios da PNMU que priorizam modos de transporte sustentáveis e coletivos. O Plano Diretor traz, em seu art. 6º, os objetivos relativos ao cumprimento do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado e menciona a integração de elementos naturais, como rios e áreas verdes, ao sistema de transporte, em consonância com a meta da PNMU de promover a sustentabilidade urbana.

O Plano Diretor também busca a promoção de distribuição equitativa de equipamentos públicos, priorizando áreas de maior vulnerabilidade social, considerando o acesso por meio de transporte coletivo, em linha com a PNMU.

Além disso, conforme o art. 14, V, tem-se como diretrizes para atendimento dos objetivos do Plano Diretor desestimular o transporte individual motorizado, ao reduzir a exigência de vagas de estacionamento em determinadas áreas, novamente em consonância com a PNMU, que visa à redução do uso de veículos particulares.

Enfaticamente, o Plano Diretor visa à priorização da mobilidade urbana sustentável, com prevalência dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados, e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. O art. 169, VIII, reforça essa prioridade ao restringir o espaço destinado a estacionamento de veículos motorizados individuais em áreas públicas, especialmente nos corredores de transporte coletivo.

Por fim, o art. 219 exige a adequação do Plano Diretor ao PDUI, reforçando a governança metropolitana, enquanto o art. 220 estabelece a criação do Plano de Mobilidade Urbana do Recife, em consonância com a PNMU, garantindo uma integração regional eficiente.

3.2.2.2 Jaboatão dos Guararapes

A Lei Complementar nº 2, de 11 de janeiro de 2008, de Jaboatão dos Guararapes, institui o Plano Diretor do Município e assegura a todos os cidadãos, em seu art. 3º, o direito de acesso ao transporte público como função social do Município.

A integração viária e de transportes das diferentes regiões do território municipal é tratada pelo Plano Diretor em seu art. 18. Deve-se observar algumas diretrizes, como a formulação de um sistema de transporte público de passageiros que integre os diferentes distritos e centros comerciais do Município, refletindo diretrizes da PNMU e do Estatuto da Metrópole, de modo a proporcionar condições satisfatórias de mobilidade e acessibilidade.

Reforçando o atendimento à governança interfederativa metropolitana, a integração do sistema de transporte público municipal aos sistemas de transportes da RMR, com o objetivo de oferecer transporte público de qualidade e tarifas compatíveis com o nível de renda da população, conforme as orientações da PNMU e do Estatuto da Metrópole, é abordada no art. 20 do Plano Diretor. Já no art. 22, destaca-se a importância dos terminais de integração do SEI para a distribuição equilibrada dos fluxos de passageiros, promovendo a integração das diferentes modalidades de transporte. Também são previstas diretrizes para a integração do sistema de transporte público municipal ao SEI, promovendo a interoperabilidade com o sistema metropolitano de transporte público, conforme as diretrizes das disposições metropolitanas federais mencionadas

O art. 24 fornece as diretrizes para a estruturação e ocupação da macrozona urbana, cabendo destaque para o controle e direcionamento do adensamento urbano para as áreas centrais e principais corredores de transportes coletivos, adequando-o a infraestrutura disponível de acordo com os princípios da PNMU. Ainda, o Plano Diretor, em seu art. 27, visa a combater a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infraestrutura, especialmente nas áreas centrais e principais corredores de transportes coletivos, garantindo uma ocupação ordenada do território.

3.2.2.3 Olinda

O Plano Direto do Município de Olinda foi instituído pela Lei Complementar nº 026/2004, sem indicação clara da data de promulgação. Logo de início, o plano prevê, em seu art. 1º, que são objetivos e diretrizes gerais da política urbana municipal, entre outros, a garantia de mobilidade, permitindo aos cidadãos o acesso universal aos bens e serviços urbanos e deslocamentos no espaço público, especialmente para os portadores de necessidades especiais com mobilidade reduzida e integração do Município com competitividade econômica, relativamente à RMR e ao Estado de Pernambuco.

Além disso, outra diretriz geral, conforme art. 3º, é a dotação adequada de infraestrutura urbana, especialmente na área de transporte e saneamento básico.

De acordo com o art. 11, o Plano Diretor tem como um de seus princípios perseguir a integração e a complementaridade de suas atividades urbanas no contexto metropolitano, no processo de planejamento e gestão do Município.

3.2.2.4 Camaragibe

O Plano Diretor de Camaragibe foi instituído pela Lei nº 341, de 13 de julho de 2007, e tem como um dos princípios norteadores a priorização dos transportes coletivos dentre as modalidades de deslocamento.

Assim, no que tange à mobilidade urbana, o diploma conta com o Capítulo V – do Programa de Mobilidade Sustentável, a partir do artigo 89. O próprio art. 89º³⁰ determina da necessidade de o programa abordar políticas de transporte e circulação para um acesso amplo e democrático do espaço urbano, priorizando os meios de transporte coletivos.

Também, o programa define intervenções em diversas vias arteriais, coletoras, além da criação de novas vias e manutenção das existentes. Ainda, no decorrer do art. 91º³¹, estabelece que o sistema de transporte municipal deve estar integrado ou complementar o Sistema Estrutural Integrado – SEI do STPP/RMR, e propõe ações para tanto.

Por fim, o § 1º do art. 89º determina que o programa deverá ser detalhado em um Plano de Mobilidade Urbana municipal, dentro de um prazo de 24 meses. Entretanto, não foram encontradas evidências da aprovação de um Plano de Mobilidade Urbana do Município de Camaragibe.

3.2.2.5 Paulista

O Município do Paulista teve seu Plano Diretor instituído por meio da Lei nº 4.253/2012, com alteração por meio da Lei nº 4.821/2018.

Na seção de Mobilidade Urbana, a política municipal de mobilidade deverá observar os objetivos de: (i) integrar o transporte ao desenvolvimento urbano; (ii) reduzir as deseconomias da circulação; (iii) ofertar um transporte público eficiente e de qualidade; e (iv) contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico.

Quanto ao sistema viário, o Plano determina que as diretrizes e ações para ele, quais sejam: (i) Integrar todos os bairros do Município e deles com os demais Municípios metropolitanos pelo sistema viário e de transporte público preservando as áreas residenciais do tráfego de passagem;

30 Art. 89 – Mobilidade Urbana Sustentável é o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não-motorizados, de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente correta.

31 Art. 91 – O sistema de Transporte Público de Camaragibe e o Sistema Estrutural Integrado de Transporte da Região Metropolitana do Recife – SEI, com previsão de conclusão de sua implantação até 2010, tem como ações propostas:

(ii) Planejar e implantar um sistema viário que atenda as características de todos os modais, em especial aqueles que servem à maioria da população como os transportes não motorizados e o transporte público; e (iii) Promover gestões com o órgão metropolitano para, em conjunto com os Municípios integrantes do Território Norte Metropolitano e Goiana, realizar estudo para implantação de um sistema metroviário para o litoral Norte da RMR.

No entanto, até o momento, não foi possível identificar um plano de mobilidade urbana em vigência no Município.

3.2.2.6 Abreu e Lima

O Plano Diretor do Município de Abreu e Lima foi instituído pela Lei nº650, de 23 de dezembro de 2008. A Lei conta com uma seção dedicada à mobilidade e acessibilidade a partir do artigo 40, quando dispões que a mobilidade urbana, como função pública, deve destinar-se a garantir acessibilidade e circulação a todos os seus usuários. Dentre outras provisões, a política de mobilidade urbana tem como objetivos: (i) evitar a concorrência predatória do Sistema de Transporte Público Municipal com o Intermunicipal; (ii) universalizar os benefícios do Sistema Estrutural Integrado - SEI, a todo habitante de Abreu e Lima; e (iii) garantir o interesse do usuário nas decisões de transporte e trânsito do Município.

Apesar de o art. 43 do diploma prever que o Município deve elaborar um Plano de Mobilidade Municipal, não foi possível identificar se há um em vigência.

3.2.2.7 São Lourenço da Mata

O Plano Diretor do Município de São Lourenço da Mata foi instituído pela Lei nº 2.159, de 10 de outubro de 2006. O Plano conta com um capítulo dedicado aos transportes e mobilidade urbana. De acordo com o art. 102 do diploma, estão como diretrizes do Sistema de Mobilidade Urbana no Município: (i) promover a integração das políticas de transporte, trânsito, uso e controle do solo urbano; (ii) promover a integração da malha viária principal com a malha viária de interesse metropolitano; (iii) garantir a integração das ações desenvolvidas pela Sistema Estrutural Integrado Metropolitano - SEI e Sistema de Transporte Municipal - STM; e (iv) definir ações de requalificação e preservação dos corredores de transporte metropolitano e urbano principal, com vistas a garantir fluidez e segurança para as pedestres e veículos.

No entanto, até o momento, não foi possível identificar um plano de mobilidade urbana em vigência no Município.

3.2.2.8 Igarassu

O Município de Igarassu conta com um Plano Diretor instituído por meio da Lei nº 2.629, de 28 de dezembro de 2006. O Plano conta com uma seção dedicada do sistema viário, que tem como ações prioritárias: (i) dotar a cidade de um sistema viário integrado com as áreas urbana e rural e com o

sistema viário intermunicipal; (ii) garantir, a toda a população, a oferta diária e regular de transporte coletivo; (iii) assegurar concorrência e transparência na concessão da exploração do transporte coletivo; e (iv) realizar estudos e projetos de viabilidade dos sistemas do transporte coletivo.

Também há seção destinada a tratar da política de transporte e mobilidade. Assim, estabelece, no art. 44º, ações prioritárias no tema, cabendo mencionar: (i) reestruturar o Conselho Municipal de Transporte, com criação da Lei para fundo de financiamento; (ii) pleitear junto a EMTU a concessão para operação de outras empresas de transportes coletivos no município; e (iii) ampliar o trajeto da linha “circular,” que atenda às necessidades do município.

No entanto, até o momento, não foi possível identificar um plano de mobilidade urbana em vigência no Município.

3.2.2.9 Cabo de Santo Agostinho

O Plano Diretor de Cabo de Santo Agostinho foi instituído pela Lei nº 3.343, de 22 de dezembro de 2017. A integração urbano-metropolitana é um dos princípios do Plano, para que sejam adequadas as infraestruturas físicas e naturais, além de determinados os serviços operados pela cidade de Cabo de Santo Agostinho e articulados com os demais municípios da RMR.

Para elaboração do Plano de Mobilidade, o Plano Diretor estabelece algumas diretrizes para a política de transporte, no art. 25º, cabendo ressaltar: (i) o operar os serviços diretamente ou através de delegação do município à iniciativa privada com a adoção de modelo institucional e regulatório; (ii) Expandir e modernizar os sistemas de transportes municipal de passageiros, propondo a conexão com o sistema de transportes rodoviário e metro-ferroviário; (iii) priorizar a localização de paradas de ônibus e estações nas proximidades de grandes equipamentos urbanos, otimizando as integrações multimodais; e (iv) Utilizar o transporte público de passageiros para reforçar as centralidades locais em parceria com o Consórcio Grande Recife ou órgão correspondente.

O art. 111 do diploma estabelece que deverá ser publicado o Plano de Mobilidade Urbana do Município em até um ano após a publicação do Plano Diretor. Entretanto, até o momento, não foi possível identificar um plano de mobilidade urbana em vigência no Município.

3.2.3 Plano de mobilidade

3.2.3.1 Recife

A Política Municipal de Mobilidade Urbana do Recife (“PlanMOB”), instituída pela Lei Municipal nº 18.887/2021, atua como um instrumento fundamental de desenvolvimento urbano, orientando as ações do Poder Público municipal e sua representatividade metropolitana nos aspectos relativos aos deslocamentos de pessoas e bens na cidade. Este plano tem como objetivo geral promover um

acesso amplo, seguro, eficiente, sustentável, resiliente e democrático à cidade, através do planejamento, organização, sistematização da operação e fiscalização do sistema de mobilidade urbana, além da regulação dos serviços de mobilidade urbana.

