

# **CARACTERIZAÇÃO REGULATÓRIA DO SISTEMA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO CEARÁ**

**João Alencar Oliveira Júnior**

**Nadja Glheuca da Silva Dutra**

Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN

Departamento de Engenharia de Transportes – DET

Universidade Federal do Ceará – UFC

## **RESUMO**

Este artigo caracterizou o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará - STRIP-CE, com base no ordenamento jurídico estadual e a partir da Teoria da Regulamentação Econômica, como subsídio à futura proposta do modelo regulatório do PDOTIP-CE, identificando a necessidade, ou não, de revisão da legislação vigente que regula as atividades no âmbito estadual.

## **ABSTRACT**

This paper purpose was the characterization of Ceara State's Road Intercity Passenger Transportation System (STRIP) based on Ceara' State legal system and with the support of Economic Regulation Theory, while subsidy to the proposition of the new regulatory model will be made to Ceara State's Operational and Director Planning of Intercity Passenger Transportation (PDOTIP-CE) in course. At the end, it'll be possible to identify the necessity of review the present regulation that regulates these activities on regional aspects.

## **1. INTRODUÇÃO**

A caracterização regulatória do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará - STRIP-CE consistiu na análise da legislação federal e estadual a serem observadas na elaboração do Plano Diretor e Operacional do Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará – PDOTIP-CE. Compreende a descrição do atual quadro regulatório do STRIP-CE, no que diz respeito aos mecanismos de regulação jurídica e econômica existentes. A análise subsidiará o diagnóstico dos regimes de delegação a serem adotados na licitação das linhas intermunicipais, operadas por ônibus e/ou veículos de baixa capacidade, quando da avaliação e seleção do modelo regulatório a ser proposto pelo PDOTIP-CE, resultando na identificação da necessidade, ou não, de revisão da legislação.

## **2. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DOS TRANSPORTES INTERMUNICIPAIS PÚBLICOS DE PASSAGEIROS**

Compete à União estabelecer normas de caráter nacional objetivando dar unidade às ações dos governos nos seus níveis hierárquicos. Tal princípio de separação das atribuições, por entes da federação reforça a autonomia dos estados e municípios em estabelecer sistemas de transportes públicos de passageiros. O art. 22, da Constituição Federal – CF, estabelece que *"competete privativamente à União legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes, trânsito e transporte"*, onde *"Lei complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo"* (CF, art. 22, IX, XI, parágrafo único). Segundo Moraes (2002), *"as competências legislativas se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local, consubstanciando-se em: competência genérica, em virtude da predominância do interesse local (CF, art. 30, I)[...]"*. Este prossegue dizendo que *"apesar de difícil conceituação, interesse local se refere aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) e geral (União)"*. Portanto, por analogia, pode-se considerar que a exemplo da competência da União para estabelecer, mediante a atividade legislativa, as diretrizes da política nacional de transportes, cabe ao Estado, enquanto ente federativo, estabelecer suas políticas estaduais de transportes, que possuiriam interesse regional. Na medida em que a Constituição Federal atribuiu ao transporte

municipal, o caráter constitucional de serviço público, deve-se considerar que o deslocamento regional de passageiros entre os municípios também assumiria a qualidade de serviço público, administrado, permissionado e/ou concessionado, regulamentado e fiscalizado pelos estados da federação.

A competência da União para *"explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros"* (CF, art. 21, XII, e), associado com a competência municipal da mesma atividade na sua jurisdição (CF, art. 30, V), estabelece por exclusão à do estado para executar o mesmo papel no âmbito do transporte intermunicipal público de passageiros no seu território. Todavia, tal atribuição não esteja no rol constitucional das atividades de competência comum (CF, art. 23), concorrentes (CF, art. 24) ou remanescentes dos estados (CF, art. 25, § 1º), sendo esta última a que, de fato, autorizaria, pois, simultaneamente, não pertence à União e nem aos municípios, inexistindo vedação constitucional. Tanto é pacífica tal interpretação, que foi assim positivado pela Constituição do Estado do Ceará – CE de 1989, ao definir que compete ao Estado a *"exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão através de concorrência pública, dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros que não transponham os limites do Estado"* (CE, art. 14, XVIII). De acordo com Moraes (2002), *"o art. 178 completa a previsão do art. 22, estabelecendo competência do Congresso Nacional para legislar sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre"*, sendo, em parte, positivados pela Lei Nº 10.233/2001, que estabelece o Sistema Nacional de Viação – SNV, formado pela infra-estrutura viária e estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, que se encontram sob jurisdição dos diferentes entes federados – da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 2º). Define o escopo de atuação da União como sendo *"formada por eixos e terminais relevantes do ponto de vista da demanda de transporte, da integração nacional e das conexões internacionais"* (art. 3º). Confirma o preceito constitucional (CF, art. 21, XII, e) da atuação da União no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que compete a sua esfera de ação *"o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros"* (Lei Nº 10.233/2001, art. 22, III).

