



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE TECNOLOGIA E GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL

CLAUDIA GUERRA OLIVEIRA DA COSTA

**AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS OPERADORES DE
TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS: a dimensão da eficácia da
norma na prestação do serviço adequado na forma da lei**

Recife

2020

CLAUDIA GUERRA OLIVEIRA DA COSTA

**AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS OPERADORES DE
TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS: a dimensão da eficácia da
norma na prestação do serviço adequado na forma da lei**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Engenharia Civil.

Área de concentração: Transportes e Gestão das Infraestruturas Urbanas.

Orientador: Prof. Dr. Enilson Medeiros dos Santos.

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecário Gabriel Luz, CRB-4 / 2222

- C837a Costa, Claudia Guerra Oliveira da.
Avaliação da qualidade de desempenho dos operadores de transporte público de passageiros por ônibus: a dimensão da eficácia da norma na prestação do serviço adequado na forma da lei / Claudia Guerra Oliveira da Costa – Recife, 2020.
159 f.: il., abrev. e siglas.
- Orientador: Prof. Dr. Enilson Medeiros dos Santos.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2020.
Inclui referências.
1. Engenharia Civil. 2. Transporte público. 3. Concessões. 4. Avaliação. 5. Desempenho. 6. Serviço adequado. I. Santos, Enilson Medeiros dos (Orientador). II. Título.
- UFPE
- 624 CDD (22. ed.) BCTG / 2020-204

CLAUDIA GUERRA OLIVEIRA DA COSTA

**AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS OPERADORES DE
TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS: a dimensão da eficácia da
norma na prestação do serviço adequado na forma da lei**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Engenharia Civil.

Aprovada em: 28/02/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Enilson Medeiros dos Santos (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco - PPGE

Prof. Dr. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - PPGE

Prof. Dr. Mauricio Oliveira de Andrade (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - PPGE

Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco - PPGD

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco - PPGD

Dedico esse trabalho à minha Família, a todos os Professores, aos meus alunos e aos Amigos que acreditaram em mim e fazem parte desta conquista.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo.

A Nossa Senhora de Fátima, ao Espírito Santo e aos irmãozinhos de luz que me protegeram, iluminaram e guiaram neste desafio.

A Eduardo meu amor e companheiro de todas as horas, aos meus filhos queridos Maria Eduarda e Sylvio Henrique e meus filhos do coração Thiago Coelho e Manoela Azevedo, pela força, carinho e por me fazerem crer que sempre o melhor da vida há de vir a cada dia.

A minha mãe Socorro pelo olhar de amor e de orgulho por tudo o que faço e conquisto.

A Isa por me desafiar todos os dias a ser uma pessoa melhor.

Ao Padre João Carlos Santana por me ajudar a não perder de vista o meu ponto de equilíbrio.

Aos Professores Francisco Queiroz, Marcos Nóbrega e Edilson Nobre referências de saber e de generosidade.

Ao meu orientador Professor Enilson Medeiros pela atenção, pelos ensinamentos e por colaborar tão decisivamente neste trabalho.

Ao Professor Maurício Andrade pela oportunidade de aprender em suas aulas quando do estágio de docência e pelas conversas sempre enriquecedoras sobre o tema de minha tese.

Aos Professores das disciplinas cursadas no programa, pelos quais tenho grande admiração e respeito, sempre dispostos a compartilhar o seu conhecimento, vivência e experiências estimulantes e motivadoras.

Aos colegas Lygia, Bel, Carine, Andrezinho, Fred, Lili Leão, Marcinha, Erison, Douglas, Luiz Guimarães e Luis Henrique pela oportunidade de conviver e trocar ideias no grupo “Vai de Busão” e pela companhia maravilhosa nas aulas, nas viagens e nos congressos além do incentivo para eu “desistir de desistir”.

A Mauricio Pina, de forma especial, que, na qualidade de ex-diretor da EMTU/Recife quando da implementação das normas de avaliação de desempenho, contou-me toda a história para instruir a minha pesquisa, contribuindo, assim, de forma decisiva na construção do trabalho.

A Jorginho Brennand pela ajuda ao disponibilizar os arquivos da EMTU/Recife para minha pesquisa documental.

À amiga querida Margarida Martins pelos seus esclarecimentos e ensinamentos sobre a aplicação das normas e pelo incentivo à pesquisa.

À amiga querida Lourdinha Campos pelo incentivo, apoio e por estar sempre presente em minha vida.

A Pedro Neto, Beth, Mário, Vandinha e Moisés da Pós-graduação da FDR/UFPE pela atenção, consideração, respeito, carinho, ajuda, incentivo e sobretudo pela amizade sincera.

Ao amigo Maurício Meirelles, pelo incentivo e pelas valiosas conversas e informações na construção da tese e dos trabalhos acadêmicos.

À amiga Mônica Maranhão em memória do Dr. Edgar Maranhão Ferreira a quem agradeço por todo o incentivo, apoio e por ter me cedido os arquivos sobre a EMTU/Recife de especial importância para a minha pesquisa.

Aos colegas do metrô pela força e em especial aos colegas e Amigos da Gerência de Licitações pelo apoio nas minhas necessárias ausências durante a pesquisa.

A Marina Soriano, especial agradecimento pela cordialidade, disposição, paciência e pela participação decisiva na revisão do texto da tese.

A Andréa, Cleide, Claudiana e Jonathan, pela paciência e ajuda tão importantes durante o período da pesquisa.

RESUMO

O transporte público coletivo de passageiros é um serviço público enquadrado no rol dos direitos sociais e definido como essencial na Constituição Federal Brasileira de 1988. Entretanto, vem passando por um crescente e desgastante fenômeno de não utilização pela população em contrapartida à opção pelo transporte particular. Dentre as principais causas desse afastamento e da crescente procura pelo transporte individual, pode-se, em princípio, apontar falhas na prestação do serviço: veículos superlotados, falta de regularidade, segurança, e tarifa onerosa, tanto no que se refere ao poder aquisitivo dos usuários, quanto em relação à baixa qualidade do serviço que é ofertado. No âmbito da prestação dos serviços públicos, a Lei de Concessões, editada para regulamentar o artigo 175 da Constituição Federal, elenca as condições do serviço público adequado ao pleno atendimento dos usuários. Tais condições, legalmente obrigatórias, envolvem princípios de direito público que são: Regularidade, Continuidade, Eficiência, Segurança, Atualidade, Generalidade, Cortesia na sua Prestação e Modicidade de Tarifas e devem ser observadas pelos concessionários, assim como asseguradas e fiscalizadas pelo poder público concedente. Sua inobservância, produz efeitos sancionatórios e consequências para ambos, com previsão legal expressa. É fato que existe uma vasta regulamentação com legislação robusta em todas as esferas de poder, inclusive e principalmente, no que se refere às condições adequadas de prestação do serviço e pelas quais os concessionários têm a qualidade do seu desempenho avaliado. No entanto, faz-se necessário verificar em que medida tais condições presentes nas normas e materializadas nos indicadores de avaliação da qualidade do desempenho dos concessionários estão produzindo efeitos na prestação de serviço face à realidade vivenciada. Diante desses aspectos, o objetivo geral da tese foi verificar a dimensão da eficácia de indicadores de avaliação da qualidade de desempenho dos operadores de transporte público de passageiros por ônibus, na prestação do serviço adequado, na forma da lei, tendo como estudo de caso o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR) cujos instrumentos normativos disciplinadores da prestação dos serviços de transporte, o Regulamento e o Manual de Operações do STPP/RMR, vigentes há mais de três décadas, contêm indicadores de avaliação da qualidade de desempenho dos operadores. Confirmou-se a hipótese de que os atributos formadores do conceito de qualidade e a composição dos indicadores de avaliação do desempenho dos concessionários dos serviços públicos coletivos de transporte de passageiros na RMR presentes nos instrumentos acima

citados, estão sendo suficientes apenas para produzirem efeitos relativamente à remuneração da concessionária e à vigência dos contratos de concessão, no entanto, não estão sendo eficazes para produzirem efeitos suficientes à mudança da realidade vivenciada no STPP/RMR no tocante à qualidade da prestação dos serviços por parte dos concessionários em condições adequadas ao pleno atendimento dos usuários, na forma da lei. Como consequência, o serviço de transporte vem sendo prestado de forma não atrativa para os cidadãos, em detrimento de sua essencialidade e de ser um direito social constitucionalmente assegurado.

Palavras-chave: Transporte público. Concessões. Avaliação. Desempenho. Serviço adequado.

ABSTRACT

Public collective passenger transport is a public service framed in the list of social rights and defined as essential in the Brazilian Federal Constitution of 1988. However, it has been experiencing a growing and exhausting phenomenon of non-use by the population in return for the option for private transportation. Among the main causes of this remoteness and the growing demand for individual transport, one can, in principle, point out flaws in the provision of the service: overcrowded vehicles, lack of regularity, security, and onerous tariff, both with regard to the purchasing power of users, as for the low quality of the service that is offered. In the scope of the provision of public services, the Concessions Law, edited to regulate article 175 of the Federal Constitution, lists the conditions of the public service adequate to the full service of users. Such conditions, legally mandatory, involve principles of public law which are: Regularity, Continuity, Efficiency, Security, Timeliness, Generality, Courtesy in their Provision and Modality of Rates and must be observed by the concessionaires, as well as ensured and supervised by the granting public power. Their non-compliance produces sanctioning effects and consequences for both, with express legal provision. It is a fact that there is extensive regulation with robust legislation in all spheres of power, including and mainly, with regard to the adequate conditions of service provision and for which the concessionaires have the quality of their performance evaluated. However, it is necessary to verify the extent to which these conditions present in the standards and materialized in the indicators for evaluating the quality of the performance of the concessionaires are producing effects in the provision of services in the face of the experienced reality. In view of these aspects, the general objective of the thesis was to verify the dimension of the effectiveness of indicators for assessing the quality of performance of public passenger transport operators by bus, in providing the appropriate service, in the form of the law, having as a case study the Public Passenger Transport System in the Metropolitan Region of Recife (STPP / RMR) whose normative instruments that regulate the provision of transportation services, the STPP / RMR Regulation and Operations Manual, in force for more than three decades, contain indicators for evaluating the quality of the operators' performance. The hypothesis was confirmed that the attributes that form the concept of quality and the composition of the indicators for assessing the performance of the concessionaires of collective public passenger transport services in the RMR present in the aforementioned instruments, are sufficient only to produce effects regarding the concessionaire's

remuneration and the term of the concession contracts, however, are not being effective to produce sufficient effects to change the reality experienced in the STPP / RMR with regard to the quality of service provision by the concessionaires under conditions adequate to the full attendance of the users, as required by law. Consequently, the transport service has been provided in an unattractive manner for citizens, to the detriment of its essentiality and of being a constitutionally guaranteed social right.

Keywords: Public Transportation. Concessions. Evaluation. Performance. Proper Service.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Avaliação do Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR	39
Gráfico 2 – Melhorias apontadas como “urgentes” pelos usuários	40
Figura 1 – Avaliação da qualidade do serviço prestado de uma concessionária do STPP/RMR..	121
Figura 2 – Avaliação da qualidade do serviço prestado de uma concessionária do STPP/RMR..	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CTM	Consortio de Transportes da Região Metropolitana do Recife
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
EQA	<i>European Quality Award</i>
ISO	<i>International Standards Organization</i>
LPNMU	Lei de Política Nacional da Mobilidade Urbana
MO	Manual de Operações
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PNQ	Prêmio Nacional de Qualidade
PPP	Parceria Público-Privada
RER	Rede Expressa Regional
RJSPTP	Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros de Lisboa e Porto
RMR	Região Metropolitana do Recife
RTPP	Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros
SABE	Sistema Automático da Bilhetagem Eletrônica
SISURB	Sistema de Informações Gerenciais
STIF	<i>Syndicat des Transports d'Îlede-France</i>
STPP	Sistema de Transporte Público de Passageiros
TQC	<i>Total Quality Control</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 OBJETIVOS	24
1.2 ESTRUTURA DA TESE.....	25
1.3 METODOLOGIA	28
2 SERVIÇOS PÚBLICOS	32
2.1 REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONCEITUAIS VOLTADOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	32
2.1.1 Considerações iniciais	32
2.1.2 Conceito Doutrinário de Serviço Público no Brasil	33
2.1.3 Serviço público no Brasil e sua inserção constitucional e legislativa	36
2.1.4 O transporte como serviço público e direito social	41
2.2 REFERENCIAIS PRINCIPIOLÓGICOS VOLTADOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS... ..	47
2.2.1 Princípios gerais da administração pública brasileira	47
2.2.2 Princípios voltados aos Serviços Públicos	50
2.3 REFERENCIAIS LEGAIS E REGULAMENTARES VOLTADOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS EM PORTUGAL E NA FRANÇA	54
2.3.1 Marco legal e regulatório dos serviços públicos de transporte em Lisboa	54
2.3.2 Marco regulatório dos serviços públicos de transporte em Paris	60
2.4 SERVIÇO ADEQUADO	62
2.4.1 Conceito e Enquadramento Legal do Serviço Adequado	63
2.4.2 Princípios e Condições Legais do Serviço Adequado	67
2.4.3 Princípios e Condições Legais do Serviço Adequado nos Transportes Públicos De Passageiros	72
2.4.4 Componentes Contratuais do Serviço Adequado	74
3 CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL	78
3.1 ARQUEOLOGIA DA IDEIA LICITATÓRIA E DA CONTRATUALIZAÇÃO DAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS	78

3.2 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COMO DETERMINANTES NA PRESTAÇÃO DE UM SERVIÇO ADEQUADO NA FORMA DA LEI	81
3.3 O CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E SEU PERFIL ASSOCIATIVO.....	85
3.3.1 Definição, características e peculiaridades do contrato de concessão	87
3.3.2 Imprescindibilidade legal atribuída ao contrato de concessão.....	88
3.3.3 Condições de execução	89
3.3.4 Cláusulas essenciais do contrato de concessão.....	91
3.3.5 A força cogente do contrato de concessão como garantia da prestação do serviço adequado	93
3.4 MONITORAMENTO DO CONTRATO DE CONCESSÃO	94
3.4.1 Fiscalização e Gestão.....	94
3.4.2 Consequências Contratuais advindas do monitoramento do Contrato de Concessão	96
4 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO	98
4.1 DEFINIÇÃO DE QUALIDADE E DE DESEMPENHO E A EVOLUÇÃO DO SEU CONCEITO.....	98
4.2 SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E A MEDIDA DA QUALIDADE NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS	103
4.2.1 Indicadores de avaliação da qualidade de desempenho dos operadores nos sistemas de transporte público de passageiros em Paris e Lisboa	108
4.3 INDICADORES DE AFERIÇÃO PARA O MONITORAMENTO DO DESEMPENHO	113
4.3.1 Indicadores de desempenho na Lei de Concessões.....	117
4.3.2 Indicadores de aferição e monitoramento do serviço adequado.....	119
4.4 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO DESEMPENHO DOS OPERADORES E A CONCEPÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DISCIPLINADORES: O CASO DO STPP/RMR.....	122
4.4.1 O SISURB como embrião do Sistema de Avaliação de Desempenho	126

4.4.2 Instrumentos Normativos de Avaliação da Qualidade de Desempenho dos Operadores do STPP/RMR	127
<i>4.4.2.1 O Regulamento do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPPP/RMR</i>	128
<i>4.4.2.2 Manual de Operações do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - MO/STPP/RMR</i>	129
4.5 A OPERACIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS OPERADORES NO STPP/RMR	132
4.6 ATRIBUTOS INFORMADORES DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS CONCESSIONÁRIOS DO STPP/RMR	133
4.6.1 Confiabilidade	134
4.6.2 Segurança	135
4.6.3 Adequabilidade	135
4.6.4 Relacionamento com o Cliente	136
4.7 SISTEMAS DE MONITORAMENTO, GESTÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS CONCESSIONÁRIOS DE TRANSPORTE EM LISBOA E PARIS...	137
4.8 CONSEQUÊNCIAS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS CONCESSIONÁRIOS NO STPP/RMR	138
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	141
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	146
REFERÊNCIAS	152

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Brasileira de 1937 (BRASIL, 1937), os serviços públicos foram outorgados como direitos dos cidadãos e atribuído ao Estado a obrigação de respeitá-los e garanti-los ou de prestá-los, em conformidade com as esferas de competência – Municipais, Estaduais ou Federais. Antes, no Brasil vivenciava-se a realidade pós Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1933, que resultou na elaboração e promulgação, em 16 de julho de 1934 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1934), que introduziu a ideia de serviço público e elaborou as primeiras linhas relativas à responsabilidade pela sua prestação por parte do Estado e oferecimento aos cidadãos (ARAGÃO, 2004).

A Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), que foi decretada em 1º de novembro, seguiu as diretrizes da Constituição anterior de 1934 (BRASIL, 1934). Manteve e ampliou o capítulo dedicado à ordem econômica, na qual se tratava do serviço público, as condições de sua prestação mediante concessão e formas de regulação.

Em 18 de setembro de 1946, nova Carta Constitucional foi promulgada, sob a égide de um Estado pós-guerra e pós-Estado Novo, que vigorou de 1937 a 1945, sob a presidência de Getúlio Vargas. A Constituição do Brasil de 1946, decorrente de Assembleia Nacional Constituinte, em capítulo dedicado à ordem econômica e social, remeteu à lei ordinária a regulamentação sobre a concessão de serviços públicos nas três esferas de poder, assim como sua fiscalização e gestão (BRASIL, 1946).

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada nova Carta Constitucional (BRASIL, 1967) e, a exemplo dos diplomas que a antecederam, manteve capítulo próprio sobre a ordem econômica e social, inovando ao acrescentar ao texto, a proibição expressa de greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei. Igualmente, remeteu à lei ordinária, dispor sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, e estabeleceu, de forma inédita, a referência expressa à obrigação de manter o serviço adequado.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1, promulgada em 17 de outubro de 1969, (BRASIL, 1969), seguindo a linha da vigente Constituição de 1967, atribuiu competência à União para

explorar os serviços públicos, diretamente ou mediante autorização, e delegou competência aos municípios para a organização dos serviços públicos locais. Ademais, remeteu à necessidade de edição de lei ordinária própria para definição do regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

A partir da década de 1990, tendo como justificativa a busca de um aumento na eficiência da prestação de serviços públicos (ARAGÃO, 2007), o Estado brasileiro instituiu o Programa Nacional de Desestatização do Governo Federal pela Lei Federal nº. 8.031, de 12 de abril de 1990, revogada e substituída pela Lei Federal nº. 9.491, de 09 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997) iniciando-se assim, uma nova concepção de serviço público. E assim, o Estado brasileiro vendeu à iniciativa privada grande parte de suas empresas que exploravam atividades econômicas *stricto sensu* e delegou serviços públicos que eram prestados por sua administração indireta (BRASIL, 1990; BRASIL, 1997).

No contexto político, vivenciava-se a era do Estado Pós-Social (ARAGÃO, 2007), em que o poder público passou a atuar como fiscalizador e regulador da execução de serviços públicos delegados a operadores privados. Sua função primordial era a de estabelecer as regras a serem observadas pelos prestadores de serviços – Regulação – e fiscalizar o seu cumprimento, exercendo o seu poder de polícia, mediante a aplicação de sanções com vistas à preservação do interesse público.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), promulgada em 05 de outubro de 1988, contém capítulo dedicado à Administração Pública, contempla o transporte coletivo como serviço público, atribuindo-lhe o caráter de essencial (artigo 30, V) e delegando competência aos Municípios para organizá-los e prestá-los de forma direta ou de forma indireta mediante delegação a operador privado, sob concessão ou permissão assim como os serviços de interesse local e estabelece que a prestação dos serviços públicos é incumbência do Poder Público que poderá fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão (BRASIL, 1988).

É o que se extrai do disposto no artigo 175, *caput*, em seu parágrafo único remetendo à lei ordinária a sua regulamentação, o estabelecimento do regime das empresas concessionárias, o caráter especial do seu contrato e de sua prorrogação, condições de sua fiscalização e por conseguinte, o

estabelecimento das regras próprias e específicas para delegação, a política tarifária e os direitos dos usuários. (BRASIL, 1988).

No Brasil e seguindo a trajetória histórica que se observa no que se refere às formas de intervenção do Estado na economia, na década de 1990 o Estado deixou de exercer atividade de provisão do conjunto dos serviços públicos. Assistiu-se, a ampla delegação de serviços públicos a agentes privados, com o argumento do aumento da eficiência do Poder Público. O papel de regulador da atividade econômica passou a ser o papel preponderante do Estado (SALOMÃO FILHO, 2002).

A Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), efetuou ampla reforma no Estado com a implementação do Plano Diretor de Reforma do Estado, instituindo uma administração gerencial e um novo modelo de gestão pública, promovendo a universalização dos serviços públicos e a contratualização de resultados com prestadores de serviços tanto públicos quanto privados. Este diploma legal inseriu a Eficiência no texto constitucional como Princípio voltado à administração pública, no mesmo patamar hierárquico dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, já consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Ditos princípios afastaram, por exemplo, a exclusividade na prestação do serviço, o estabelecimento de remuneração fixa ao concessionário, incentivando a livre concorrência nesses aspectos mediante a seleção do concessionário com base na melhor proposta. Possibilitou também a participação efetiva dos usuários na fiscalização da prestação desses serviços.

Ocorre que, com a diversificação dos serviços públicos, fez-se necessário a sua regulação específica e, para tanto, foram criadas no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro as agências reguladoras, tendo como papel principal possibilitar ao Estado Regulador o exercício de sua função após a delegação de atividades do setor público ao privado.

Foi então editada legislação específica para os diversos setores objeto da regulação, implementando e dando ênfase a princípios de direito público, voltados ao estímulo da eficiência dos prestadores de serviços públicos. Assim, foram editadas: a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996

(BRASIL,1996) para os serviços de energia elétrica e as Leis nºs 9.295 e 9.472, de 16 de julho de 1996, alterada pela Lei nº 9.986, de 2000 para o setor de telecomunicações, deixando assim, de existir uniformização de regime jurídico para as concessões de serviços públicos.

O surgimento do Estado Regulador decorreu da mudança na concepção do conteúdo do conceito de atividade administrativa em função do princípio da subsidiariedade e da crise do Estado de bem-estar, incapaz de produzir o bem de todos com qualidade e a custos que possam ser cobertos sem o sacrifício da sociedade (SOUTO, 2004).

Com a edição da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015), o diploma constitucional brasileiro vigente, passou a considerar o transporte como direito social quando o agregou a outros direitos sociais já consagrados em seu artigo 6º., como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Tais direitos sociais dispostos no artigo 6º. da Constituição Federal (BRASIL,1988), representam princípios da dignidade da pessoa humana relativos à cidadania e essência do Estado Brasileiro que constituem, dentre outros, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil que é o constituir uma sociedade livre, justa e solidária. Ademais, os serviços públicos voltados ao atendimento desses direitos sociais, consistem na forma mais importante de intervenção estatal na ordem social (ZOKUN, 2009).

Há atualmente em vigor no Brasil, um arcabouço legislativo voltado aos serviços públicos e sua prestação, que com a regulamentação do artigo 175 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pela Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Lei de Concessões – (BRASIL, 1995a) desencadeou todo o referencial regulatório sobre o assunto.

Ressalte-se que, a Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) dispõe sobre o regime de concessões e permissões e estabelece em seu artigo 6º., caput, que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado. Além disso, define o serviço adequado como sendo aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade,

generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas. Tal definição materializa, na norma, princípios norteadores do exercício da função pública na forma de condições de um serviço adequado, os quais, trazem para ela o sentido da dimensão do seu alcance, a serem observados obrigatoriamente para que cumpram verdadeiramente o seu papel.

Além da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), há outros instrumentos legislativos aplicáveis, constituindo o conjunto normativo vigente no Brasil voltados ao transporte coletivo e à mobilidade urbana. Ditos instrumentos compõem um arcabouço jurídico para regular a concessão de serviços públicos e se aplicam de forma correlata e complementar com vistas a refletir em seus resultados a prestação do serviço dentro das condições legais definidoras de serviço adequado e do pleno atendimento aos usuários, conforme disposto em lei.

Dentre os instrumentos normativos voltados à regulamentação do transporte em nível federal, encontra-se Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a) denominada de Estatuto da Cidade, que regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabeleceu diretrizes gerais da política urbana. Posteriormente, foi editada a Lei Federal nº. 12.587, de 03 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012) denominada de Lei da Mobilidade, e instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que é instrumento da política de desenvolvimento urbano objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Por esses instrumentos, com fundamento nos princípios da acessibilidade universal, do desenvolvimento sustentável das cidades, da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo e da eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano, foram traçadas diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana no Brasil.

Destaca-se que, neste diploma legal, o dispositivo concernente a contratação dos serviços de transporte coletivo, traça diretrizes correlatas às da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) determinando a obrigatoriedade de licitação prévia, a fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação e a definição dos incentivos e das penalidades vinculadas à consecução ou não das metas estipuladas.

Em que pese a existência de toda essa estrutura legal vigente no Brasil, o que se tem visto e constatado na realidade ao longo dos anos, é uma prestação de serviços distante dos padrões legais e normativos estabelecidos, principalmente no que se refere ao conceito de serviço adequado. E assim, percebe-se que o direito dos usuários ao serviço adequado, já referenciado de forma expressa desde a Constituição Brasileira de 1967 (BRASIL, 1967), até os dias atuais não tem sido assegurado plenamente.

Essa realidade é evidenciada quando se observa, por exemplo, o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR referencial empírico da presente pesquisa. Não obstante todo o conjunto normativo e regulamentar vigente há mais de três décadas, com mecanismos de avaliação de desempenho dos operadores, informados por indicadores de qualidade, sua aplicação na prática, tem demonstrado pouca eficácia na produção dos resultados no que se refere à melhoria da qualidade da prestação dos serviços por parte dos concessionários.

O Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR, foi instituído por intermédio da Lei nº 8.043, de 19 de novembro de 1979 (PERNAMBUCO, 1979) cuja gestão foi atribuída à Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife com jurisdição em toda Região Metropolitana do Recife com a função de supervisionar, coordenar e controlar os serviços e operações do sistema.

A gestão do STPP/RMR teve início na década de 1980 onde foram concebidos os instrumentos regulatórios para tal. Foram editados o Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPP/RMR, aprovado pelo Decreto nº 14.845, de 28 de fevereiro de 1981 (PERNAMBUCO, 1981) e o Primeiro Manual de Operações do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – MO/STPP/RMR aprovado pela Resolução nº 32, de 30 de setembro de 1981 do Conselho Metropolitano de Transportes urbanos (PERNAMBUCO, 1991).

Ditos instrumentos normativos contêm as diretrizes voltadas à prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros e contemplam os atributos formadores do serviço adequado. Os

indicadores são obtidos por informações coletadas dia-a-dia e aplicadas em fórmulas próprias de avaliação da prestação dos serviços. O resultado obtido demonstra em relatório periódico, a qualidade do desempenho da concessionária.

Em 2008, através do Decreto nº 32.297, de 05 de setembro (PERNAMBUCO, 2008), foi estabelecido o término das atividades da EMTU/Recife, tendo como seu sucessor o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM – criado pela Lei 13.235, de 24 de maio de 2007, (PERNAMBUCO, 2007), com embasamento na Lei Federal nº 11.107, de 05 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, com vistas à realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 2005).

O Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM é uma empresa pública, pessoa jurídica de direito privado, multifederativa, com autonomia administrativa e financeira, vinculado à Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco. Dentre as suas competências institucionais encontra-se a de 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 melhoria da qualidade do serviço e aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após processo administrativo assecutorio do contraditório e da ampla defesa. Destaque-se ainda dentre as atribuições do CTM a de 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 (GRANDE RECIFE, s.d.).

O gerenciamento do STPP/RMR passou a ser de forma associativa entre o Estado de Pernambuco, a Prefeitura da cidade do Recife e a Prefeitura de Olinda, com jurisdição relativa às linhas intermunicipais da Região Metropolitana do Recife (RMR) e Municipais de Olinda e Recife. Os demais municípios que integram a Região Metropolitana do Recife têm competência para o gerenciamento de suas linhas locais e são fiscalizados pelo CTM.

O STPP/RMR atualmente é operacionalizado por 17 empresas de ônibus que realizam mais de 25 mil viagens/dia, transportando diariamente cerca de 1.8 milhão de passageiros. A operação se dá por mais de 2.728 ônibus distribuídos entre 358 linhas em toda a Região Metropolitana do Recife -RMR (GRANDE RECIFE, s.d.).

É gerenciado pelo CTM e regulamentado pelas normas contidas no Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPP/RMR, e pelo Manual de Operações do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – MO/STPP/RMR, antes referidos. Ditos instrumentos normativos contêm as diretrizes voltadas à prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros e contemplam os atributos formadores do serviço adequado, segundo as diretrizes traçadas no artigo 6º., parágrafo primeiro da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a).