O sistema de mobilidade urbana em Recife adota a estrutura definida pela PNMU, compondo-se de um conjunto coordenado de meios e serviços de transporte urbano, assim como infraestruturas de mobilidade que garantem o deslocamento de pessoas e bens. Entre as diretrizes da política, destaca-se a prioridade para projetos de transporte público coletivo que estruturam o território e induzem o desenvolvimento urbano integrado.

Para atingir os objetivos estabelecidos, o Executivo municipal pode desenvolver várias ações, incluindo a promoção de incentivos, mediante publicidade, para priorizar transportes não motorizados sobre os motorizados, e serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual. Além disso, como dispõe o art. 18 da lei, o Executivo deve fomentar a participação de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano para o desenvolvimento da mobilidade urbana, priorizando o fortalecimento e a expansão do transporte público coletivo.

Projetos estruturantes, sejam de alcance municipal ou metropolitano, conforme art. 24 do PlanMOB, devem ser apresentados ao Conselho Municipal de Trânsito e Transporte para serem desenvolvidos de maneira integrada e em conformidade com a legislação vigente. Ainda, deve ser priorizado o desenvolvimento de estudos e projetos para a implantação de faixas exclusivas de ônibus no sistema viário estruturante do Recife, conectando áreas de grande atratividade de viagens com terminais de integração e estações de sistemas de média e alta capacidade.

Os usuários do transporte público coletivo devem obedecer às instruções de comportamento e conduta estabelecidas pelas autoridades municipais e operadores do serviço, desde que homologadas pelo CTM, conforme o disposto no art. 49 do PlanMOB. A representação metropolitana do Executivo municipal deve considerar diretrizes específicas para o transporte público coletivo, como a avaliação de modificações nas paradas de ônibus solicitadas por iniciativa privada, condicionadas ao parecer conjunto do Executivo municipal e do CTM, e o planejamento integrado de projetos que contemplem todos os subsistemas de transporte público coletivo, bem como pedestres e ciclistas. Além disso, deve-se promover a integração temporal progressiva das linhas de transporte público, permitindo interoperabilidade com o sistema metropolitano.

O PlanMOB observa os princípios de governança interfederativa das regiões metropolitanas conforme previsto no Estatuto da Metrópole. Assim, além das diretrizes gerais da PNMU, o plano inclui diretrizes específicas do Estatuto da Metrópole e busca a compatibilização com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMR, quando de sua elaboração, nos termos do art. 86 da Lei. Dessa forma, a política de mobilidade urbana do Recife visa a criar um sistema de transporte

eficiente e sustentável, integrando as diretrizes municipais e metropolitanas para atender de maneira abrangente e inclusiva às necessidades de deslocamento da população.

3.2.3.2 Jabotão dos Guararapes

A Política Municipal de Mobilidade Urbana de Jabotão dos Guararapes, que institui o Plano de Mobilidade Urbana, por meio da Lei nº 1.538/2022, de 16 de novembro de 2022, orienta o planejamento, projeto, implantação, operação e manutenção integrados dos sistemas de transporte. Esses sistemas incluem pedestres, ciclistas, usuários do transporte coletivo, usuários do transporte motorizado individual e cargas urbana, conforme art. 16. O objetivo é utilizar as estratégias do Plano de Mobilidade Urbana e instrumentos de gestão do espaço público, bem como políticas de uso e ocupação do solo.

Os projetos estruturadores que envolvem o Município, seja em âmbito municipal ou metropolitano, devem ser apresentados e referendados pelo Conselho Municipal de Trânsito e Transporte. Isso garante que os projetos sejam desenvolvidos de maneira integrada e em conformidade com a legislação municipal.

A representação metropolitana do Poder Executivo municipal deve considerar diretrizes específicas para o transporte público coletivo. Um dos pontos importantes é a integração temporal das linhas que compõem a rede municipal de transporte público de Jabotão dos Guararapes. Essa integração deve ser realizada progressivamente, por meio da reestruturação e otimização da rede de transporte público coletivo, permitindo a interoperabilidade com o sistema metroviário e, possivelmente, com o sistema metropolitano de transporte público (art. 44).

O Poder Executivo municipal deve adotar medidas para promover a redução progressiva do uso de veículos motorizados individuais. Paralelamente, serão implementadas ações para incentivar e promover o uso do transporte público coletivo e do transporte ativo, como caminhada e ciclismo. A integração entre os diversos modos de transporte será priorizada, juntamente com a melhoria e expansão da infraestrutura da rede de calçadas, ciclovias e do transporte coletivo de média e alta capacidade.

O Plano de Mobilidade Urbana de Jabotão dos Guararapes observa os princípios de governança interfederativa das regiões metropolitanas, conforme estabelecido no Estatuto da Metrópole. Além das diretrizes gerais da PNMU, referido plano inclui diretrizes específicas do Estatuto da Metrópole e busca compatibilizar suas ações com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMR. Dessa forma, o plano visa a criar um sistema de transporte eficiente, sustentável e integrado, atendendo às necessidades de mobilidade da população de Jabotão dos Guararapes e promovendo o desenvolvimento urbano de maneira equilibrada e inclusiva.

Além disso, importa mencionar que o Município de Jaboatão dos Guararapes promulgou, em 16 de janeiro de 2017, a Lei nº 1.304/2017, que dispõe sobre a rede de transporte municipal, possibilitando a integração do Município com o CTM, além de garantir a autonomia do sistema de transporte municipal.

Com o objetivo de garantir o atendimento da demanda municipal de transportes, o art. 3º da lei determina que as operações de linhas por ônibus convencionais devem ser licitadas no prazo de 12 meses, para contratos de permissão de uso por até 5 anos, adaptadas e modificadas sempre que estudos técnicos observarem sua necessidade.

Também, por meio do art. 5º, ficou o Poder Executivo responsável pela adoção de medidas que garantam a integração do sistema de bilhetagem municipal ao utilizado no CTM, a fim de facilitar a operação e racionalizar os custos operacionais.

3.2.3.3 Olinda

Em seu art. 3º, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Olinda, aprovado por meio da Lei nº 6.064, de 19 de dezembro de 2018, dispõe sobre objetivos gerais do Município, no que se refere aos diferentes modos de transportes, serviços, infraestrutura viária, a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no seu território, além de contemplar os estudos dos polos geradores, contribuindo para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Cabe mencionar que o prazo estabelecido para a implantação gradativa do plano está estabelecido no art. 6º da lei, sendo o limite no ano de 2028.

3.2.3.4 Cabo de Santo Agostinho

Conforme evidenciado no endereço eletrônico do Porto de Suape³², foi entregue ao Poder Executivo do Município de Santo Agostinho um projeto de Plano de Mobilidade Urbana, elaborado pela empresa Vinicius Ribeiro Arquitetura, vencedora da licitação realizada para produzir o documento. Entretanto, até o momento, não foi possível localizar qualquer legislação diretamente relevante à mobilidade urbana.

³² Disponível em: <https://www.suape.pe.gov.br/pt/noticias/1767-suape-entrega-planos-de-mobilidade-urbana-para-as-cidades-de-cabo-de-santo-agostinho-e-sirinhaem>

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 382/2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife - RMR, no entanto, não dispõe de regras destinadas a tratar sobre aspectos urbanísticos da RMR. O CTM, por sua vez, também não editou normas ou deliberou 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 RMR 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 RMR.

Nesse sentido, vale destacar, a título de exemplo, o Plano Diretor do Recife, que dispõe de dispositivos que tangenciam a mobilidade urbana quando tratado sob o aspecto urbanístico da cidade. O art. 22 do diploma, por exemplo, prevê 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 definição de diretrizes e instrumentos em função da capacidade de suporte ambiental, de saneamento e de mobilidade urbana.

Além disso, tem-se, como norma relevante no que tange ao licenciamento urbanístico em Recife, a Lei nº 17.982, de 13 de janeiro de 2014, que institui o alvará de localização e funcionamento condicionado e o definitivo, além de dispor sobre outras providências de legalização urbanística.

3.3.2 Institucional

Na mobilidade urbana da RMR, o CTM figura como a instituição mais relevante. Desse modo, no âmbito normativo, importa destacar a Lei Estadual nº 13.235/07, que ratifica o Protocolo de Intenções do CTM, juntamente com as leis municipais que ratificaram o Protocolo, sendo elas: (i) Recife, Lei 17.360, de 10 de outubro de 2007; (ii) Olinda, Lei 5.553, de 4 de julho de 2007; e (iii) Camaragibe, Lei nº 990, de 7 de março de 2024. Também, destaca-se a Lei Estadual nº 14.474, de

16 de novembro de 2011 (“Lei Estadual nº 14.474/2011” ou “Lei do STPP/RMR”), que dispõe sobre a organização do STPP/RMR. Os aspectos institucionais mais relevantes da Lei Estadual nº 13.235/07 já foram analisados no item dedicado ao CTM, enquanto os aspectos institucionais da Lei do STPP/RMR serão analisados com maior profundidade no item de diagnóstico das operações existentes.

3.3.3 Ambiental

A LC nº 382/18, no âmbito ambiental, define, no art. 5º, que está entre as FPICs o controle da qualidade ambiental, da poluição e da preservação ambiental, aliados ao desenvolvimento sustentável. Além disso, é atribuído ao CDM, no art. 20, competência para propor, nos municípios integrantes da RMR, ou situados nas suas imediações, detentores de áreas de proteção de mananciais para o abastecimento d’água, reservas naturais, ou que disponham de condições propícias para a destinação final do lixo urbano ou de resíduos industriais ou ainda de outros equipamentos públicos de impacto, políticas compensatórias pela preservação desses atributos.

Para além da LC nº 382/18, há outras normas estaduais ambientais diretamente relacionadas com a RMR que merecem destaque, quais sejam: (i) Lei nº 9.860 de 12 de agosto de 1986, que delimita as áreas de proteção dos mananciais de interesse da RMR e estabelece condições para a preservação dos recursos hídricos; (ii) Lei nº 9.989, de 13 de janeiro de 1987, que define as reservas ecológicas da RMR; e (iii) Lei nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987, que estabelece normas para concessão de anuência prévia, pela autoridade metropolitana à aprovação, pelos municípios da RMR, dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos.

De toda forma, na atual conjuntura jurídico-institucional, eventuais projetos de mobilidades urbanas 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 a Agência Estadual de Meio Ambiente –CPRH, criada a partir da Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003.

A Lei Estadual nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010 (“Lei nº 14.249/10”), dispõe sobre o licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. O art. 1º da Lei esclarece que o objetivo da CPRH é de promover a melhoria e garantia qualidade do meio ambiente

no Estado³³. O art. 2º classifica a CPRH como "detentora de poder de polícia administrativa, atua através do monitoramento, da fiscalização e do licenciamento das atividades e dos empreendimentos utilizadores dos recursos naturais e considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental"³⁴.

Compete à CPRH, dentre outras funções, conforme o art. 3º da Lei nº14.249/10³⁵, a concessão de licenças e autorizações ambientais, o exercício do poder de polícia administrativo no que tange às

33 Art. 1º A Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH, criada pela Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, é responsável pela execução da política estadual de meio ambiente e tem por finalidade promover a melhoria e garantir a qualidade do meio ambiente no Estado de Pernambuco, visando ao desenvolvimento sustentável mediante a racionalização do uso dos recursos ambientais, da preservação e recuperação do meio ambiente e do controle da poluição e da degradação ambiental.