Embora se encontrem na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF algumas Ações de Declaração de Inconstitucionalidade – ADIn sobre leis estaduais que versam sobre transportes (devido à inexistência de lei complementar, a teor do art. 22, parágrafo único, da CF). Há de se arguir a abrangência da legislação, uma vez que as normas constitucionalmente preconizadas (como o caráter privativo da União de legislar sobre trânsito e transportes), estariam afeitas às normas de caráter geral e não às de caráter regional (como a legislação estadual), que daria amparo à exploração dos serviços públicos intermunicipais de passageiros, exigido pelo art. 2º da lei federal Nº 9.074/95. Por outro lado, o Ministro Nelson Jobim, do STF, em discussão sobre a ADIN-2.349 de lei do Estado do Espírito Santo, proferiu que o Estado é competente para legislar sobre transporte intermunicipal de passageiro, pois assim pronunciou que *"[...] o Tribunal indeferiu a liminar por entender ausente a plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade em que se sustentava a incompetência do Estado para legislar sobre a matéria uma vez que, quanto ao transporte intermunicipal, o Estado-membro é o poder concedente [...]"* (ADInMC 2.349-ES, rel. Min. Nelson Jobim, 7.6.2001, ADI-2.349).

### 3. A CARACTERIZAÇÃO REGULATÓRIA DO SISTEMA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS DO ESTADO DO CEARÁ – STRIP-CE

A teoria da regulamentação dos transportes públicos tem apresentado um conjunto de variáveis regulatórias que permite caracterizar os sistemas de transportes quanto aos aspectos econômicos e jurídicos. Conforme a NTU/ANTP (1999), *apud* IPEA (2004) e Orrico *et al.* (1996), utilizaram-se as seguintes variáveis para caracterizar o STRIP: a) o regime e prazo de delegação; b) a organização dos serviços; c) as condições de entrada e saída do mercado; d) as formas de remuneração; e) a política tarifária; f) a divisão de riscos; g) o papel dos agentes; h) a forma de controle da qualidade e quantidade; e i) a forma de controle social. Pode-se, também, subdividi-las em itens regulatórios, que melhor detalham tais variáveis. Portanto, a partir do ordenamento jurídico estadual, será caracterizado o STRIP-CE. Este é formado pelo Serviço de Transporte Regular (STR), utilizando veículos microônibus e ônibus, e pelo Serviço de Transporte Regular Complementar (STRC), constituído por *vans* e *topics*.