Os indicadores de avaliação da qualidade do desempenho dos operadores são obtidos por informações colhidas no dia-a-dia e aplicados em fórmulas próprias de avaliação da prestação de serviços. O resultado obtido demonstra a qualidade do desempenho da concessionária. As fórmulas contemplam os atributos expressos na norma regulamentadora vigente, instituída quando de sua criação na década de 1980, denominados atributos da avaliação. Conforme o MO/STPP/RMR, os atributos de avaliação são indicadores associados aos aspectos da confiabilidade, segurança, adequabilidade e relacionamento com o cliente e definidos como atributos formadores do conceito de qualidade do serviço. O resultado obtido no processo de avaliação, demonstra a qualidade do desempenho da concessionária.

Percebe-se, então, que existe há mais de três décadas na Região Metropolitana do Recife (RMR), um conjunto normativo vigente. Tal conjunto fornece o suporte e o amparo legal para o exercício da fiscalização e da regulação por parte do poder público concedente, por intermédio do seu órgão gerenciador institucionalmente incumbido dessa atribuição. Embora explícitos e complementares, na prática, esses suportes e amparos legais têm mostrado baixa eficácia para aferir a qualidade da prestação do serviço concedido e servir de instrumento para a sua melhoria e adequação na forma da lei.

Pretende-se nesta pesquisa, a partir da análise de uma plataforma conceitual nacional e internacional, identificar na legislação brasileira e na legislação francesa e portuguesa a forma que conterà idealmente a diretriz para internalização do conceito de serviço adequado à prestação de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros sob concessão. E dentro desse objetivo, identificar de que forma a avaliação da qualidade de desempenho das empresas concessionárias operadoras do STPP/RMR, efetuada com base nas diretrizes normativas vigentes e nesses referenciais internacionais, está sendo um instrumento determinante nesse sentido.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo principal da tese é verificar a medida da eficácia dos indicadores de avaliação da qualidade de desempenho dos operadores do STPP/RMR na forma como dispõem o RTPP/RMR e o MO/STPP/RMR, na prestação de um serviço adequado na forma da lei.

Para alcançar o objetivo principal, foram traçados alguns objetivos específicos a serem buscados, quais sejam:

- Identificar na literatura brasileira e estrangeira apontada a forma que conterà idealmente a diretriz para internalização do conceito de serviço adequado às normas de avaliação de desempenho das concessionárias de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros;
- Verificar de que forma a avaliação de desempenho das empresas concessionárias operadoras efetuadas, com base nas diretrizes normativas vigentes, materializadas nos indicadores que compõem as normas está sendo um instrumento determinante nesse sentido;
- Evidenciar numa relação de causa e efeito, partindo da concepção das normas de avaliação da qualidade de desempenho em vigor no STPP/RMR em que momento elas foram eficientes e quando deixaram de surtir efeitos;
- Mensurar em que a avaliação de desempenho, tal como se encontra na norma vigente, contribuiu para a melhoria do serviço ao longo do tempo; e,
- Identificar indicadores que reflitam na prática, objetivamente, os conceitos jurídicos de serviço adequado, incluindo nos contratos de concessão indicadores de qualidade construídos a partir dos anseios dos usuários.

1.2 ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em seis capítulos. Após o capítulo 1 da introdução, terá início a revisão de literatura realizada com vistas a construir a cadeia argumentativa, inspirada no quadro legal. O capítulo 2 apresentará uma plataforma conceitual a partir da legislação nacional relativa aos serviços públicos e sua delegação por concessão. Serão abordados o conceito de serviço público e seu enquadramento legal a partir da Constituição Federal com enfoque para o transporte de passageiros como serviço público essencial e direito social.

Será ainda apresentado neste capítulo um referencial conceitual e principiológico voltados aos serviços públicos e à definição de serviço adequado, sua evolução histórica e as condições formadoras de sua prestação tal como disposto nos instrumentos legais e normativos vigentes e definidos pela doutrina especializada.

Este mesmo capítulo apresentará um referencial conceitual e normativo internacional de serviços públicos e em especial o de transporte de passageiros em Lisboa e Paris, relativamente à sua prestação e os procedimentos de escolha dos prestadores dos serviços, a forma de regulação pelo poder público, apresentando o arcabouço legal e normativo aplicado aos serviços públicos na Comunidade Europeia voltados à gestão e avaliação da qualidade de desempenho dos operadores nos contratos de concessão.

Será ainda apresentado neste capítulo um referencial conceitual e principiológico voltados à definição e enquadramento legal de serviço adequado, sua evolução histórica e as condições formadoras de seu conceito e indicadores de sua prestação tal como disposto nos instrumentos legais e normativos vigentes e definidos pela doutrina especializada.

O capítulo 3 será dedicado ao instituto das concessões de serviços públicos, a partir de seu retrospecto histórico no Brasil com ênfase no arcabouço jurídico-normativo que lhe define e regula. Busca-se, com isso, inserir no contexto da tese a partir de uma arqueologia da ideia licitatória e da contratualização das concessões, a sua regulamentação como forma de delegação da prestação de serviços públicos por particulares, escolhidos mediante prévio e obrigatório processo licitatório.

Será referenciado e apresentado neste capítulo como estudo de caso o modelo atual adotado para os transportes de passageiros no Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR como também será traçado um paralelo entre as condições legais de serviço adequadas instituídas pela Lei de Concessões e o que é medido pelos indicadores de avaliação da qualidade de desempenho dos concessionários consignados do Regulamento do STPP/RMR e do Manual de Operações do STPP/RMR.

Tratará do contrato de concessões enquanto instrumento obrigatório e indispensável na forma da lei para formalização das condições da prestação do serviço, suas características, peculiaridades e sua força cogente no contexto da contratação da prestação de serviços públicos por particulares. Com destaque para o monitoramento do contrato de concessão serão trazidos à discussão neste capítulo, os instrumentos de que dispõe o poder público, materializados nas normas vigentes para fazê-lo e as consequências no que se refere à avaliação da qualidade de desempenho das concessionárias como cláusula essencial do contrato de concessão.

O capítulo 4, por sua vez, trata da avaliação da qualidade de desempenho dos operadores do STPP/RMR e sua aplicabilidade prática, apresentando uma retrospectiva histórica de sua implementação e a evolução do seu conceito. Serão detalhados os atributos de avaliação e sua materialização por meio dos indicadores de qualidade, expressos no RTPP/RMR e no MO/STPP/RMR, com vistas a apresentar a análise que demonstrará até que ponto a tradução do atributo no campo prático está correspondendo à sua tradução no campo legal.

Serão apresentados os modelos de gestão dentro do monitoramento dos contratos de concessão e avaliação de desempenho em Paris e Lisboa a serem analisados respectivamente como referência e como parâmetro, relativamente ao modelo de gestão e monitoramento atual do STPP/RMR com vistas a instruir a cadeia argumentativa que servirá para testar a hipótese levantada, identificando e destacando nestes modelos internacionais fatores influentes na melhoria do modelo ora adotado.

Buscar-se-á neste capítulo identificar na história do STPP/RMR e baseado nas normas vigentes, desde a sua edição há mais de 3 décadas, e até o presente momento, a partir de uma relação de

causa e efeito, em que momento a avaliação de desempenho foi eficiente e quando deixou de surtir efeitos no STPP/RMR, de que forma os indicadores materializados nas normas de avaliação de desempenho contribuíram para a melhoria do serviço ao longo do tempo e quais os efeitos práticos que efetivamente produziu na qualidade do desempenho dos operadores.

O capítulo 5 conterá a análise dos resultados obtidos na pesquisa com a apresentação da resposta à pergunta relativa à hipótese testada que revela a baixa eficácia prática da forma de avaliação da qualidade de desempenho constante no MO/RTPP/RMR no sentido de produzir efeitos positivos na qualidade do desempenho dos operadores do STPP/RMR e mudar a realidade da prestação dos serviços para aproximá-la ao conceito legal de serviço adequado.

Por último, no capítulo 6 serão apresentadas as conclusões e recomendações para trabalhos futuros, no sentido de que sejam desenvolvidos estudos com vistas a uma revisão no Capítulo XV do MO/STPP/RMR para que a avaliação do desempenho dos operadores seja baseada em indicadores propositivos, com vistas ao alcance de patamares qualitativos elevados e voltados à eficiência, com inspiração nas experiências de melhores práticas em gestão do transporte público em grandes cidades como Lisboa e Paris cujos sistemas de gestão foram apresentados no referencial trazido nesta tese.

A intenção da proposta para trabalhos futuros, apresentada a partir da análise dos resultados constante no capítulo 5 e das conclusões obtidas no estudo objeto desta tese, visa a provocar a reflexão sobre a necessidade de concepção de um novo modelo de avaliação de desempenho que signifique a modernização do arcabouço normativo de avaliação da qualidade de desempenho dos concessionários ora adotada, com foco na qualidade da prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros enquanto serviço essencial e direito social assim constitucionalmente consagrados.

Pretende-se, assim, vislumbrar a construção de um modelo contendo diretrizes capazes de melhorar a eficácia da aplicação de indicadores de avaliação da qualidade de desempenho dos operadores do STPP/RMR, de forma que possa cumprir seus propósitos rumo a uma prestação de serviço voltada

ao pleno atendimento dos usuários, seus destinatários, conforme definido nas condições legalmente impostas e assim, atender aos requisitos do serviço adequado.

1.3 METODOLOGIA

A escolha da metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho com a finalidade de testar a hipótese levantada, levou em consideração a característica da qual se reveste o estudo pretendido. Por se tratar de um trabalho de natureza argumentativa, a pesquisa voltava-se para a análise dos instrumentos normativos e legislativos disciplinadores da prestação de serviço público. Com foco no serviço público de transporte público coletivo de passageiros na qualidade de serviço público essencial e direito social, optou-se por uma metodologia que consistia basicamente na pesquisa da legislação vigente relativa à forma de sua prestação no intuito de construir a arqueologia da ideia licitatória e da contratualização da prestação desse serviço por concessão desde a sua obrigatoriedade a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e até os dias atuais.

O caminho percorrido para a realização da pesquisa do arcabouço jurídico-normativo existente sobre o assunto, envolveu a elaboração de uma linha do tempo a partir do retrospecto histórico dos serviços públicos desde a sua origem no Direito Francês e sua influência na construção do conceito do serviço público no Brasil e bem especificamente a inserção legislativa do transporte como serviço público, o tratamento que recebe no Direito Português e Francês bem como as tendências futuras da regulação da prestação dos serviços públicos no Brasil e nesses países.

A revisão de literatura realizada dentro da metodologia traçada, envolveu o aprofundamento do estudo do instituto das concessões de serviços públicos e sua contratualização o que demandou a necessidade de uma imersão nas cláusulas contratuais relativas ao monitoramento no que tange à qualidade sua prestação e atendimento às condições legalmente estipuladas na norma relativas ao conceito de serviço adequado na forma da lei.

Para tanto, fez-se necessário identificar na lei de concessões as disposições referentes às condições do serviço adequado e a forma de avaliação da qualidade do desempenho das concessionárias do serviço público de transporte coletivo de passageiros no sentido de verificar o atendimento ou não dos preceitos legais estabelecidos.

O desenvolvimento do trabalho se deu mediante a realização de análise comparativa dos instrumentos legais gerais e especiais vigentes no Brasil voltados ao disciplinamento, regulação e fiscalização dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, dentro de suas especificidades relativamente aos serviços públicos em geral, traçando um paralelo entre o arcabouço normativo vigente na França e em Portugal.

Na direção da consecução dos objetivos a que se propõe o presente estudo, e no sentido de testar a hipótese levantada, a cadeia argumentativa do trabalho foi construída tendo como inspiração o quadro legal vigente que aponta as condições para que o serviço público de transporte coletivo de passageiros seja prestado de forma adequada.

Para tanto, foram apresentados dentro dessa referência legal, os conceitos de cada uma dessas condições e a forma como vêm sendo aplicadas à avaliação da qualidade do desempenho dos concessionários, com vistas a demonstrar até que ponto está sendo eficaz no sentido de produzir efeitos práticos e melhorar a realidade da prestação do serviço de transporte que regulam.

Por abordar tema eminentemente descritivo, a metodologia aplicada não envolveu a necessidade de testes matemáticos na busca das respostas aos objetivos do trabalho e para a verificação da hipótese levantada. Buscou-se através da literatura especializada relativa aos conceitos contidos nos dispositivos legais aventados, subsidiar o embasamento doutrinário para a interpretação correta dos limites e alcances buscados.

Em sequência, quando da análise proposta, a partir do conceito e das condições de serviço adequado presentes na norma e instituídos na Lei de Concessões, buscou-se efetuar a comparação, a partir de uma avaliação crítica, no caso específico do STPP/RMR, a conformidade dos atributos formadores da avaliação da qualidade do desempenho dos concessionários materializados e instruídos a partir dos indicadores presentes no RTPP/RMR e MO/STPP/RMR, como quadro legal vigente.

Para tanto, foram trazidos à baila através de pesquisa doutrinária na literatura especializada e nos instrumentos legais vigentes, os conceitos de qualidade e quais os seus indicadores sob a ótica dos

usuários e na definição legal. Foi levantado o que é um serviço adequado sob o enfoque técnico, jurídico e sob a ótica do usuário e qual o real significado de “pleno atendimento”, constante da definição legal de serviço adequado.

Foram colhidos subsídios na literatura e legislação estrangeira, em Portugal, através da análise do Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o regime de abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos de passageiros para toda a União Europeia (UE), o novo regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013) que consagra a atribuição plena de competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes local e regional às autarquias e Comunidades Intermunicipais (CIM) e o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros – RJSPTP aprovado pela Lei nº 52/2015 de 9 de junho de 2015, que estabelece novas regras para o setor.

Na legislação francesa foram colhidos subsídios considerando não só a influência do Direito Francês na concepção do conceito de serviços públicos no Brasil bem como por envolver o interesse pela promoção da qualidade da prestação dos serviços de transporte.

Ao longo da pesquisa algumas limitações tiveram que ser enfrentadas. Após compilados os instrumentos legais relativos ao objeto de estudo e trazidos à colação referenciais teóricos conceituais especializados sobre concessões de serviços públicos o desafio consistiu em conciliar os estudos, análises e discussões relativos à pesquisa com o expediente diuturno de trabalho.

Da mesma forma, a pesquisa de documentos em acervos junto ao Grande Recife assim como a necessidade de contato e conversas com ex-diretores da EMTU/Recife foram restringidas uma vez que deveriam ser efetuados em dias úteis e, que por conseguinte, demandavam obviamente a disponibilidade de tempo e a dispensa do expediente de trabalho, cujas ausências necessitavam de justificativas às respectivas chefias, salvo as dispensas previstas no Acordo Coletivo de Trabalho para comparecer às aulas das disciplinas para cumprimento dos créditos obrigatórios exigidos na grade curricular aos discentes.

A impossibilidade de dedicação exclusiva aos estudos no período do desenvolvimento e construção da tese, uma vez que não consta na empresa tal possibilidade salvo mediante suspensão do contrato de trabalho sem vencimentos, dificultou e de certa forma comprometeu o aprofundamento dos estudos, tornando tal limitação um desafio a mais a ser vencido para a conquista dos objetivos traçados.

Aliado a isso, constituiu uma limitação no sentido de instruir os argumentos de análise de cumprimento pelas concessionárias dos atributos constantes nas normas de avaliação de desempenho, apenas a existência de uma pesquisa de qualidade, realizada pelo órgão gestor junto aos usuários, realizada no ano de 2010, cujos dados não puderam ser confrontados com outras pesquisas do referido órgão mesmo após o processo de licitação das linhas ocorrido em 2013, até os dias atuais, por não terem sido realizadas.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS

Esta seção apresentará uma plataforma conceitual a partir da legislação nacional relativa aos serviços públicos e sua delegação por concessão. Serão abordados um referencial conceitual e principiológico voltados aos serviços públicos e à definição de serviço adequado, sua evolução histórica e as condições formadoras de sua prestação tal como disposto nos instrumentos legais e normativos vigentes e definidos pela doutrina especializada.

Também será apresentado um referencial conceitual e normativo internacional de serviços públicos e em especial o de transporte de passageiros em Lisboa e Paris, relativamente à sua prestação e os procedimentos de escolha dos prestadores dos serviços, a forma de regulação pelo poder público.

2.1 REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONCEITUAIS VOLTADOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

No capítulo anterior ficou demonstrada a necessidade de análise conceitual dos instrumentos legais e normativos que tratam da prestação de serviços públicos, a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), a competência e as formas de sua prestação.

Para essa finalidade será efetuada uma explicitação dos referenciais teóricos que darão suporte à análise que se pretende nesta tese, com base nos dispositivos legais e normativos vigentes, apresentando os posicionamentos dos doutrinadores e especialistas no assunto que trarão elementos conceituais ao debate. Devido à existência tratamento legal expresso à obrigatoriedade da sua prestação de serviços públicos de forma adequada e considerando a existência de definições legais, faz-se necessário um aprofundamento dos conceitos para se dimensionar a sua positividade.

2.1.1 Considerações iniciais

Há na doutrina especializada brasileira comentários aos instrumentos normativos que regulamentam a prestação de serviços públicos por meio da concessão, dentre os quais se destacam aqueles relativos ao serviço público de transporte coletivo de passageiros, objeto desta pesquisa. Encontra-se fartamente disciplinada i) a forma de escolha do operador privado, a partir dos

regramentos constantes do Edital da licitação; ii) as condições operacionais da prestação dos serviços; iii) as cláusulas contratuais obrigatórias a serem firmadas entre as partes; iv) a forma de gestão e fiscalização da prestação dos serviços contratados; v) as sanções e penalidades decorrentes de sua inexecução; e, vi) as causas que ensejam o encerramento antecipado da vigência do contrato por rescisão.

O transporte público nas grandes metrópoles, sob o ponto de vista da qualidade de sua prestação em relação ao seu custo e variam de conformidade com o tratamento que recebem do Poder Público em termos de investimento. Cidades grandes como Nova York, Londres e Paris têm grandes investimentos por parte do Poder Público e por isso, assim como Tóquio e Moscou, podem ser consideradas detentoras dos melhores sistemas de transporte do mundo (PENA, 2013).

Serão trazidos a lume, os conceitos legais e doutrinários, bem como o tratamento normativo do Serviço Público no Brasil. O foco estará voltado ao transporte coletivo de passageiros, considerando sua inserção na Constituição Federal, entre os direitos sociais e seu enquadramento como serviço público essencial (BRASIL, 1988). Do mesmo modo, cabe analisar a sua observação, por parte dos prestadores do serviço; a sua avaliação, pelos seus órgãos gestores e fiscalizadores; e, como isso tem se refletido na prestação dos serviços pelos concessionários quanto à qualidade e adequação às condições legalmente estabelecidas.

Como o estudo está baseado na prestação do serviço de transporte público coletivo de transporte de passageiros pelos concessionários do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR, igualmente devem ser trazidos à evidência os atributos que definem sua qualidade de desempenho, constantes expressamente dos instrumentos normativos vigentes e reguladores do STPP/RMR.

2.1.2 Conceito Doutrinário de Serviço Público no Brasil

No Brasil, o conceito de serviço público considera a preponderância da Constituição Federal de 1988 sobre os demais institutos e os princípios de direito para servir de fonte e critério para interpretação e de aplicação do sistema jurídico brasileiro. Quando da promulgação da Constituição

Federal (BRASIL, 1988), o conceito de serviço público atendeu ao contexto histórico-econômico e político de um sistema capitalista, fundado na propriedade privada dos meios de produção, no livre exercício das atividades econômicas e na limitação da intervenção do Estado no domínio econômico.

Por volta da primeira metade do século XX, o que se verificou nos países de uma maneira geral, foi um aumento dos serviços públicos, em virtude de estar vigente o “estado de bem-estar social” ou “Estado assistencial” cujas funções se resumiam em fiscalizar as condições de trabalho, os preços e a proteger os chamados “economicamente fracos” (ARAGÃO, 2007).

O conceito de serviço público na doutrina brasileira, adota como referência o conceito de Leon Duguit da Escola de Serviços Públicos da França, segundo o qual: “serviço público é uma atividade ou organização, em sentido amplo, abrangendo todas as funções do Estado” (ARAGÃO, 2007). Este conceito de serviço público de Leon Duguit o torna amplo demais, pelo que sofre críticas por parte de alguns especialistas. Ressaltam eles que por causa da ampliação desmedida do conceito de serviço público, sua noção tornou-se polêmica e confusa, abarcando múltiplas atividades, sem discriminar ao certo o que realmente constitui serviço público e o que não é.

Duguit, que considera serviço público todas as funções do Estado, coloca este como um grande prestador de serviços públicos, motivo pelo qual, segundo Bastos (1999), este conceito está “alijando do Estado a sua nota característica: a soberania”. Sob essa perspectiva, para Aragão (2007), baseado nessa “matriz francesa” do conceito de serviço público, a Constituição brasileira não trouxe explicitamente tal referência. O autor ainda acrescenta que

A constituição Brasileira de 1988, apesar de, ao contrário da maioria dos Países em que foram construídas as teorias sobre os serviços públicos, possuir várias regras sobre eles, não chega a ser precisa na utilização da nomenclatura, ora se referindo a serviços públicos em sentido apenas econômico, como atividades da titularidade do Estado que podem dar lucro (ex., art. 145, II, e 175), ora como sinônimo de Administração Pública (ex., art.37), ora para tratar do serviço de saúde prestado pelo Estado (ex., art. 198). Outras vezes se refere apenas a “serviços” (ex., art. 21) e a “serviços de relevância pública” (ex., art. 121 e 197) (ARAGÃO, 2007, p. 143).

De acordo com Cretella Jr. (1989), serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito

público. Meirelles (2002), conceitua serviço público como “todo aquele prestado pela Administração (excluídas as atividades legislativa e jurisdicional) ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”. Esse conceito abrange todas as atividades executivas exercidas pela Administração Pública, inclusive aquelas prestadas pelo próprio Estado, tais como serviços de segurança pública, que são considerados privativos do Poder Público.

Para conceituar Serviço Público, há na doutrina especializada vários posicionamentos, cada qual contemplando um aspecto característico que vale ressaltar. Conforme Di Pietro (2012), partindo-se de um conceito mais restrito, o Serviço Público situa-se entre as atividades exercidas pela Administração Pública, exceto as funções legislativa e jurisdicional. O conceito que formula é o de que:

Serviço público é toda atividade material (atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas) que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2012, p. 106).

Por sua vez, Medauar (1996) em seus comentários doutrinários acerca do enquadramento legal do conceito de serviços públicos, assim se posiciona:

Saber quando e porque uma atividade é considerada serviço público remete ao plano da concepção política dominante, ao plano da concepção sobre o Estado e seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei e na tradição. A Constituição pátria considera como serviços públicos p.ex.: o transporte coletivo, no art. 30, V; serviços telefônicos, telegráficos, no art. 21, XI; energia elétrica, no art. 21, XIII. (...) Finalidades diversas levam a considerar certa atividade como serviço público, dentre as quais: retirar da especulação privada setores delicados; propiciar o benefício do serviço aos menos favorecidos; suprir carência da iniciativa privada; favorecer o progresso técnico. Em essência, serviço público significa prestações; são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens, aos administrados. Abrange prestações específicas para determinados indivíduos, p.ex. água, telefone e prestações genéricas, p.ex. iluminação pública, limpeza de ruas. No momento em que a atividade de prestação recebe a qualificação de serviço público, consequências advêm, em especial quanto ao regime jurídico, mesmo que fornecida por particulares (MEDAUAR, 1996, p. 329).

Assim, a partir das conceituações vistas acima, pode-se concluir que, sempre que uma necessidade humana for qualificável como manifestação direta e imediata da dignidade inerente ao ser humano – sua satisfação produzirá – serviço público.

2.1.3 Serviço público no Brasil e sua inserção constitucional e legislativa

No Brasil, o arcabouço legal e normativo dos Serviços Públicos e sua prestação têm o seu ápice na Constituição Federal de 1988 que, no Título VII – Da ordem econômica e Financeira – Capítulo I, traz os dispositivos relativos aos Princípios Gerais da atividade Econômica. Além disso, reza em seu Artigo 174 que o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988).

A legislação brasileira não contempla explicitamente a definição de “serviço público”. No entanto, o texto constitucional traz referência expressa quando em seu artigo 21 elenca o rol de prestações de incumbência estatal. Tais prestações vão desde aquelas consideradas essenciais do Estado até outras atividades, que embora de natureza econômica, há o Estado presente em sua prestação. Este seria um conceito de natureza muito ampla, partindo-se do que se encontra positivado na norma maior. Há, contudo, a possibilidade do estabelecimento de um conceito de serviço público mais restrito, a partir da norma, segundo Figueiredo (1994, p. 54), no qual:

Serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público.

Entretanto, diante do quadro normativo vigente, à luz da doutrina especializada sobre o conceito de serviço público, denota-se que todo o arcabouço jurídico-normativo vigente se volta para o preceito constitucional insculpido no artigo 175 que assim dispõe: “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Esse dispositivo constitucional deixa claro que a titularidade dos serviços públicos é do Estado, a quem compete a sua prestação, embora admita que esta possa ser delegada a ente privado por intermédio de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação pública.

O referencial normativo e regulamentar sobre os serviços públicos apoia-se no ordenamento jurídico e doutrinário existente no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e as leis ordinárias regulamentadoras de seus dispositivos. Pode-se citar o artigo 175 que, tratando-se de norma programática de eficácia contida e seguindo o próprio regramento, de acordo com o seu Parágrafo Único, para regulamentá-lo, foi editada a Lei Federal nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 – Lei de Concessões (BRASIL, 1995a).

Toda norma vige com pretensão de eficácia, logo, não lhe pode faltar a finalidade de ser justa. Deve haver correspondência entre o texto constitucional e o valor porque a Constituição Federal não nasce como elemento do pensamento, mas de fenômenos sociais, políticos e econômicos, que visam atender a valores positivados numa dada época, concretizando as aspirações de determinados momentos.

O artigo 175 estabelece ser de incumbência do Poder Público, a prestação de serviços públicos, podendo prestá-los diretamente ou delegá-los por meio de concessão ou permissão, mediante prévio e obrigatório procedimento licitatório. Este mesmo diploma legal determina as regras de escolha do parceiro privado – concessionário – através de prévio processo licitatório, que irá, mediante contrato, prestar o serviço público.

Ao determinar prévia licitação para concessão de serviços públicos a operadores privados, o legislador visou a preservação do interesse público envolvido da seguinte forma: primeiro, com a escolha do prestador de serviços que melhor condições apresentasse; e, segundo, para poder tornar claros os direitos e obrigações das partes no contrato de concessão a ser firmado, como consequência legal do certame licitatório promovido.

Na relação contratual da concessão, que se estabelece em decorrência da licitação, o poder concedente exerce o seu mister regulador a partir da estipulação das regras da prestação dos serviços. Exerce também, o seu poder de fiscalização que é manifestado pela conduta administrativa de controle da forma pela qual o serviço é prestado. A finalidade dessa conduta administrativa de controle é a de assegurar a fiel execução das obrigações contratuais, assim como a observância dos princípios e disposições legais que norteiam a relação de concessão estabelecida.

Para os concessionários, o exercício do poder regulador por parte do poder público concedente se revela no estabelecimento do marco regulatório e da contratualização da relação estabelecida.

Esse marco regulatório se determina mediante a edição de regras claras de funcionamento do setor: i) na definição dos prazos dos contratos; ii) nos investimentos que podem ser realizados; iii) nas garantias e nas condições de retorno do capital; iv) nos riscos do empreendimento; e, v) na estipulação dos limites entre os direitos e obrigações decorrentes da relação firmada pelo particular com o poder público.

A existência de regras contratuais expressas e definidas, em um mundo globalizado, favorece a entrada de novas empresas nos mercados nacionais, pois os riscos políticos diminuem. Tais regras auxiliam a competição pelo direito de prestar os serviços, através da realização de licitações competitivas (*competitive tendering*) (GUERRA e BRASILEIRO, 2007). Os autores ainda argumentam que a relação entre o concessionário e o poder público, se faça de forma transparente, como forma de garantir a eficiência e efetividade na prestação do serviço. Isso acontece ao possibilitar uma gestão do contrato que considera o interesse privado com a defesa do equilíbrio econômico-financeiro da relação e a preservação do interesse público envolvido.