34 Art. 2º A Agência, detentora de poder de polícia administrativa, atua através da gestão dos recursos ambientais e sobre os empreendimentos e as atividades utilizadores dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam causar, sob qualquer forma, degradação ou modificação ambiental.

35 Art. 3º Compete à Agência:

I - conceder licenças e autorizações ambientais, bem como exigir e aprovar estudos relativos à Avaliação de Impactos Ambientais;

II - exercer, preventiva ou corretivamente, o poder de polícia administrativa, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização de empreendimentos, obras e atividades, efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente, nos

suas atribuições, o monitoramento da qualidade do solo e de outros recursos ambientais, além de realizar inspeção veicular de gases e ruídos.

termos desta Lei, de seu Regulamento e das normas decorrentes; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 14.549, de 21 de dezembro de 2011.)

III - monitorar a qualidade do ar, a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, bem como a balneabilidade das praias do Estado de Pernambuco, a qualidade do solo e, na forma do Regulamento, de outros recursos ambientais

IV - planejar, implantar e gerir unidades de conservação estaduais;

V - promover ações voltadas à conservação e à recuperação dos ecossistemas e sua biodiversidade;

VI - promover a gestão ambiental no Estado de Pernambuco;

VII - impor sanções e penalidades aos infratores desta Lei, de seu Regulamento e das demais normas ambientais e administrativas pertinentes;

VIII - realizar pesquisas aplicadas às atividades de gestão e 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 - contribuir na capacitação de agentes públicos e da sociedade civil para o exercício 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 federal e estadual em vigor;

XIII - emitir Certidão Negativa de Débito Ambiental- CNDA;

XIV - emitir Certidão Positiva de Débito Ambiental com Efeito Negativo - CPEN;

XV - celebrar acordos, convênios, consórcios e outros mecanismos associativos para o gerenciamento de recursos naturais, bem como para o desenvolvimento de pesquisas e atividades técnico-científicas, com instituições públicas ou privadas ou contratar serviços especializados;

XVI - administrar o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;

XVII - monitorar a qualidade dos recursos ambientais em todo o território do Estado de Pernambuco;

XVIII - realizar o controle ambiental do uso dos recursos e atividades florestais, assim como do transporte, do beneficiamento e da comercialização de produtos e subprodutos florestais;

XIX - analisar e emitir pareceres em Estudos de Impacto Ambiental, bem como em outros estudos ambientais;

XX - estabelecer normas referentes ao processo de licenciamento ambiental;

XXI - propor ao CONSEMA o estabelecimento de normas e padrões ambientais;

XXII - avaliar e exigir a compensação ambiental prevista nesta Lei;

XXIII - garantir o acesso público a dados e informações ambientais sob sua guarda;

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

XXV - celebrar Termo de Compromisso, para adoção de medidas específicas destinadas a prevenir, cessar ou corrigir dano ambiental;

XXVI - exercer outras atividades que lhe sejam delegadas.

De forma a endereçar a atuação descentralizada, a Lei 14.249/10 prevê em seu art. 36 a possibilidade de municípios realizarem o licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental³⁶. 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 empreendimento desde que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, em observância à tipologia definida pelo respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente³⁷.

Nesse sentido, o Conselho Estadual do Meio Ambiente de Pernambuco (“CONSEMA-PE”) editou, em 19 de outubro de 2018, a Resolução Consema nº 01/2018, que estabelece as tipologias de empreendimento e atividades de impacto ambiental local.

De acordo com o Anexo Único da referida Resolução, no que tange ao transporte coletivo de passageiros, caberá a agências municipais o licenciamento quando o transporte está limitado ao território do município.

Em seu endereço eletrônico, a CPRH apresenta a lista de municípios que, em atendimento à LC nº 140/11 e a Resolução Consema nº 01/2018, realizam atividades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, sendo os que integram a RMR: (i) Cabo de Santo Agostinho; (ii) Igarassu; (iii) Ipojuca; (iv) Jaboatão dos Guararapes; (v) Paulista; e (vi) Recife.

Não foi, todavia, encontrado no endereço eletrônico da CPRH, qualquer tipo de convênio celebrado entre a Agência Estadual e Agências Ambientais Municipais³⁸.

3.3.4 Operacional

Como já mencionado, compete ao CSTM exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores. Em que pese

36 Art. 36. Caberá aos municípios o licenciamento, a fiscalização e o monitoramento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. A Agência proporá, em razão da natureza, característica e complexidade, a lista de tipologias dos empreendimentos ou atividades consideradas como de impacto local, as quais deverão ser aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

37 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;

38 Disponível em: <https://www2.cprh.pe.gov.br/publicacoes-e-transparencia/convenios/>

o órgão ter editado muito mais normas relacionadas a tarifas, é possível identificar resoluções que tratam de aspectos estritamente operacionais, como (i) a determinação de assentos preferencias para idosos, gestantes, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e pessoas com criação de colo (Resolução nº 001/2020-CSTM); (ii) modificações operacionais em linhas específicas (Resolução nº 006/2021-CSTM e Resolução nº 008/2021-CSTM); e (iii) realização de vistorias, pelo CTM, para fins de cadastramento de veículos novos (Resolução nº 001/2023-CSTM).

Além disso, é possível identificar, ainda que poucas, normas esparsas relacionadas a aspectos operacionais das operações de transporte municipais locais.

3.3.5 Financeiro

De acordo com a LC nº 382/18, art. 18, o FUNDERM é o sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas da governança interfederativa da RMR, com a finalidade de apoiar financeiramente a execução das FPICs, em especial financiar, total ou parcialmente, (i) as atividades de planejamento do desenvolvimento da RMR; (ii) a gestão dos negócios relativos à RMR; (iii) a gestão e execução das funções públicas de interesse comum; e (iv) a execução e operação de serviços urbanos de interesse comum.

As fontes de receitas do FUNDERM estão previstas no art. 19 da LC nº 382/18, sendo elas: (i) recursos de natureza orçamentária que lhe forem destinados pela União, pelo Estado e pelos Municípios integrantes da RMR; (ii) produtos de operações de crédito realizadas pela União, estados e municípios integrantes da RMR e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais, destinados ao financiamento de atividades e projetos integrantes de programas de interesse metropolitano; (iii) retorno financeiro de empréstimos e subempréstimos para investimentos em obras e serviços no âmbito metropolitano; (iv) rendas auferidas com aplicação de seus recursos no mercado financeiro; (v) recursos provenientes de taxas e contribuições de melhoria, arrecadadas pelo estado ou pelos municípios, relativas a empreendimentos e serviços de interesse metropolitano; (vi) transferências de recursos não reembolsáveis ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, de entidades públicas ou privadas nacionais ou estrangeiras e de países ou organismos internacionais; e (vii) recursos provenientes de outras fontes.

O FUNDERM foi originalmente instituído pela Lei nº 7.003, de 2 de dezembro de 1975, ainda em vigor. A referida lei, para além das disposições que foram reproduzidas na LC nº 382/18, prevê que é competência do governador do Estado do Pernambuco autorizar a aplicação dos recursos do FUNDERM.

Para dispor sobre a gestão operacional do FUNDERM, foi editado, pelo Governo do Estado, o Decreto nº 46.538, de 27 de setembro de 2018 (“[Decreto nº 46.538](#)”). No entanto, o diploma é bem conciso e se limita a definir os recursos do FUNDERM que serão movimentados por meio de conta

bancária específica, competindo à Agência - CONDEPE/FIDEM prestar contas e promover a gestão operacional das despesas, desembolsos financeiros, receitas financeiras e reembolsos de recursos transferidos ao FUNDERM.

Importar retomar a competência do CTM quanto às atividades de arrecadação e gestão dos recursos decorrentes da atividade do STPP/RMR, já tratada anteriormente. O art. 10 da Lei nº 13.235/07 estabelece que o CTM é o titular de duas contas do tipo garantia, de tarifas e de subsídios tarifários.

No âmbito de repasse estadual para o CTM, o Estado de Pernambuco tem realizado, por meio de decretos, repasse de créditos suplementares para reforço de dotações orçamentárias da operação do CTM.

A título de subsídio, o repasse mais recente realizado pelo Estado de Pernambuco foi formalizado pelo Decreto Estadual nº 55.959, de 22 de dezembro de 2023, no valor de 7,1 milhões de reais. Em 20 de setembro de 2023, por meio do Decreto 55.375, o Governo do Estado destinou 53,1 milhões de reais ao CTM. Os valores foram destinados à: (i) gestão das atividades do CTM; (ii) manutenção e operacionalização das estações de BRT; e (iii) subsídios às empresas operadores do STPP/RMR.

Ainda, foi promulgada a Lei nº 17.218, de 16 de abril de 2021 (“Lei nº 17.218/21”), que alterou a Lei 12.765, de 27 de janeiro de 2005 (“Lei nº 12.765/05”), e passou a autorizar a transferência de recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (“FPE”), para parcerias público-privadas (“PPP”) firmadas no Estado de Pernambuco.

De acordo como art. 1º da Lei nº 17.218/21, a nova redação do §2º do art. 17-A da Lei nº 12.765/05 estabeleceu que os recursos repassados pelo FPE deverão ser utilizados apenas para o adimplemento de obrigações decorrentes dos contratos de PPP firmados no âmbito do Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco (“PPPE”)³⁹.

39 Art. 1º A Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005, que dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada, passa a vigorar acrescida do art. 17-A, com a seguinte redação:

“Art. 17-A. A administração pública estadual fica autorizada a vincular até 3,5% (três e meio por cento) da receita mensal do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE ao pagamento de obrigações pecuniárias estabelecidas em contratos de parceria público-privada, firmados no âmbito do Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco-PPPE. (AC)

§ 1º A receita de que trata o caput poderá ser transferida pela instituição financeira repassadora do FPE para conta vinculada, em nome da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD Diper, a quem competirá adimplir as obrigações pecuniárias decorrentes de contratos de parceria público-privada, nos termos e periodicidade neles previstos, mediante transferência direta ao parceiro privado. (AC)

§ 2º Os recursos ficarão segregados na conta vinculada de que trata o § 1º e serão utilizados exclusivamente para adimplir as obrigações decorrentes de contratos de parceria público-privada. (AC)

§ 3º O saldo remanescente dos recursos retidos, após o pagamento das obrigações públicas, será na mesma periodicidade transferido ao tesouro estadual. (AC)”

No âmbito municipal, deve-se destacar o Decreto Municipal nº 25.536, de 12 de novembro de 2010 (“Decreto nº 25.536”), que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano (“Fundo de Desenvolvimento Urbano Recife”), previsto no art. 212 da Lei Municipal nº 17.511/2008, antigo Plano Diretor da Cidade do Recife. O objetivo desse fundo está ligado à execução das políticas de desenvolvimento urbano do Município. Assim, conforme previsto no art. 3º do Decreto nº 25.536, são atribuições do fundo apoiar, financeiramente, o processo de desenvolvimento urbano da Cidade do Recife no que tange à dotação de infraestrutura básica visando à melhoria da mobilidade urbana, através da execução de programas e projeto. Não obstante, em que pese essa legislação ainda estar em vigor, não se tem notícias ou informações documentais acerca da atuação desse mesmo fundo.

Já o Município de Jaboatão dos Guararapes instituiu, no art. 22 do Plano Diretor da cidade, o Fundo Municipal de Habitação de Desenvolvimento Urbano, que deverá, entre outras áreas, ter seus recursos aplicados à produção de aparelhos comunitários, infraestrutura de saneamento e transportes. A gestão desse fundo é feita por meio do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, fórum deliberativo de política urbana, responsável pelo acompanhamento do Plano Diretor, devendo acompanhar a implementação do Plano Diretor e demais planos e projetos de interesse de desenvolvimento urbano decorrentes dele (art. 125).