#### 3.1. Quanto ao Regime e Prazo de Delegação

a) *Regime de Delegação*: a Lei Nº 13.094/2001 estabelece para o STR a concessão para as linhas radiais, regionais e diametrais operadas por ônibus (art. 4º, §6º e 7º) e a permissão para as linhas radiais e diametrais operadas por veículo utilitário de passageiros – VUP (art. 4º, §6º), bem como, para as linhas regionais operadas por VUP e veículo utilitário misto – VUM (art. 4º, §7º). A lei é regulamentada pelo Decreto Nº 26.803/2002, art. 6º, que trata do STRC, confirmando o já positivado; b) *Prazo de Delegação*: a Lei Nº 13.094/2001 positivou a concessão pelo prazo máximo de 7 anos, com única prorrogação por até igual período (art. 7º, §1º) e a permissão por prazo indeterminado (art. 7º, §2º); c) *Instrumento de Outorga*: a lei estadual de permissões e concessões estipula que a concessão de serviço público seja formalizada mediante contrato (Lei Nº 12.788/1997, art. 4º), confirmado pela Lei Nº 13.094/2001, art. 4º, §2º, que define o Contrato Administrativo como instrumento legal da concessão. A Lei Nº 12.788/1997, art. 37, *caput*, repete o ordenamento federal ao definir que a permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, todavia, na Lei Nº 13.094/2001, art. 4º, §3º, a permissão seria formalizada mediante termo de permissão, embora inexista tal instrumento na legislação federal (Lei Nº 8.987/1995) e estadual (Lei Nº 12.788/1997); d) *Modalidade de Licitação*: sua definição possui ordenamento constitucional (CE, art. 14, XVIII) na modalidade de concorrência para a concessão e permissão, reproduzida em ordenamento infraconstitucional (Lei Nº 12.788/1997, art. 2º, IV e Lei Nº 13.094/2001, art. 4º, §2º); e) *Vida Útil dos Equipamentos*: a vida útil guarda relação com o prazo de delegação, pois interessa ao delegado recuperar o investimento durante a outorga. O Decreto Nº 26.103/2001 estabelece prazos diferenciados para os ônibus em razão da potência (10 anos para ônibus com potência  $\geq 200$  cv e 7 anos para ônibus com potência  $< 200$  cv), e o prazo de 5 anos para microônibus, VUP e VUM (Decreto Nº 26.103/2001, art. 66, I a V); f) *Valor Residual*: inexistente no ordenamento jurídico; g) *Bens Reversíveis*: a limitação da vida útil dos equipamentos com idade inferior à duração do bem e à perda do registro para o uso em serviço configura a obsolescência do mesmo (Decreto Nº 26.103/2001, art. 66 e 67 e Decreto Nº 26.803/2002, art. 38) e caracteriza que a propriedade permanece com o operador privado. Norma que os reverta em bens públicos deve ser prevista no edital de licitação (Lei Nº 12.788/1997, art. 32, §2º).

### **3.2. Quanto à Organização dos Serviços**

a) *Prestação dos Serviços por Empresa*: no caso do STR, o regime de concessão somente admite empresa constituída como pessoa jurídica (Lei Nº 12.788/1997, art. 2º, II), não admitindo tal regra para o STRC; b) *Prestação dos Serviços por Consórcio de Empresas*: admite-se somente ao STR; c) *Prestação dos Serviços por Cooperativa de Operadores*: para o STR, inexistente tal dispositivo. No STRC o assunto é controverso, pois somente se encontra regulamentado em decreto e não na lei, exigindo-se que o permissionário seja vinculado à cooperativa para receber a outorga e, atribui deveres de solidariedade à cooperativa (Decreto Nº 26.803/2002, art. 2º, II, XVIII, XIX e art. 16, I e II e art. 17, I a XI e parágrafo único); d) *Prestação dos Serviços por Pessoa Física*: na permissão, admite-se que o operador seja empresa (pessoa jurídica) e autônomo (pessoa física) (Lei Nº 12.788/1997, art. 2º, II e IV). No STRC, deve existir um veículo por permissionário (pessoa física) para cada permissão (Decreto Nº 26.803/2002, art. 7º, §1º); e) *Organização da Oferta em Relação à Tecnologia Adotada*: a Lei Nº 13.094/2001 estabeleceu no STR que as linhas radiais, regionais e diametrais podem ser operadas por ônibus (art. 4º, §6º e 7º), enquanto que, as linhas radiais e diametrais também seriam operadas por VUP (art. 4º, §6º) e as linhas regionais, operadas por VUP e VUM (art. 4º, §7º), confirmando-se o mesmo no Decreto Nº 26.803/2002, art. 6º para o STRC; f) *Organização da Oferta em Relação às Linhas de Transportes Públicos*: no STR, as linhas regulares serão criadas, alteradas ou extintas a critério exclusivo do poder concedente, visando a satisfação do interesse público, observadas a oportunidade e a conveniência da medida (Lei Nº 13.094/2001, art. 4º, §4º). Para o STRC, suas linhas não poderão ter extensão superior a 200 km, as quais seriam criadas ou extintas segundo os mesmos critérios do STR (Decreto Nº 26.803/2002, art. 9º e 11); g) *Organização da Oferta em Relação à Integração das Linhas de Transportes Públicos Intermunicipais*: inexistente dispositivo sobre integração das linhas do STR e STRC.