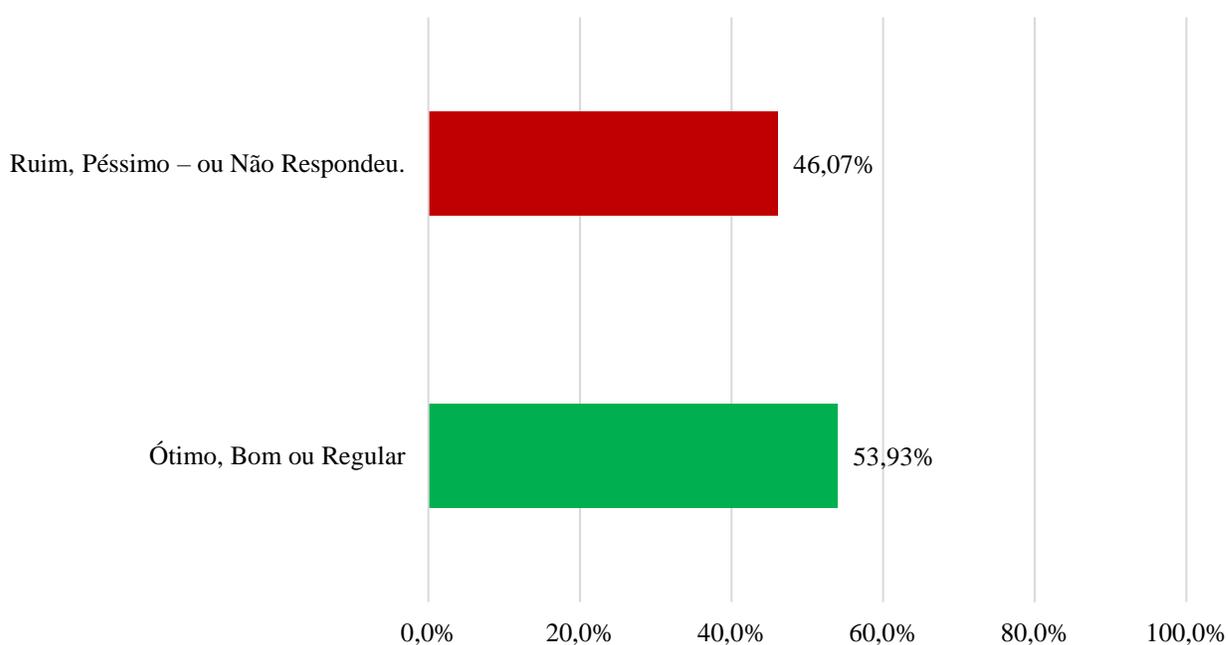
Destaque-se que, por expressa determinação legal, a prestação do serviço público deve voltar-se ao pleno atendimento dos usuários e ser realizada satisfazendo as condições preestabelecidas de um serviço adequado, tal como se encontram dispostas no parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a). Sendo assim, o edital de licitação e o contrato de concessão deverão tornar concreta a disciplina contida na legislação aplicável a ser inafastavelmente observada pelas partes contratantes, tal como dispostas nas cláusulas de seus indispensáveis contratos.

Não obstante, a existência do conjunto normativo regulatório vigente, na realidade quotidiana, denota-se que em sua grande maioria, a prestação dos serviços públicos por particulares não vem sendo realizada de forma adequada, segundo os parâmetros legais preestabelecidos. Em que pese o seu caráter essencial e com a edição da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), a prestação do

serviço de transporte público coletivo de passageiros tem a obrigatoriedade de se enquadrar no conceito legal de serviço adequado.

É o que se encontra demonstrado na pesquisa realizada, em outubro de 2009, com mais de 5.000 entrevistados nos 14 municípios da RMR (GRANDE RECIFE, 2010). A pesquisa apontou que 53,93% dos entrevistados avaliam o STPP/RMR como ótimo, bom ou regular, enquanto 46,07% apontam o serviço como ruim, péssimo – ou não respondeu (Gráfico 1).

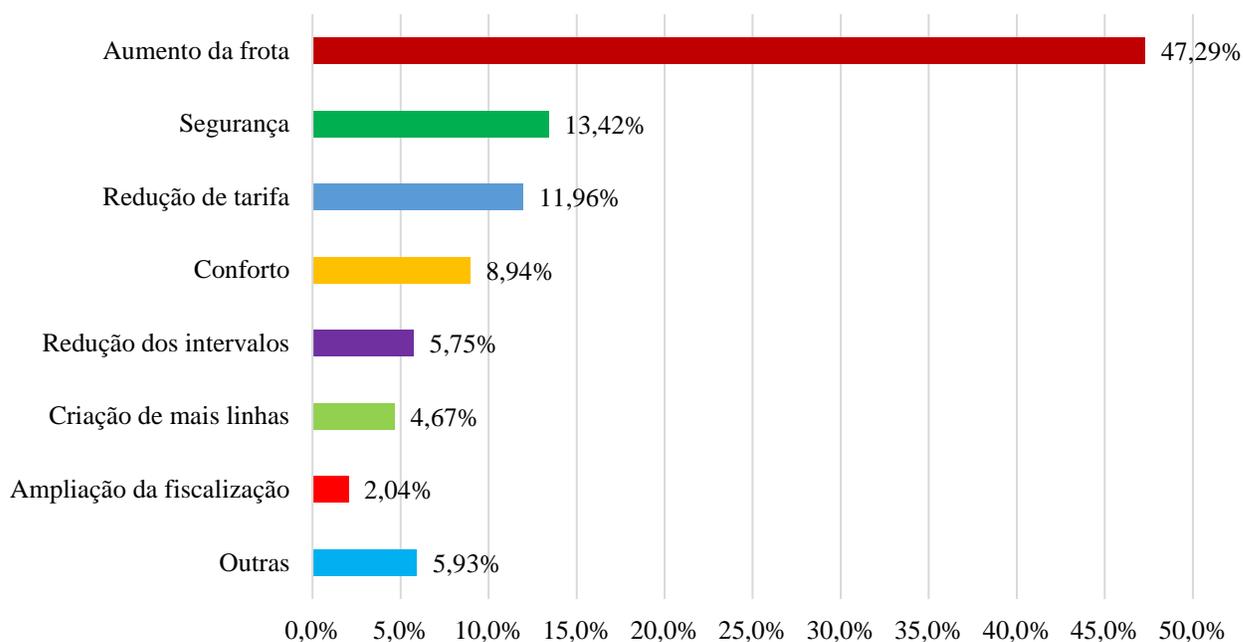
Gráfico 1 – Avaliação do Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR



Fonte: Adaptado de Grande Recife (2010).

Para os usuários, entre as melhorias apontadas como “urgentes” estão (Gráfico 2): aumento da frota (47,29%), segurança (13,42%), redução de tarifa (11,96%), conforto (8,94%), redução dos intervalos (5,75%), criação de mais linhas (4,67%), ampliação da fiscalização (2,04%) e outras (5,93%).

Gráfico 2 – Melhorias apontadas como “urgentes” pelos usuários



Fonte: Adaptado de Grande Recife (2010).

Outra pesquisa de satisfação realizada, desta feita pelo instituto WRI Brasil, publicada em 20 de agosto de 2015, mostrou que os ônibus vêm perdendo passageiros, tendo como causa principal a baixa qualidade do serviço e como fatores para o seu acontecimento, a falta de prioridade do transporte público nas cidades, que fazem com que os ônibus fiquem presos em congestionamentos repercutindo diretamente na eficiência e na confiabilidade do serviço. Da mesma forma, contribui para essa perda de passageiros, os veículos extremamente lotados nas horas de pico, a concorrência com as opções emergentes da nova mobilidade, tais como uber, bicicletas de aluguel, entre outros (WRI BRASIL, 2015). O instituto em referência estuda o Transporte coletivo de qualidade – QualiÔnibus, o qual define como

O foco nas pessoas e a melhoria contínua da qualidade são peças-chave para evitar a migração dos clientes do transporte coletivo para modos menos eficientes. E neste programa aponta como indicadores de qualidade, a satisfação dos usuários, os indicadores de desempenho e o planejamento e gestão do serviço (WRI BRASIL, 2019).

O Programa QualiÔnibus tem por objetivo qualificar o serviço de transporte coletivo por ônibus. Desenvolvido pelo WRI Brasil com o apoio financeiro e conceitual da FedEx Corporation, o programa visa atrair e manter clientes do sistema, melhorar a mobilidade e tornar mais sustentável o transporte coletivo nas cidades.

O QualiÔnibus é formado por cinco ferramentas a saber: benchmarking, indicadores de qualidade, pesquisas de satisfação, um dia de operação e segurança em primeiro lugar, que possibilitam aos provedores do transporte coletivo criar um ciclo virtuoso de benefícios. Ao avaliar e melhorar o desempenho do transporte coletivo, cidades e empresas podem oferecer um serviço de maior qualidade para a população. Segundo tal programa,

Os Indicadores de Qualidade permitem avaliar cumprimento de metas, evolução da qualidade do serviço e impactos decorrentes de projetos e mudanças no sistema de transporte. Os Indicadores possuem metodologias padronizadas e contemplam todos os aspectos relacionados ao uso, operação e gestão do transporte coletivo (WRI BRASIL, 2019).

2.1.4 O transporte como serviço público e direito social

A Constituição Federal de 1988 traz a cidadania como um dos fundamentos da República e para a sua construção, elenca em seu artigo 6º. e garante aos cidadãos direitos fundamentais sociais que são: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

O transporte, por sua vez, tem tratamento constitucional desde a promulgação da Constituição Federal em 1988 quando esta, no artigo 30, V lhe atribuiu o caráter de essencial. Por meio da Emenda Constitucional nº 90 (BRASIL, 2015), promulgada em 15 de setembro de 2015, o transporte foi inserido no rol dos direitos sociais, representando uma conquista de grande parte da população brasileira após anos de protestos nas ruas.

A inserção do transporte entre direitos fundamentais dos cidadãos, ao lado de direitos como saúde e educação que já constavam do texto constitucional desde a sua promulgação, demonstra a capacidade de articulação da sociedade. Além disso, acarreta para si maior atenção por parte do poder público no que se refere à possibilidade de auferir destinação de orçamento próprio de investimento no setor e, com isso, uma maior integração do transporte com os demais direitos sociais constitucionalmente assegurados.

As interfaces existentes sob os aspectos econômicos, políticos e institucionais, ainda conseguem se sobrepor ao caráter de essencialidade e à garantia constitucional do transporte como direito social e o poder público age timidamente na superação dessas dificuldades. Com o crescimento de grande parte das cidades brasileiras, de maneira rápida e desordenada, ocorreu um desequilíbrio no oferecimento de serviços públicos por parte do Estado, dentre outros, notadamente no que tange ao transporte público de passageiros.

Esse crescimento desordenado igualmente nas grandes cidades pelo mundo afora, acarretou grande importância ao transporte público, pela necessidade cada vez maior de deslocamentos por parte da população entre os grandes centros, para assim possibilitar a vida em sociedade.

Segundo Vasconcellos (2014), o sistema de transporte público surgiu no início do século XX, da mesma forma como em outros países, por meio de indivíduos que operavam pequenos veículos, sem regulamentação por parte do poder público. Eram serviços desde já decorrente da demanda crescente de transporte em decorrência da urbanização da população.

O transporte público urbano continuou baseado na operação conjunta de bondes e pequenos veículos até a década de 1950. Nesse período, o grande crescimento populacional exercia grandes pressões sobre a baixa oferta de transporte. Começaram, nessa época, as tentativas de promover uma reorganização do transporte público. O primeiro fator relevante foi a nascente indústria automobilística que passou a produzir ônibus. Nos últimos anos da década de 1950, 8.923 ônibus já haviam sido produzidos (Anfavea, 2010). Isso propiciou o uso desses novos veículos em serviços urbanos e regionais, começando a alterar profundamente o padrão de mobilidade dentro do país (VASCONCELLOS, 2014, p. 235).

E ainda sobre a política de transporte urbano e sua evolução no Brasil, importa registrar para melhor contextualizar a sua evolução, nas palavras de Vasconcellos (2014, p. 235) que:

A década de 1970 marca o término do processo de reorganização do transporte coletivo, por meio de duas medidas essenciais: a definição de regras para a prestação dos serviços e o agrupamento dos operadores individuais em empresas de transporte coletivo. Essas duas medidas modificaram definitivamente o transporte público no Brasil, tornando-o um dos maiores sistemas do mundo.

Nesse contexto, limites de competências e interesses comuns municipais tornaram-se tênues e conflitantes. Como tentativa de solucioná-los, por meio da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho

de 1973 (BRASIL, 1973), foram instituídas nove regiões metropolitanas, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Fortaleza e Belém. Ocorre que tal solução não foi de todo satisfatória, eis que ocasionou um conflito de competência entre a autonomia municipal atribuída pela própria Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), no que se refere à prestação de serviços públicos no âmbito dos municípios, e o propósito da criação das Regiões Metropolitanas quanto ao seu conceito e suas atribuições. Segundo Vasconcellos (2014, p. 236),

Embora houvesse empresas públicas em algumas cidades – como a CMTC, em São Paulo – o mercado foi sendo crescentemente privatizado. Já na década de 1980, havia 667 empresas operando nas capitais e em cidades das regiões metropolitanas, com cerca de 42 mil ônibus (Ministério dos Transportes, BRASIL, 1985). As empresas ampliaram os serviços com rapidez, para captar a demanda crescente nas cidades do Brasil. A principal consequência foi a garantia de uma oferta ampla no espaço – a maior parte dos habitantes urbanos de grandes cidades que precisava de ônibus podia encontrá-lo andando 15 minutos. Novas regras impostas pelo governo levaram à melhora da qualidade dos veículos, e os direitos trabalhistas dos empregados no serviço foram respeitados. Todavia, a qualidade do atendimento, a quantidade de passageiros dentro dos veículos e os tempos de espera e de viagem permaneceram inadequados e, em algumas áreas periféricas de grandes cidades, constituíam um serviço de péssima qualidade geral.

Sob o aspecto institucional, os principais problemas do transporte público de passageiros dizem respeito às Regiões Metropolitanas. Com o advento da Constituição Federal de 1988, em que pese as regiões metropolitanas já se encontrarem instituídas, esta não incorporou em nível federal tal conceito, deixando a critério dos Estados a sua criação no âmbito de suas competências federativas.

No que se refere especificamente ao transporte coletivo, a Constituição Federal delegou competência institucional aos Municípios, ao dispor em seu artigo 30, inciso V, que compete aos Municípios “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” (BRASIL, 1988). Destaca-se que a Constituição de 1988 não atribui tal característica a nenhum outro serviço público constitucionalmente relacionado.

Sob o aspecto econômico, segundo Freire (2014), no âmbito dos serviços públicos destinados a tornar efetivos os direitos fundamentais sociais, é comum o Poder Público invocar limitações financeiras como argumento para sua não prestação a todos. Nesse caso, sua atuação estaria condicionada à “reserva do possível”. Significa dizer que de forma geral, a expressão “reserva do

possível” procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas (FREIRE, 2014).

E no que tange ao aspecto político, a implantação de políticas públicas voltadas à mobilidade urbana fica a critério das casas legislativas ao votarem o orçamento público. Aponta-se, nesse contexto, que a inserção da previsão orçamentária de investimentos no setor é insuficiente, eis que não há teto mínimo fixado pelo artigo 25 da Lei de Mobilidade além do fato de que nem sempre é um investimento considerado prioritário.

Merece destaque que há uma conexão entre os aspectos econômicos e políticos antes aventados, no que se refere às políticas de transporte público. Meny e Thoenig, (1990, apud, Vasconcellos, 2014, p. 256) afirmam que:

Uma das lições históricas que a Ciência Política nos deixou é que as grandes transformações que ocorrem nas sociedades (à exceção das decorrentes de guerras e desastres naturais) acontecem quando um determinado problema circunscrito a um pequeno grupo ou local assume o *status* de questão, envolvendo toda a sociedade. A questão é entendida não só como um problema cujo *status* de reconhecimento, por parte da sociedade e do governo, é algo que precisa ter suas condições atuais modificadas e que, portanto, recursos legais, materiais e financeiros precisam ser mobilizados para adotar as ações necessárias.

No caso da política de transporte público, a mudança para questão ocorreu em um curto período de tempo na década de 1970, provocada pela gravidade da crise do petróleo sobre a balança comercial brasileira e os interesses estratégicos no país. Nesse período, o governo federal autoritário movimentou rapidamente sua máquina, reunindo recursos para iniciar uma série de ações de alto impacto – caso do incentivo ao transporte público com novos corredores de ônibus. No entanto, quando a crise do petróleo arrefeceu, o transporte público voltou a ser apenas um problema, principalmente no que concerne ao pagamento das tarifas por parte dos usuários (posteriormente, isso foi parcialmente resolvido pelo VT); suas deficiências de qualidade e acessibilidade continuaram nos últimos lugares na lista de prioridades das autoridades governamentais.

Isso decorreu, em grande parte, do fato de que os grupos sociais dependentes do transporte público nunca conseguiram ter expressão política suficiente para mudar a agenda das políticas públicas e fazê-la incluir, efetivamente, ações para melhorar a qualidade dos serviços (VASCONCELLOS, 2014).

Sendo o transporte um dos principais vetores da mobilidade urbana, de forma correlata e aplicação subsidiária no sistema normativo brasileiro, além da Constituição Federal e da Lei de Concessões

há que se considerar outros instrumentos legais vigentes que compõem uma vasta estrutura normativa disponível relativamente à mobilidade urbana.

De início, tem-se a Lei Federal nº 10.048, de 08 de novembro de 2000, que dispõe sobre a prioridade de tratamento e assegura tratamento diferenciado às pessoas especificadas na norma. No que se refere à aplicação deste diploma aos transportes públicos, estabelece em seu artigo 3º. que as concessionárias de transporte público deverão reservar assentos, devidamente identificados, aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por crianças de colo (BRASIL, 2000a).

Posteriormente, foi editada a Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (BRASIL, 2000b), regulamentada pelo Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, estabelecendo normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Esta lei obriga que todas as barreiras e obstáculos existentes nos espaços públicos sejam removidos e determina que sejam efetuadas as reformas necessárias para a adequação dos edifícios, dos meios de transporte e mobiliário urbano de uso comum. Busca-se, assim, possibilitar o acesso dessas pessoas em igualdade de condições com as demais.

Para fins de regulação, foi editada a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001 (BRASIL, 2001b), que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, assim como cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.

E, compondo o arcabouço normativo referente à mobilidade urbana, no que tange ao transporte público e sua regulação, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Esta lei foi denominada de Estatuto da Cidade e traz como diretrizes gerais em seu artigo 2º., *caput*, o seguinte:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

V – Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Há também a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004) que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. A lei estabelece em seu artigo 2º, parágrafo segundo, como concessão patrocinada, a concessão de serviços públicos ou de obras públicas disciplinadas pela Lei de Concessões (BRASIL, 1995a). Assim entendida, como aquela que envolve adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Posteriormente, compondo a legislação brasileira infraconstitucional sobre mobilidade urbana, destaca-se a Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 denominada Lei da Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012). A lei em comento institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, voltada para a regulação do transporte público coletivo de passageiros, e trata de forma explícita o usuário como consumidor. A respeito dessa norma, Guimarães (2012, p. 217) assim se pronuncia:

A lei em comento pretende ser uma referência indicativa de responsabilidades, porque impõe reiteradamente o estabelecimento de metas pertinentes e pontualmente a necessidade de aferição periódica dos resultados que devem ser esperados. O que há de responsável é o fato de a lei dialogar com a realidade do setor. Não se pode falar em mobilidade sem pensar em atendimento universal, planejamento operacional e financeiro, medições de qualidade e combate à clandestinidade, tópicos cuidadosamente referidos na norma.

Em Pernambuco, foi editada a Lei Estadual nº 10.904, de 04 de junho de 1993, que dispõe sobre o regime de concessões de obras públicas e permissão de serviços públicos (PERNAMBUCO, 1993). Em Recife, no entanto, não há norma específica sobre o assunto. Nesse contexto em especial, relativamente ao STPP/RMR, há que se considerar, em complementação ao arcabouço legal antes citado e em sede normativa de ordem técnica e gerencial, para o Recife e sua Região Metropolitana, o RTPP/RMR, aprovado pelo Decreto Estadual nº 14.846, de 28 de fevereiro de 1981 e o 1º. Manual de Operações do STPP RMR, aprovado pela Resolução nº 32, de 30 de

setembro de 1980, do Conselho de Administração da EMTU/Recife. Posteriormente o manual foi revisado, atualizado e aprovado pela Portaria nº 020 de 01 de março de 1991.

Ao se tratar, contudo, do instituto da licitação como precedente obrigatório à celebração do contrato administrativo de concessão de serviço público, percebe-se que a intenção do legislador é enquadrar a prestação dos serviços públicos ao conceito de serviço adequado. Configura-se na concessão da prestação de serviço público, a obrigatoriedade da satisfação das necessidades materiais dos usuários e a titularidade da competência para o desempenho é do Estado, com observância estrita dos seus princípios: i) continuidade do serviço público; ii) mutabilidade do regime jurídico, que autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público; e, iii) igualdade dos usuários.

2.2 REFERENCIAIS PRINCIPIOLÓGICOS VOLTADOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O atual estágio do Direito impõe que todos os instrumentos de interpretação sejam permeados por uma forte carga principiológica (MAFFINI, 2016). Referenciados dentro da estrutura legal vigente no Brasil sobre os serviços públicos, serão apresentados os princípios jurídicos voltados aos serviços públicos, que constituem referência extralegal na preservação do interesse público e privado que permeiam e inspiram as condições de sua prestação.

Dessa forma, dado a sua importância no cenário jurídico e, nesse contexto interpretativo da norma, além de constituir uma das fontes do Direito, alguns princípios de direito administrativo galgaram o patamar constitucional. Uns de forma expressa no texto e outros de forma implícita na Constituição Federal de 1988 sem que isso, contudo, signifique alguma forma de hierarquização de tais princípios (BRASIL, 1988).

2.2.1 Princípios gerais da administração pública brasileira

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal do Brasil de 1988 dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

A hierarquização entre os princípios não existe no plano teórico, mas sim, quando aplicáveis ao caso concreto. Esse fato constitui uma de suas características inafastáveis, além do que tais princípios não se classificam senão para fins didáticos, não estão condicionados à positivação e não se esgotam (MAFFINI, 2016).

Importa destacar que os princípios, ainda que não expressos, preservam a mesma força e relevância dos demais constantes na norma, quer constitucional, quer infraconstitucional ou mesmo regulamentar. Além disso, produzem os efeitos buscados quando de sua aplicação, o que significa dizer que a sua positivação não é determinante para o seu reconhecimento.

Ditos princípios funcionam como diretrizes nas quais a administração pública se ampara para a prática dos seus atos, adotando-os como regras de proceder, e denominados de *Princípios Reconhecidos* (CARVALHO FILHO, 2016, p. 34), nos quais se incluem o Princípio: i) da Supremacia do Interesse Público; ii) da Autotutela; iii) da Indisponibilidade; iv) da Continuidade dos Serviços Públicos; e v) da Segurança Jurídica. Os princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2016, p. 34).

Convém, contudo, em razão de sua consonância no contexto do presente estudo, tecer alguns comentários sobre o Princípio do Interesse Público. Esse princípio tem destacada relevância no cenário das relações que se estabelecem entre o público e o privado, notadamente por envolverem interesses distintos, mas que se complementam quando se estabelece uma relação contratual para o oferecimento de um serviço público. A respeito do assunto, destaca Maffini (2016, p. 34):

O interesse público é conceito central no Direito Administrativo. Sendo modelo vigente de Estado orientado à satisfação de interesses coletivos, sobretudo na forma de governo republicano (lembre-se da origem etimológica do vocábulo “República”, qual seja, *res publica*), é inegável que a finalidade da ação estatal, aí incluída a função de Administração Pública, deve ser, sim, a satisfação do interesse público. Nesse sentido, não se pode olvidar que “todo poder emana do povo” (art. 1º., parágrafo único, da CF). Logo, nada mais correto que afirmar que a ação administrativa se orienta em favor do povo, ou seja, do interesse público.

Grande parte da doutrina especializada brasileira acompanha o posicionamento de Mello (2008), que aponta a supremacia do interesse público sobre o privado como um ponto fundamental e inarredável que deve prevalecer e guiar a atuação dos agentes públicos aos quais atribuem a incumbência de defender e resguardar. Defensor pioneiro e aguerrido de tal preceito, (MAFFINI, 2016, p. 34), sustenta que a supremacia do interesse público sobre o privado consiste em um “verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”.

Ao lado do Princípio da Supremacia do Interesse Público, tem-se com particular relevância para o exercício da função pública, o Princípio da Legalidade que é basilar do Direito Administrativo. Sua observância é imprescindível para a administração na medida em que, no Direito Administrativo, a lei cumpre um papel positivo, significando não apenas o limite de sua atuação, mas exercendo o principal papel de sua fonte.

Por esse princípio, insculpido no artigo 37 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) e de observância obrigatória, conforme disposto em seu enunciado, a Administração Pública limita-se a executar seus atos administrativos dentro das prescrições da lei. Ao tratar do Princípio da Legalidade, traçando um paralelo com o antes referido Princípio da Supremacia do interesse Público, Mello (2008, p. 99) ensina que:

Enquanto o Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria.

Após o advento da Constituição Federal (BRASIL, 1988), essa visão clássica de estrita legalidade passou a traçar contornos mais abrangentes do princípio da legalidade, adotando uma perspectiva *lato sensu* e agregando outros princípios que igualmente teriam o poder de validar e amparar a prática administrativa além da legalidade. A propósito, esclarece Maffini (2016, p. 44) que:

Tal leitura – que vem sendo denominada de “juridicidade administrativa” – abarca tanto a legalidade formalmente considerada (compatibilidade com a lei), quanto a principiológica

como um todo (consonância com o Direito), corresponde à feição moderna da legalidade, no que tange ao plano de validade no Direito Administrativo.

Assim pelo teor da norma sob comento, insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), na prática dos atos pela administração pública, bem como na celebração e execução de seus contratos, há que se ter em consideração, além do princípio da legalidade, os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Consideram-se ainda outros mais que lhes são correlatos, de igual relevância na moderna administração pública conforme se verá adiante.

2.2.2 Princípios voltados aos Serviços Públicos

Existem alguns princípios da administração pública especificamente voltados para os serviços públicos, quais sejam: o princípio da **continuidade do serviço público**, o da **mutabilidade do regime jurídico** e o da **igualdade dos usuários** (DI PIETRO, 2012, p. 111).

Pelo Princípio da Continuidade dos serviços públicos, se traduz a máxima expressão da atividade pública que deve ser permanente, encontrando-se nos incisos IV e IX do artigo 5º., IV e IX da Lei no. 12.587, de 03/01/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como por referência explícita no artigo 6º., § 1º da Lei de Concessões como condição da prestação de serviço adequado.

Dito princípio, expressamente constante na norma antes citada, como condição de um serviço adequado, é originário do direito Frances que já ostentava o *status* de essencial. Tem a ver diretamente com a impossibilidade de interrupção da prestação do serviço público por parte do concessionário, salvo nos casos legalmente previstos e constantes do contrato de concessão. Di Pietro (2005, p. 97) afirma que é o Princípio da Continuidade que justifica:

- A imposição de prazos rigorosos do contratado;
- A aplicação das teorias pertinentes ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato (imprevisão, fato do príncipe e fato da administração), que têm por objetivo permitir ao contratado a continuidade do serviço (art. 65,ii, d, das lei no. 8.666/93, parágrafos 2º.,3º. E 4º., da lei no. 8.987);
- A inaplicabilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a administração, no caso desta descumprir normas contratuais; essa proibição é aplicada de forma mais rigorosa no

caso da concessão, porque a lei no. 8.987/95, no artigo 6º. Parágrafo 3º., previu as únicas hipóteses em que é possível a interrupção válida do serviço: razões de ordem técnica ou segurança das instalações e inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade; de modo que, em caso de descumprimento do contrato pelo poder concedente, caberá ao concessionário dar continuidade ao contrato, pleiteando a rescisão amigável ou judicial (art. 39), com indenização por perdas e danos;

- O reconhecimento de certos poderes para a administração, como o de encampação, o de intervenção, o de uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa concessionária, quando necessário para dar continuidade à execução do serviço;
- A reversão de bens da concessionária para o poder concedente ao término da concessão.

Sobre tal princípio, Justen Filho (2003a) assevera que, “a natureza do serviço público impõe a sua continuidade, sem interrupções”. Admitindo-se tal fato, apenas excepcionalmente, em casos em que estejam envolvidas questões de ordem técnica ou por motivos de segurança e quando houver iminente risco de ocorrência de danos ao patrimônio público ou a pessoas.

Pelo princípio da **mutabilidade do regime jurídico** ou da flexibilidade dos meios aos fins, o regime de execução do contrato pode ser alterado com vistas a melhor adaptá-lo ao interesse público, que varia no tempo (DI PIETRO, 2012). Outro princípio especialmente voltado ao serviço público, o **Princípio da igualdade dos usuários**, revela-se na medida em que todas as pessoas que estiverem de acordo com as condições legais, fazem jus a usufruir do serviço público em igualdade de condições. Também denominado de **Princípio da Isonomia** ou **Princípio da Equidade**, encontra-se de forma explícita na Constituição Federal (BRASIL, 1988) nos artigos 5º, *caput* e 182 que trata da Política de Desenvolvimento Urbano.