O Município de Olinda, por sua vez, em 15 de abril de 2013, sancionou a Lei nº 5.812/2013, que Institui o Fundo de Desenvolvimento Municipal. Por esse mecanismo, em seu art. 1º estabeleceu-se a possibilidade de serem realizados repasses por parte do Estado de Pernambuco para o desenvolvimento de ações municipais nas áreas de infraestrutura rural e urbana, bem como desenvolvimento social.

3.4 Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR

Os transportes coletivos na RMR são organizados no chamado Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (“STPP/RMR”), cuja organização consta da Lei Estadual nº 14.474/11 (“Lei do STPP/RMR”).

De acordo com o Manual de Operações da STPP/RMR, disponível no site do CTM, fazem parte do STPP/RMR (i) o Sistema Estrutural Integrado (“SEI”), composto pelas redes de transporte público de linhas de ônibus e metrô, com integração física e tarifária em terminais que possibilitam viagens conjugando diferentes modos de transporte; (ii) e rede complementar de linhas convencionais, operadas por ônibus e veículos de pequeno porte (“VPP”), que complementam o SEI.

Ademais, o art. 1º da Lei do STPP/RMR estabelece que os serviços inerentes a esse sistema podem ser prestados por modal rodoviário, metroferroviário e aquaviário. Em consonância ao artigo, no site

institucional da CBTU, atual operadora de transportes sobre trilhos na RMR, a Companhia se apresenta como inserida na STPP/RMR.

A gestão associada do STPP/RMR está a cargo do CTM, conforme § 1º do art. 1º da Lei nº 13.235/07. Tal formatação se deu nos termos previstos no Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os municípios do Recife e de Olinda (já referido nas seções acima), à luz do art. 241 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 11.107/05. Posteriormente, o Município de Camaragibe viria a ratificar o mesmo Protocolo de Intenções, figurando como o terceiro a aderir ao CTM.

Fazem parte do STPP/RMR todos os transportes abrangidos no art. 1º da Lei do STPP/RMR. Apesar disso, cumpre notar que as redes de metrô e VLT operados pela CBTU (que serão abordados a seguir), apesar de integrantes do STPP/RMR, não estão subordinadas à gestão do CTM, tampouco a tarifa auferida para o modal, em razão de convênio de cooperação técnica e financeira, celebrado entre a CBTU e o CTM, em 16 de dezembro de 2019.

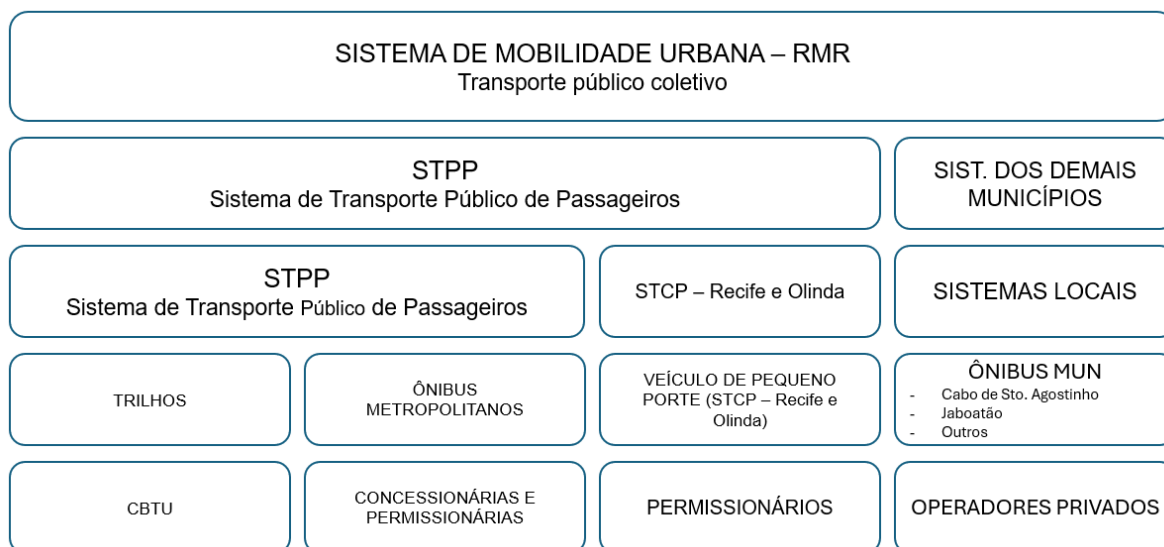
O Convênio de Cooperação entre a CBTU e o CTM foi firmado em 16 de dezembro de 2009. Por meio desse documento, foi estabelecido como objeto do Convênio: (i) fixar as diretrizes e normas disciplinadoras da integração de linhas de ônibus aos corredores metroviários; (ii) definir as ações administrativas, financeiras, operacionais e técnicas, com vistas à implementação da rede integrada do SEI, objetivando a melhoria na qualidade do serviço oferecido; e (iii) criar um grupo de trabalho com representantes das entidades para análise da demanda integrada do Metrô para definição de repartição tarifária entre os modais.

O documento estabelece as obrigações dos entes para a cooperação técnica e financeira, como a responsabilidade pelas vendas de bilhetes nos respectivos terminais, transparência quanto aos passageiros transportados, repartição tarifária, entre outros. Inicialmente, o convênio foi firmado pelo prazo de 6 meses. De acordo com documentos recebidos pela CBTU, o último termo aditivo do Convênio, de número 38, assinado em 9 de abril de 2024, prorrogou seu prazo por mais 3 meses, até 10/07/2024.

Para além dos aspectos de governança e regulação do STPP/RMR, já abordados, importa destacar que o art. 15º da Lei do STPP/RMR estabeleceu que todas as concessões e permissões de serviço

público outorgadas sem licitação deveriam ser extintas, permanecendo válidas apenas por prazo necessário à realização de licitação⁴⁰.

Figura 2: Estrutura do Sistema de Mobilidade Urbana da RMR – Transporte Coletivo



Fonte: elaboração própria, 2024.

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”.

No Estado de Pernambuco, conforme o art. 17-A da Lei 12.765⁴¹, de 27 de janeiro de 2005 (“Lei Estadual nº 12.765/05”), os recursos poderão ser transferidos pela instituição financeira

40 Art. 15. Ficam extintas todas as concessões e permissões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição Federal de 1988.

§ 1º As permissões permanecerão válidas, excepcionalmente, pelo prazo necessário à realização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão.

§ 2º Não haverá indenização de qualquer ordem, por parte do poder público, aos concessionários e permissionários de serviços públicos.

41 Art. 17-AA administração pública estadual fica autorizada a vincular até 3,5% (três e meio por cento) da receita mensal do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE ao pagamento de obrigações pecuniárias estabelecidas

repassadora do FPE para conta vinculada, em nome da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - ("AD Diper"). A AD Diper é a responsável por adimplir as obrigações pecuniárias decorrentes e contratos de parceria público-privada ("PPP"), por meio de transferências diretas aos parceiros privados. Tais recursos ficarão segregados na conta vinculada, devendo ser utilizados para o fim exclusivo de adimplir as obrigações de contratos de PPP.

O CTM celebrou, em 14 de dezembro de 2021, o Contrato nº 015/2021 de PPP para administração, manutenção, conservação, exploração comercial de área e serviços dos terminais e estações de BRT, vinculados ao STPP/RMR.

Assim, no item 32.1 da Cláusula 32 do Contrato, o CTM ofereceu, como garantia das obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Público, a transferência de recursos apartados do FPE.

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

3.5 Principais operações de transporte no âmbito da RMR

3.5.1 Trilhos: operação pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos

A RMR conta com um serviço de transporte urbano sobre trilhos, que é operado com linhas de metrô e VLT.

O Governo Federal foi o responsável pela implementação desse sistema na região e, por isso, criou, em 1982, o Consórcio METROREC, iniciando as obras de infraestrutura em 1983, conforme consta no endereço eletrônico da CBTU.

No ano seguinte, foi criada a CBTU, empresa pública do Governo Federal, com o objetivo de gerenciar e operar como transporte público de passageiros sobre trilhos. Assim, a CBTU foi criada em 1984, por meio do Decreto Federal nº 89.396, de 22 de fevereiro de 1984, sendo oriunda da Rede Ferroviária Federal S.A. De acordo com o site da Companhia, a sua criação se deu “*com o*

em contratos de parceria público-privada, firmados no âmbito do Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco-PPPE. (Regulamentado pelo Decreto nº 51.029/2021)

§ 1º A receita de que trata o caput poderá ser transferida pela instituição financeira repassadora do FPE para conta vinculada, em nome da Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD Diper, a quem competirá adimplir as obrigações pecuniárias decorrentes de contratos de parceria público-privada, nos termos e periodicidade neles previstos, mediante transferência direta ao parceiro privado.

§ 2º Os recursos ficarão segregados na conta vinculada de que trata o §1º e serão utilizados exclusivamente para adimplir as obrigações decorrentes de contratos de parceria público-privada.

§ 3º O saldo remanescente dos recursos retidos, após o pagamento das obrigações públicas, será na mesma periodicidade transferido ao tesouro estadual. (Redação acrescida pela Lei nº 17.218/2021)

objetivo de modernizar, expandir e implantar sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos no país”.

O serviço de transporte metroferroviário operado pela CBTU em Pernambuco atende aos municípios do Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho, compreendendo 3 linhas em operação, 36 estações e 71,5 km de extensão, dos quais 37,8 km eletrificada e 33,7 km não-eletrificada.

Vale destacar, ainda, que, segundo informações constantes do portal eletrônico da CBTU, uma das linhas da operação é operada na modalidade VLT, com 9 (nove) estações, que atendem aos municípios do Recife, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho, encontrando-se em operação plena.

Tendo em vista que a implementação do sistema de transportes por trilhos na RMR, 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 celebrados pelo CTM

Entre as funções, o CTM tem competência para licitar os serviços de transporte público de passageiros, exercer a sua fiscalização e a regulamentação, além de fazer cumprir determinações normativas do CSTM. Assim, o Consórcio possui a competência para ser o poder concedente no âmbito da região metropolitana, disposto no art. 3º, I, da Lei nº 13.235/07, que instituiu o CTM, como já referido.

Nesse aspecto, como se verá a seguir, foram licitadas duas linhas para transporte coletivo de passageiros por meio de concessão comum, sendo que as demais linhas operam em regime de permissão. A primeira licitação ocorreu antes mesmo da formalização do Consórcio: em 27 de junho de 2006, foi lançada, pelo Estado de Pernambuco, concorrência para a delegação da exploração dos serviços de transporte coletivo público urbano de passageiros, organizados em lotes de linhas. Os lotes 1 (Corredor Norte/Sul) e 2 (Corredor Leste/Oeste) de linhas de transporte coletivo foram delegados em setembro de 2013 para, respectivamente, o Consórcio CONORTE, formado pelas empresas Itamaracá, Cidade Alta e Rodotur, e a Rodoviária Metropolitana Ltda. As operações de ambos os lotes iniciaram em janeiro de 2014.

O CTM firmou os primeiros contratos de concessão, divididos por lotes de linhas, destinados à delegação da exploração dos serviços de transporte coletivo público urbano de passageiros na RMR em 27 de novembro de 2013, com prazo de vigência de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogados por até 5 (cinco) anos, a depender dos resultados das avaliações de desempenho das empresas na prestação do serviço.