### **3.3. Quanto às Condições de Entrada e Saída do Mercado**

a) *Critérios de Entrada no Mercado*: no STR e STRC, somente se daria o ingresso mediante processo licitatório, conforme amparo constitucional (CF, art. 175, caput), reproduzido na legislação estadual (Lei Nº 12.788/1997, art. 2º, III e IV); b) *Realização de Licitação Pública*: dispositivo regulado no âmbito constitucional (CF, art. 175, caput) e reproduzido na legislação estadual (Lei Nº 12.788/1997, art. 2º, III e IV); c) *Critério Econômico na Licitação*: os critérios do STR e STRC seguem o ordenamento jurídico federal, reproduzido no âmbito estadual, tais como: o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; a maior oferta, nos casos de pagamento ao Poder Concedente pela outorga; a combinação dos critérios anteriores; melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; melhor proposta em razão da combinação de propostas técnica e de oferta de pagamento pela outorga; ou melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas (Lei Nº 12.788/97, art. 13, I a VI e Decreto Nº 26.803/2002, art. 14, I a VI); d) *Critério de Prorrogação da Delegação*: para o STR, admite-se uma única prorrogação a critério exclusivo do Poder Concedente por até igual período de 7 anos, sujeito ao desempenho do Índice de Desempenho Operacional – IDO (Lei Nº 13.094/2001, art. 7º, §1º). Entretanto, o IDO não define critérios de prorrogação, mas, sim, de caducidade e revogação; este cita, apenas, a manutenção das concessões e/ou permissões, que se subteme no período compreendido na delegação. Equivocadamente, adotou-se o prazo indeterminado para o STRC (Lei Nº 13.094/2001, art. 7º, §2º), o que não requer sua prorrogação; e) *Critério de Concentração do Mercado*: a operadora só poderá deter o máximo da demanda anual de passageiros de 12% (doze por cento) nas linhas radiais, e 8% (oito por cento) nas regionais, porém fica assegurado à transportadora que já participa do STRIP com percentual superior ao estipulado, o direito de

explorar o serviço até findar o prazo máximo estipulado no art. 43 da Lei Estadual Nº 12.788/1997 e Lei Nº 13.094/2001, art. 77, parágrafo único, que "*legalizaram*" as permissões obtidas sem licitação pública; f) *Critério de Saída do Mercado*: para o STR, extingue-se a concessão por advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão, anulação, e falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual (Lei Nº 12.788/1997, art. 32, I a VI). No STRC, a saída pode se dar pela revogabilidade unilateral do contrato pelo Poder Concedente (Lei Nº 12.788/1997, art. 37), bem como pelas infrações ao regulamento, baseadas na Lei Nº 13.094/2001, que sujeitarão o infrator desde multa até a caducidade da permissão (Decreto Nº 26.803/2002, art. 57, V), a critério do Poder Concedente, sem prejuízo da medida administrativa de revogação unilateral da permissão, por conveniência e oportunidade da Administração, dada a supremacia do interesse público sobre o particular e a precariedade da permissão (Decreto Nº 26.803/2002, art.57, §3º).

### **3.4. Quanto às Formas de Remuneração**

a) *Remuneração através de Tarifa Pública*: no STR, a tarifa representa a contraprestação paga pelo usuário (Lei Nº 12.788/1997, art. 2º, V) e pode ser segmentada por tipo de serviço prestado ao usuário (art. 11), reafirmada pela Lei Nº 13.094/2001, art. 43. O mesmo se aplica ao STRC, onde a tarifa é o preço público correspondente à contraprestação paga pelo usuário na utilização do serviço, conforme valor fixado pelo Poder Concedente (Decreto Nº 26.803/2002, art.2º, parágrafo único, XXVI e art.46); b) *Receitas Extratarifárias*: o Poder Concedente pode prever no edital de licitação a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, objetivando a modicidade das tarifas, devendo ser considerada na aferição inicial do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Lei Nº 12.788/97, art. 10, parágrafo único). Isto se aplica ao transporte de encomenda, com ou sem exclusividade, sendo também permitida, a publicidade na parte externa do veículo (Lei Nº 13.094/2001, art. 43, §3º e art. 37). Para o STRC, a publicidade requer aprovação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, sendo permitida sua fixação na parte externa do veículo, exceto se causar algum risco (Decreto Nº 26.803/2002, art.33). A legislação permite a exploração do transporte de encomendas (Decreto Nº 26.803/2002, art.50), ressaltando-se que se aplica a este tipo de serviço o regulamento disposto na Lei Nº 13.094/2001, art. 43, §3º, quanto à receita extratarifária; c) *Critérios de Remuneração*: inexistente dispositivo específico atribuindo os critérios de remuneração para o STR, porém, da legislação, depreende-se que os critérios são relacionados à oferta e os custos expressos em índices de consumo e a remuneração do capital. A definição, revisão e reajuste das tarifas levarão em consideração os seguintes aspectos: a média dos parâmetros dos índices de consumo de cada serviço e a remuneração do capital empregado para a prestação do serviço e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considerados obrigatoriamente para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como as fontes de receita extratarifárias previstas no §3º deste artigo (Lei Nº 13.094/2001, art. 43, §4º, I e II). No STRC, o critério é o mesmo, adicionando-se, também, o valor a ser pago mensalmente a ARCE, ou a entidade responsável pela fiscalização (Decreto Nº 26.803/2002, art.46, §3º, I, II e IV); d) *Tarifa definida por Planilha elaborada pelo Órgão Gestor*: a tarifa será fixada nos termos do edital de concorrência e com base na proposta vencedora da licitação (Lei Nº 12.788/97, art. 8º). Compete ao Poder Concedente a definição das tarifas referentes ao STR (Lei Nº 13.094/2001, art. 43, §1º) e o STRC (Decreto Nº 26.803/2002, art.46, §1º); e) *Admissão de Subsídios*: para o STR, sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido o equilíbrio econômico-financeiro (Lei Nº 12.788/97, art. 9º). Portanto,