Da mesma forma, encontra-se tal princípio na Lei de Acessibilidade (BRASIL, 2000), que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Encontra-se também esse princípio no corpo do Decreto nº 3.248, de 20 de dezembro de 1999 regulamentador da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 (BRASIL, 1989) que dispõe sobre a Política Nacional para integração da pessoa portadora de deficiência e nos artigos 5º, III, 8º., 24, IV e 7º., I da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

O exercício do direito amparado por esse princípio encontra-se, por exemplo, no momento em que na própria Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) há a possibilidade de se estabelecer tarifas

diferenciadas ou até mesmo a isenção para determinados usuários de conformidade com o seu poder aquisitivo, de modo a que possam todos usufruir do serviço público igualmente.

Os princípios antes citados relativos aos serviços públicos se complementam com os demais princípios que amparam e definem as condições de serviço adequado na forma da lei, expressos no § 1º do artigo 6º da Lei de Concessões, que são: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas. As condições do serviço adequado segundo o dispositivo legal supracitado, devem ser consideradas tanto pelo poder público como pelos concessionários e fiscalizadas pelos usuários, seus destinatários, e revelam outros princípios próprios da atividade pública.

Pelo **Princípio da Regularidade**, tem-se que os serviços públicos devem ser prestados de conformidade com a programação estabelecida, de forma perene e constante, devendo o gestor público responsável primar para evitar mudanças em sua programação ou quando necessárias, minimizar os seus efeitos para os usuários quando ocorrerem. A Regularidade tem estreita relação com a eficiência da prestação do serviço quer seja feita diretamente pelo Poder Público, quer seja por parte do delegatário, assim como com a manutenção da qualidade da prestação do serviço por parte do concessionário.

O **Princípio da Generalidade ou Universalidade** que decorre do princípio da igualdade, se encontra expresso no artigo 5º., I da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e nos artigos 5º. I, 21, IV e 8º., I e 24, IV da Lei no. 12.587, de 03 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Por tal princípio, os serviços públicos devem ser destinados a todos os cidadãos indistintamente, como uma forma de exercício dos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente contemplados.

O **Princípio da Modicidade Tarifária** por sua vez expresso no artigo 1º., III da Constituição Federal de 1988, no artigo 6º., §1º da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) .De conformidade com o que ampara esse princípio, o custo da prestação do serviço público deve ser mínimo e suficiente a ser coberto pela tarifa paga pelos usuários. O artigo 8º. IV e 9º parágrafo primeiro da Lei de

Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012, p. 3), ao tratar da política tarifária do serviço de transporte coletivo de passageiros, assim dispõe:

Art. 8º. A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

VI – modicidade da tarifa para o usuário.

Art. 9º. O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

Parágrafo primeiro – A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

O Princípio da Transparência – expresso no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, anteriormente considerado uma ampliação do princípio da publicidade, adquiriu contornos próprios mais bem definidos a partir da edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011) denominada Lei da Transparência, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, assegurando o direito à informação a qualquer cidadão, relativamente a tudo o que disser respeito à prestação de serviço público que deve ser amplamente divulgado.

O Princípio da Atualidade – expresso no artigo 6º, §§ 1º e 2º. da Lei de Concessões, (BRASIL, 1995a), e no artigo 12, V da Lei de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012), tem sua relevância no que tange à concessão de serviços públicos, ao encontrar-se destacado no parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), quando, em seu parágrafo primeiro ao arrolar as condições do serviço adequado, define no parágrafo segundo o que deve ser compreendido como atualidade e observada pelo concessionário. Por este princípio, o Estado tem por obrigação adaptar-se e exigir do concessionário buscar as mais modernas técnicas tanto no que se refere aos equipamentos e instalações envolvidas na prestação do serviço público, para que sejam atendidas da melhor forma as necessidades e anseios dos usuários, seus principais destinatários.

O Princípio da Cortesia expresso no artigo 6º, § 1º da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), significa urbanidade de tratamento dispensado pelos prestadores aos usuários do serviço. Tem sede

constitucional eis que insculpido no artigo 37, § 3º., pelo qual estão os usuários legalmente amparados a buscar os seus direitos quando o serviço público a eles destinado e pelo qual pagam as respectivas tarifas, não esteja sendo prestado de forma adequada na forma da lei.

2.3 REFERENCIAIS LEGAIS E REGULAMENTARES VOLTADOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS EM PORTUGAL E NA FRANÇA

A Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 1976), aprovada e decretada na Assembleia Nacional Constituinte realizada em 02 de abril de 1976, no Capítulo II que trata dos Direitos e deveres sociais, dispõe em seu artigo 65º sobre habitação e urbanismo, no sentido de que para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social.

2.3.1 Marco legal e regulatório dos serviços públicos de transporte em Lisboa

O serviço de transporte público em Lisboa tem seu marco legal fixado a partir de 1948 quando foi editado o Regulamento de transportes em automóveis – Decreto nº 37272, de 31 de dezembro, que vigorou até sua revogação em 2015 pela Lei nº 52, de 09 de junho que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros de Lisboa e extinguiu as autoridades metropolitanas de transportes, criadas pela Lei nº 1, de 05 de janeiro de 2009. (Fonte: Diário da República, 1.ª série — N.º 111 — 9 de junho de 2015)

A legislação nacional portuguesa voltada para os serviços de transporte de passageiros dos sistemas ferroviário, rodoviários e navegável e outros sistemas guiáveis, sofreu ampla atualização considerando as exigências do Regulamento (CE) nº 1370, de 23 de outubro de 2007 do Parlamento Europeu e da União Europeia, estabelecendo um novo regime jurídico para esses serviços públicos, incluindo as regras aplicáveis às obrigações de serviço público e sua compensação e apresentando como fundamentos, dentre outros:

4. Os principais objetivos do Livro Branco da Comissão intitulado ‘A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções’, de 12 de setembro de 2001, são garantir serviços de transporte de passageiros seguros, eficazes e de elevada qualidade, graças a uma concorrência regulada que garanta também a transparência e o desempenho dos serviços públicos de transporte de passageiros, tendo em conta os fatores sociais, ambientais e de desenvolvimento regional, ou oferecer condições tarifárias específicas para certas categorias de passageiros, como os pensionistas, e eliminar as disparidades entre empresas de transporte de diferentes Estados-Membros susceptíveis de falsear substancialmente as condições de concorrência.

Dito regulamento quando de sua edição, estabeleceu, para a prestação desse serviço público um regime de concorrência regulada, quando possibilitou a abertura do mercado europeu para outros operadores interessados, amparando-se no Princípio da Reciprocidade, independentemente desses serviços serem prestados por operadores públicos ou privados.

O âmbito de aplicação deste regime jurídico abrange o transporte nacional, transporte regional e transporte urbano. Identifica as autoridades de transporte competentes em cada caso, fixa globalmente o modelo organizacional do sistema de transportes e define um regime de “concorrência controlada” no transporte público urbano de passageiros, estabelecendo, designadamente regras sobre: a) As competências das autoridades de transportes; b) Imposição de obrigações de serviço público; c) Articulação entre autoridades de transportes; d) Prestação de serviços mínimos de transportes; e) Oferta de serviços de transporte público flexível; f) Transporte escolar; g) Serviços de transporte rodoviário “Expresso”; h) Obrigações de informação a prestar por operadores e autoridades; i) Regras gerais aplicáveis a títulos de transporte e tarifas; j) Tipos de contrato e conteúdo geral dos contratos; l) Fiscalização, supervisão e aplicação de sanções (GTAT, s.d.).

O Direito Português consagra em seu ordenamento jurídico ampla regulamentação voltada às contratações públicas, registrando uma evolução nos últimos anos, que, segundo Raimundo (2013) aproveitando o ensejo da necessidade de transposição de Direito derivado da União Europeia nesta matéria, ocorreu um desenvolvimento da maior importância dogmática: a aprovação do Código dos Contratos Públicos – Decreto n.º 18, de 29 de janeiro de 2008.

Em Portugal, a Lei n.º 12/2008, que alterou a Lei n.º 23/86, não elegeu o transporte coletivo como serviço público essencial no rol do artigo 1.º, o que denota que a essencialidade, em que pese existir

como conceito fático, na prática, é dependente de previsão normativa para que a imprescindibilidade dos serviços seja reconhecida, o que, a nosso ver, é um equívoco, porque a essencialidade é evidenciada por si. Contudo, a previsão de um rol taxativo dos serviços essenciais se mostra necessária para que em casos levados à jurisdição essa característica influencie nos julgamentos, assim como na definição das prioridades nas políticas públicas pelas autoridades competentes (GUIMARAES, 2012).

A operação do transporte público coletivo de passageiros em especial na cidade de Lisboa, desde a década de 1970 é feita pelas empresas Carris de Ferro de Lisboa S.A. e pelo Metropolitano de Lisboa – E.P.E., mediante concessão outorgada através do Decreto-lei nº. 688, de 21 de dezembro de 1973, alterado pelos Decretos-leis nºs 300, de 20 de junho de 1975 e nº 485, de 30 de dezembro de 1988.

Ocorre que aconteceram várias alterações na prestação do serviço público de transporte, tendo sido aprovado em 2011 através da Resolução do Conselho de Ministros nº. 45, de 10 de novembro, o denominado “Plano Estratégico dos Transportes – PET, para o período de 2011-2015”, o qual estabelecia medidas de reestruturação das empresas até então prestadoras dos serviços públicos de transporte de passageiros – a Carris S.A. e a E.P.E - Metropolitano de Lisboa – objetivando uma melhoria na prestação de tais serviços e a garantia do acesso de todos e a busca por uma maior eficiência, mantida a regulação e a coordenação por parte do Estado.

No curso de tais transformações, é que, constatada a falta de um quadro jurídico que as amparasse de forma mais efetiva em termos de uma regulação mais atualizada, foi então editado o Decreto-lei nº. 174, de 05 de dezembro de 2014, (Publicado no Diário da República – 1ª. Série - nº. 236, em 05.12.2014) que estabeleceu o regime geral para a concessão de serviço público, com vistas a fazer com que a atividade fosse prestada de forma mais adequada à qualidade exigida para um serviço público de relevância para a população na cidade de Lisboa. Reza citado decreto-lei que:

Artigo 1º. Objeto – O presente decreto-lei estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público de transporte público coletivo de superfície de passageiros na cidade de Lisboa, sem prejuízo da manutenção da concessão atribuída à Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (PORTUGAL, 2014).

No que se refere à sua abrangência territorial relativamente à concessão que mantém em regime de exclusividade, de conformidade com o disposto no Artigo 2º. do decreto em apreço, tem-se que:

Art. 2º. ... 2 – A concessão atribuída à Carris S.A. tem por objeto a prestação de atividades e serviços que incidem, a título principal, no transporte público coletivo de superfície de passageiros na cidade de Lisboa, utilizando-se, atualmente, autocarros, carros elétricos, ascensores mecânicos e um elevador.

E quanto às obrigações da concessionária, encontram-se estabelecidas no artigo 4º. do citado decreto-lei, dentre outras, a de assegurar a continuidade e a regularidade do serviço público que se propõe a prestar, a segurança dos passageiros, além da observância das regras relativas à acessibilidade. E ao Poder Público por sua vez, na qualidade de concedente, compete fixar as tarifas, intervir na prestação do serviço quando detectada a sua inadequação, garantir o equilíbrio econômico financeiro do contrato, aplicar penalidades decorrentes do descumprimento dos regulamentos e de cláusulas contratuais, atuando com estrita observância das regras estabelecidas no Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº 18, de 29 de janeiro de 2008.

Como se pode denotar, os regramentos do sistema de transporte público de passageiros de Lisboa, representados pelo Decreto-lei nº. 174 de 05 de dezembro de 2014, antes citado, contemplam a prestação do serviço público como um todo, envolvendo todos os seus modos, figurando o poder público como concedente e regulador da atividade.

Dessa forma, vê-se que há por parte do Poder Concedente, ou seja, o Estado, a obrigação com a regulação do serviço público concedido, a quem compete estabelecer as regras de sua prestação, escolher o operador privado, acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço, inserindo-se nesse contexto, todos os modos de transporte existentes na cidade de Lisboa e que com eles operem de forma integrada, tornando, dessa forma, a atividade concedida mais propícia a ser prestada de forma adequada.

Atualmente, o transporte em Lisboa e no Porto, segue as diretrizes dos instrumentos legais supracitados e da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros – RJSPTP. Por este instrumento foram extintas as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto e sucedidas pelas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, que passam a dispor no domínio do transporte público de passageiros, das

atribuições e competências estabelecidas no RJSPTP sendo-lhes transmitidos ainda, a universalidade dos bens e a titularidade dos direitos patrimoniais e contratuais antes integrantes da esfera jurídica das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto ora extintas, permanecendo, no Estado a titularidade das concessões, conforme disposto no artigo 3º., 5 do diploma legal em comento.

Artigo 1º., o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação.

Artigo 2.º determina o âmbito de sua atuação, segundo o qual o presente RJSPTP aplica-se às autoridades de transportes e aos operadores de serviço público que se dedicam à exploração do serviço público de transporte de passageiros nos modos de transporte referidos no artigo anterior (PORTUGAL, 2015).

Destaca-se no teor da citada norma para fins de traçar um referencial regulatório internacional atinente aos serviços de transporte público de passageiros e efetuar um contraponto com o referencial regulatório brasileiro, que ao tratar do planejamento e coordenação as formas de exploração o RJSPTP em seu Capítulo III - dispõe que:

Artigo 13.º Planeamento e coordenação

1 — O planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: a) Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; b) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: i) O serviço público de transporte de passageiros regular; ii) O serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) O transporte em táxi; iv) Os serviços de transporte escolar; v) Outras soluções de mobilidade (PORTUGAL, 2015).

No que se refere ao contrato de serviço público de transporte de passageiros o RJSPTP dispõe que:

Artigo 20º. Tipos de contratos

1 — O contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros.

2 — Considera -se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de

transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros.

3 — Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma.

4 — É igualmente admitida a celebração de contratos de serviço público que reúnam características dos contratos mencionados nos n.ºs 2 e 3. 5 — Os contratos de serviço público referidos nos números anteriores podem prever regimes de incentivos e penalidades associados ao desempenho do operador de serviço público.

O contrato de serviço público de transporte de passageiros deverá, pelo teor da citada norma, conter forma e conteúdo determinado e observar o seguinte:

Art. 21.º. Forma e conteúdo do contrato:

1 — O contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável.

Ressalta-se que o contrato deverá conter em suas cláusulas, dentre outras condições, merece destaque neste contexto, que:

- j) Os parâmetros de qualidade do serviço, contemplando os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos;
- k) Os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos;
- l) O sistema de indicadores de execução e fiscalização do contrato, sua especificação, requisitos de transferência de dados, titularidade do sistema e processo de auditoria, obrigações de reporte, bem como a forma e a periodicidade da sua comunicação;
- m) Regras relativas à modificação e ao incumprimento do contrato pelas partes, bem como à sua resolução;
- n) Indicação dos casos em que é possível a alteração, a suspensão ou a resolução do contrato por razões de interesse público (PORTUGAL, 2015).

E ainda estabelece o citado artigo que:

2 — Compete às autoridades de transportes proceder ao acompanhamento dos contratos de serviço público de que sejam titulares ao abrigo do presente RJSPTP, diretamente ou por delegação de competências, e monitorizar o respetivo cumprimento, designadamente com base na informação contida no sistema de informação de âmbito nacional referido no artigo seguinte, bem como no conjunto de indicadores estabelecidos nos contratos celebrados (PORTUGAL, 2015).

No que se refere ao exercício pelo poder público de sua função fiscalizatória e ao monitoramento do contrato de prestação dos serviços de transporte de passageiros, o RJSPTP dispõe, no art. 42 do Capítulo VIII Supervisão, fiscalização e regime sancionatório que:

1 — A exploração do serviço público de transporte de passageiros, ao abrigo do disposto no presente RJSPTP, está sujeita à supervisão e fiscalização das autoridades de transportes competentes, as quais podem promover, nesse âmbito, as auditorias tidas por convenientes, nos termos da lei.

2 — No âmbito das suas atribuições de supervisão e fiscalização, as autoridades de transportes competentes supervisionam e fiscalizam a atividade do operador de serviço público em tudo o que respeite à exploração dos serviços e sua conformidade com o disposto no presente RJSPTP e na demais regulamentação aplicável, bem como, se aplicável, o cumprimento do disposto nos contratos de serviço público em que se funda a exploração do serviço público de transporte de passageiros.

2.3.2 Marco regulatório dos serviços públicos de transporte em Paris

O Sistema de Transporte Público coletivo de passageiros da Região Metropolitana de Paris é gerenciado pelo *Syndicat des Transports d'Île-de-France* (STIF), responsável pelo transporte público na região de Paris e pela implementação das decisões advindas das autoridades locais no seu Conselho de Administração.

Tais decisões decorrem do atendimento às demandas das comunidades locais relativamente ao serviço público prestado pelas empresas operadoras RATP, SNCF e OPTILE, no sentido de obterem serviço eficiente e integrado em toda a sua jurisdição, que é a Île-de-France.

O sistema de transporte público coletivo de passageiros da Île-de-France no centro de Paris é utilizado pela maioria da população em seus deslocamentos diários, sendo menos utilizado nos subúrbios, onde prevalece o transporte particular em detrimento do transporte público em razão de ser menor a oferta de conexões.

O sistema de metrô opera dentro da cidade de Paris e chega a atender a alguns pontos do anel interno da Île-de-France e tem a preferência de 71% dos parisienses que se utilizam do transporte público para se deslocar, caindo esse percentual para 53% dentre aqueles que utilizam o transporte público nos subúrbios (BRAGA,2014).

Há também integrando o sistema de transporte público de passageiros de Paris, a Rede Expressa Regional – RER que é um sistema de trânsito rápido que serve a Paris e seus subúrbios, promovendo a integração entre o moderno metrô no centro da cidade e um conjunto preexistente de linhas de trens urbanos, tendo a preferência de utilização por 20% dos parisienses (CT/BUS, 2013). Esse sistema possibilita uma grande variedade de conexões entre a cidade de Paris e os subúrbios. A RER é um meio de transporte radial, muito eficiente para viagens partindo dos subúrbios com destino a Paris, mas ineficiente quando se trata de viagens entre subúrbios (CT/BUS, 2013), sendo, nesse sentido, preferido por 53% da população em relação ao metro e ao ônibus (BRAGA,2014).

Como outro modo de transporte integrante do STPCP, o Transilien é o trem de subúrbio que opera na região de Île-de-France e cuja propriedade é do órgão SNCF (CT/BUS, 2013). Tem a preferência de 90% dos que se utilizam de transporte público nos subúrbios mais distantes (BRAGA, 2014).

O Bonde (*Tramway*) é um modo único de transportes, operando no nível da rua com linhas de uso exclusivo e oferecendo a velocidade e confiança de um metrô e o conforto de um ônibus (CT/BUS, 2013). Esse modo opera no coração das cidades, onde oferecem serviços mais próximos das necessidades locais das pessoas e se conectam com o metrô, a RER e a rede de ônibus, promovendo assim uma melhor integração multimodal. Outra característica importante dos bondes é o atendimento às necessidades de viagens dos subúrbios com relação ao coração da cidade, reduzindo principalmente os tempos de viagens dos usuários (BRAGA, 2014).

Por fim, o ônibus urbano e suburbano, que teve a sua rede de Paris desenvolvida em 1906 para atender de forma complementar ao metrô, prestando um serviço de alimentação para as linhas de trem (CT/BUS, 2013). A cidade de Paris e seus subúrbios são servidos por 347 linhas de ônibus da RATP sendo utilizadas por aqueles que preferem este modo de transporte apenas 16% da população frente ao metro (20%) e ao trem (53%) no subúrbio (BRAGA, 2014).

Dentre os modais existentes em operação, no que se refere à preferência entre os mesmos, dos parisienses que recorrem ao transporte público, 71% utilizam o metrô e 20% o trem. Nos subúrbios,

dos habitantes que utilizam o transporte público, 53% preferem o trem, 16%, metrô e para os subúrbios mais distantes, 90% dos que utilizam o transporte público preferem o trem, sendo o ônibus mais utilizado para as viagens internas ao subúrbio (BRAGA, 2014).

Em suma, o Sistema de Transporte Público Coletivo da Região Metropolitana de Paris - STPCP - é composto pelos seguintes modos: o metrô, a rede expressa regional (RER), o trem de subúrbio (Transilien), o bonde elétrico (Tramway), o táxi aquático (Voguéo) e o sistema rodoviário e pela sua característica própria de forte integração entre os modais, possibilita deslocamentos na área metropolitana e entre os municípios, acabando por constituir-se em um sistema único de transporte, com intermodalidade cuja gestão compete ao *Syndicat des Transports d'Île-de-France* (STIF).

Um modelo com plena propriedade, ou mesmo de amplo controle do Estado não necessariamente precisa ter lucro, mas a experiência de outros países mostra que a operação do sistema pela coletividade pode gerar excedente. O caso da RATP, na França, é emblemático: a empresa pública dá lucro e reinveste em melhorias constantes no sistema, aplicando inclusive parte dos recursos na participação em sistemas de transporte em outras cidades do planeta. Note que estamos tratando aqui de uma das regiões mais densamente habitadas da Europa, com cerca de 10 milhões de pessoas, e que opera com uma receita anual de cinco bilhões de euros, financiados exclusivamente pela venda dos bilhetes e subsídios públicos (CHADAREVIAN, 2013).

Em 2010 foi editado o Código de Transportes através da Portaria nº 2010-1307, de 28 de outubro, publicada em 03 de novembro de 2010, que contém as disposições jurídicas relativas aos transportes na França (FRANÇA, 2010).

2.4 SERVIÇO ADEQUADO

No Brasil, o dever de prestação de Serviço Público adequado tem sede constitucional. Sua obrigatoriedade remonta a Constituição do Brasil de 1967, promulgada em 24 de janeiro de 1967 (BRASIL, 1967), a qual em seu Título III ao dispor sobre a Ordem Econômica e Social, reza em seu artigo 160 que “a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, estabelecendo: I – a obrigação de manter o serviço adequado”. No mesmo sentido, a Constituição do Brasil de 1969 dispõe, no art. 167, que “a lei disporá sobre o

regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, estabelecendo: I – Obrigação de manter serviço adequado” (BRASIL, 1969).

2.4.1 Conceito e Enquadramento Legal do Serviço Adequado

O artigo 175, Parágrafo Único, Inciso IV, Parágrafo Único, inciso IV do Título VII – da ordem econômica e financeira da Constituição Federal Brasileira de 1988, traz que:

Art. 175 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo Único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV- a obrigação de manter o serviço adequado (BRASIL, 1988).

Dito dispositivo legal de cunho programático, conforme se depreende da leitura do caput do seu Parágrafo Único, remete à Lei ordinária a sua regulamentação, tendo sido editada em 1995 a Lei no. 8.987, de 13 de fevereiro Lei das Concessões (BRASIL, 1995a) que por sua vez refere-se a serviço adequado em seus artigos 6º. parágrafo 1º., 7º., I, 3331, I, 38, parágrafos 1º., I.

Assim, constituindo matéria de competência infraconstitucional a conceituação de serviço adequado, coube à supramencionada Lei de Concessões - defini-lo, caracterizá-lo e estabelecer os seus parâmetros conceituais conforme disposto no artigo 6º., parágrafo único, do Capítulo II – do Serviço Adequado - segundo o qual, é aquele que deve atender plenamente aos usuários se atribuindo essa forma como pressuposto de toda permissão ou concessão de serviço público, no qual se insere o transporte coletivo de passageiros. Assim dispõe citado dispositivo:

Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º. Serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas (BRASIL, 1995a).

E em seguida, a Lei de Concessões em comento, dispõe no Capítulo III dedicado aos direitos e obrigações dos usuários em seu artigo 7º. que “Sem prejuízo do disposto na Lei no.8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990), são direitos e obrigações dos usuários: I – receber serviço adequado” (BRASIL, 1995a).

Desse direito ao serviço adequado, positivado nas normas infraconstitucionais acima transcritas, decorrem uma série de outros direitos para os usuários enquanto seus destinatários, tais como: regularidade, continuidade, segurança, eficiência, modicidade da tarifa, cortesia na sua prestação e de forma correlata ainda o direito à indenização pela sua má prestação. Segundo Souto (2004, p. 228),

Há duas ordens de definição do serviço adequado, sendo importante frisar que a atividade deve ser definida como serviço público na forma da LEI, que, por sua vez, deve representar a vontade da sociedade como instrumento basilar do Estado Democrático de Direito. Não havendo LEI, a atividade econômica exercida em regime de livre iniciativa só pode ser acompanhada pelo Poder Público no âmbito da polícia administrativa e para a repressão ao abuso de poder econômico e da concorrência desleal.

Sem embargo, o serviço adequado pode ser considerado o fim a que se destina a prestação do serviço sob concessão. Entretanto, não somente e apenas nas regras editalícias reproduzidas nas cláusulas contratuais se baseiam as partes e se obrigam ao cumprimento para que seja prestado um serviço adequado na forma da lei.

Há que se valerem igualmente dos Regulamentos próprios destinados à prestação dos serviços públicos a serem concedidos que reproduzem e constituem a disciplina editada pelo poder público para as condições de sua prestação. De acordo com Justen Filho (2003a), o ato regulamentar "deverá dispor sobre os encargos gerais que recairão sobre as partes, disciplinando a gestão da concessão depois de formalizada a outorga. Tudo isso será orientado a assegurar a prestação de serviço público adequado".

Afirma ainda que as condições em que se dará a prestação do serviço público por concessão, são estabelecidas no Edital da licitação, ao qual ficam as partes vinculadas, de conformidade com o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, consagrado no artigo 3º da Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993) – Lei Geral de Licitações, aplicada subsidiariamente às

contratações para Concessões de Serviços Públicos. E prossegue o citado professor, que o conceito de serviço adequado é indeterminado, "a ser especificado por ocasião de sua aplicação, o que se fará em face das circunstâncias. Essa indeterminação deriva não apenas da amplitude do conceito em si mesmo, mas da variação das circunstâncias do mundo social" (JUSTEN FILHO, 2003a).

Justen Filho (2003a), afirma que o serviço adequado é o fim a que se orienta a Concessão. A expressão foi consagrada legislativamente no artigo 6º. da Lei nº. 8.987 e pode ser generalizada para indicar o atributo essencial que se exige dos serviços públicos (prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente por via de concessão).

Ao atribuir como condição de toda permissão ou concessão a prestação de serviço adequado e, portanto, aquele que deverá atender plenamente à satisfação do interesse público, segundo o Professor Marcos Juruena Vilella Souto:

O regulamento, a norma regulatória, o edital de licitação e o contrato de concessão ou permissão também podem (e devem), definir as condições de prestação do serviço adequado, que, aliás, situa-se no âmbito das prerrogativas da administração em função da mutabilidade do interesse público (SOUTO, 2004, p. 228).

Nesse sentido, é de se concluir que a legislação evidenciou a necessidade de se assegurar a qualidade e regularidade da prestação do serviço público, enquanto direito do usuário, seu destinatário. Entretanto, para que seja atendido tal intento através da concessão ou permissão da prestação de serviços públicos, a relação jurídica que se estabelece entre o Poder Público concedente e os particulares prestadores desse serviço, se dá através da celebração de contratos administrativos, cujas cláusulas e condições preestabelecidas, devem refletir a preservação dos direitos e deveres das partes contratantes, com ênfase, no entanto, para a sua submissão ao regime jurídico de Direito Público.

Essa relação deve ser estabelecida de forma transparente, com vistas a garantir a eficiência na prestação do serviço, ao possibilitar uma gestão do contrato voltada à defesa do interesse público envolvido, devendo o Edital de licitação e o contrato de concessão tornar concreta a disciplina contida na legislação e nas normas regulamentares aplicáveis.

Dentre as normas infraconstitucionais regulamentadoras dos dispositivos constitucionais, as disposições relativas à prestação de serviço público adequado notadamente no que se refere ao transporte público de passageiros, destacam-se os seguintes diplomas legais a seguir comentados.

No âmbito da competência institucional que lhe foi atribuída no artigo 182 da Constituição Federal a União procurou em 2001, traçar as diretrizes para o que viria a ser posteriormente um instrumento voltado à mobilidade urbana.