3.5.2.1 Lote de Linha 01

A concorrência do Lote de Linha nº 01 foi vencida pelo Consórcio CONORTE, que ficou responsável pela exploração dos serviços do Corredor Norte/Sul. O contrato prevê que a concessionária é responsável, para além do serviço de transportes, pela manutenção, limpeza, segurança e demais custos inerentes à utilização dos miniterminais como água, luz, reformas úteis e necessárias do equipamento. Também, fica responsável por aquisição e manutenção dos veículos e da infraestrutura vinculada à prestação do serviço do STPP/RMR, e todos os outros bens que sejam necessários à prestação do referido serviço. Por fim, é de responsabilidade da Concessionária a venda de passagens aos usuários nas bilheterias, terminais e estações.

3.5.2.2 Características e operação do Lote 01

O Lote nº 01 fica situado ao norte da RMR e faz a ligação entre o município de Igarassu e o do Recife, passando por Abreu e Lima, Paulista e Olinda. Em princípio, foram estabelecidas 76 (setenta e seis) linhas, com 497 (quatrocentos e noventa e sete) veículos operando 61.332 (sessenta e um mil, trezentos e trinta e duas) viagens/mês na RMR. A extensão aproximada de trajeto entre o centro do Recife e o Terminal Integrado de Igarassu é de 32,2 km (trinta e dois quilômetros e duzentos metros).

Os serviços são prestados por meio de ônibus e ônibus de transporte rápido (BRTs), contando esse último com uma frota de 116 (cento e dezesseis) veículos. No Total, a concessionária opera 4 terminais de integração: Igarassu, Abreu e Lima, Pelópidas Silveira e PE-15, além de outras 32 (trinta e duas) estações ao longo do corredor para embarque e desembarque de passageiros. O valor monetário proposto pela concessionária corresponde ao chamado preço de remuneração ao operador (“PRO”), denominação pela “tarifa de remuneração”, que, neste caso, foi equivalente a R\$ 1,677 por passageiro.

3.5.2.3 Valor do contrato e remuneração da concessionária

O valor total do projeto foi estimado no Anexo II do Edital da Licitação 002/2013 – CEL, no montante de R\$ 3.043.376.786,00. A remuneração da concessionária se dá por um valor de remuneração base, podendo atingir 100% da remuneração devida caso cumpra com as exigências de qualidade específica, atingindo uma nota igual ou maior que 9 (nove) nos indicadores especificados, observados os descontos de penalizações e multas administrativas.

Os indicadores de desempenho mencionados são: (i) índice de cumprimento de viagens; (ii) índice de cumprimento de intervalos; (iv) índice de quebra; e (iv) índice de satisfação dos usuários. Cabe mencionar que, no caso da nota para cada um dos indicadores ser inferior à nota 8, será descontado da remuneração da concessionária 1% para cada indicador não alcançado. Sendo as notas igual ou maior a 8 e menor do que 9, serão descontados 0,5% para cada um não alcançado. Não haverá

desconto para notas igual ou maior a 9. Dessa forma, aferidos os índices de qualidade, a remuneração base da concessionária pode ser descontada em até 4%.

No caso de incidência de alguma das hipóteses de desequilíbrio econômico-financeiro, será feito o reequilíbrio por meio de aumento ou redução de valor da PRO e liberação parcial e proporcional da Concessionária das obrigações contratuais relacionadas à hipótese ensejadora da revisão por ruptura do equilíbrio.

3.5.2.4 Lote de Linha 02

O contrato prevê que a concessionária é responsável, para além do serviço de transportes, pela manutenção limpeza, segurança, e demais custos inerentes à utilização dos miniterminais como água, luz, reformas úteis e necessárias do equipamento. Também, é responsável por aquisição e manutenção dos veículos e da infraestrutura vinculada a prestação do serviço do STPP/RMR, e todos os outros bens que sejam necessários à prestação do referido serviço. Por fim, é de responsabilidade da concessionária a venda de passagens aos usuários nas bilheterias, terminais e estações.

3.5.2.5 Características da Linha 02

O Lote nº 02, Corredor Leste/Oeste, de linhas de transporte coletivo foi vencido pela Rodoviária Metropolitana Ltda. O corredor está localizado na região oeste da RMR, interligando o município de São Lourenço da Mata ao centro do Recife, passando pelo município de Camaragibe.

No total, são 35 (trinta e cinco) linhas, com 204 (duzentos e quatro) veículos responsáveis pela operação de aproximadamente 28.125 viagens/mês por dia útil. A extensão aproximada do trajeto é de 12 km (doze quilômetros), desde o cruzamento da Av. Agamenon Magalhães até o Terminal Integrado de Camaragibe. O valor monetário proposto pela concessionária vencedora do certame e relativo ao PRO, foi de R\$ 1,403 por passageiro.

Os transportes são realizados por ônibus convencionais e ônibus de transporte rápido (BRTs), e a operação abarca 4 terminais, quais sejam: Camaragibe, Cosme Damião, Caxangá e IV Perimetral, contemplando, ainda, 25 (vinte e cinco) outras estações distribuídas ao longo do corredor, destinados a embarque e desembarque de passageiros.

3.5.2.6 Valor do contrato e remuneração da concessionária

O valor total do projeto foi estimado no Anexo II do Edital da Licitação 002/2013 - CEL em R\$ 1.249.840.611,00. A remuneração da concessionária se dá por um valor de remuneração base, podendo atingir 100% da remuneração devida caso cumpra com as exigências de qualidade específica, atingindo uma nota igual ou maior que 9 (nove) nos indicadores especificados, observados os descontos de penalizações e multas administrativas.

Os indicadores de desempenho mencionados são: (i) índice de cumprimento de viagens; (ii) índice de cumprimento de intervalos; (iii) índice de quebra; e (iv) índice de satisfação dos usuários. Cabe mencionar que, no caso da nota para cada um dos indicadores ser inferior à nota 8, será descontado da remuneração da concessionária 1% para cada indicador não alcançado. Sendo as notas igual ou maior a 8 e menor do que 9, serão descontados 0,5% para cada um não alcançado. Não haverá desconto para notas igual ou maior a 9. Dessa forma, auferidos os índices de qualidade, a remuneração base da concessionária pode ser descontada em até 4%.

Como já tratado anteriormente, o art. 10º da Lei 13.235/07, prevê a possibilidade dos entes consorciados realizarem aportes a título de subsídios no caso de eventuais déficits de operação no STPP/RMR. Esses recursos devem ser destinados às operadoras do STPP/RMR que operam em regime de concessão.

3.5.3 Pneus: contratos de permissão celebrados pelo CTM

Além dos contratos trazidos acima, referente à concessão comum de duas linhas de ônibus e BRT, há 3 (três) outros lotes de linhas de ônibus que compõem o STPP/RMR. Essas linhas funcionam, hoje, no regime de permissão para prestação dos serviços.

Entretanto, não foi possível localizar ou acessar os contratos que supostamente foram firmados entre as permissionárias e o CTM, inviabilizando a avaliação do contrato e a situação de regularidade, ou não, que se encontram. Um aspecto da avaliação da situação de regularidade seria avaliar, por exemplo, se a delegação dos serviços foi realizada mediante prévia licitação, como prevê o art. 4º da Lei nº 14.474/11 e o art. 175 da Constituição Federal de 1988.

3.6 Situação atual da prestação dos serviços do STPP/RMR

Além dos 2 (dois) contratos de concessão licitados para a operação de 2 lotes de linhas de ônibus e BRT, existem outros 3 (três) lotes de linhas, atualmente operados por empresas em regime de permissão, as quais, conforme matéria publicada no Jornal do Commercio, não teriam sido licitadas, embora representem cerca de 75% das operações de transporte público de passageiros. Em outras palavras, as 5 (cinco) linhas operadas em regime de permissão, segundo notícias, são realizadas sem contrato jurídico de operação ou licitação prévia realizada⁴².

De acordo com a mesma matéria, retomados os processos para nova licitação, em 2022, a previsão seria de que o processo de licitação dos lotes não licitados, hoje operados no regime de permissão, possivelmente precária, seja finalizado no começo de 2026. Conforme documentos divulgados pelo Jornal do Commercio, após ofício do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (“TCE-PE”),

42 <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/mobilidade/2024/04/09/nova-licitacao-das-linhas-de-onibus-do-grande-recife-fica-para-2026-com-sorter.html>

que solicitou o cronograma do processo de concessão dos serviços do STPP/RMR, o CTM apresentou, em março de 2024, o cronograma estimado⁴³. Por meio deste documento, extrai-se que a publicação do edital de licitação das linhas está prevista para março de 2025, e a assinatura dos contratos para julho do mesmo ano, com prazo de 45 dias para fazê-lo.

Conforme relatório de auditoria promovido no âmbito do Processo nº 20100726-5 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco⁴⁴ (“TCE-PE”), os outros lotes de linhas são operados por empresas de transporte sem a contratação formal para delegação dos serviços. Aponta ainda, que operam em situação de precariedade e ilegalidade, contrariando o ordenamento jurídico, como o art. 37, inciso XXI e art. 175 da CF/88.

3.6.1 Principais operações de transporte nos Municípios Relevantes

3.6.1.1 Recife

Para além do transporte metropolitano, o Município do Recife conta com o Serviço de Transporte Complementar de Passageiros (“STCP/Recife”), que é formado por 18 (dezoito) linhas alimentadoras e 6 (seis) linhas interbairros. O STCP/Recife foi criado pela Lei nº 16.856, de 16 de abril de 2003 (“Lei nº16.856/03”). O transporte desse sistema tem caráter complementar ao transporte público convencional por ônibus, sendo operado por veículos de pequeno e médio porte. Conforme o art. 1º do diploma⁴⁵, o STCP/Recife destina-se a atender áreas de difícil acesso não atendidas pelo sistema e suprir deficiência operacional de intervalos e horários do sistema de ônibus convencional. Ainda, fica determinado no § 5º que o planejamento operacional e a política tarifária

43 <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/mobilidade/2024/04/09/nova-licitacao-das-linhas-de-onibus-do-grande-recife-fica-para-2026-com-sorte.html>

44 <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=20100726&digito=5>

45 Art. 1º O Serviço de Transporte Complementar de Passageiros do Município do Recife - STCP/Recife é parte integrante do Sistema de Transporte Municipal do Recife - STM/Recife, instituído pela Lei Municipal nº 16.837, de 14 de janeiro de 2003 e definido como complementar ao transporte público convencional por ônibus, em termos geográficos, temporais e econômicos, com planejamento, controle e política tarifária definidos pelo Município.

§ 1º O STCP/Recife será operado por veículos de pequeno e médio porte, definidos pelo Município e em consonância com o Código de Trânsito Brasileiro - CTB e as Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, pertinentes.

§ 2º Consideram-se, para efeito desta Lei, como fatores geográficos para inserção do STCP/Recife, as áreas, fora do Centro Expandido do Recife, com dificuldades de acesso e/ou não atendidas pelo STO/Recife.

§ 3º Consideram-se, para efeito desta Lei, como fatores temporais para inserção do STCP/Recife, as variações de demanda e a adequação da oferta do serviço, de forma a suprir as deficiências operacionais relativas aos intervalos e horários do STO/Recife, restrito ao período de 22h00 (vinte e duas horas) às 04h00 (quatro horas), bem como aos domingos e feriados.

§ 4º Consideram-se, para efeito desta Lei, como fatores econômicos para inserção do STCP/Recife, as linhas deficitárias do STO/Recife, definidas a partir da análise conjunta das variáveis relativas à sua rentabilidade econômica, observada a restrição contida no § 2º acima.

§ 5º O planejamento operacional e a política tarifária do STCP/Recife deverão ser compatíveis e não concorrentes com os sistemas de transporte de passageiros municipal e metropolitano do Recife.

do STCP/Recife deverão ser compatíveis e não concorrentes com os sistemas de transporte municipal e metropolitano.