a tarifa deve ser suficiente para cobrir os custos sem subsídios. Para o STRC, inexistente dispositivo tratando do assunto no Decreto Nº 26.803/2002.

### **3.5. Quanto à Política Tarifária**

a) *Reajuste e Revisão da Tarifa*: compete ao Poder Concedente de ofício ou a pedido do interessado a revisão e o reajuste das tarifas nos termos legais e regulamentos pertinentes (Lei Nº 13.094/2001, art. 43, §2º e §4º e Decreto Nº 26.803/2002, art.46, §2º), sendo detalhado no Edital Nº 06/2003 em seu Anexo IV – Minuta de Termo de Permissão, que define, na Cláusula 11ª, as regras para o reajuste, repactuação e recomposição tarifária para o STRC; b) *Modicidade das Tarifas*: a Lei Nº 12.788/1997 define a modicidade das tarifas como uma das características do serviço adequado (art. 6º, §1º). Para o STR, recomendam-se receitas extratarifárias para a obtenção da modicidade (Lei Nº 13.094/2001, art. 43, §3º), definindo o serviço adequado como encargo do operador, o que inclui a modicidade (Lei Nº 13.094/2001, art. 163, I). Na regulamentação do STRC inexistente dispositivo tratando desta, entretanto, a obediência ao ordenamento jurídico a torna obrigatória; c) *Desconto nas Tarifas*: a Lei Nº 13.094/2001 define ser livre a concessão de desconto ou promoção na tarifa pelas transportadoras ou seus prepostos, devendo efetivá-los em caráter uniforme para todos os usuários e para todas as seções da linha, devendo, no entanto, avisar ao Poder Concedente com uma antecedência mínima de 48 horas (art. 48); d) *Estabelecimento de Gratuidade*: no STR e STRC inexistente dispositivo sobre a gratuidade.

### **3.6. Quanto à Divisão dos Riscos**

a) *Álea Empresarial*: na remuneração por tarifa, o risco da demanda é do operador, reforçado pela própria definição legal da concessão ao estabelecer que é por "*conta e risco*" do operador a prestação do serviço (Lei Nº 12.788/97, art. 2º, II e III), seja este por permissão ou concessão, para os sistemas STR e STRC; b) *Álea Econômica*: acontecimentos estranhos ao contrato, que causem o seu desequilíbrio econômico-financeiro, como por exemplo, uma política econômica congelando as tarifas, seria este risco coberto pelo Poder Concedente, requerendo a adoção de medidas que garantam o restabelecimento do equilíbrio do contrato pela aplicação da teoria da imprevisão, com a recomposição dos prejuízos contratuais, aplicando-se tal conceito, tanto ao STR, quanto ao STRC; c) *Álea Administrativa*: a doutrina jurídica enumera três situações que podem ser classificadas como risco de natureza administrativa, sejam: a) fato da administração; b) fato do príncipe e c) alteração unilateral do contrato pela administração, sendo tais riscos assumidos pelo Poder Concedente e aplicável ao STR e STRC. As regras relacionadas ao desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos com a Administração Pública se encontram positivadas na legislação federal e reproduzidas na estadual.