Trata-se da promulgação da Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a), que dispõe sobre o Estatuto da Cidade, na qual foram estabelecidas as diretrizes norteadoras das políticas de uso e ocupação do solo. Nesta lei, como se pode denotar, editada após decorridos 23 anos da promulgação da Constituição Federal são fixadas as normas de ordem pública voltadas à regulação do uso da propriedade urbana voltada ao interesse público. Em especial no que se refere ao direito ao recebimento do serviço adequado, o Estatuto da Cidade ao traçar as diretrizes gerais da política urbana, dispõe em seu artigo 2º. Inciso V que:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Posteriormente, já no ano de 2012, foi editada a Lei no. 12.587, de 03 de janeiro, a Lei de Política Nacional da Mobilidade Urbana – LPNMU, instituindo as suas diretrizes como instrumento da política de desenvolvimento urbano e tendo como objetivo a integração entre os modos de transporte com vistas à melhoria da mobilidade e da acessibilidade. No que se refere ao serviço adequado, a LPNMU dispõe expressamente que:

Art. 14 São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana sem prejuízo dos previstos nas Leis nos. 8.078, de 11 de setembro de 1990 e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

I – receber o serviço adequado, nos termos do Art. 6º. da Lei no. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

A propósito dessa relação de consumo que se estabelece entre o usuário e o concessionário, considerada não apenas pela Lei de Concessões como visto anteriormente, o artigo 14 da LPNMU antes transcrito revela igualmente tal condição, comentada por Guimarães (2012) da seguinte forma:

Em relação ao usuário, a responsabilidade da concessionária é objetiva (Art. 37, parágrafo 6º. Da CRFB), mas pode ser excluída se provada a inexistência de defeito, culpa exclusiva do consumidor ou de terceiros. Não há dúvida, portanto, que nas relações entre usuário e operador de transportes é aplicável a Lei Federal no. 8.078/90, com as ressalvas que ela mesma regula e que os usuários têm direito de serem informados sobre suas responsabilidades e as dos operadores dos serviços (Art.14, parágrafo único do estatuto da mobilidade), admitindo-se também a regulamentação de deveres e responsabilidades.

É que, no mesmo sentido, a Lei no. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990) – Código de Defesa do Consumidor - garante ao consumidor o recebimento de serviços públicos adequados e dispõe de forma explícita sobre a obrigação por parte dos prestadores desses serviços de fazê-los de forma adequada, eficiente e segura e mais especificamente, quando são essenciais, assim como o transporte coletivo é considerado, a garantir a sua continuidade.

2.4.2 Princípios e Condições Legais do Serviço Adequado

Com efeito, há de forma explícita no parágrafo primeiro do artigo 6º. da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), princípios de Direito Administrativo voltados aos serviços públicos, que se traduzem, na letra da lei sob comento, em condições a serem satisfeitas para que a sua prestação atenda plenamente os usuários, seus destinatários. Ditas condições aplicáveis às concessões para a prestação de serviços públicos, elencados explicitamente no supracitado dispositivo legal, a saber, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas sendo a prestação do serviço público o fim a que se destina toda a sua organização.

Nesse sentido, convém destacar que depois de organizado, o serviço público é colocado pelo Poder Público à disposição dos seus usuários para que seja prestado diretamente ou através de um delegatário na forma e condições pré-estabelecidas na legislação e nos instrumentos regulatórios e normatizadores próprios.

O direito dos usuários à prestação de um serviço adequado na forma da lei conforme visto anteriormente, respeitando e acatando os princípios que o norteiam é chancelado por encontrar-se dentro do exercício de uma atividade pública com o dever de proteção e respeito à supremacia do interesse público que envolve. Segundo Freire (2014, p. 419), a situação jurídica dos usuários é composta por direitos a prestações, poderes, deveres e sujeições. Na relação de prestação os deveres e sujeições são a relação inversa dos direitos e poderes dos prestadores do serviço público. E prossegue:

Nos direitos a prestações dos usuários foram diferenciadas duas categorias: (i) direitos ligados à universalidade; e (ii) direitos ligados à adequação do serviço. Vale ressaltar que esses direitos poderão ter configuração concreta diversa, conforme disponham as normas que criam e organizam o serviço público.

No que se refere aos direitos ligados à adequação do serviço, conforme visto anteriormente trata-se de direito que tem sede constitucional e, portanto, deve observância restrita aos princípios que o norteiam, sob pena de não cumprirem a sua finalidade que é o atendimento ao interesse público. Tais princípios foram positivados na norma infraconstitucional que regulamentou o artigo 175, I da Constituição de 1988, onde o direito ao serviço adequado implica uma série de direitos dos usuários, os quais estarão previstos em diversas normas (FREIRE, 2014). Para Mukai (2007, p. 23),

Os princípios que dominam a execução do serviço público são: o da generalidade (serviço para todos os usuários); o da permanência ou continuidade; o da eficiência (serviço satisfatório, qualitativa e quantitativamente); o da modicidade (preços razoáveis) e o da cortesia (bom tratamento ao usuário). Dentre esses princípios, não se encontra o da regularidade, indicado pela Lei, mas ele se contém no princípio da eficiência; o da segurança também nele se contém. O parágrafo 2º dispõe que o princípio da atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. Compreende-se tudo no princípio da eficiência.

O **princípio da regularidade** tem como parâmetro legal a necessidade de respeito aos padrões técnicos estabelecidos para a prestação do serviço público. Devem ser observados pelo prestador, no que se refere a qualidade e a quantidade do serviço público oferecido, que servirão de base para o exercício da fiscalização e a aplicação de sanções pelo poder público no exercício de seu mister gerencial.

No serviço de transporte público regularidade é, ao mesmo tempo, bússola e estratégia, enquanto a continuidade equivale ao oxigênio sem o qual o serviço não subsiste. A perda, descumprimento ou diminuição de qualquer desses elementos referenciais resulta um comprometimento tal que equivale a desserviço ou, no mínimo, a uma grave crise no setor e, sem dúvida, o prejuízo maior é o que afeta a coletividade.

O **princípio da continuidade**, expressamente constante na norma anteriormente transcrita como condição de um serviço adequado é originário do direito francês com a impossibilidade de interrupção da prestação do serviço público por parte do concessionário, salvo nos casos legalmente previstos e constantes do contrato de concessão.

Há na doutrina especializada brasileira a respeito desses dois princípios quem entenda como Guimarães (2012, pp. 49-52) que:

A continuidade é o termômetro da prestação normal, consubstanciada no repúdio a descontinuidade dos modelos de atendimento uniforme, sob todos os ângulos que se possam configurar interrupção ou não do serviço. Conquanto a regularidade também possa ser aferida com base nas normas que a estabelecem, a continuidade é a própria medida aferidora de qualidade e satisfação.

A continuidade dos serviços é tema de cuidado da própria Constituição Federal de 1988 quando autoriza, no artigo 241, a gestão associada dos entes da Federação, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação que tenham por fim também – mas não apenas – evitar a descontinuidade de serviços transferidos.

O **princípio da Eficiência**, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal ao lado dos Princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, como de observância obrigatória pela Administração pública em todas as esferas de poder, encontra-se explícito na Lei de Concessões no parágrafo único do artigo 6º. como condição da prestação de serviço adequado, inerente a toda concessão e permissão de serviço público.

Por este princípio, vê-se a administração pública compelida a exercer seu múnus público voltada à obtenção dos resultados almejados, pelo menor custo, da maneira mais rápida e da melhor forma. “A eficiência é como que um dever positivo de lealdade e que, em lá parte das vezes, será alcançada

em concomitância com o princípio da atualidade, porque o meio eficiente é, geralmente, um componente da modernidade e vice-versa” (GUIMARÃES, 2012, p. 54).

A própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), implicitamente já lhe contemplava ao dispor no artigo 175, IV a obrigação do Poder Público de prestar o serviço diretamente ou mediante concessão e mantê-lo de forma adequada. É de se concluir, pois, que há um liame indissociável entre eficiência e serviço adequado, podendo-se até, por ilação, imaginar essa relação como de causa e efeito respectivamente. No que se refere à modicidade de tarifa, para Carvalho Filho (2016, p. 354):

Significa por esse princípio, que os serviços devem ser remunerados a preços módicos, devendo o Poder Público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que por dificuldades financeira, não seja ele alijado do universo de beneficiário do serviço.

É tão importante a modicidade para adequação dentre a prestação do serviço e sua remuneração que, em certas oportunidades, o Poder Público oferece subsídio para seu custo ou admite apoio financeiro por outras fontes de renda, como ocorre nas concessões e permissões, conforme disposto no artigo 11 da Lei de Concessões. Evidentemente não se trata de subvenções aleatórias, mas, sim, de fontes de sustentação para tornar mais módico o preço do serviço em benefício dos usuários.

Na qualidade de condição da prestação de um serviço adequado, a modicidade tarifária diz respeito diretamente à capacidade de pagamento do usuário pelo serviço público que lhe é oferecido. Sabe-se que a tarifa é a contraprestação ao operador privado concessionário, pelo serviço público que presta em nome do poder público que é titular.

Há ainda, no corpo da norma sob comento, ao lado aos princípios, antes citados, condições expressas na lei que definem o que deve ser entendido para que a prestação do serviço público se dê de forma adequada. A atualidade, como condição da prestação de serviço adequado, que igualmente retrata Princípio de direito administrativo consagrado e voltado aos serviços públicos, e encontra-se definida, no art. 6, nos seguintes termos:

Parágrafo 2º. A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Parágrafo 3º. Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I – motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e
- II – por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

O Princípio da generalidade por sua vez, consiste em uma das condições do serviço adequado consagrada nos princípios da universalidade e impessoalidade, e como tal é tratada, e é definida por Carvalho Filho (2016, p. 349) como “este princípio significa, de um lado, que os serviços públicos devem ser prestados com a maior amplitude possível, devendo beneficiar o maior número possível de indivíduos”. E prossegue o citado Professor:

É preciso dar relevo também ao outro sentido, que é o de serem eles prestados sem discriminação entre os beneficiários, quando tenham estes as mesmas condições técnicas e jurídicas para a fruição. Cuida-se da aplicação do princípio da isonomia ou, mais especificamente, da impessoalidade (art. 37 da CF/88) OP.CIT. Diógenes Gasparini. Alguns autores denominam esse modelo de princípio da igualdade dos usuários, realçando, portanto, a necessidade de não haver preferências arbitrárias (CARVALHO FILHO, 2016, p. 349).

No que se refere ao Princípio da Universalidade e aos direitos a ela ligados, afirma Freire (2014, p. 419), que:

A universalidade confere ao usuário o direito à prestação material que preenche o conteúdo do serviço público. Trata-se do acesso ao serviço público. A universalidade formal pressupõe um serviço público já criado e organizado. Nessa situação, o usuário que preencher os requisitos previstos nas normas legais e administrativas terá o direito a receber a prestação material. Como decorrência disso, ele terá o direito de ser tratado de modo isonômico (grifos no original) em relação aos demais usuários, não cabendo discriminações injustificadas. A segunda hipótese – ligada à universalidade material – é aquela em que o serviço público está sendo prestado (e que também pressupõe sua criação e sua organização), embora ele não tenha o alcance exigido pela ordem jurídica. Aqui o serviço público não atende a todos que dele necessitam. Nessa hipótese os usuários terão sempre um direito de acesso (grifos no original) aos serviços públicos ligados ao conteúdo mínimo dos direitos sociais.

Por fim, o princípio da Cortesia na prestação do serviço público enquanto condição da prestação de serviço adequado, guarda intrínseca relação com o respeito ao usuário enquanto destinatário do serviço público prestado pelo concessionário por delegação do poder público e remunerado pela tarifa. Trata-se a cortesia ainda, da prestação de um serviço público regular, pontual, seguro, contínuo e confortável e dessa forma atendendo plenamente aos usuários, conforme dispõe o caput do artigo 6º. da Lei de Concessões e que constitui na essência a definição de serviço adequado na forma da lei.

2.4.3 Princípios e Condições Legais do Serviço Adequado nos Transportes Públicos De Passageiros

Destaque-se por oportuno, o disposto na Lei Federal nº 10.233, de 05 de junho de 2001 (BRASIL, 2001b), que dispõe sobre a reestruturação dos transportes e cria o Conselho Nacional e Agências Reguladoras do setor. Neste diploma legal há, explicitamente, a eficiência como princípio norteador em vários dispositivos, tais como cita o antes referido professor, por exemplo, às quais denomina eficiência operacional (artigo 4º. Parágrafo 2º.), eficiência prestacional (artigo 11, IV), eficiência da mobilidade (artigo 20, II “a”), eficiência da fiscalização, eficiência da exploração e prestação (artigo 28,I), eficiência gerencial de programas e projetos e eficiência funcional orgânica (GUIMARÃES, 2012).

Convém destacar as disposições do artigo 20, II, “a”, do diploma legal em referência, ao qual nos comentários antes referidos, que GUIMARÃES (2012) ao atribuir como eficiência da fiscalização, da exploração e prestação, expôs dentre os objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário, quando do exercício da fiscalização a observância expressa ao cumprimento das condições do serviço adequado, conforme se vê no dispositivo citado a seguir transcrito:

Art. 20 São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

...

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas.

A preocupação com a eficiência no que se refere aos transportes públicos, data de tempos bem anteriores ao advento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998), que elevou ao patamar constitucional de forma expressa o princípio da Eficiência agregando-o aos já existentes princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, constantes do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

É de se concluir pois, que a legislação evidenciou a necessidade de se assegurar a qualidade e regularidade da prestação do serviço público, enquanto direito do usuário, seu destinatário. Entretanto, para que seja atendido tal intento através da concessão ou permissão da prestação de serviços públicos, a relação jurídica que se estabelece entre o Poder Público concedente e os particulares prestadores desse serviço, se dá através da celebração de contratos administrativos, cujas cláusulas e condições preestabelecidas, devem refletir a preservação dos direitos e deveres das partes contratantes, com ênfase, no entanto, para a sua submissão ao regime jurídico de Direito Público.

Segundo Justen Filho (2003a), o conceito de serviço adequado é indeterminado, a ser especificado por ocasião de sua aplicação, o que se fará em face das circunstâncias. Essa indeterminação deriva não apenas da amplitude do conceito em si mesmo, mas da variação das circunstâncias do mundo social.

É o que se pode depreender da leitura do antes citado artigo 6º. Parágrafo Único da Lei de Concessões (BRASIL, 1988), segundo o qual o serviço adequado constitui pressuposto de toda prestação de serviço público por concessão e por destinar-se ao pleno atendimento aos usuários, deve satisfazer as condições expressas de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Justen Filho (2003^a, p.301) afirma que o serviço adequado é o fim a que se orienta a Concessão. Em suas palavras, “a expressão foi consagrada legislativamente no artigo 6º. da Lei nº 8.987 e pode ser generalizada para indicar o atributo essencial que se exige dos serviços públicos (prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente por via de concessão)”. Ao atribuir como condição de toda permissão ou concessão a prestação de serviço adequado e, portanto, aquele que deverá atender plenamente à satisfação do interesse público, segundo Souto (2004, p. 228):

[...] o regulamento, a norma regulatória, o edital de licitação e o contrato de concessão ou permissão também podem (e devem), definir as condições de prestação do serviço adequado, que, aliás, situa-se no âmbito das prerrogativas da administração em função da mutabilidade do interesse público.

Assim, o conceito de serviço adequado constante da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) contempla o atendimento das necessidades dos destinatários do serviço público oferecido pelo poder público, quer seja por ele mesmo prestado, quer seja prestado por delegatários sob seu comando e fiscalização.

Contém de forma expressa princípios gerais da administração pública e especificamente voltados aos serviços públicos, conforme prescreve a Lei de Concessões em seu artigo 1º.: as concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Constituindo consequência lógica do processo licitatório de escolha do delegatário privado da prestação do serviço público de transporte, o contrato de concessão, indispensável na forma da lei como acima transcrito, deve conter as condições da prestação do serviço em cláusulas às quais se vinculam as partes.

A própria Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) dedica capítulo próprio ao contrato de concessão, dispondo em seu artigo 23 e incisos quais as suas cláusulas essenciais, nas quais ficam estabelecidas as regras que regerão a prestação do serviço público como condições de sua prestação adequada, atribuindo direitos e deveres aos concessionários, ao poder público e aos usuários, assim como sanções à sua inobservância.

2.4.4 Componentes Contratuais do Serviço Adequado

O contrato de concessão deve conter, necessariamente, a definição dos componentes do serviço adequado, que norteará as condições e os parâmetros para o monitoramento da prestação do serviço delegado por parte do poder público concedente e conseqüentemente na aferição da qualidade do desempenho do concessionário. Segundo Marçal Justen Filho (2003 a, p. 317),

O instrumento contratual deverá prever instrumentos jurídicos de avaliação da qualidade do serviço prestado. A natureza desses indicadores variará segundo a natureza do serviço. Pretende-se não apenas confirmar o dever de o concessionário prestar serviço adequado, mas, também, estabelecer critérios objetivos de controle de sua conduta." E prossegue: "A

existência de indicadores que permitam a avaliação objetiva é fundamental por inúmeros motivos. Em primeiro lugar, porque permite fiscalização preventiva, reduzindo o risco de danos. O poder concedente, o concessionário e os usuários poderão determinar, inclusive, a potencialidade de ocorrências danosas. Depois, haverá objetivação dos poderes estatais de fiscalização do concessionário. A verificação da desconformidade entre a atuação do concessionário e os parâmetros de qualidade do serviço, imporá o dever de o poder concedente adotar as providências necessárias, inclusive promovendo a extinção da concessão por caducidade.

O conceito, parâmetros, escopo legal e arcabouço normativo relativo ao Serviço Adequado, trazidos à colação neste Capítulo, o inserem como essencial no contexto da prestação do serviço público por concessão, em especial o transporte público coletivo de passageiros. Para Carvalho Filho (2016, p. 423)

O alvo mais importante da concessão, é, de fato, a prestação de serviço adequado. A matéria não é apenas legal, tem referência constitucional. Com efeito, ao prever a lei disciplinadora do regime de concessões e permissões, a Lei Maior impôs expressamente que deveria ela dispor sobre a obrigação de manter serviço adequado.

Tratando-se o contrato de concessão da formalização decorrente da relação que se estabelece entre o Poder Público, o Concessionário e os Usuários como seus destinatários, as cláusulas contratuais que têm caráter essencial, deverão estabelecer a forma de sua prestação de modo a contemplarem o atendimento às condições do serviço adequado na definição legal e de conformidade com o disposto no artigo 23, incisos I a XI.

Ainda encontra referência direta nas cláusulas que tratam dos direitos, garantias e obrigações do poder concedente na medida em que a própria Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), lhe atribui a incumbência de regulamentar e fiscalizar a prestação do serviço, buscando garantir a regularidade e a continuidade do serviços e reflete diretamente na atualidade e generalidade quando dispõe sobre a necessidade de previsão de futura alteração e expansão do serviço, modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações.

Sendo o serviço adequado por definição legal, aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas, a noção de serviço adequado se reflete nas suas cláusulas essenciais, sobretudo quando dispõe sobre o modo, forma e condições de prestação do serviço e os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço.

Assim, forçoso concluir que as cláusulas essenciais e, por conseguinte, obrigatórias do contrato de concessão, refletem os atributos voltados à prestação do serviço público adequado e norteiam o poder concedente na avaliação da qualidade do desempenho dessa prestação por parte dos concessionários, ao executar o monitoramento do contrato de concessão, conforme se verá adiante.

Como visto, o contrato de concessão estabelece entre as partes no vínculo que produz, direitos e obrigações recíprocos, dentro da competência de cada uma. Dentre as inúmeras funções administrativas que competem ao poder público, encontram-se as dimensões do serviço público, a serem desempenhadas através da criação, da organização e da sua prestação.

O quadro conceitual e normativo relacionado aos serviços públicos no Brasil comentado neste capítulo, denota uma forte carga principiológica que ampara e baliza a sua prestação e dessa forma, tem-se que a prestação de serviços públicos por terceiros delegatários, rege-se normativamente por seus regulamentos vigentes e ampara-se na estrutura principiológica presente no ordenamento jurídico brasileiro, onde sua inobservância pode gerar consequências severas para a administração pública e para os concessionários.

A partir da norma máxima brasileira – a Constituição Federal – (BRASIL, 1988), que seguiu a definição de serviço público e de serviço adequado das Cartas Constitucionais de 1934 e 1967 anteriormente outorgadas, as normas infraconstitucionais regulamentadoras de seus dispositivos, dotaram a administração pública brasileira de um arcabouço jurídico-normativo robusto e consistente.

Entretanto, mesmo sendo o serviço público uma utilidade que satisfaz necessidades coletivas de incumbência Estatal, delegável, esse amplo e complexo conjunto de normas embora vigentes, não têm ao longo do tempo sido suficientemente eficazes para que os serviços públicos fossem prestados segundo as condições expressas na lei.

Para tanto, com vistas a buscar as razões que tornaram ao longo do tempo a norma ineficaz que constitui um dos objetivos do presente estudo, necessário um apresentação do instituto da

concessão de serviços públicos e uma breve retrospectiva histórica da arqueologia da ideia licitatória prévia à concessão da prestação do serviço público de titularidade do Estado e do próprio contrato de concessão, conforme se verá no capítulo seguinte.

3 CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Este capítulo será dedicado ao instituto das concessões de serviços públicos, a partir de seu retrospecto histórico no Brasil com ênfase no arcabouço jurídico-normativo que lhe define e regula.

3.1 ARQUEOLOGIA DA IDEIA LICITATÓRIA E DA CONTRATUALIZAÇÃO DAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O regime constitucionalmente estabelecido para a prestação de serviços públicos como visto anteriormente, é de direito público, mediante delegação, permanecendo o Poder Público com a titularidade de tais serviços. Nesse sentido, segundo Freire (2014, p. 426),

a concessão é uma forma de gestão indireta de serviços públicos e constitui forma de descentralização administrativa, em que a decisão de conceder um serviço público segue a mesma lógica da descentralização de qualquer atividade administrativa. O Poder Público somente poderá conceder um serviço público se esta via se mostrar – a partir de dados técnicos – como a **melhor alternativa** (grifos no texto original) para a prestação de um serviço público adequado e que contribua para a **universalidade do serviço**.

Tendo a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelecido textualmente – artigo 175, *caput* – que o objeto da concessão é a prestação do serviço público, o Poder Público ao delegar a terceiro essa missão, lhes incumbe da mesma forma do exercício de algumas competências de natureza pública com vistas ao atendimento ao interesse público.

Traçando uma retrospectiva do instituto das concessões no Brasil e sua contratualização, pode-se inferir que os contratos de concessão foram sendo implementados a partir de meados do século XIX, posteriormente, na década de 30 evoluindo até a década de 90 com a edição da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Lei de Concessões - (BRASIL, 1995a), que dispõe sobre o regime de Concessões e permissão da prestação de serviços públicos e da Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995 (BRASIL, 1995b), que estabelece normas para suas outorgas e prorrogações, já no século XX.

Do ponto de vista histórico, essas leis são produtos de uma inversão da tendência desenvolvida a partir da década de 1930, da intervenção direta do Estado no domínio econômico. Assim é que

foram editadas as leis antes referidas e os regulamentos próprios voltados à delegação da prestação dos serviços públicos, mediante contratos de concessão, sob diversas justificativas, tais como:

Nesse sentido, refletem a intenção de transferir para a iniciativa privada o investimento e a operação dos serviços públicos, com objetivos, entre outros, de (a) reduzir os compromissos de investimento direto do Estado em setores nos quais é viável a exploração pela iniciativa privada, (b) permitir a concentração do Estado no provimento de serviços que não geram retornos suficientes para interessar a iniciativa privada e na regulação e fiscalização dos serviços públicos cuja exploração se tenha transferido para a iniciativa privada. Além disso, (c) buscou-se utilizar os recursos obtidos com a alienação das estatais e outros bens públicos para abatimento da dívida pública. E, por fim, (d) pretendeu-se beneficiar a sociedade e o Estado com o aumento de eficiência trazida pela gestão privada dos serviços (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 38).

Ditos diplomas legais operaram algumas modificações significativas nas relações estabelecidas entre o poder público e os entes privados, que se desenvolveriam a longo prazo. Posteriormente à edição da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) denota-se que os contratos de concessão evoluíram e a partir dos anos 2000 e já no século XXI, mais expressivamente, com a introdução no ordenamento jurídico brasileiro das parcerias entre o Poder Público e os entes privados para a prestação de serviços públicos, foram instituídos novos formatos às concessões através de legislação própria, permanecendo vigente aquele instituto.

Tal fato se deu e no âmbito legal se concretizou com a edição em 30 de dezembro de 2004, da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 - Lei das Parcerias Público Privadas, (BRASIL, 2004) instituindo as normas gerais para licitação e contratação no âmbito da administração pública e as regras para a celebração dos contratos de concessão em seu formato específico.

É sabido que se trata de determinação constitucional expressa em seu artigo 175 a contratação da prestação de serviços públicos por concessão ou permissão, sempre mediante prévio processo de licitação. O disciplinamento das concessões de serviço público pela Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), a partir de sua edição em 13 de fevereiro de 1995, não obstante as especificidades de que se reveste a sua outorga, envolvem maiores especialidades do que as demais contratações efetuadas pela administração pública, no entanto, os princípios e regras acerca dos processos licitatórios são aplicados de forma distinta.

Destaque-se, entretanto, que a concessão de serviço público consiste numa solução regulatória de atividade que embora orientada a satisfação de necessidades coletivas, apresenta natureza econômica e será exercitado por um particular (JUSTEN FILHO, 2003b). Assim sendo, é imperioso que a concessão faça parte de uma política pública a ser implementada pelo poder concedente, sobretudo por conter natureza regulatória, ao delegar ao particular a prestação de um serviço público que lhe compete originariamente, estabelecendo condições de sua prestação e as regras para tal e sobre a qual detém legalmente o encargo de fiscalizar, conforme disposto no artigo 29, inciso I da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a).

Dita necessidade, reveste-se de relevância porque a delegação de um serviço público a particulares acarreta consequências políticas, econômicas e jurídicas. Tais consequências se dão pelo fato de que ao delegar tais serviços o Poder Público reduz a sua atuação direta e renuncia ao exercício de uma atividade privativa de sua competência, sem, contudo, perder a sua titularidade.

Em virtude desse aspecto e por outros não menos relevantes, é que ao decidir delegar a prestação do serviço público a quem incumbe originariamente deve o poder público estabelecer as regras que deverão nortear tal delegação, e que deverão estar contidas no procedimento licitatório e expressas no edital de licitação para seleção do concessionário, valendo-se para tanto, das diretrizes contidas no artigo 14 e seguintes que compõem o Capítulo V da Lei de Concessões, a saber:

Art. 14 Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (BRASIL, 1995a).

Como se pode denotar do dispositivo legal supratranscrito, no Brasil, a concessão submete-se aos princípios fundamentais, consagrados na Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, sujeita-se aos valores nela consignados. Impende assim destacar, nesse diapasão, que por ser instrumento de delegação, a prestação de serviço público ao particular se afaste desses valores jurídicos constitucionais e não lhes deva observância, principalmente mas não apenas sob a perspectiva da garantia da qualidade do serviço público concedido e de sua universalidade, sobre o qual não perde a titularidade.

Como visto anteriormente, o artigo 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que incumbe ao Poder Público a prestação dos serviços públicos que pode prestá-los diretamente ou delegá-los a terceiro sob permissão ou concessão. Entretanto, apesar de não definida legalmente, no Brasil, no século XIX a concessão de serviços públicos já era praticada. De acordo com Justen Filho (2003b, p. 118),

Com efeito, incluem-se sempre na definição de concessão as hipóteses em que o Estado paga um preço em contrapartida das obras realizadas, desde que esse preço não elimine o risco inerente à exploração. Ao precisar que o direito de exploração pode ser acompanhado do pagamento de um preço, a diversas empreitadas indica que a remuneração do concessionário deve provir da exploração.

3.2 O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COMO DETERMINANTES NA PRESTAÇÃO DE UM SERVIÇO ADEQUADO NA FORMA DA LEI

No caso das licitações para a concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros, o que se pode denotar, é a retomada pelo Estado do controle e da fiscalização da prestação desses serviços públicos delegados aos operadores privados. A promoção de licitação pública para delegação desses serviços públicos de caráter essencial, dessa forma constitucionalmente considerado, significa um progresso no reconhecimento do processo licitatório como elemento-chave diante do conceito de serviço público adequado.

No entanto, a igualdade dos cidadãos na fruição do direito ao serviço público de qualidade, dentro do seu conceito mais amplo no quadro vigente, ainda não se encontra plenamente atendida, sobretudo para as camadas sociais de menor poder aquisitivo, cujo acesso ao transporte público ainda não lhes é possibilitado nessas condições. Tal realidade agride frontalmente o princípio constitucional da Igualdade, além da generalidade como condição explícita de atendimento pleno aos usuários na prestação de um serviço público adequado na forma da lei.

Dentro do conceito de serviço público quer de forma ampla ou restrita, no tratamento constitucional ao mesmo dedicado e no disciplinamento normativo existente, referenciados no capítulo dois desta

tese, além do aparato legislativo vigente no ordenamento jurídico brasileiro, na prática, não estão sendo suficientes para que os serviços públicos sejam prestados de forma adequada.

Notadamente no que se refere ao transporte público de passageiros, não obstante as licitações já promovidas para seleção de operadores para a prestação serviço por concessão, denota-se claramente que apesar de seu caráter de essencialidade e sua inserção dentre os direitos sociais de todos os cidadãos, não se dá adequadamente na realidade atual. Por essa razão faz-se premente uma avaliação do quadro atual dos transportes públicos em face da estrutura normativa vigente, das necessidades e dos pleitos dos prestadores do serviço e dos usuários.