As linhas alimentadoras possuem caráter social e transportam gratuitamente as pessoas que moram em áreas de difícil acesso até localidades onde circulam veículos de transporte público de passageiros. Quando o STCP/Recife era gerido pela EMTU/Recife, essa era a responsável pelos custos do sistema. Após a extinção da EMTU, o CTM passou a ser o responsável pelos contratos firmados por ela. As linhas interbairros, de transporte remunerado, por sua vez, servem ao deslocamento de pessoas entre os subúrbios da cidade, sem passar pelo centro do Recife e nem nos corredores de ônibus. Apesar de não ter sido possível localizar as informações do processo licitatório, foi identificado, através da Portaria da Secretaria de Política Urbana - SEPUL Nº 15 DE 30/03/2023, que as Concorrências nº 003/2003 e 007/2003, foram responsáveis por outorgar as permissões de transporte do SCTP/Recife, via Contrato de Adesão de Permissão. Ainda, os permissionários são representados pela Cooperativa de Transporte Coletivo de Passageiros do Estado de Pernambuco – COOPERNORTE. . Por fim, no dia 18 de novembro de 2024, a Câmara Municipal do Recife se reuniu em para debater a proposto do Projeto de Lei Executivo nº 29/2024. Na oportunidade, com a aprovação do Projeto de Lei, os permissionários de serviços do STCP/Recife tiveram os prazos de vigência das permissões de serviço prorrogadas por mais 9 anos, até 31 de dezembro de 2033.

3.6.1.2 Olinda

De acordo com o relatório de diagnóstico do Plano de Mobilidade Urbana de Olinda, o transporte de ônibus local foi transferido para o STPP/RMR, em 10 de março de 2010.

3.6.1.3 Jaboatão dos Guararapes

De modo semelhante a Recife, o Município de Jaboatão dos Guararapes possui um serviço de transporte complementar de passageiros operado sob o regime de autorização. Por meio dos canais online da Prefeitura, foi possível identificar que o Município conta com 283 permissionários cadastrados⁴⁶ responsáveis por cobrir 15 linhas municipais. Entretanto, não foi possível identificar a realização de procedimentos licitatórios que delegou os serviços aos permissionários.

3.6.1.4 Camaragibe

Ao passo que o Município de Camaragibe passou a integrar o CTM, suas operações de transporte municipal passaram a ser operadas pela instância metropolitana de gestão do STPP/RMR. Apesar disso, não foi possível, por meio dos canais de acesso à informação do Município, localizar

46 Disponível em: <https://jaboatao.pe.gov.br/prefeitura-do-jaboatao-caminha-para-reestruturacao-do-sistema-de-transporte-complementar-com-a-bilhetagem-eletronica/>

quaisquer processos licitatórios ou de autorização para prestação do serviço de transporte coletivo municipal.

3.6.2 Normas sobre transporte coletivo urbano nos Municípios Relevantes

3.6.2.1 Recife

O STCP/Recife é regulado pela Lei nº 16.856, de 16 de abril de 2003 (“Lei do STCP/Recife”). A lei é responsável por regular aspectos operacionais do transporte complementar municipal. No entanto, é importante, desde já, salientar que a Lei do STCP/Recife define, em seu art. 3º-A, que para cada permissão delegada é admitido o registro de um único veículo de propriedade do permissionário. Além disso, de acordo com o art. 6º, a exploração do STCP/Recife somente poderá ser delegada à pessoa física. Ou seja, as permissões existentes foram delegadas para pessoas físicas, com propriedade de seu próprio veículo.

O permissionário é obrigado a conduzir o seu veículo, diariamente, durante seis horas corridas ou oito horas com intervalos mínimo de uma hora e máximo de duas horas, com um dia de repouso semanal. É possível, ainda, que o permissionário contrate empregados na função de cobrador, maiores de idade, devendo observar as normas e encargos trabalhistas, sociais e previdenciários.

3.6.2.2 Olinda

No âmbito do transporte coletivo urbano, Olinda possui a Lei nº 01 de dezembro de 2011, que prevê a competência do CTM em relação ao transporte público de Olinda.

Além disso, há um plano diretor de mobilidade urbana, finalizado em 2018⁴⁷, que prevê diretrizes para melhor integração com a RMR e desenvolvimento sustentável da cidade. Contudo, não foi possível identificar lei ou decreto que institua, normativamente, o plano.

3.6.2.3 Jaboatão dos Guararapes

O Decreto nº 188, de 27 de dezembro de 2018, de Jaboatão dos Guararapes, aprova o regulamento do serviço de transporte complementar municipal. O serviço, em síntese, é bem próximo ao previsto em Recife. As delegações devem ser feitas no regime de permissão à pessoa física ou microempreendedor individual, com propriedade de veículo.

Além disso, em 16 de janeiro de 2017, foi promulgada a Lei nº 1.304/2017, que prevê a criação de uma nova rede de transporte municipal, até 30 de março de 2017, com base em estudos técnicos e em diagnósticos do sistema, de maneira a possibilitar a efetiva integração do Município ao CTM, bem como a garantir a autonomia do sistema de transporte municipal.

47 <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/mobilidade/2018/09/26/o-transporte-publico-como-solucao-para-a-mobilidade-de-olinda>

A lei prevê, em seu art.3º, que as linhas de transporte público que atualmente operam por meio de ônibus convencionais deverão ser imediatamente licitadas, no prazo de 12 meses, para contratos de permissão de uso por até 5 anos, devidamente adaptadas e modificadas, no que for necessário, de acordo com estudos técnicos e diagnósticos do sistema.

No entanto, não foi possível identificar evidências de implementação dessas mudanças.

3.6.3 Tarifa pública do CTM e tarifa de remuneração das concessionárias do STPP

As diretrizes da política tarifária a que está sujeito o STPP/RMR podem ser encontradas no art. 59 do Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros (“Regulamento STPP/RMR”), instrumento incluído como anexo aos documentos licitatórios das concessões de ônibus metropolitanos do STPP/RMR.⁴⁸

Art. 59. A política tarifária do STPP/RMR é orientada pelas seguintes diretrizes:

- I- promoção da equidade no acesso aos serviços;
- II- melhoria da eficiência na prestação dos serviços;
- III- colaboração para a ocupação equilibrada do território metropolitano;
- IV- contribuição para o custeio da operação dos serviços;
- V- simplicidade de compreensão da estrutura tarifária pelo usuário; e
- VI- modicidade da tarifa ao usuário.

Ao CSTM incumbe definir a política tarifária, preços das tarifas para os usuários e garantir o equilíbrio financeiro do STPP/RMR após proposta feita pelo CTM, e o número de passageiros pagantes da tarifa, conforme art. 60 do Regulamento STPP/RMS⁴⁹. Dos custos relativos ao STPP/RMR, estarão incluídos a remuneração dos operadores de serviços, despesas da gestão dos sistemas de bilhetagem eletrônica, valores para a gestão dos terminais, entre outros, que se

48 Disponível em: <https://www.granderecife.pe.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/ANEXO15.pdf>

49 Art. 60. As tarifas cobradas aos usuários para a utilização dos serviços do STPP/RMR são definidas pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano - CSTM e homologadas pela ARPE, com base em proposta elaborada pelo CTM, em função dos custos do STPP/RMR e do número de passageiros pagantes, conforme o disposto neste Regulamento, no Manual de Operação do STPP/RMR e em normas complementares específicas sobre o assunto.

encontram no art. 62.⁵⁰ Por fim, também fica sob a responsabilidade do CSTM a definição de quem será o responsável pelo subsídio da diferença de valores quando estabelecer-se uma tarifa insuficiente para cobrir todos os custos do STPP/RMR.

Apesar das linhas de trilhos fazerem parte do STPP/RMR, as tarifas pelo uso de tais transportes é diferenciada do restante do sistema, ficando sob responsabilidade da CBTU definir a tarifa do metrô e do VLT.

A Lei nº 13.235/07 dispõe sobre os deveres e obrigações do CTM, entre os quais está a cobrança e arrecadação de remunerações ou taxas ligadas ao STPP/RMR. Assim, para realizar a custódia dos valores referentes ao pagamento de tarifas ou subsídios, o CTM é titular de contas bancárias, do tipo garantia ("Contas Garantia"), quais sejam (i) Conta Garantia de Tarifas ("Conta Garantia de Tarifas") e Conta Garantia de Subsídios Tarifários ("Conta Garantia de Subsídios"), que se encontram determinadas no art. 10º dessa mesma lei.

A Conta Garantia de Tarifas é destinada ao depósito de receitas tarifárias do STPP/RMR, cabendo, posteriormente, a realização de saques em favor dos operadores de ônibus do STPP/RMR, em regime de concessão ou permissão, e CBTU (trilhos).

Já a Conta Garantia de Subsídios Tarifários é destinada ao depósito de subsídios tarifários que venham a ser instituídos por algum dos entes consorciados e à realização de saques apenas em favor dos concessionários de ônibus metropolitanos do STPP/RMR.

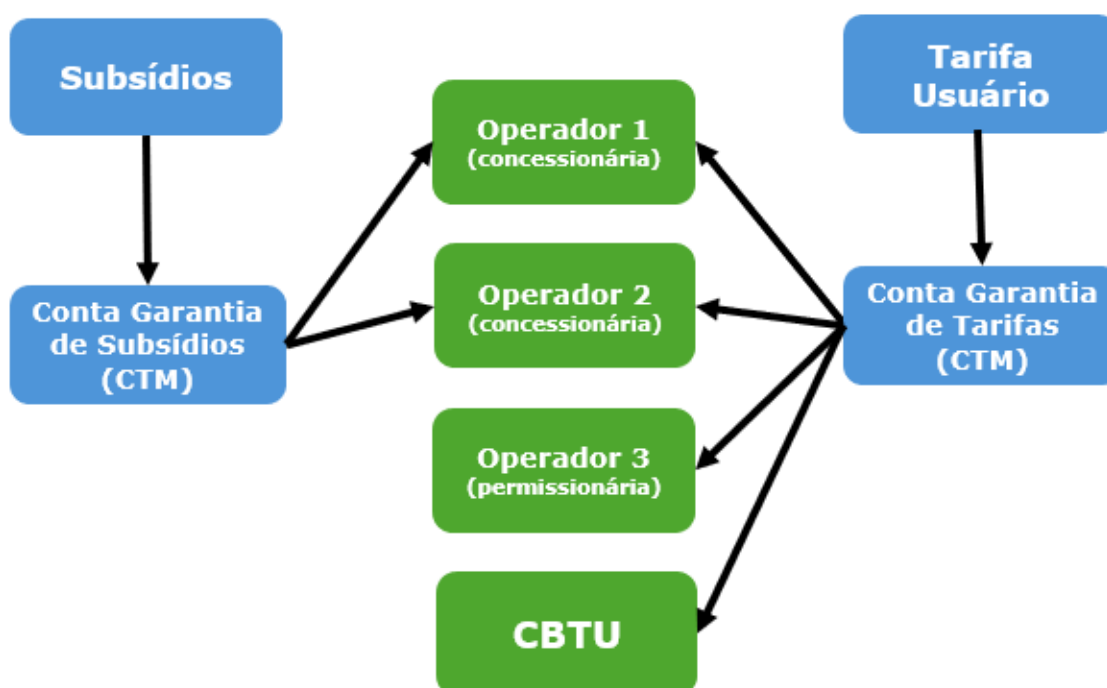
Para melhor ilustrar o funcionamento do sistema de contas do CTM, elaboramos o quadro abaixo:

50 Art. 62. Nos custos do STPP/RMR estarão incluídos:

- I- a remuneração dos concessionários e/ou permissionários;
- II- a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão ou permissão;
- III- as despesas com o gerenciamento da bilhetagem eletrônica e dos sistemas inteligentes de transporte;
- IV- os valores necessários para a gestão dos Terminais de Integração do SEI, miniterminais, estações e paradas;
- V- os valores necessários para a gestão do STPP/RMR pelo CTM; e
- VI- as gratuidades e os abatimentos já existentes no STPP/RMR.