### **3.7. Quanto ao Papel dos Agentes**

a) *Papel do Poder Público*: cumpre ao Poder Concedente o papel de planejamento e fiscalização do STR e do STRC; b) *Papel dos Operadores Privados*: cumpre o papel da operação dos serviços de transportes de ambos os sistemas aos operadores privados; c) *Papel dos Usuários*: de acordo com a legislação federal, o usuário assume o papel de consumidor dos serviços de transportes, cabendo ao mesmo o papel de fiscalizador dos serviços consumidos, numa atitude pró-ativa e em parceria com o poder público, conforme define a lei: "*A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários*" (Lei Nº 8.987/95, art. 30, parágrafo único). Entretanto, a lei

estadual retirou do usuário a sua participação na fiscalização, contrariando a lei federal, pois restringe direitos assegurados, conforme se vê: "*A fiscalização do serviço será feita por intermédio do órgão regulador específico ou delegado e, periodicamente, conforme previsto em norma legal e regulamentar*" (Lei Nº 12.788/97, art. 27, parágrafo único).

### **3.8. Quanto à Forma de Controle da Qualidade e Quantidade dos Serviços**

a) *Forma de Controle da Qualidade*: para o STR, os veículos devem estar em condições de segurança, conforto e higiene, bem como atender as especificações, normas e padrões técnicos estabelecidos pelas leis e regulamentos pertinentes (Lei Nº 13.094/2001, art. 16, V). No STRC, as dimensões, lotação e características internas e externas dos veículos obedecerão às normas e especificações técnicas que determinam os padrões dos serviços prestados (Decreto Nº 26.803/2002, art. 27, parágrafo único); b) *Forma de Controle da Quantidade*: a frota do STR seria dimensionada em função da demanda dos serviços e fixada no edital de licitação com frota reserva mínima de 10% e máxima de 20% (Lei Nº 13.094/2001, art. 31). Para o STRC, a quantidade de permissões para as linhas radiais é limitada por um percentual da frota de ônibus e microônibus cadastrada no STR e definida pelo poder concedente (Decreto Nº 26.803/2002, art. 8º). Outro aspecto limitante se deve ao fato de que nas linhas diametrais e regionais exploradas por permissão, admite-se somente um veículo por permissionário, sendo o total definido pelo Poder Concedente (Lei Nº 13.094/2001, art. 4º, §4º e Decreto Nº 26.803/2002, art. 7º, §1º). A Lei Nº 13.094/2001 define para o STR que o desempenho operacional das transportadoras será quantificado e qualificado pelo Índice de Desempenho Operacional – IDO, que visa acompanhar direta e continuamente as condições de prestação do serviço. O IDO será calculado pelo Poder Concedente e terá sua metodologia, critérios de pontuação e avaliação estabelecidos por Decreto, vinculando a caducidade da concessão ou a revogação da permissão daquelas concessionárias e permissionárias que não atingirem os índices mínimos de aprovação (art. 80, § 1º e § 2º). O IDO é regulado pelo Anexo Único do Decreto Nº 26.103/2001, o qual é constituído da Avaliação A (média aritmética ponderada das notas dos índices no IDO) e B (soma dos pontos de cada índice do IDO). Os índices tratam da idade média da frota, cumprimento da viagem, cumprimento de horários, acidentes, multas e reclamações dos usuários, que uma vez ponderados, podem hierarquizar o desempenho dos operadores. Entretanto, exceto a ameaça da perda da outorga, não se pode considerar que o IDO seja um mecanismo de incentivo à produtividade, mas, sim, de acompanhamento do desempenho operacional dos operadores e do próprio sistema de transportes. Por sua vez, o STRC é regulado pelo Decreto Nº 26.803/2002, o qual estabelece que o desempenho operacional dos permissionários e das cooperativas respectivas será quantificado e qualificado através do IDO, nos termos definidos por Resolução da ARCE, possuindo força para decretar a caducidade da outorga do permissionário e de todas as permissões da linha quando a cooperativa que não atingir, na apuração do IDO, os índices mínimos de aprovação (art. 67, §1º e §2º); c) *Forma de Incentivo à Produtividade* e a d) *Forma de Incentivo à Redução de Custos*: na regulamentação do STR e STRC, inexistem dispositivos tratando destes tipos de incentivos.