É sabido que com a licitação estabelecem-se as regras do relacionamento entre os atores envolvidos na prestação do serviço público bem como as funções básicas do poder concedente para que assegure os direitos dos usuários, com vistas a fazer valer os princípios constitucionais e o interesse público. Além do mais, as licitações, segundo Orrico Filho *et al.*, (1996), podem ainda desempenhar um papel regulador, substituindo a auto-regulação impossível no mercado de transporte urbano, e de estímulo à eficiência, introduzindo a competição no setor.

Através da utilização de processos licitatórios pode-se forçar as empresas operadoras a adotarem estratégias de redução de custos e de aumento de qualidade de serviços, com repasse desses ganhos para a sociedade, dado à ameaça de entrada de uma possível empresa mais eficiente no mercado. No entanto, nem sempre é possível em função das interfaces existentes e da conjugação de interesses privados e tutelados pelo regime econômico, pelo quadro político e pelo contexto histórico-normativo vivenciado, que acabam por entravar o poder público no pleno exercício de sua função fiscalizadora e reguladora.

Como visto anteriormente, o instituto a concessão não detém a prerrogativa de modificar o regime jurídico da prestação de serviço público e, portanto, o poder público concedente continua titular do serviço público concedido, o que torna o particular apenas o seu prestador, jamais podendo ser considerando seu “proprietário”. Justen Filho (2003b) esclarece que:

O Estado não está renunciando ao poder de prestar o serviço, nem abre mão do poder de disciplinar as condições de sua prestação. O concessionário atua perante terceiros como

se fosse o próprio Estado. Justifica-se, desse modo, o poder-dever de o Estado retomar os serviços concedidos, a qualquer tempo e independentemente do prazo previsto para a concessão, sempre que o interesse público o exigir. Pela mesma via se justifica o poder do Estado intervir nas atividades de prestação de serviço ou de modificar as regras relativas à sua prestação. Até se poderiam imaginar certos serviços que, disciplinados como públicos durante um certo período, passassem posteriormente à exclusiva órbita privada. A hipótese é excepcional, dependendo de modificações estruturais na ordem política e jurídica. Se e quando ocorresse, o serviço deixaria de ser público e seria desempenhável pelos particulares, dentro dos postulados da livre iniciativa.

Ao se tratar, contudo, do instituto da licitação pública como precedente obrigatório à celebração do contrato administrativo de concessão de serviço público, à luz dos conceitos citados, denota-se que a intenção do legislador é adequar a prestação dos serviços públicos ao seu conceito, para tanto, estabelecendo os regramentos da relação que se estabelecerá na concessão, nas cláusulas dos indispensáveis contratos, conforme dispõe o artigo 1º. da Lei de Concessões (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a relação entre o poder concedente e o concessionário demonstrou nitidamente a necessidade de um marco regulatório que estabelecesse as regras dessa relação, conforme determinou a própria Constituição Federal quando de sua promulgação em 1988. No entanto, essa delegação de atribuições administrativas voltadas aos usuários do serviço público na qualidade de destinatários, se faz mediante a fixação de condições, limites, direitos e deveres, representadas nas cláusulas dos contratos os quais se constituem indispensáveis de acordo com o disposto no artigo 1º. da Lei de Concessões (BRASIL, 1988).

Di Pietro (2005, p.242) afirma que a concessão de serviço público é

O contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

Interessa apresentar nesse estudo, o que Di Pietro (2005, p.93) intitula “duas ideias antitéticas no contrato de concessão de serviço público”,

Os autores franceses George Vedel e Pierre Delvolvé (1984:1139) realçam um dado que é fundamental para o entendimento de vários aspectos da concessão de serviços públicos. Observam eles que “a concessão de serviço público se constrói sobre duas ideias antitéticas, cujo equilíbrio constitui toda a teoria do contrato de concessão: trata-se de um lado, de um serviço público (sic) que deve funcionar no interesse geral e sob a autoridade

da Administração e de outro lado, de uma empresa capitalista que comporta, no pensamento daquele que está a sua testa, o máximo de proveito possível. [...]

Do duplo aspecto da concessão de serviço público decorrem várias consequências:

Do primeiro aspecto, ou seja do fato de a concessão ter por objeto a execução de um serviço público, resultam a) a já assinalada existência de cláusulas regulamentares no contrato; b) a outorga de prerrogativas públicas ao concessionário; c) a sujeição do concessionário aos princípios inerentes à prestação de serviços públicos: continuidade, mutabilidade, igualdade dos usuários; d) o reconhecimento de poderes à Administração concedente, como encampação, intervenção, uso compulsório de recursos humanos e materiais da empresa concessionária, poder de direção e controle sobre a execução do serviço, poder de aplicar sanções e decretar a caducidade; e) a reversão de bens da concessionária para o poder concedente, ao término da concessão; f) a natureza pública dos bens da concessionária afetados à prestação do serviço; g) a responsabilidade civil regida por normas publicísticas; e h) os efeitos trilaterais da concessão de serviço público: sobre o poder concedente, o concessionário e os usuários.

Do segundo aspecto, ou seja, do fato de ser a concessionária uma empresa capitalista que visa ao lucro resulta a natureza contratual da concessão de serviço público e o direito do concessionário à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Assim sendo, (...) esse aspecto contratual não afasta o fato de que a concessão é uma forma de prestação de serviço público; em consequência, tudo o que diz respeito à organização do serviço é fixado unilateralmente pelo Poder Público e pode ser alterado também unilateralmente para adaptação às necessidades impostas em benefício do interesse público.

Trata-se, nesse caso, do exercício pelo poder público concedente da prerrogativa regulamentar da concessão, mediante a qual se dá a gestão do serviço público cuja prestação foi concedida ao particular, e que estão expressas no próprio contrato, ao dispor sobre o objeto e o seu detalhamento, a forma de sua execução, os direitos e obrigações das partes contratantes, sanções, prazo de vigência, direitos dos usuários, dentre outras cláusulas e condições essenciais constantes dos contratos, na forma como dispõe o artigo 23 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995).

Vê-se que o intuito lucrativo constitui objetivo mediato do concessionário da mesma forma em que a satisfação dos interesses coletivos constitui a finalidade indireta do Estado e da comunidade. Na conjugação desses objetivos, pode-se denotar que o objetivo direto e imediato de todas as partes a prestação de serviços públicos satisfatórios atendendo ao interesse privado e ao interesse público.

Nesse sentido, o concessionário não pretende pura e simplesmente receber uma delegação de prestação de serviço público. Essa prestação é pressuposta do exercício das atividades que lhe

competem. Da mesma forma, tampouco o poder concedente visa a obter certas prestações materiais executadas pelo concessionário. Para Justen Filho (2003b),

Como se observa, a concessão representa a conjugação de princípios e regimes jurídicos de direito público e privado. Busca-se captar recursos privados para desenvolvimento de serviços públicos, evitando, porém, a desnaturação do serviço público. O regime jurídico próprio de direito público impede que o particular administre o serviço como se fosse titular de empreendimento privado. Os limites do interesse público constroem a liberdade do concessionário, cuja atividade tem nítida natureza funcional. Percebe-se que “todos buscam é produzir o funcionamento de um serviço público, de modo eficiente, satisfatório e lucrativo”.

3.3 O CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E SEU PERFIL ASSOCIATIVO

O contrato de concessão é o instrumento jurídico que formaliza a relação que se estabelece entre o concessionário e o poder concedente após seleção prévia através de processo licitatório. Como tal, trata-se de um “ato jurídico bilateral” que produz efeitos entre as partes celebrantes e relativamente a terceiros que são os usuários do serviço público concedido (GUIMARÃES, 2014).

Justen Filho (2003 a, p.63) destaca o que denomina de “natureza associativa da concessão”, afirmando que a prestação de serviço público adequado e satisfatório se configura como um objetivo comum, compartilhado pelo Estado, pela Sociedade Civil e pelo concessionário. O contrato de concessão apresenta natureza organizacional, por meio do qual se institui uma estrutura de bens e um conjunto de pessoas visando ao desempenho de atividade de interesse comum das partes.

Trata-se, portanto, de um contrato plurilateral, de cunho associativo, também em relação ao concessionário, o qual como empresário privado, busca nesta relação a auferição de lucro. Entretanto, tal assertiva não exclui a natureza associativa da concessão. A propósito, no que se refere à sua natureza jurídica, esclarece Justen Filho (2003^a, p.74) que:

A concessão é instrumento de realização do interesse público, transcendente ao interesse econômico do concessionário. Não significa que o concessionário não busque o lucro, mas quer dizer que sua atividade se sujeita a limites não aplicáveis aos empreendimentos exclusivamente privados. Dentro desses limites, o concessionário deverá atuar com o máximo de eficiência para obter resultados satisfatórios que lhe permitam sobreviver e

obter lucro. Ademais, em caso de frustração da atividade, o particular deverá arcar com os prejuízos.

Nesse contexto, merece destaque a segurança jurídica advinda da relação contratual estabelecida para a concessão do serviço público. A segurança jurídica é um princípio constitucional implícito no artigo 5º. Inciso XXXVI da Constituição Federal, segundo o qual: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Entretanto, esse princípio socorre apenas situações jurídicas legalmente constituídas, consubstanciadas em uma relação contratual firmada e formalizada nos termos legalmente prescritos. Por esse princípio, assegura-se na forma da lei, que são nulos de pleno direito e sem nenhum efeito os ajustes verbais firmados com o Poder Público (BRASIL, 1993).

Até mesmo a jurisprudência brasileira tem se posicionado pela inexistência de direitos decorrentes de prestações de serviços de transporte sem contrato, apenas por intermédio de instrumentos de permissões, julgando improcedentes ações que pleiteiam direitos supostamente adquiridos em decorrência dessa relação, apontando como infração à segurança jurídica necessária à relação.

Decerto que o contrato de concessão firmado poderá influenciar sobremaneira no êxito ou no fracasso da prestação do serviço pelo particular e que repercutirá no atendimento ao interesse público coletivo que envolve. Seu cumprimento, por conseguinte, resultará da aplicação das cláusulas contratuais previamente ajustadas que devem contemplar todos os aspectos necessários à solução das ocorrências que sejam previsíveis quando da sua celebração. No Brasil, o regime contratual das concessões de serviços públicos a partir do século passado foi se modificando, face à implementação do sistema de tarifas como forma de remuneração, marcando o aparecimento do regime eminentemente público dessas contratações.

A delegação da prestação do serviço público, mediante contrato de concessão, em decorrência de prévio processo licitatório na forma da lei, é temporal e sob permanente monitoramento de sua prestação por parte do poder concedente. Para tanto, o contrato de concessão da prestação de serviço público tem características próprias e peculiaridades que são expressas em suas cláusulas essenciais, dispostas no artigo 23 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a).

3.3.1 Definição, características e peculiaridades do contrato de concessão

Para Souto (2004,p.13),

A concessão identifica-se por ser um contrato administrativo que contém uma delegação estatal, atendendo a razões devidamente justificadas de oportunidade e conveniência, feita a concessionário que, comprovadamente capacitado para desempenhar tal serviço, executá-lo-á sob as condições legais, regulamentares e contratuais. O serviço continua sendo público, apesar da transferência da execução; daí porque é facultado ao Poder Concedente retomar o serviço se se verificarem as hipóteses que ensejem a extinção do contrato, sempre e indiscutivelmente para atingir o interesse público.

Aspecto relevante que caracteriza e particulariza o contrato de concessão de serviços públicos diz respeito à presença do interesse público a tutelar, norteando a relação jurídica que se estabelece entre as partes envolvidas. Nesse sentido, Moor (2002,p.17) aponta que

Em matéria contratual, uma tendência que também nos contratos públicos se acentua está relacionada com a valorização da pessoa humana, operando verdadeira “repersonalização” do contrato, influenciada na atualidade com a incidência também do Código de Defesa do Consumidor na esfera da prestação dos serviços públicos, além da influência do Estado Democrático de Direito e da sociedade de massas como indicadores de novos rumos e medidas capazes de ensejar transformações e melhorias na adequação do serviço e consequente acesso do usuário ao mesmo.

Segundo Escola (1979:70-71), *apud*, Di Pietro (2005, p.111),

Uma das características do contrato de concessão de serviço público é a de produzir efeitos trilaterais: embora celebrado apenas entre poder concedente e concessionário, os seus efeitos alcançam terceiros estranhos à celebração do ajuste e que são os usuários do serviço concedido.

Com efeito, quer por força das normas regulamentares da concessão, quer por força das cláusulas contratuais, o usuário assume direitos e obrigações perante as partes. Segundo alguns, ele mantém uma relação contratual com o concessionário, por meio de um contrato de adesão; para outros, uma vez iniciada a execução do serviço, o usuário assume uma situação estatutária, porque ele passa a submeter-se às normas regulamentadoras do serviço, independentemente de qualquer relação contratual; para outros, finalmente, o usuário ora participa da relação por meio de um contrato de adesão, ora participa de uma situação estatutária.

Muito clara e precisa é a lição de Héctor Jorge Escola: “A situação do usuário, nos serviços públicos concedidos, é idêntica à que lhe cabe quando o serviço é prestado diretamente pela administração: é o beneficiário, é o destinatário do serviço público, e como tal não é parte na relação contratual concedente-concessionário, mas sobre ele repercutem os efeitos do contrato celebrado, que se estendem em relação a ele. De tal modo, a situação do usuário não é senão uma situação jurídica objetiva, que se origina no fato mesmo da

utilização do serviço público. São indiferentes – estando sempre no campo dos serviços públicos *uti singuli* – as modalidades que ofereça o serviço e as formas adotadas para sua prestação. Só o fato de sua utilização é que dá lugar ao nascimento de relações entre o concessionário e o usuário; só dita utilização gera direitos e impõe obrigações”.

Destaque-se, portanto, que a situação de beneficiário e destinatário do serviço público torna o usuário um dos atores da relação que se estabelece entre o poder concedente e o concessionário no contrato de concessão. Denota-se de logo tal *status*, da leitura do caput do artigo 6º da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), segundo o qual: “toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato”. E no mesmo diploma legal, há capítulo especialmente dedicado aos usuários, dispondo sobre os seus direitos e obrigações, dentre os quais o direito a receber serviço adequado.

3.3.2 Imprescindibilidade legal atribuída ao contrato de concessão

Decorrencia natural do processo de licitação e indispensável na forma da lei – artigo 1º. *caput*, da Lei de Concessões para a concessão de serviço público, o contrato de concessão deve refletir expressamente as diretrizes traçadas no procedimento e como tal, determinar de forma objetiva, concisa, clara e consistente as regras que nortearão a relação estabelecida (BRASIL, 1995a). Tendo em vista a natureza jurídica contratual da concessão de serviço público, há que se considerar ainda que a Lei de Concessões atribuiu ao contrato a condição de indispensabilidade nos termos como dispõe em seu artigo 1º:

Art. 1º. As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Segundo a hermenêutica jurídica, é máxima do direito de que “na Lei não há palavras inúteis” e assim sendo, a indispensabilidade atribuída aos contratos como regentes das concessões de serviços públicos como tal deve ser considerada em sua literalidade. A qualidade de indispensável é atribuída a tudo aquilo de que não se pode prescindir, ou seja, não há possibilidade de haver algo sem sua presença. Isso porque de conformidade com a definição daquilo que é indispensável, tem-

se que se tratar do que é essencial e não pode deixar de existir naquela determinada situação especificamente.

Não se pode então duvidar pela leitura do dispositivo legal supratranscrito, de que a relação jurídica estabelecida tendo como objeto uma concessão ou permissão de serviços públicos há de ser formalizada mediante a celebração de um contrato, tendo capítulo próprio dedicado na Lei de Concessões (BRASIL, 1995a).

A relação que se estabelece em um contrato de concessão pressupõe como condição de sua validade, a existência das regras que nortearão as partes no exercício de suas prerrogativas e encargos, desde o regulamento próprio inerente à prestação do serviço público a ser concedido, o edital da licitação para a seleção do concessionário, contendo as condições em que o serviço deve ser prestado, as exigências de natureza técnica e especificidades, de forma a que fiquem devidamente explicitados o intuito de garantir a excelência dos serviços e a sua prestação de forma adequada conforme definição e os requisitos legais. Exemplificativamente, no que se refere à concessão de serviço de transporte público coletivo de passageiros, segundo Souto (2004, p.229),

O contrato de concessão do serviço de transporte coletivo de passageiros deverá ser firmado com pessoa jurídica que preencha entre outras exigências de natureza técnica, os requisitos indicados pelos órgãos competentes, em especial, de frota de ônibus que atenda às necessidades da linha, com a obrigação de renovação e atualização em número, capacidade de transporte e condições de tráfego, no prazo definido no instrumento, de modo a garantir a excelência dos serviços, sem prejuízo do equilíbrio econômico-financeiro garantido à concessionária, além da comprovação de disponibilidade de imóvel com instalações, equipamentos e pessoal necessário à prestação dos serviços, manutenção das condições normais de tráfego e garagem.

3.3.3 Condições de execução

A Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), dispõe sobre o contrato de concessão em capítulo específico, estabelecendo de forma explícita as suas cláusulas essenciais que determinam e estipulam as condições da prestação do serviço público concedido as quais devem fazer parte do instrumento contratual e acarretam a observância obrigatória por parte dos concessionários contratados. Para Justen Filho (2003b),

É inegável, porém, que o desempenho do serviço público sempre acabará comportando certa margem de liberdade para o concessionário. Deve existir minuciosa disciplina das condições de prestação do serviço, assim como estrita fiscalização por parte da entidade concedente. Ainda assim, será inevitável remanescerem espaços onde não haverá disciplina específica, que serão preenchidos através de decisões empresariais e da prevalência dos princípios de Direito Público que devem reger a relação. Por essa razão é que “a decisão empresarial que se incompatibilizar com a consecução do interesse público será inválida e comportará responsabilização do concessionário.

Antes, porém, convém ressaltar que o direcionamento que deve nortear toda a prestação de qualquer serviço de natureza pública como se sabe é o atendimento ao interesse público cuja supremacia é questão de relevante importância e constitui objetivo fundamental do Poder Público, a quem incumbe prestá-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, conforme disposto no artigo 175, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a fiscalizar a sua execução, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, na forma do artigo 174 do mesmo diploma legal supramencionado.

É de destacar que a própria definição de um serviço como público como visto no Capítulo 2 desta tese, contempla em seu bojo um interesse público e como tal reconhecido legalmente, de modo que todo instrumento legal em qualquer das esferas de poder deverá obrigatoriamente definir os padrões de eficiência com os quais será prestado.

O direito a um serviço adequado encontra-se igualmente assegurado no artigo 6º., inciso I da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), que, ao dispor dos direitos e obrigações dos usuários, lhes assegura o direito ao recebimento de serviço adequado. Dessa forma, a Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) ao regulamentar o artigo 175 da Constituição Federal, aponta a direção para a qual devem se voltar os contratos de concessão e estabelece a forma de fazê-lo, disciplinando as condições necessárias e as condutas a serem implementadas, na busca da prestação de um serviço adequado conforme define em seu artigo 6º nos seguintes termos:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

Parágrafo Primeiro - Serviço adequado é o que satisfaz as condições e regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (BRASIL, 1995a).

Considerando assim os termos do dispositivo legal supratranscrito, identifica-se de forma objetiva quais são os componentes contratuais do serviço adequado e que deverão estar contidos no contrato de concessão celebrado, com vistas à sua fiel observância pelas partes contratantes e que serão mensurados através do monitoramento e medição do desempenho do concessionário contratado.

Os componentes do serviço adequado representados pelas condições expressas no dispositivo legal sob comento representam nada mais do que Princípios jurídicos atinentes aos serviços públicos, conforme comentados e detalhados no capítulo anterior, que as tornam assim inafastáveis de serem consideradas tanto pelo poder Público concedente quanto pelos concessionários prestadores dos serviços concedidos. Encontram-se facilmente identificadas nas cláusulas essenciais do contrato de concessão adiante comentadas.

3.3.4 Cláusulas essenciais do contrato de concessão

Tendo em vista a natureza jurídica contratual de que se revestem as concessões de serviços públicos, conforme se pode verificar na forma pela qual são referenciadas na Constituição Federal, em seu artigo 175, I e na Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), nos artigos 1º., caput e 4º., os seus contratos contém peculiaridades relativas à relação que se estabelece entre o Poder Concedente, os Concessionários e os Usuários, que são representadas em suas cláusulas específicas tidas como essenciais porquanto “são consideradas como o termômetro dos direitos e obrigações dos pactuantes” (CARVALHO FILHO, 2016, p.415). Antes da edição da Lei no. 8.987/95, como diploma regulamentador das concessões e permissões de serviços públicos – Lei das Concessões (BRASIL, 1995a), citando Meirelles (1993, p.343),

Não havia, como regra, parâmetros fixados em lei para o delineamento das regras que deveriam vigorar quando da execução do serviço público. Por essa razão, algumas concessões foram outorgadas de forma prejudicial ao poder concedente e desproporcionalmente favorável ao concessionário, numa inaceitável linha de desvio de finalidade. O fato gerou advertência de especialistas para que o Estado-concedente reagisse contra essa inversão de valores, acautelando-se em novos contratos contra o sério gravame sobre o interesse público.

Assim é que a Lei de concessões (BRASIL, 1995a), preencheu tal lacuna e tratou em seu artigo 23, incisos I a XV, das cláusulas essenciais do contrato de concessão. Nesse contexto, Carvalho Filho (2016, p. 416) tece os seguintes comentários:

O elenco legal contém quinze cláusulas essenciais, mas pelo que representam, convenciamos agrupá-las em cinco categorias. A primeira consiste nas *cláusulas relativas ao serviço*, que são as que definem o modo, a forma e condições de prestação do serviço, bem como as que fixam os critérios de sua avaliação; as que indicam o objeto, a área e o prazo da concessão; e as que fixam o preço e os critérios de reajuste. A segunda categoria é das *cláusulas relativas aos direitos e obrigações*, ou seja, aquelas que definem os direitos e obrigações do concedente, do concessionário e dos usuários. Uma terceira categoria é a das *cláusulas de prestação de contas*, aquelas que impõem ao concessionário prestar contas ao concedente e que lhe exigem a publicação de demonstrações financeiras periódicas. A quarta consiste nas *cláusulas de fiscalização*, pelas quais o concedente acompanha a execução do serviço pelo concessionário e, quando for o caso aplica-lhe as devidas sanções. E a última, corresponde às *cláusulas relativas ao fim da concessão*, que são as que prevêm os casos de extinção, os bens reversíveis, o cálculo indenizatório, as condições de prorrogação do contrato e as que definem o foro para divergências contratuais.

No que diz respeito aos serviços, para fins de monitoramento, os contratos de concessão devem contemplar em suas cláusulas essenciais, na forma da Lei, os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros da qualidade dos serviços, conforme dispõe o inciso III do artigo 23 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), assim como os casos de extinção da concessão, segundo os quais: “Art. 23: São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (...) III – aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; (...) IX – os casos de extinção da concessão”.

A avaliação da qualidade dos serviços constitui encargo do poder concedente de conformidade com o artigo 29 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), o qual tem a incumbência legal de regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação, assim como, aplicar as penalidades decorrentes da sua inexecução, cabendo-lhe igualmente intervir na prestação do serviço e até mesmo extinguir a concessão nos casos legalmente previstos e de conformidade com as cláusulas contratuais.

A extinção antecipada do contrato de concessão por caducidade ocorrerá quando, de acordo com o artigo 38, Parágrafo 1º. Inciso I da Lei de Concessões, houver inadequação do serviço por parte do

concessionário, devidamente apurada através da constatação do não atendimento aos indicadores, critérios e parâmetros definidores da qualidade do serviço (BRASIL, 1995a). Dito dispositivo legal assim dispõe:

Art. 38 A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

Parágrafo 1º. A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I – o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço.

Assim sendo, o objeto de estudo da presente pesquisa, envolve cláusula essencial do contrato de concessão diretamente afeita a qualidade do serviço cuja prestação deve-se pautar pelos parâmetros que a definem para que seja considerado adequado na forma da lei.

3.3.5 A força cogente do contrato de concessão como garantia da prestação do serviço adequado

O contrato de concessão exerce sua força cogente relativamente às partes contratantes, quando ao contemplar no inciso III do artigo 23 a obrigatoriedade de que sejam determinados os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço e os casos de extinção da concessão, e atribui no seu artigo 29 como encargo do poder concedente a incumbência de intervir na prestação do serviço e extinguir a concessão nos casos previstos na lei e no contrato.

Destaque-se que, dentre as hipóteses de extinção da concessão, elencadas no artigo 35 deste diploma legal, encontra-se a caducidade, cuja declaração, de conformidade com o artigo 38 supratranscrito. Assim, resta claro que o contrato de concessão traduz as disposições legais vigentes diretamente às partes contratantes, tornando obrigatória a sua observância, eis que decorreram do próprio processo licitatório, ao divulgar no Edital as regras e condições em que iria ser celebrado, não cabendo às partes invocar o seu desconhecimento como razão para o descumprimento.

3.4 MONITORAMENTO DO CONTRATO DE CONCESSÃO

Nesta seção, serão trazidos à discussão os instrumentos de que dispõe o poder público, materializados nas normas vigentes para fazê-lo e as consequências no que se refere à avaliação da qualidade de desempenho das concessionárias como cláusula essencial do contrato de concessão.

3.4.1 Fiscalização e Gestão

O monitoramento do contrato de concessão, consiste no controle da qualidade da prestação do serviço público concedido e que é exercido pela administração pública de forma ampla, através da fiscalização da execução do serviço e se encontra explícito na Lei de Concessões, que assim dispõe em seu artigo 3º, *caput*, e no artigo 29, I:

Art. 3º. As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 29º. Incumbe ao poder concedente:

I – regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação.

Art. 30º. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo Único 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.

A fiscalização da prestação dos serviços objeto da concessão constitui um poder-dever do poder concedente que deve exercê-lo de forma plena, obrigatoriamente e é determinante nos contratos de concessão. Trata-se de uma espécie de ‘controle de qualidade’ da prestação dos serviços concedidos e, portanto, não cabe ao Poder Concedente qualquer discricionariedade quanto ao seu exercício. Segundo Justen Filho (2003^a, p.323),

A atividade de fiscalização é instrumental, no sentido de destinar-se a assegurar a continuidade e a eficiência da prestação do serviço pelo concessionário. A omissão de fiscalização é ato ilícito, independentemente da concretização de qualquer falha. Se o poder concedente omitir a fiscalização, estará infringindo a ordem jurídica.

Constata-se tratar a fiscalização do exercício de um múnus público, conforme expressa disposição legal que atribui tal incumbência ao poder público concedente conforme visto anteriormente no supra transcrito artigo 29, I da Lei de Concessões e por conseguinte, não constitui faculdade e sim, “um dever de adotar providências rotineiras, permanentes e contínuas de acompanhamento da atividade do concessionário”.

Da mesma forma, impende ressaltar que a fiscalização da prestação do serviço público concedido diante da relação que se estabelece no Contrato de Concessão, tem função acessória, uma vez que, por parte do poder concedente, se destina a cobrar a continuidade e assegurar assim, a eficiência da prestação do serviço pelo concessionário contratado. A respeito da fiscalização como encargo do Poder Concedente, Carvalho Filho (2016, p.421) coloca que “na medida em que o contrato de concessão implica a transferência a um particular de determinado serviço voltado para o público a Administração, logicamente, tem que se reservar um poder de controle não só desse serviço como do próprio concessionário”.

Não há propriamente forma especial para que o poder público exerça a fiscalização sobre os concessionários. No entanto, a fiscalização só pode ter eficácia se a Administração destinar órgão centralizado específico para esse controle, agindo com zelo e severidade em tudo quanto possa proteger a coletividade beneficiária do serviço.

O exercício da fiscalização deve ser de forma permanente e continuado, pleno e sistemático, valendo-se para tanto o poder público, de procedimentos, critérios, parâmetros predeterminados e de indicadores que podem ser expressos através de fórmulas e índices, estabelecidos nos instrumentos normativos regulamentadores e das cláusulas contidas nos contratos de concessão, seguindo a diretriz traçada no artigo 23, inciso III da Lei de Concessões, segundo o qual “são cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (...) III – aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço”.

Ratificando e corroborando com as disposições editalícias e, por conseguinte, conhecidas no processo licitatório para a escolha do prestador de serviço público e futuro concessionário, o contrato de concessão deverá dispor de maneira clara e concisa em suas cláusulas, detalhes relativos ao modo a forma e as condições da prestação do serviço público concedido. Dessa forma,

possibilita a constante, sistemática e essencial fiscalização da prestação do serviço por parte do poder concedente bem como por parte dos usuários, seus destinatários.

O próprio modelo de contrato administrativo de concessão, tal como definido no supratranscrito artigo 23, II da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), pressupõe o estabelecimento de metas e indicadores de resultado quanto ao modo de prestação do serviço. Costumeiramente chamados de ‘indicadores de serviço’ tais índices retratam níveis diferenciados para a mensuração da qualidade do serviço relativamente a segmentos diversos de avaliação. O contrato haverá de explicitar suficientemente todas as condições, metodologias, critérios e periodicidade para a aferição dos níveis de qualidade e sua incidência sobre a remuneração do concessionário (GUIMARÃES, 2014, p.300).