Parágrafo único. Nos casos em que houver uma decisão do CSTM de ser estabelecida para os usuários uma tarifa insuficiente para cobrir os custos especificados neste Artigo, o CSTM deve estabelecer quem subsidiaria a diferença entre a receita do STPP/RMR e os custos.

Figura 3: Funcionamento do sistema de contas do CTM



Fonte: elaboração própria

Ainda, ficou instituído, no §3º do mesmo artigo, um Comitê de Acompanhamento e Fiscalização das Contas Garantia, com competência para avaliar as informações e movimentações realizadas. São integrantes desse Comitê:

- 1 representante dos usuários;
- 1 representante dos concessionários;
- 1 representante do Tribunal de Contas do Estado;
- 1 representante da Secretaria da Controladoria Geral do Estado;
- 1 representante do Ministério Público do Estado;
- 1 representante da CBTU; e
- 1 representante de cada ente consorciado do CTM.

Esse sistema de Contas Garantia se encontra em consonância com as disposições da Lei do STPP/RMR, no sentido de que a remuneração tarifária oriunda da tarifa pública instituída pela CTM não se confunde com a remuneração prestacional aos operadores privados contratados para executar as respectivas funções de transporte público – admitindo-se, portanto, além da tarifa pública, uma tarifa de remuneração, denominada Preço de Remuneração ao Operador, ou PRO, como já referido neste relatório.

Sendo assim, a tarifa pública corresponde ao valor efetivamente pago pelo usuário ao utilizar os serviços do STPP/RMR, enquanto o PRO é um valor de referência, acordado contratualmente,

utilizado no cálculo da remuneração do operador pela prestação dos serviços, conforme disposto no art. 3º da Lei do STPP/RMR.⁵¹

A esse respeito, o art. 10 da Lei do STPP/RMR dispõe que, para tratamento dos valores tarifários pagos pelos usuários, desde o modo e forma de recolhimento, passando pelo controle e fiscalização até o posterior repasse aos operadores do STPP/RMR, deverá ser observado o Regulamento STPP/RMR⁵².

Além da prestação de serviços de transporte, o parágrafo único do mesmo artigo determina que os serviços de implantação, manutenção e gestão dos meios de pagamento também podem ser objeto de delegação, desde que previamente licitado, podendo também tratar-se de serviço acessório dos contratos de prestação do serviço.⁵³

Por fim, o art. 10º, § 3º da Lei nº 13.235/07⁵⁴ criou o Comitê de Acompanhamento e Fiscalização das contas garantia, responsável pela fiscalização das informações e movimentações realizadas nas contas. O Comitê é composto por representantes dos usuários, dos concessionários, TCE de

51 Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

VII - tarifa: preço público fixado pelo CSTM, a ser pago pelo usuário pela utilização dos serviços do STPP/RMR;

VIII - Preço de Remuneração ao Operador - PRO: valor de referência estabelecido em contrato específico, para fins de remuneração dos serviços executados; e

52 Art. 10. O Regulamento do STPP/RMR deve estabelecer o modo e a forma de recolhimento das quantias arrecadadas pelos operadores do STPP/RMR e/ou pelo CTM, bem como o sistema de conferência, controle e fiscalização da arrecadação e de seu gasto, além da sistemática de repasse para os operadores do STPP/RMR, respeitados o disposto no art. 10, nos incisos XI a XIII e §§ 1º ao 4º do item 8.1 da Cláusula Oitava do Anexo Único, todos da Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007, além de observada a periodicidade estipulada na Lei Federal nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985 e Decreto Federal nº 95.247, de 17 de novembro de 1987.

53 Parágrafo único. Os serviços para implantação, manutenção e gestão dos meios de pagamentos da tarifa poderão ser delegados mediante licitação, podendo ser acessórios aos contratos de delegação de serviços, devendo estabelecer as regras a serem atendidas no exercício de tais atividades.

54 § 3º Fica instituído o Comitê de Acompanhamento e Fiscalização das contas garantia previstas no caput, com competência para avaliar todas as informações e movimentações realizadas, composto, por meio de indicação formal das respectivas instituições, por: (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

I - 01 (um) representante dos usuários, escolhido mediante consenso entre os representantes das pessoas com deficiência, dos estudantes e outros usuários do STPP/RMR; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

II - 01 (um) representante dos concessionários; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

III - 01 (um) representante do Tribunal de Contas do Estado; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

IV - 01 (um) representante da Secretaria da Controladoria Geral do Estado; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

V - 01 (um) representante do Ministério Público do Estado; (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

VI - 01 (um) representante da CBTU; e (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

VII - 01(um) representante de cada um dos entes consorciados do CTM. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.189, de 12 de dezembro de 2013.)

Pernambuco, Secretaria da Controladoria Geral do Estado, Ministério Público do Estado, CBTU e um membro de cada ente consorciado do CTM.

3.6.4 Sistema Bilhetagem na RMR

Em 2019, foi editado o Decreto Estadual nº 47.814/19 (“Decreto do GT”), que estabeleceu a criação do Grupo de Trabalho de Governança da Bilhetagem (“Grupo de Trabalho”), com o objetivo de aprimorar e implementar instrumentos de controle de bilhetagem.⁵⁵

Como fruto da criação daquele Grupo de Trabalho, foi elaborado um Relatório Final (“Relatório Final GT”), em abril de 2020, utilizado no presente estudo como referência, visando à melhor compreensão do sistema de bilhetagem, devido à aparente ausência de regulamentação específica no que tange a esse aspecto do STPP/RMR.

3.6.4.1 Estrutura do sistema de bilhetagem

De acordo com o Relatório Final GT, o Sistema de Controle da Bilhetagem Eletrônica da RMR (“SCBE”) é realizado pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de Pernambuco (“URBANA-PE”), no formato de permissão, sendo a URBANA-PE ente privado que, além de sua configuração enquanto sindicato, é responsável, pela venda de bilhetes eletrônicos de transporte público, concomitantemente ao CTM.

O SABE é empregado para comercialização e controle de utilização dos créditos de bilhetes eletrônicos de transporte pela URBANA-PE. Em 2019, as vendas de bilhetes eletrônicos teriam sido realizadas majoritariamente pela URBANA-PE, responsável por 99,6% do volume total, sendo apenas 0,4% comercializados de maneira direta pelo CTM.

O Vale Eletrônico Metropolitano (“VEM”) é o cartão físico utilizado no âmbito do SABE, que permite ao usuário realizar o pagamento da tarifa pública de transporte para o recebimento dos créditos eletrônicos de viagem, sendo, também, garantida a integração temporal, consubstanciada pela utilização, pelo usuário, de mais de um modo de transporte, pagando apenas uma passagem, no

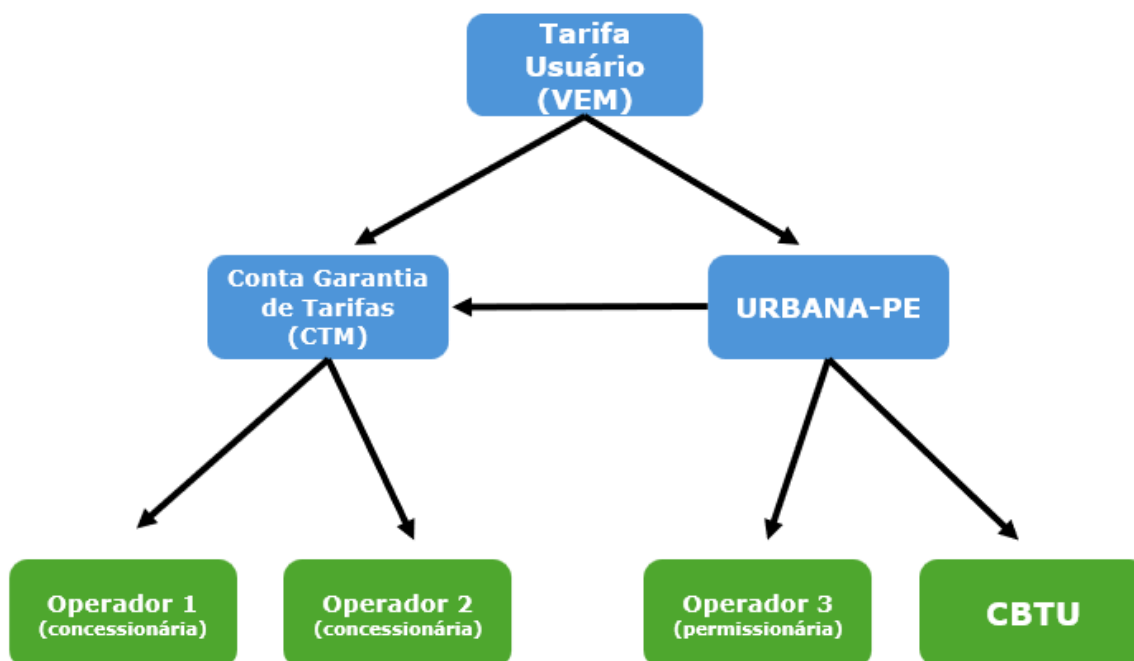
55 O art. 3º do Decreto do GT definiu os integrantes do Grupo de Trabalho, que foi formado por um representante, titular e suplente, das seguintes entidades: Diretoria de Tecnologia da Informação do CTM; Diretoria de Operações do CTM; Diretoria de Planejamento do CTM; Diretoria de Gestão Organizacional do CTM; Coordenadoria Jurídica do CTM; Agência Estadual de Tecnologia da Informação - ATI; Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE; Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH; Núcleo de Gestão por Resultados - Mobilidade, integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco - SEPLAG; e Núcleo de Ciência de Dados da SEPLAG.

intervalo de tempo predeterminado de 2 (duas) horas. Também, é por meio do VEM que é feita a operacionalização de transferências tarifárias no âmbito do sistema SABE.

O funcionamento do SCBE se dá pela arrecadação das tarifas pela URBANA-PE em todos os modais operantes no STPP/RMR (pneus e trilhos, incluindo ônibus metropolitano, BRT, metrô e VLT). Assim, a URBANA-PE, na qualidade de representante das empresas operadoras de transporte, realiza um rateio diário do valor integral das vendas dos bilhetes e, com base na porcentagem de uso de cada modal de transporte, repassa os respectivos valores devidos a cada operador por meio de transferência bancária. No caso das concessionárias de ônibus metropolitano, titulares das 2 (duas) concessões comuns abordadas nesta seção, os repasses são direcionados à Conta Garantia do CTM.

Assim, de acordo com o Relatório Final GT, para melhor compreensão do sistema de bilhetagem com a participação da URBANA-PE, elaboramos o quadro abaixo:

Figura 4: Estrutura do sistema de bilhetagem



Fonte: elaboração própria, 2024.

Em 27 de novembro de 2013, foi firmado um Termo de Anuência entre a URBANA-PE e o CTM. Por meio do referido instrumento, foi assegurado ao CTM a interveniência no contrato de prestação de serviços e fornecimento das estruturas e equipamentos validadores, assim como a licença de software do SCBE, para ter acesso às informações relativas a bancos de dados, a partir da abertura da Conta Garantia de Tarifas.

Apesar das explicações constantes do Relatório Final GT, não foi possível diagnosticar, até o momento, sob qual regime jurídico a URBANA-PE foi instituída enquanto entidade competente a operar e gerir o SCBE. Com base nas informações recebidas, inexistente instrumento jurídico (contratual ou normativo) que conceda à URBANA-PE a responsabilidade desses serviços.