### **3.9. Quanto à Forma de Controle Social**

a) *Direitos dos Usuários*: a Lei Nº 13.094/2001 assegura o direito dos usuários através do art. 23, e "*sem prejuízo de direitos previstos em outras normas legais, regulamentares e pactuadas pertinentes*" (art. 23, I a VIII), o que inclui o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil em caráter acessório, sendo tais dispositivos repetidos no Decreto Nº 26.803/2002, art. 22, I a VIII para o STRC; b) *Fomento da Organização dos Usuários*: o estímulo à organização dos usuários é assegurado pelo ordenamento federal, que incumbe ao

poder concedente, estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço (Lei Nº 8.987/95, art. 29, XII), sendo tal dispositivo reproduzido no ordenamento estadual (Lei Nº 12.788/97, art. 26, XII); c) *Fomento do Assento dos Usuários em Conselhos*: na regulamentação do STR e STRC, inexistiu dispositivo tratando desse tipo de incentivo.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora se trate de conclusões parciais do PDOTIP, foi verificada a necessidade de revisão do ordenamento jurídico estadual, primeiramente, para enquadrá-lo à legislação federal, a qual regula o assunto, e segundo, devido ao fato de um novo modelo econômico de exploração vir a ser proposto nas etapas posteriores do PDOTIP.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil (1988) *Constituição República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional Nº 44, Brasília, DF.
- Brasil (1995), *Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previsto no Art.175, da Constituição Federal, e dá outras providências*, **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 14 fev.1995.
- Brasil (1995a) *Lei Nº 9.074, de 7 de julho de 1995, estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências*, **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 8 jul.1995.
- Brasil (2001) *Lei Nº 10.233, de 05 de junho de 2001, dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências*, **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 06 jun.2001.
- Ceará (1989) *Constituição do Estado do Ceará*, Fortaleza, CE.
- Ceará (1997) *Lei Nº 12.788, de 30 de dezembro de 1997, institui Normas para Concessão e Permissão no Âmbito da Administração Pública Estadual*, **Diário Oficial [do Estado do Ceará]**, Fortaleza, 30 dez. 1997.
- Ceará (2001) *Lei Nº 13.094, de 12 de janeiro de 2001, dispõe sobre o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará e dá outras providências*, **Diário Oficial [do Estado do Ceará]**, Fortaleza, 12 jan. 2001.
- Ceará (2001) *Decreto Nº 26.103, de 12 de janeiro de 2001, aprova o regulamento de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará e dá outras providências*, **Diário Oficial [do Estado do Ceará]**, Fortaleza, 12 jan. 2001.
- Ceará (2002) *Decreto Nº 26.803, de 24 de outubro de 2002, aprova o regulamento de do Serviço Regular Complementar de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará, revogando o Decreto Nº 26.524, de 27 de fevereiro de 2002, e dá outras providências*, **Diário Oficial [do Estado do Ceará]**, Fortaleza, 24 out. 2002.
- Ceará (2003) *Edital Nº 06/2003, Licitação para Permissão da Prestação de Serviço Regular Complementar de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros*, Fortaleza.
- IPEA (2004) *Regulação e Organização do Transporte Público Urbano em Cidades Brasileiras: estudos de caso*, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e Ministério das Cidades, Brasília, DF.
- Moraes, A. DE, 2002, *Constituição do Brasil Interpretada*”, 1ª ed., São Paulo, Ed. Atlas.
- Orrico, R. D., Brasileiro, A., Santos, E. M. DOS e Aragão, J. J. G. DE (1996) *Ônibus urbano: regulamentação e mercados*, Brasília, LGE.
- STF (2001) *Acórdão do ADinMC 2.349-ES*, Relator Ministro Nelson Jobim, 07 jun. 2001, Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF.

---

**João Alencar Oliveira Júnior, D.Sc.\* e Nadja Gilheuca da Silva Dutra, D.Sc.**, Professores do Departamento de Engenharia de Transportes – DET e do Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes – PETRAN, da Universidade Federal do Ceará – UFC. (\*) Bacharelado em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, E-mail: alencar@det.ufc.br ou jalencarjr@yahoo.com # nadja@det.ufc.br # Homepages: www.det.ufc.br e www.geocities.com/joao\_alencar