Com base nesses critérios, parâmetros e índices que informarão tal atividade por parte do poder público concedente, o exercício do poder-dever de fiscalização da prestação do serviço público concedido acarretará consequências contratuais da mesma forma previamente estabelecidas no contrato de concessão quer sob o aspecto operacional quer sob o aspecto financeiro da concessão.

3.4.2 Consequências Contratuais advindas do monitoramento do Contrato de Concessão

Como visto anteriormente, o monitoramento do contrato de concessão constitui encargo do poder público concedente no exercício de sua incumbência legal e deve ser perene, sistemática, ininterrupta e eficiente, com vistas a assegurar o cumprimento de seu objeto e ao atendimento pleno às condições da prestação do serviço de forma adequada.

A própria Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), instrui e aponta para a forma como deve ser exercido esse múnus pelo Poder Público. Determina o citado diploma de forma explícita, que sejam dispostos no próprio contrato de concessão em suas cláusulas essenciais, os procedimentos, critérios, parâmetros e indicadores que podem ser expressos através de fórmulas e índices, de acordo como estabelecido nos instrumentos normativos que os regulamentam e servirão para avaliar a qualidade do desempenho dos operadores, os quais, dentro da vigência do contrato de

concessão, servirão de instrumento do Poder Público no exercício do monitoramento que lhe incumbe na forma da lei e serão objeto de estudo mais detalhado no próximo capítulo desta tese.

4 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO

Este capítulo abordará a avaliação da qualidade de desempenho dos operadores do STPP/RMR e sua aplicabilidade prática.

4.1 DEFINIÇÃO DE QUALIDADE E DE DESEMPENHO E A EVOLUÇÃO DO SEU CONCEITO

Ao lado conceituação de desempenho, o conceito de qualidade, é igualmente importante nesse contexto, eis que determinará a medida do desempenho do operador privado e norteará juntamente com os demais indicadores, o processo de avaliação do concessionário do serviço público.

A qualidade, enquanto indicador de desempenho, constitui um dos critérios mais importantes e difíceis de medir, haja vista o alto grau de subjetividade de que se reveste. Para sua consideração há que se ter como base a satisfação dos clientes diante do serviço que lhes está sendo oferecido, podendo, com isso, o seu conceito sofrer variações. O conceito de qualidade remonta ao século XX,

Os primeiros esforços em busca da qualidade vindo da indústria de manufatura de bens na década de 20. Posteriormente a perda de competitividade das indústrias americanas motivou nos Estados Unidos, em 1987, a instituição do Prêmio Malcom Baldrige, o “*National Quality Award*”, premiando os esforços das empresas americanas no aprimoramento da qualidade de seus produtos e serviços. No Japão, o Prêmio Deming cumpriu função similar desde 1951 e na Europa a fundação *European Foundation for Quality Management* - EFQM foi criada em 1989 para orientar as empresas europeias na busca da excelência, criando o modelo EFQM de excelência e instituindo o prêmio *European Quality Award* – EQA. Esses prêmios seguiam métodos gerenciais já consolidados na época. O conceito de qualidade evoluiu para a “Qualidade Total”. Um grande esforço internacional de padronização foi realizado resultando na criação em 1946 da *International Organization for Standardization* – ISSO, atualmente uma rede de 157 países membros. No Brasil foi lançado em 1990 o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP e logo depois instituído o Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ.

O Modelo da Qualidade Total (*Total Quality Control* – TQC) adotado no Brasil dentro do Programa Nacional de Qualidade – PNQ – de 1991, tem que o objetivo principal de uma empresa é a satisfação das necessidades das pessoas: consumidores (através da qualidade), empregados (através do crescimento do ser humano), acionistas (através da produtividade) e vizinhos (através da contribuição social).

O Modelo EFQM de qualidade fundamenta-se no gerenciamento da qualidade total e constitui-se em um método de auto-avaliação por parte das empresas, que podem fazê-lo diretamente ou através de uma entidade designada para tal, mediante a resposta a itens

predeterminados aos quais se atribui pontuações de conformidade com os critérios do modelo estabelecido para a avaliação. Ao final, efetua-se o somatório dos pontos obtidos em cada item que representa um percentual dentro do modelo e indicará o nível de excelência da empresa (CAMPOS, 1992, *apud* ANDRADE, 2009, p. 23).

Na atualidade, a consciência de uma maior preocupação por parte das empresas com a qualidade, decorreu da introdução dos sistemas de certificação internacional para esse conceito – ISO – *International Standards Organization* – segundo os quais o que é medido é a satisfação do cliente em relação ao serviço prestado, daí a importância do conceito de qualidade estar inserido nos sistemas de avaliação da prestação de serviços públicos, notadamente o de transporte de passageiros. Zeithaml *et al.* (1985) apresentam uma lista das dez determinantes da qualidade em serviços e suas definições, segundo os quais:

1. Confiabilidade – envolve a consistência de desempenho e credibilidade;
2. Responsividade – o desejo e a presteza dos empregados em prover o serviço;
3. Competência – o conhecimento e habilidade para prover o serviço;
4. Acesso – envolve a facilidade de abordagem e contato;
5. Cortesia – envolve polidez, respeito, consideração, amigabilidade e contato pessoal;
6. Comunicação – manter os usuários informados numa linguagem que eles entendam; ouvir os usuários;
7. Credibilidade – envolve honestidade, não faltar com a verdade;
8. Segurança – estar livre de perigos, riscos ou dúvidas;
9. Compreensão e conhecimento do usuário – o esforço de atender as necessidades dos usuários; e,
10. Elementos tangíveis – inclui o ambiente físico e representações do serviço.

Em transporte público de passageiros, a qualidade é avaliada, principalmente considerando a visão de quem o utiliza o serviço, ou seja, o usuário. Nesse sentido, segundo Andrade (2009, p. 27), o modelo de auto-avaliação-adaptado de EFQM, 2008, traz como indicadores de promotores de qualidade em relação ao fator liderança: gestão de pessoal, políticas e estratégias, recursos, e ao fator processos: satisfação do pessoal, satisfação do cliente e impacto na sociedade.

Dessa forma, como asseveram Ribeiro e Prado (2007), é desejável que todas as obrigações do parceiro privado sejam definidas no contrato de concessão comum ou PPP (Parceria Público-Privada), por meio de indicadores de qualidade e quantidade de serviço (isto é, como obrigações de desempenho), até mesmo para transferir para o parceiro privado a escolha dos meios, insumos, metodologia e tecnologia, de prestação do serviço.

No entanto, existem situações em que não é viável, ou em que não é eficiente, definir as obrigações do parceiro privado como obrigações de desempenho, seja porque eventuais indicadores dessas obrigações de desempenho seriam de difícil fiscalização/aferição, ou porque simplesmente é realmente inviável traduzir essas exigências em indicadores objetivos (RIBEIRO e PRADO, 2007).

Desempenho, segundo Hronec (1994), é "o modo como as atividades ou *outputs* de um processo atingem suas metas." Mackay *et al.* (1998), esclarece que "o conceito de desempenho engloba a eficiência do projeto ou atividade - a habilidade de executar uma atividade ao mínimo custo possível e a eficácia - se os objetivos da atividade estão sendo alcançados".

No que se refere ao aspecto operacional, segundo Sink e Tuttle (1993, p. 144), a definição de desempenho se encontra em sete critérios, inicialmente se fazendo necessário determinar o que medir, a saber:

1. **Eficácia:** “realização do propósito, objetivos, metas e atividades em quantidade, qualidade e prazo adequado”. Está relacionada com a ação de fazer as coisas "certas", ou seja, se o objetivo da atividade é atingido, comparando o resultado obtido com o resultado esperado;
2. **Eficiência:** “razão entre os recursos estimados e os realmente consumidos na consecução dos objetivos, metas e atividades”. Está relacionada com a ação de fazer as coisas com o menor consumo de recursos, ou seja, com o menor custo, comparando o consumo previsto com o consumo efetivo dos recursos;
3. **Qualidade:** “Produtos e serviços realizados em conformidade com as especificações identificadas como oportunidade de satisfação dos clientes.” É o grau em que o produto ou serviço satisfaz as necessidades e expectativas do cliente e dos processos. Relacionada com a ação de fazer as coisas “bem-feitas”;
4. **Produtividade:** “Relação entre os *outputs* produzidos por um sistema organizacional num determinado período de tempo e os *inputs* requeridos para produzir os mesmos *outputs*”. O resultado é comparado com a entrada utilizada para obter aquele resultado. Usualmente é associado à mão-de-obra, equipamentos ou setores da empresa. Seria em outras palavras a relação entre o valor agregado pelo processo e valor do trabalho e capital consumidos;
5. **Qualidade de vida no trabalho:** “Pessoas são responsáveis pelo sucesso na realização de objetivos e no uso eficaz dos recursos. À organização cabe proporcionar às pessoas oportunidades no trabalho e desenvolver um sentido maior de satisfação, controle e propriedade”. As condições de trabalho individuais estão ligadas ao desempenho da empresa. Tal critério representa a resposta ou reação efetiva das pessoas do sistema organizacional a determinados fatores como: remuneração, condições de trabalho, cultura, liderança, relacionamento com colegas;

6. **Inovação:** (produtos e serviços): “Processos criativos para gerar novos, melhores, mais funcionais produtos, serviços, processos, estruturas etc. em resposta às pressões internas e externas, as demandas dos *stakeholders* e mudanças ambientais, etc.”. Relacionado à capacidade de agir com criatividade. É o processo criativo de mudar com êxito tudo (processos e resultados) o que é necessário para sobreviver, competir, crescer e conseguir os resultados desejados; e,
7. **Lucratividade:** “Relação entre o total de receitas e o total de custos e despesas”. Quando não há finalidades lucrativas é substituído por “orçamentabilidade”, a capacidade Lucratividade, para centro de lucros, é uma medida ou conjunto de medidas que relacionam receita a custos. Orçamentabilidade, para centro de custos, é uma medida ou conjunto de medidas da relação entre orçamentos, metas, entregas e prazos combinados e custos, cumprimento e prazos efetivos.

Dentre os conceitos aplicados à avaliação de desempenho relativamente a um sistema de transporte, segundo Cavadinha (2005), na visão de Tomazinis (1975), tem-se que Eficiência e Eficácia reforçam a importância da identificação de um conjunto de objetivos específicos do sistema e as medidas de eficiência com que cada um desses objetivos é alcançado. Este tipo de análise de eficiência pode ser entendido também como uma análise de eficácia.

No que se refere à eficiência, para a citada autora, seria entendida como uma medida da utilização dos insumos para a produção de um bem ou serviço. Sendo assim, ela é conseguida maximizando as unidades de ‘*output*’ produzidas para o mínimo possível de ‘*inputs*’ utilizados. No caso do transporte público os ‘*inputs*’ incluem fatores como mão de obra, veículos, instalações e equipamentos, energia, recursos financeiros e ‘*know how* gerencial’. A eficácia pode ser entendida como o grau de alcance das metas e objetivos de um sistema (TOMAZINS, 1975).

Rossiter (1998), por sua vez, ao relacionar transportes públicos e eficácia, faz a seguinte afirmação: “a eficácia não está apenas relacionada à qualidade do serviço, traduzida em termos de conveniência, acessibilidade, grau de utilização do serviço, entre outros atributos, mas também, em relação às metas e objetivos da comunidade”.

Nessa esteira, segundo Santos (2000), o conceito de qualidade em um Sistema de Transporte Público deve se revelar através do atendimento a determinados fatores que lhe são característicos, quais sejam:

1°. Acessibilidade ao sistema, determinada pela distância percorrida pelos usuários do seu local de origem ao seu destino final, onde quanto menor, melhor o atendimento, significando maior oferta de linhas;

2°. Tempo de viagem, determinado pela velocidade comercial dos veículos e a geometria das linhas, onde a velocidade comercial depende da distância média entre os pontos de parada, do grau de separação entre o transporte público e o tráfego em geral e das condições de trânsito e rolamento proporcionadas pela pavimentação das vias e a geometria das linhas que depende das rotas: se são diretas, maior velocidade, se sinuosas, velocidade menor.

3°. Confiabilidade, determinada pelo grau de incerteza que os usuários têm sobre os horários de saída e de chegada dos veículos. É medida pela porcentagem de viagens programadas que não foram realizadas, incluindo as realizadas parcialmente e as concluídas com atraso superior a cinco minutos. Quanto maior a pontualidade, maior a confiabilidade e fidelidade dos usuários ao sistema.

4°. Frequência de atendimento, determinada pelo intervalo de tempo entre passagens consecutivas de veículos pelos pontos de parada. É de grande importância para os usuários que conhecem os horários disponíveis, podendo ter maior flexibilidade de horário, como também para os usuários que chegam aleatoriamente nas paradas.

5°. Lotação, determinada pela relação entre o número de passageiros no interior do veículo nos horários de pico, momento de lotação máxima, e sua capacidade. Por ônibus a capacidade é calculada com taxa de sete passageiros em pé por m².

6°. Características dos veículos – estado de conservação e sua tecnologia que afetam o conforto dos passageiros durante as viagens. O estado de conservação está relacionado à limpeza, aos aspectos geral e à existência ou não de ruídos provenientes de peças não ajustadas do veículo. O fator tecnologia relaciona-se ao nível de serviço ofertado: microambiente interno do veículo (temperatura, ventilação, nível de ruído, umidade do ar, etc e arranjo físico: número e largura das portas, corredor, posição da catraca, altura dos degraus, etc.)

7°. Mobilidade – caracterizada pelo grau de facilidade de locomoção das pessoas de um local para outro da cidade, utilizando o transporte público. Os aspectos que devem ser considerados nesta análise, são, além do planejamento e distribuição das linhas por região, relativos aos usuários e, com destaque, aos portadores de necessidades especiais.

Dito isto, tem-se que a aferição do desempenho sob o ponto de vista da relação contratual estabelecida na concessão e formalizada nas cláusulas que a disciplinam e as obrigações de desempenho relativamente à prestação dos serviços, podem ser definidas mediante o estabelecimento de índices objetivos de qualidade e de quantidade.

Nestas cláusulas que são essenciais à luz do artigo 23, III, da Lei n. 8.987/95 (BRASIL, 1995), por definirem o serviço a ser prestado pelo parceiro privado, essas obrigações são monitoradas periodicamente e o seu cumprimento pode ser definido como condição de pagamento do parceiro privado (RIBEIRO e PRADO, 2007).

Sob o aspecto jurídico, o conceito de desempenho encontra-se relacionado diretamente com requisitos atinentes a qualidade, elencadas explicitamente dentre as condições de atendimento pleno dos usuários para a prestação de um serviço adequado assim definido no parágrafo primeiro do artigo 6º. da Lei de Concessões (BRASIL,1995), que são: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

4.2 SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E A MEDIDA DA QUALIDADE NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS

Os indicadores de desempenho revelam aspectos diretamente ligados à qualidade dos serviços. Conforme Juran (1990), a qualidade pode ser medida em três dimensões: Eficácia, Eficiência e Adaptabilidade. A eficácia é atingida quando o resultado obtido atende as necessidades do cliente. A eficiência representa a eficácia obtida ao menor custo e a adaptabilidade é a capacidade de continuar eficaz e eficiente à medida que alterações ocorram ao longo do tempo (ANDRADE, 2009).

Por outro lado, em que pese as consequências legalmente atribuídas à avaliação do desempenho das concessionárias prestadoras do serviço público de transporte, aplicadas em decorrência da pontuação obtida a partir dos indicadores de qualidade materializados na norma a que estão submetidas e conforme atributos pré-determinados, há que se considerar a possibilidade desses indicadores não refletirem, como deveriam, as reais condições de uma prestação de serviço adequado e, por conseguinte, não estarem cumprindo o seu papel enquanto cláusula contratual essencial.

No que se refere ao STPP/RMR, ao serem comparados os atributos formadores do conceito de qualidade - confiabilidade, segurança, adequabilidade e relacionamento com o cliente - tal como se encontram no Capítulo XV, item 3.7 do Manual de Operações do STPP/RMR com as condições legais configuradoras do Serviço Adequado, constantes do artigo 6º, §1º da Lei de Concessões – regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua

prestação e modicidade das tarifas – denota-se uma fragilidade em seus conceitos e medições, capazes de tornarem ineficaz a sua aplicação (BRASIL, 1995a).

Definido o que seja desempenho e qualidade, sob os aspectos jurídico, gerencial e operacional cumpre agora tecer comentários acerca de avaliação e dos sistemas de medição de qualidade de desempenho. Importante e oportuno definir o que vem a ser avaliação para fins de medir desempenho, diante dos mesmos contextos operacional, jurídico e gerencial.

Avaliar, na acepção vernacular brasileira significa “determinar o valor de” constituindo a Avaliação o “efeito de avaliar, ou valor determinado pelos avaliadores” (DICIONARIO AURÉLIO, 2017). Avaliação de desempenho é um termo abrangente e é usualmente realizada através de medições, com o uso de indicadores. Galvão (2002, *apud* Andrade, 2009), define medição como sendo a maneira pela qual se determina a grandeza quantitativa ou qualitativa de cada atributo selecionado de um evento, objeto ou circunstância, por meio de um padrão estável tomado como unidade referencial. Esse padrão estável é, em geral, expresso por um indicador, índice, padrão ou uma grandeza.

Essa avaliação é efetuada por intermédio de medições que são feitas periodicamente de conformidade com o indicador que a está instruindo e que permitirá quantificar o seu resultado. Essa periodicidade que pode ser diária, mensal, semestral ou anual, variará conforme o que se pretende que seja medido. Seria por exemplo, como se fossem considerados como indicadores de eficiência a minimização do uso dos recursos, tais como custo operacional quer no que diz respeito ao passageiro transportado, à manutenção da frota, ou no que se refere ao planejamento operacional relativo ao planos de viagens, entre outros e como indicadores de eficácia aqueles que apontassem positiva ou negativamente para o quantitativo de passageiros transportados relativamente à população da área ou com a oferta de linhas compatível com a demanda da área e principalmente no que se refere à compatibilidade da tarifa com a qualidade do serviço ofertado à população.

Assim, pode-se considerar que a medição de desempenho é então o processo de quantificação da eficiência e eficácia de uma ação (Andrade, 2009). Há na literatura, vários modelos e sistemas de medição de desempenho. De acordo com Tatikonda e Tatikonda (1998),

Os sistemas de medidas de desempenho são uma parte integral do controle da administração. O sistema reflete a filosofia e culturas organizacionais e descreve o quanto o trabalho é bem feito em termos de custo, tempo e qualidade. Para serem efetivas, as medidas de desempenho necessitam refletir as variações ocorridas na competitividade.

Conforme Parmenter (1998 *apud* Fischmann e Zilber, 1999), “a administração deve estar consciente da importância de se focalizar indicadores de desempenho chaves, que possam refletir o controle e o pulso da organização”.

Um sistema de avaliação de desempenho **sob o aspecto gerencial** diz respeito às ferramentas de que o órgão gestor necessita para exercer o seu papel regulatório e fiscalizatório da execução do serviço a partir da consolidação de informações obtidas através de seus agentes.

Tais informações buscadas a partir de critérios definidos para sua aferição posterior pelo órgão gerencial integrarão o sistema de avaliação de desempenho, que, segundo Sink e Tuttle (1993), comparam sistemas de avaliação de desempenho ao painel de instrumentos de um avião que fornecem dados e informações para que aqueles que estão pilotando (gerenciando) possam resolver os problemas, planejar e tomar as decisões necessárias para manter o voo e chegar ao seu destino. O modo como essas informações são armazenadas e processadas determina o grau de apoio que fornecem ao sistema gerencial.

A avaliação de desempenho tem função definida e um Sistema de Avaliação deve servir como ferramenta de eficácia no planejamento da prestação de serviço e do propósito a ser alcançado, que, no caso do transporte público coletivo de passageiros é a prestação de um serviço público adequado na forma da lei. Como ferramenta destinada a aferir a eficácia da prestação do serviço público, a avaliação de desempenho deverá servir-se de instrumentos de medição, com a atribuição de notas a cada insumo com vistas ao atendimento das metas traçadas de planejadas para a prestação do serviço dentro do padrão preestabelecido.

A Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) não delimitou o procedimento ou as metodologias e critérios para a estipulação e controle dos níveis de qualidade na prestação do serviço público. Apenas exigiu que o contrato previsse tais indicadores, a partir de fórmulas concebidas pelo

contrato de concessão. Tal contrato sequer significa que necessariamente os tais níveis de qualidade devam funcionar como critérios para a remuneração por desempenho ou por *performance* ou remuneração por desempenho (GUIMARÃES, 2014).

A Avaliação de desempenho no caso dos transportes públicos de passageiros encontra-se dentre as obrigações ditas como mínimas dos órgãos gestores, conforme se depreende da leitura do disposto no artigo 22, inciso II da Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012), segundo o qual:

Art. 22 Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

...

II – avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;

...

V – estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo; [...].

Nesse diapasão, o mesmo diploma legal antes referido, traz em seu artigo 5º. os princípios sobre os quais a política Nacional de Mobilidade Urbana se fundamenta, dentre os quais se encontram elencadas nos incisos IV a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano. Conforme Fielding (1987, *apud*, Pereira, 2008, p. 155),

Os modelos de avaliação do desempenho em transportes urbanos devem estar embasados no binômio: a eficiência gerencial e a eficiência do serviço. Ressalta também, a Primeira Conferência Nacional sobre Desempenho dos Transportes Públicos, realizada em Norfolk, Virgínia, em 1977, onde ficou definida que a eficácia é a medida do grau de satisfação que um sistema de transporte público proporciona no atendimento dos objetivos estabelecidos para o sistema, enquanto que a eficiência corresponde à capacidade do sistema de utilizar racionalmente os recursos financeiros e humanos.

Segundo Pereira (2008, p. 117),

A existência de indicadores que afirmam a eficiência operacional das empresas representa forte contribuição para a produtividade das empresas. Isto pode ser percebido analisando a atual conjuntura da remuneração do serviço. Como os custos dos serviços são repassados ao sistema através da planilha de custos, que

por sua vez podem ser repassados para a tarifa, algumas empresas não têm atentado para a redução de seus custos operacionais.

Em uma análise empresarial quando se pretende medir a eficiência gerencial, a eficácia do serviço, a produtividade e a qualidade, é importante considerar a influência de variáveis exógenas, uma vez que, algumas são controladas pelo Órgão Gestor do Serviço, por exemplo, definição do nível de serviço quantitativo e qualitativo, além da própria regulamentação do serviço (CANÇADO, 1999, *apud* PEREIRA, 2001). Os fatores exógenos são entendidos como todas as condições às quais as empresas operadoras são submetidas durante a operação do sistema, infraestrutura viária, distribuição temporal da demanda, entre outras. Cabe ao órgão gestor planejar e organizar o sistema, considerando as variáveis exógenas e garantir condições favoráveis a uma boa performance dessas empresas, uma vez que essas características influenciam fortemente no desempenho delas e, conseqüentemente, no conjunto do sistema.

Registre-se que anteriormente neste capítulo, foram apresentados os conceitos de eficiência e eficácia aos quais se refere o supra transcrito dispositivo legal, cumprindo destacar, neste momento, que ditos institutos, ainda que de forma implícita, entretanto, como consequência lógica, encontram-se presentes no artigo 10, inciso I da Lei de Mobilidade (BRASIL, 2012), ao dispor que: “a contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes: I – fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação.”

O procedimento de avaliação envolve a atribuição de nota que equivalerá ao índice final obtido naquele determinado período. O índice final por sua vez será obtido a partir de um somatório de índices parciais que são obtidos a partir da avaliação de aspectos predefinidos na norma e haverá de influenciar no cálculo da remuneração do concessionário.

Os níveis de qualidade do serviço podem retratar indicadores fixos (parâmetros mínimos) ou variáveis. Quando fixos, constituirão um padrão mínimo de qualidade esperado para a prestação do serviço, sendo que o seu descumprimento atrairá sanções contratuais de índole repressiva (sanção pecuniária, dentre outras). Quando variáveis, funcionarão como indicadores para referenciar dinamicamente a remuneração do concessionário.

Metas e indicadores que conformam um padrão mínimo de qualidade serão recomendados para os casos em que o interesse administrativo não se satisfaz com um desempenho menos exigente pelo

concessionário. Precisamente por isso, o seu descumprimento retratará um *inadimplemento* contratual, atraindo as consequências jurídicas próprias à hipótese.

4.2.1 Indicadores de avaliação da qualidade de desempenho dos operadores nos sistemas de transporte público de passageiros em Paris e Lisboa

No item 2.3 desta tese, foram apresentados os marcos legais da prestação dos serviços de transporte público de passageiros dos sistemas de Paris e Lisboa. Neste capítulo, será dado destaque para o formato de avaliação de desempenho dos operadores daqueles sistemas, trazidos a lume como referenciais internacionais com a finalidade de efetuar uma análise comparativa com o sistema brasileiro da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) e mais especificamente ainda o sistema de avaliação de desempenho vigente atualmente nos instrumentos normativos do STPP/RMR.

Em Lisboa, o RJSPTP, que disciplina e rege os contratos de serviço público de transporte de passageiros, no que se refere ao seu monitoramento, fiscalização e avaliação do desempenho, dispõe que:

Art. 21º. Forma e conteúdo do contrato:

1 — O contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável. [...]

j) Os parâmetros de qualidade do serviço, contemplando os critérios de qualidade mais relevantes para os passageiros, como sejam a pontualidade, a informação prestada, a taxa de ocupação, o serviço de apoio ao cliente, a limpeza e a conservação dos veículos;

k) Os parâmetros de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos;

l) O sistema de indicadores de execução e fiscalização do contrato, sua especificação, requisitos de transferência de dados, titularidade do sistema e processo de auditoria, obrigações de reporte, bem como a forma e a periodicidade da sua comunicação;

m) Regras relativas à modificação e ao incumprimento do contrato pelas partes, bem como à sua resolução; n) Indicação dos casos em que é possível a alteração, a suspensão ou a resolução do contrato por razões de interesse público; [...]

2 — Compete às autoridades de transportes proceder ao acompanhamento dos contratos de serviço público de que sejam titulares ao abrigo do presente RJSPTP, diretamente ou por delegação de competências, e monitorizar o respetivo cumprimento, designadamente com base na informação contida no sistema de informação de âmbito nacional referido no artigo seguinte, bem como no conjunto de indicadores estabelecidos nos contratos celebrados (PORTUGAL, 2015).

Os artigos 13 e 14 da Lei nº 52, de 09 de junho de 2015 tratam do planejamento, coordenação e dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros:

Artigo 13.º Planejamento e coordenação

4 — O planejamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros devem ter em conta os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros referidos no artigo seguinte.

Artigo 14.º Níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros

1 — As autoridades de transportes planeiam e coordenam os serviços públicos de transporte de passageiros da sua competência, por forma a promover a equidade de tratamento e de oportunidades dos cidadãos no acesso aos transportes, contribuindo para a coesão económica, social e territorial, devendo, para o efeito, assegurar, de forma progressiva até 3 de dezembro de 2019, no mínimo, os níveis de serviço público de transporte de passageiros constantes do anexo ao presente RJSPTP, que dele faz parte integrante (PORTUGAL, 2015).

De acordo com o anexo supra referido, para efeitos de especificação e monitoração dos indicadores de desempenho referidos na norma, os níveis mínimos de serviço de transporte de passageiros a que se refere o artigo 14.º, a serem estabelecidos pela autoridade de transporte e observados pelos operadores conforme definição constante do RJSPTP, estão ligados aos seguintes critérios: a) Cobertura territorial; b) Cobertura temporal; c) Comodidade; d) Dimensionamento do serviço; e) Informação ao público.

As autoridades de transportes competentes devem adotar os modos de transporte e modelos de organização e exploração do serviço público de transporte de passageiros que, em cada caso, se revelem mais adequados à procura e sejam economicamente sustentáveis e racionais, atendendo aos níveis mínimos referidos no número anterior, designadamente os modelos de exploração intermodal e flexível.

Como forma de avaliar as ações de planejamento implementadas, fica já estabelecido na norma, conforme se verá adiante, um prazo para o atendimento às necessidades de mobilidade da população, tornando dinâmica dessa forma a aplicação da norma quando colocado em avaliação os efeitos que produziu, admitindo legalmente a possibilidade de sua atualização mediante a edição de instrumento normativo. Reza a norma que:

3 — Até 3 de dezembro de 2019 deve ser aferido o grau de implementação dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros a nível nacional e avaliada a sua

adequabilidade à satisfação das necessidades de mobilidade das populações e ao volume de recursos públicos necessários e disponíveis para o seu financiamento.

4 — Os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros podem ser atualizados por decreto-lei (PORTUGAL, 2015).