Nesse sentido, destaca-se o item 8.1 do Protocolo de Intenções⁵⁶, juntamente ao art. 253 do Regulamento do STPP/RMR⁵⁷ e o Capítulo X do Manual de Operações do sistema que atribuem ao CTM, como órgão gestor do STPP/RMR e do SCBE, a competência pela geração, distribuição, comercialização e o rastreamento dos pertinentes créditos de viagem. Também, quanto ao Sistema

56 8.1. Compete ao CTM:

VII - cobrar e arrecadar quaisquer remunerações e/ou taxas referentes aos serviços de gestão do STPP/RMR, diretamente ou por meio de delegação, mediante licitação

57 Art. 253. Compete ao CTM, como gestora do SCBE:

I- venda dos cartões créditos eletrônicos;

II- planejamento operação do sistema;

III- geração, distribuição rastreamento dos créditos eletrônicos desde sua geração até seu resgate ou cancelamento, conforme caso;

IV- exploração de receitas acessórias relativas ao SCBE;

V- fiscalização controle operacional do sistema;

VI- administração controle dos custos do sistema, dos procedimentos operacionais administrativos dos recursos financeiros advindos da venda dos créditos

eletrônicos representativos do VT, do VE do VC;

VII- o repasse, nos prazos estabelecidos na legislação vigente, para os operadores do SCBE, dos recursos advindos da venda dos créditos eletrônicos, representativos do VT, do

VE do VC;

VIII- rastreamento dos créditos eletrônicos desde sua geração até seu resgate ou cancelamento, conforme caso

IX- administração, alimentação, manutenção ampliação dos bancos de dados do SCBE, com as informações prestadas pelo próprio CTM, pelas Concessionárias ou Permissionárias pelos órgãos entidades responsáveis pela venda dos créditos eletrônicos;

X- treinamento dos servidores do próprio CTM, dos órgãos entidades responsáveis pela venda dos créditos eletrônicos;

XI- aplicação de penalidades aos que infringirem as normas relativas ao SCBE, contratuais ou regulamentares, conforme caso;

XII- julgamento, através dos órgãos internos competentes, obedecido devido processo legal, dos procedimentos administrativos que impliquem imposição de penalidades regulamentares aos infratores;

XIII- expedir atos normativos operacionais;

XIV- celebrar contratos, convênios acordos, objetivando ampliar eficiência eficácia do SCBE, previamente submetidos ao Conselho Gestor;

XV- adoção de medidas administrativas preventivas ou corretivas que, embora não estejam previstas expressamente no Regulamento do SCBE, mostrem-se essenciais ao adequado funcionamento do mesmo;

XVI- publicar mensalmente no Diário Oficial os dados referentes comercialização resgate do VT, VE VC, de acordo com lei orgânica de 23/12/1993;

XVII- fiel observância das normas procedimentos relativos ao SCBE

de Compensação de Receitas, preconiza também o item 8.1 do Protocolo de Intenções seu gerenciamento, bem como a redistribuição de receitas entre os operadores⁵⁸.

Posteriormente, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (“TCE-PE”), instaurou o Processo nº 20100726-5, na modalidade de Auditoria Especial no CTM para apurar: a) o possível esvaziamento das competências do CTM, b) a possível atuação da URBANA-PE como empresa privada, com fins lucrativos e c) a possível ilegalidade na cobrança de taxas pela URBANA-PE.

O relatório de Auditoria produzido pela Gerência de Auditoria da Infraestrutura e do Meio Ambiente (“GIMA”) serviu de apoio para que, em 20/06/2023 o Conselheiro Relator pudesse apresentar o seu voto, que foi acompanhado por unanimidade pelos demais votantes.

O Acórdão determinou que a URBANA-PE, no prazo de 30 dias, depositasse todos os valores das vendas do crédito eletrônico nas Conta Garantia do CTM, existentes no Banco do Brasil, e que encaminhasse ao CTM as informações relativas aos dados bancários de todos os operadores de transportes beneficiários dos valores da bilhetagem eletrônica por ela geridos⁵⁹.

Também, determinou que a URBANA-PE realizasse todas as adaptações necessárias para cadastrar as contas de titularidade do CTM como a principal e única conta de depósitos decorrentes da operação de bilhetagem, de modo que a URBANA-PE interrompesse qualquer movimentação ou intermediação, por suas contas bancárias, de recursos advindos da comercialização da bilhetagem, “objetivando a resgatar a legalidade e transparência na gestão dos recursos da bilhetagem”.

58 8.1. Compete ao CTM

XII - gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas, inclusive, redistribuindo as receitas entre os operadores, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados;

⁵⁹ DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do Sindicato das Empresas de Transporte de passageiros do Estado de Pernambuco – Urbana-PE / BILHETAGEM ELETRÔNICA, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas a seguir relacionadas sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

1. Deposite todos os valores das vendas do crédito eletrônico na Conta Garantia de Tarifas do CTM;

a) Recursos das concessionárias a serem depositados na Conta Garantia de Tarifas 1, existente no Banco do Brasil, agência nº 3234-4, c/c nº 11.743-9.

b) Recursos das permissionárias a serem depositados na Conta Garantia de Tarifas 2, existente no Banco do Brasil, agência nº 3234-4, c/c nº 11.744-7.

2. Encaminhe ao CTM todas as informações relativas aos dados bancários de todas as operadoras do transporte público beneficiárias dos repasses dos valores decorrentes do rateio da comercialização da bilhetagem eletrônica.

3. Que promova as adaptações necessárias no sistema de bilhetagem eletrônica para incluir/cadastrar as contas bancárias de titularidade do CTM como a principal e única conta de depósito dos recursos da comercialização da bilhetagem, sem qualquer movimentação/intermediação via contas bancárias da Urbana, objetivando a resgatar a legalidade e transparência na gestão dos recursos da bilhetagem.

Ainda, foram estabelecidas determinações ao CTM⁶⁰, quais sejam: (i) repassar os recursos recebidos pela URBANA-PE às operadoras de transporte público; (ii) manter atualizados os extratos das contas garantia em seu site; (iii) promover adaptações para gerir e administrar todos os recursos de receita tarifária do STP/RMR; e (iv) instituir grupo de trabalho para realização de estudo e levantamento sobre regulação das atuais e futuras linhas de concessão e permissão de transporte público de passageiros.

Por meio da página de movimentação processual do TCE, contata-se que foram interpostos embargos de declaração – transitado em julgado – e recurso ordinário, em face do referido Acórdão, que aguarda julgamento. Entretanto, as peças processuais, tanto dos embargos de declaração, como do recurso ordinário, não estão disponíveis no site do Tribunal.

3.6.5 Sistema de bilhetagem dos Municípios Relevantes

i) Recife

O Serviço de Transporte Complementar de Passageiros do Recife (“STCP”) conta com o transporte complementar organizado em dois tipos de linhas, quais sejam: (i) linhas alimentadoras e (ii) linhas interbairros.

As linhas alimentadoras do STCP/Recife, que são operadas por permissionárias locais aparentemente sem contrato regularizado, não cobram tarifa do usuário. Nesse sentido, cumpre mencionar que, quando a operação do STCP estava sob responsabilidade da EMTU, era ela a responsável pelos custos relativos a esse Sistema. Essa dinâmica está prevista no *considerando*

60 DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife Ltda, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

1. Que efetue, tão logo receba a totalidade da receita tarifária pela Urbana, o repasse desses recursos às operadoras do transporte público, de acordo com os critérios estabelecidos no Regulamento do STPP/RMR;
2. Que mantenha atualizada a divulgação em seu site dos extratos bancários mensais das Contas Garantia do CTM (Garantia 1 e Garantia 2);
3. Que, no prazo de 90 dias, promova as adaptações necessárias em seus sistemas de informática e em sua estrutura administrativa para gerenciar e administrar a totalidade dos recursos da receita tarifária do STPP/RMR, realizando ela mesma - após o recebimento dos recursos na conta garantia - os repasses financeiros e pagamentos devidos aos agentes integrantes do Sistema, objetivando resgatar as competências legais já impostas ao CTM (de gerir e administrar a receita tarifária) como também e promover transparência na gestão desses recursos.
4. Que, no prazo de 30 dias, institua grupo de trabalho para realizar estudo e levantamento sobre a regulação das atuais e futuras linhas de concessões e permissões de transportes públicos de passageiros e outras competências, objetivando propor ao executivo estadual envio de projeto de lei sobre a matéria à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

do Decreto nº 24.617, de 22 de julho de 2009⁶¹, que regulamenta sobre o uso obrigatório de equipamento de monitoramento da frota do STCP. Com a extinção da EMTU, ficou estabelecido, na Cláusula 8, item 8.2, inciso IX⁶² do protocolo de intenções, que o CTM poderia assumir os contratos, convênios e instrumentos celebrados pela EMTU/Recife, ficando responsável por custear as operações gratuitas do STCP. Por fim, segundo o site da Prefeitura do Recife, atuam em caráter social, de modo que não há sistema de bilhetagem.

Já as linhas interbairros são remuneradas por uma tarifa fixa, que, segundo as informações disponibilizadas no portal eletrônico da Prefeitura do Recife, é de R\$ 2,45, de segunda a sábado e R\$ 1,20 aos domingos. Ademais, é indicado, também, que os recifenses podem utilizar o cartão VEM nas linhas interbairros, ainda que não seja claro o arranjo contratual e/ou associativo para tanto.

Conforme informações obtidas no endereço eletrônico da Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife ("CTTU"), as linhas interbairros foram equipadas com a bilhetagem eletrônica, podendo o usuário utilizar o cartão VEM para acessar o serviço, cabendo ao CTM realizar o pagamento às permissionárias.

Em matéria publicada pelo Diário de Pernambuco, a informação é de que a bilhetagem nas linhas complementares municipais é gerida pelo CTM, órgão que também realiza o pagamento às permissionárias⁶³

ii) Jaboatão dos Guararapes

Existe a obrigação, prevista no Decreto nº 188, de 27 de dezembro de 2018, de o Município de Jaboatão dos Guararapes instituir um sistema de bilhetagem para o seu transporte complementar.

⁶¹ DECRETO Nº 24.617 DE 22 DE JULHO DE 2009

DISPÕE SOBRE O USO OBRIGATÓRIO DE EQUIPAMENTO DE MONITORAMENTO DA FROTA NO SISTEMA DE TRANSPORTE COMPLEMENTAR DE PASSAGEIROS DO MUNICÍPIO DO RECIFE - STCP/RECIFE.

O PREFEITO DO RECIFE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 54, inciso IV, da Lei Orgânica do Município do Recife,

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 4º e 5º da Lei Municipal nº 16.837, de 13 de janeiro de 2003 e nos artigos, artigos 1º, 13 e 18, da Lei Municipal nº 16.856, de 17 de abril de 2003;

CONSIDERANDO a necessidade de constante monitoramento dos veículos integrantes da frota do Sistema de Transporte Complementar de Passageiros do Município do Recife - STCP/Recife; e,

CONSIDERANDO que nas linhas interbairros o transporte é remunerado pelo usuário, e que nas linhas alimentadoras todos os custos são a cargo do Sistema de Transporte Público de Passageiros, através da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU

⁶² 8.2. Para a consecução das atribuições previstas no item 8.1. acima, o CTM poderá:

IX - assumir contratos, convênios ou outros instrumentos legais celebrados pela EMTU/Recife.

⁶³ Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/05/sistema-complementar-de-passageiros-do-recife-paralisa-por-falta-de-re.html>

No entanto, tal sistema ainda não foi implementado, de modo que cabe ao permissionário ou seu preposto cobrar dos passageiros o valor de tarifa estipulado.