Em Paris, os instrumentos normativos competentes para organização e regulação dos transportes de passageiros em Paris, a Portaria nº59-151, e n.º 157-59, de 07 de janeiro de 1959, alterada no que se refere à liberdade e responsabilidades locais pela Lei nº 2004-809, de 13 de agosto de 2004 e no que se refere à organização dos transportes pela Lei n.º 2009-1503, de 08 de dezembro de 2009, fundamentaram a celebração entre o *Syndicat des transports D'Ile de France e La Ville de Paris*, da Convenção de delegação de competências em matéria de serviços públicos locais do *Syndicat des Transports D'Ile de France para a La Ville de Paris (L'autorité Organisatrice de Proximité – LAOP)* (FRANÇA, 2009).

Tal convenção teve por objetivo melhorar os serviços de transporte para, dentre outros, melhorar o atendimento às necessidades dos usuários e possibilitar a adequação do serviço à demanda, reforçar a qualidade do serviço.

No que se refere à qualidade do serviço dispõe a referida convenção que dentre os requisitos cruciais para o bom funcionamento do serviço encontra-se a informação sobre as viagens, que deve ser precisa e estar presente em todos os pontos de parada, dentro dos veículos e acessível via internet, de acordo com a programação estabelecida e campanhas de comunicação com vistas sempre a promover melhoramento dos serviços.

Pela Convenção em comento, somente pode ser interrompida por motivo de força maior, sendo assegurada a Continuidade da prestação do serviço dentro das melhores condições de Segurança, Regularidade, Conforto, Proteção e Rapidez, bem como os veículos devem estar em perfeito estado de funcionamento e ser acessível a todos para o transporte de todos com conforto. Importa salientar que são feitas pesquisas de satisfação com os usuários como forma de medir a qualidade do serviço recebido por eles.

Pesquisas de satisfação com os usuários do sistema de transporte sobre a qualidade da prestação do serviço, notadamente para a performance das empresas prestadoras do serviço, considerando

um universo de 120.000 viagens por ano, avaliam diversos elementos do oferecimento do serviço, tais como pontualidade, informação ao cliente, segurança, dentre outros.

Em pesquisa realizada pelo STIF quando da execução dos contratos de concessão no período de 2012 a 2015, no quesito “Qualidade de Serviço”, no monitoramento relativo a esse indicador, foi dado prioridade à pontualidade, às informações e às principais expectativas dos viajantes (STIF, 2015). Segundo consta no relatório, em 2015, os operadores RATP e SNCF receberam um bônus crescente pela qualidade do serviço por regularidade. Os indicadores de qualidade de serviço têm progresso geral nas duas redes. De conformidade com o resultado de pesquisas realizadas neste ano pelo STIF, confirma esforços por parte da RATP E SNCF, apontando para uma taxa de satisfação geral de 80,7% (contra 78,9% em 2014) para RATP e 76,9% (contra 75% em 2014) para SNCF.

Atualmente, novos contratos STIF / RATP e STIF / SNCF foram assinados **para o período de 2016-2020**. O contrato com a RATP, para o período 2016-2020, foi assinado pelo Conselho do STIF em 5 de novembro de 2015 e com a SNCF, para o período 2016-2019, 10 de novembro 2015. Esses contratos fornecem uma estrutura para a organização e desenvolvimento do transporte público na Ile de France. Permitem, a implementação de políticas operacionais de fornecimento e serviço para Viajantes de Ile-de-France decididos pelo Conselho STIF.

Em conformidade com os contratos de 2012-2015, estes novos contratos foram assinados para responder sempre melhor às expectativas dos viajantes, construindo com a RATP e modos de viagem SNCF (STIF, 2015). Para esses novos contratos, o lugar dos viajantes no centro dos contratos é reafirmado, e reflete-se, em particular, nos três principais objetivos dos contratos:

1. A prioridade dada à pontualidade, como uma evolução nos métodos de sua avaliação, para corresponder o mais próximo possível às expectativas dos viajantes, com um cálculo mensal das penalidades para o instrutor.
2. Melhor serviço diário aos viajantes (medição mais precisa do RATP e SNCF e verificação da eficácia dos regimes de incentivos para a regularidade e qualidade do serviço).

3. Um ambicioso programa de investimentos no valor de 8,5 bilhões de euros para a RATP e 3,8 bilhões de euros de euros para a SNCF, possibilitando garantir tanto a economia de energia quanto a modernização de redes.

No que se refere à qualidade do serviço, com o objetivo de melhorar o serviço prestado, os contratos contemplam o fortalecimento da presença humana durante toda a jornada e a implantação de informações operacionais aos passageiros em tempo real, notadamente em situações de emergência.

O contrato também dispõe sobre a limpeza de trens e espaços, adotando uma nova metodologia para sua avaliação, desta feita mais relacionada às expectativas dos usuários, mediante a introdução no contrato RATP um novo indicador relativo a essa condição, que é o conceito de “situação inaceitável para limpeza, também acrescentado aos bondes. A segurança foi tratada na nova contratação no sentido de “aumentar a sensação de segurança”, reforçada com agentes comerciais, mas também através do aumento da presença humana nas equipes de agentes de segurança e mediadores.

A avaliação da qualidade da prestação do serviço é medida anualmente através de uma pesquisa de satisfação feita pelo STIF, para medir a percepção dos viajantes. São entrevistados 130.000 viajantes (70.000 para SNCF e 60.000 para o RATP), que cobrirá os vários temas relacionados à prestação e à qualidade do serviço, tais como: pontualidade, informação, segurança, recepção, limpeza, gestão do espaço, acessibilidade.

Esta pesquisa de satisfação é realizada desde 2008 e seu peso repercutiu no oferecimento de bônus, aumentando de 1% do total o envelope de bônus / malus em 2008 para 10% em 2012, ou seja, representando um incentivo máximo de 2,3 milhões de euros. A pesquisa é também usada pelo SNCF para suas medições internas, pois, deseja que os operadores estejam diretamente interessados na satisfação dos passageiros. Assim, esta pesquisa se torna uma ferramenta de gerenciamento transformada para a satisfação do viajante (STIF, 2015). A cada trimestre, é emitido um Boletim de qualidade de serviço, relativo à qualidade do serviço sendo o mais recente o de nº37, publicado em setembro de 2019 (PORTAIL IDFM, 2019).

4.3 INDICADORES DE AFERIÇÃO PARA O MONITORAMENTO DO DESEMPENHO

No Brasil, como visto anteriormente, a fiscalização e a regulação contratuais como atribuições legalmente destinadas ao Poder Concedente, na forma como dispõem os artigos 3º., 29,I e 30, *caput* e Parágrafo Único da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), são exercidas mediante o acompanhamento sistemático da prestação do serviço concedido, que resulta na avaliação do seu desempenho e que é medida através da observância das cláusulas e condições contratuais pelos concessionários, assim como das normas regulamentares aplicáveis e obviamente das disposições legais pertinentes.

Os indicadores de desempenho podem ser considerados uma das mais importantes ferramentas de incentivo aos concessionários para a prestação de um serviço de qualidade, dentro dos parâmetros contratuais e regulamentares preestabelecidos.

Para tanto, devem estar adequadamente definidos e, segundo Ribeiro e Prado (2007), “são o cerne de qualquer contrato de concessão comum e PPP, pois estabelecem as características do serviço que a iniciativa privada deverá prestar”.

Esses indicadores devem, em primeiro lugar, estar focados no resultado a ser obtido pelo Poder Público e pelo usuário, isto é, as características do serviço, transferindo tanto quanto possível as decisões sobre os insumos, materiais, tecnologia, pessoal, equipamentos para o parceiro privado. Quanto mais o indicador de desempenho se focar no resultado final (*output*), nas características objetivas do serviço, mais espaço terá a iniciativa privada para gerar ganhos de eficiência que, se o contrato e a licitação forem estruturados adequadamente, serão pelo menos parcialmente compartilhados com o usuário e o Poder Público. O ideal é que o indicador de desempenho seja objetivo, verificável, e, se nos permitirem usar um neologismo, “monitorável”. É preciso que seja possível para o Poder Público monitorar facilmente o indicador de desempenho, se possível eletrônica ou mecanicamente por meios automáticos que prescindam de avaliação humana (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 38).

A avaliação do desempenho é vista sob a ótica dos concessionários e dos usuários, enquanto atores diretamente envolvidos na prestação do serviço público concedido. Isso se deve ao fato de que seu resultado irá repercutir na relação jurídica contratual estabelecida, pelo que deverá manter-se constante e de forma sistemática, durante todo o período de vigência do contrato de concessão e assim, possibilitar um sempre atual diagnóstico da prestação do serviço.

Sob a ótica do concessionário, a avaliação de desempenho terá a finalidade de induzi-lo e estimulá-lo a buscar sempre melhorar a qualidade da prestação do serviço sob sua responsabilidade e evitar assim, a aplicação das sanções decorrentes de seu inadimplemento contratual.

Na perspectiva do usuário, a avaliação de desempenho do concessionário é voltada principalmente à qualidade dos serviços prestados, sobretudo sob os aspectos de regularidade, continuidade, confiança e segurança. Tal avaliação feita pelos usuários se reflete basicamente no quantitativo de registros junto aos órgãos de defesa do consumidor, Ministério Público e das ouvidorias das empresas e do órgão gestor competente e até mesmo mediante movimentos de protesto nas ruas.

Reporta-se ao resultado da pesquisa apresentado no Capítulo 1 desta tese, realizada em outubro de 2009, com mais de 5.000 entrevistados nos 14 municípios da RMR (GRANDE RECIFE, 2010). Como visto, a pesquisa apontou que 53,93% dos entrevistados avaliam o STPP/RMR como ótimo, bom ou regular, enquanto 46,07% apontam o serviço como ruim, péssimo – ou não respondeu. Para os usuários, entre as melhorias apontadas como “urgentes” estão: aumento da frota (47,29%), segurança (13,42%), redução de tarifa (11,96%), conforto (8,94%), redução dos intervalos (5,75%), criação de mais linhas (4,67%), ampliação da fiscalização (2,04%) e outras (5,93%).

E mais recentemente, em matéria publicada no Jornal do Comércio de 18 de março de 2017, no caderno Cidades, o Instituto de Pesquisas UNINASSAU, apresentou o resultado da Pesquisa nº. 004/2017, sobre Avaliação da qualidade do transporte público de passageiros da Região Metropolitana do Recife. A pesquisa foi realizada no dia 06 de janeiro de 2017, teve sua área de abrangência na cidade do Recife e uma amostra de 624 entrevistados nos Terminais Integrados do Barro, Joana Bezerra, Recife e Aeroporto e nos Terminais Tancredo Neves e Cajueiro Seco. Dentre os entrevistados, 69% utilizam frequentemente o transporte público por ônibus, dentre os quais 4,0% o consideram bom, 30,7% regular, 25% ruim e 40,3% péssimo (INSTITUTO DE PESQUISAS UNINASSAU, 2017).

A avaliação da qualidade pelos usuários permite informar aos órgãos gestores e empresas operadoras de ônibus sobre o nível de qualidade do serviço prestado, possibilitando a adoção de

estratégias voltadas para o planejamento e operacionalização adequada do transporte público, buscando promover a satisfação dos usuários (SANTOS, 2014).

Na pesquisa anteriormente apresentada, realizada pelo Instituto de Pesquisas UNINASSAU, o que pode ser destacado para um percentual de 40% dos entrevistados ter classificado o serviço como péssimo, a insatisfação dos usuários está ligada diretamente a fatores como relacionamento, conforto, pontualidade, conforto e segurança, este último, de forma mais significativa, com um percentual de 79,8% dos entrevistados.

Como se pode verificar, os resultados da pesquisa em referência, não difere daquelas anteriormente apresentadas, realizadas em 2009 e 2015 e apresentadas nesta tese e que foram efetuadas com os usuários do STPP/RMR para quem os serviços ofertados são avaliados e medidos pelos mesmos indicadores presentes nas normas vigentes há mais de três décadas. Isso significa dizer que os atributos de confiabilidade, segurança, adequabilidade e relacionamento, informados pelos indicadores medidos não estão sendo eficazes a ponto de produzirem melhoras na prestação de serviços.

As manifestações populares reivindicatórias de melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos quer sobre quaisquer dos aspectos antes citados, quer quanto à falta de atuação eficaz do poder concedente em face dos concessionários, subsidiam a este exigir a sua adequação aos termos dos contratos, desafiando-o a agir com mais eficiência e qualidade no exercício de sua incumbência fiscalizatória e reguladora instituída por lei.

Para uma avaliação eficaz e que produza resultados práticos no que se refere à melhoria da prestação dos serviços prestados pelos concessionários, ao tratar dos diferentes atores de um sistema de transporte urbano, Tomazinis (1975) ressalta “a importância da inclusão na análise, dos pontos de vista dos operadores, dos usuários, do Governo e da sociedade”.

O usuário é a peça central do sistema, pois o sistema é montado para servi-lo, ou seja, ele é o cliente. Ele é a contraparte óbvia do operador e do Poder Público. Elementos como o tempo da viagem, o nível de qualidade ofertado, os custos desembolsados, devem ser considerados na definição dos objetivos da avaliação de desempenho. Em termos de produção, ele recebe as viagens do sistema, um nível de conforto e satisfação (TOMAZINIS 1975).

O operador, para TOMAZINIS (1975) é o ator mais óbvio que impacta e é impactado pelos demais elementos do sistema. Sua relevância vem do fato dele prover o capital básico para adquirir, operar e manter os veículos, instalações e equipamentos e contratar o pessoal necessário à oferta do transporte público.”

O governo, para TOMAZINIS (1975), deve ser considerado na avaliação de sistemas de transportes urbanos, por causa do grande impacto que tem suas decisões, expressas por políticas, normas e regulamentos sobre o planejamento, financiamento, construção, operação e manutenção dos sistemas de transportes ofertados à população (CAVADINHA, 2005).

E por fim a antes citada autora considera que nesse contexto, o ponto de vista da sociedade também deve ser levado em conta, no sentido de que:

Devido ao significado social que tem o sistema de transporte urbano, por garantir o atendimento às necessidades básicas de deslocamento da população, e por ser a sociedade a grande responsável pela sua existência e sua viabilização, e, por conseguinte, ela pode e deve julgar se o que é produzido e recebido atende suas necessidades e expectativas (TOMAZINIS, 1975).

Esses pontos de vista acerca do transporte urbano se relacionam entre si produzindo efeitos encadeados e intrinsecamente entrelaçados produzindo efeitos segundo Tomazinis (1975) da seguinte forma:

O operador recebe contribuições dos usuários em forma de receita; do Governo, pode receber como *input* doações, subsídios e padrões e da sociedade recebe os recursos, terra, materiais, trabalho e energia. Em contrapartida, o operador fornece capital e trabalho e, através dos modos de transporte, oferta serviços aos usuários. Os usuários, por sua vez, pagam ao operador uma tarifa e despendem na utilização do serviço, tempo e esforço. A sociedade fornece para o operador e para os usuários os recursos necessários à operação do sistema e está sujeita aos impactos deste sistema no âmbito econômico, social e ambiental. O Governo recebe do sistema de transporte (operador e usuário) os impostos, as taxas e a contribuição dos impactos políticos, e, finalmente, o prestígio proporcionado pela operação do sistema.

Dito isto, denota-se claramente o grau de relevância da avaliação de desempenho dos operadores levarem em conta esses pontos de vista dos atores envolvidos representados pelos indicadores que instruirão o processo de avaliação, na medida em que fornecem os parâmetros de adequabilidade de sua prestação.

É que recai diretamente sobre esses atores as consequências de uma prestação de serviços inadequada e de uma avaliação malfeita. Para os usuários, os parâmetros operacionais oferecidos

de forma inadequada produzirão operacionalmente efeitos sobre o nível dos serviços e ocasionarão custos elevados.

No que se refere aos concessionários estes poderão auferir vantagens financeiras indevidas ou amargarem as consequências do desequilíbrio econômico do contrato.

E por fim, para o governo e para a sociedade, as consequências podem vir em forma de necessidade de aumento de subsídios e de arranjos operacionais relativos à prestação de serviços com vistas a melhor ajustar os custos à sua oferta, causando impacto diretamente na qualidade e adequação desejadas.

4.3.1 Indicadores de desempenho na Lei de Concessões

Constando expressamente na Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) os indicadores de desempenho como cláusula essencial do contrato de concessão, de conformidade com o disposto no artigo 23, III antes transcrito, pelo teor da citada norma a sua inobservância poderá acarretar a caducidade da concessão, na forma como dispõe o artigo 38, parágrafo primeiro, incisos I e IV da Lei de Concessões que assim dispõem:

Art. 38 A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do artigo 27 e as normas convencionadas entre as partes.

Parágrafo 1º. A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I – o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

...

IV – a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter adequada a prestação do serviço concedido.

Merecem destaque as consequências advindas de tais dispositivos para a relação contratual estabelecida, tanto sob o reflexo na remuneração do concessionário como forma de penalização

por mau desempenho, no que se refere à permanência da relação contratual ou a caducidade da concessão que podem suceder em decorrência do resultado obtido na avaliação de desempenho efetuada no curso do contrato na forma prescrita na norma antes citada. No que se refere ao reflexo da avaliação da qualidade de desempenho da concessionária em sua remuneração, importa salientar que, segundo Ribeiro e Prado (2007, p. 40),

Não basta que os indicadores de desempenho sejam bem estruturados para que os contratos de concessão comum e PPP para a prestação de serviços públicos sejam cumpridos de forma eficiente. É preciso que tais indicadores estejam adequadamente conectados com o sistema de pagamentos, de modo a gerar incentivos econômicos para que o parceiro privado os cumpra. Para isso, é indispensável que o descumprimento dos indicadores dê azo a punições (a aplicação de multas, por exemplo) ou à redução do pagamento do parceiro privado (usando a lógica do que se chama na teoria jurídica de “exceção de não cumprimento do contrato”).

Houve no Brasil um processo de enfraquecimento das Agências Reguladoras dos Serviços Públicos acentuando-se a partir de 2003, em decorrência da implementação na prática regulatória brasileira de uma “lógica de aplicação indiscriminada e muitas vezes desproporcional de multas. Nesse contexto, a efetividade das multas como incentivo para cumprimento adequado dos contratos vem se deteriorando” (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 40). Os autores ainda afirmam que,

Daí que, para que os incentivos para cumprimento dos contratos de concessão comum e PPP sejam críveis e efetivos, aconselhamos o uso da lógica da exceção do descumprimento de contrato tanto quanto possível em lugar das penalizações. Explicamos melhor: ao invés da aplicação de multas, o sistema de pagamentos deve se centrar na realização de descontos no pagamento do parceiro privado nos casos em que não houver cumprimento dos indicadores de desempenho. Esses descontos, do ponto de vista jurídico, não são caracterizados como “punição”, ou “multa”, mas redução do pagamento proporcional ao serviço que efetivamente foi prestado pelo parceiro privado.

Como visto, a Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) determina que os contratos de concessão de serviço público deverão conter cláusula essencial que estabeleça tanto o modo, forma e condições de prestação de serviços bem como os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores de sua qualidade e remete legalmente ao Poder público concedente, dentre outros, os encargos de fiscalizar o cumprimento das cláusulas contratuais, intervir e até extinguir a concessão.

O mesmo diploma legal aponta como consequência do exercício desse encargo, dentre as condições legais de extinção da concessão, a caducidade, que deverá ser declarada pelo poder concedente nos

casos de inadequação da prestação dos serviços, conforme avaliação procedida com base nas normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço.

Dessa forma para exercer tal encargo de avaliação da qualidade de desempenho dos concessionários é que o poder público concedente deve valer-se dos instrumentos normativos e técnicos que estabeleçam os índices e suas fórmulas de cálculo para aplicação dos dispositivos ao dia-a-dia da prestação do serviço de transporte de passageiros.

4.3.2 Indicadores de aferição e monitoramento do serviço adequado

Seguindo a mesma linha da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) antes citada, no STPP/RMR, a avaliação da qualidade do desempenho das concessionárias encontra-se normatizada no Capítulo XV do Manual de Operações do STPP/RMR que traz as definições respectivas e atribui a competência institucional ao Consórcio de Transporte Metropolitano – CTM, segundo o qual para realizar a Avaliação da Qualidade do Desempenho Operacional das Concessionárias do STPP/RMR.

O CTM, na qualidade de Poder Concedente e gestor dos serviços na Região Metropolitana do Recife, a quem cabe exercer o monitoramento, acompanhamento sistemático e a fiscalização da prestação dos serviços concedidos, deverá observar os regramentos contidos no Manual de Operações do STPP/RMR, considerando o seguinte:

Capítulo XV – Avaliação da qualidade do desempenho das concessionárias do STPP/RMR

1 - Compete ao CTM realizar a Avaliação da Qualidade do Desempenho Operacional das Concessionárias do STPP RMR objetivando garantir a prestação do serviço com máximas eficiência e eficácia para a população e atender as condições administrativas, financeiras e operacionais estabelecidas no instrumento legal de contratação.

2 - A Avaliação da Qualidade do Desempenho Operacional será realizada para cada Concessionária, operadora das linhas contratadas, mensurada por indicadores associados aos aspectos de Confiabilidade, Segurança, Adequabilidade e Relacionamento com o cliente, definidos como atributos formadores do conceito de qualidade requerida pelo usuário e especificada pelo CTM (PERNAMBUCO, 1991).

O que se extrai desses dispositivos regulamentares e normatizadores vigentes e aplicáveis à relação que se estabelece a partir da licitação para a seleção dos operadores do STPP RMR sob regime de concessão, é que configuram uma regulamentação operacional do disposto na Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) especificamente no seu artigo 23, III, que trata das cláusulas essenciais do contrato de concessão, dentre elas os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço. Os indicadores de desempenho encontram-se especificados no artigo 264 do RTPP/RMR da seguinte forma:

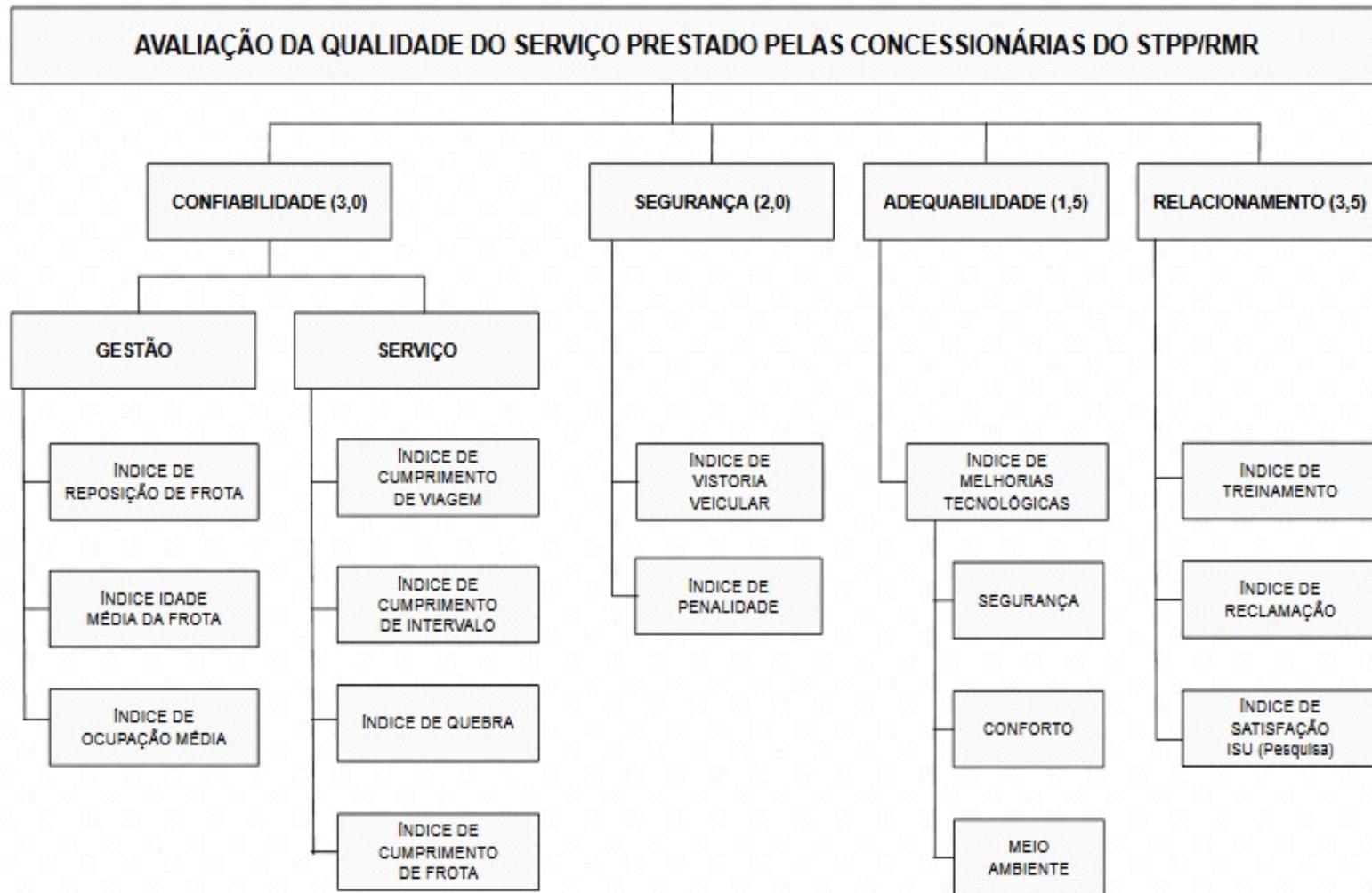
Art. 264 – No caso da Concessionária atingir notas mensais iguais ou maior que 9 (nove), nos indicadores de qualidade a seguir especificados, no Manual de Operação, sua Remuneração Devida será a Remuneração Base sem os descontos devido aos indicadores de qualidade, porém, efetuados os descontos devidos ao ISS, PIS, COFINS e multas administrativas. Os indicadores de qualidade 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 (PERNAMBUCO, 1991).

Verifica-se que os indicadores de desempenho citados na norma supratranscrita, constituem critérios técnicos preestabelecidos que apontam para condições mínimas operacionais a serem alcançadas pelos concessionários, com vistas a mensurar a qualidade dos serviços por eles prestados.

De conformidade com o Manual de Operações do STPP/RMR (PERNAMBUCO, 1991) para a avaliação da Qualidade do Serviço e obtenção da Nota Final da avaliação da concessionária relacionam-se, as definições, aplicação, e pesos de cada atributo ou indicador, que fornecerá um valor com a pontuação para classificação final em cada período de avaliação, contendo o detalhamento geral e conforme a figura a seguir.

Figura 1 – Avaliação da qualidade do serviço prestado de uma concessionária do STPP/RMR



Fonte: Manual de Operações (1991).

4.4 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO DESEMPENHO DOS OPERADORES E A CONCEPÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DISCIPLINADORES: O CASO DO STPP/RMR

A gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR ocorreu no início da década de 1980 a cargo da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife, empresa pública de direito privado, criada pela Lei Estadual nº 7.832, de 06 de abril de 1979, para estruturar, fiscalizar e gerenciar o STPP/RMR, cuja concepção se deu através da Lei Estadual nº 8.043, de 19 de novembro de 1979 (GRANDE RECIFE, 2020).

Nesse contexto e na ausência ainda de norma escrita e de parâmetros de aferição, o ideário da avaliação de desempenho sob a gestão da EMTU/Recife, seguia o que tal ente gestor entendia como serviço satisfatório e, para tanto, ainda que também não dispusesse de forma materializada na norma os critérios formadores do conceito legal de serviço adequado, eis que trazidos explicitamente apenas em 1995 pela Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), foi monitorando a prestação dos serviços da forma como lhe era possível fazê-lo naquele momento.

E assim é que, desde a criação do STPP/RMR, ao longo do tempo e concomitantemente ao exercício desse mister fiscalizatório, é que foi construído todo um arcabouço regulatório para a avaliação de desempenho dos operadores, regulamentados com a edição dos respectivos instrumentos normativos – o Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - RTPP/RMR aprovado pelo Decreto nº 14.846, de 28 de fevereiro de 1981 e o 1º. Manual de Operação do STPP/RMR, aprovado pela Resolução nº 32, de 30 de setembro de 1980 do Conselho de Administração, posteriormente revisado e atualizado, foi novamente editado e aprovado pela Portaria nº 020, de 1º de março de 1991 da EMTU/Recife.

Quando do início das atividades da EMTU/Recife em 1º de março de 1980 (GRANDE RECIFE, 2020) no exercício de suas atribuições institucionais, o STPP/RMR passou por uma estruturação e racionalização operacional. Tendo como certo que o objetivo era o de promover a qualidade do serviço oferecido à população e reduzir o custo de sua prestação, as ações eram voltadas para o

transporte por ônibus uma vez que este modal era o responsável por 60% das viagens realizadas e os demais modos de transporte eram a época incipientes dentro do sistema.

O Plano de Ação da EMTU/Recife para o ano de 1981, após a avaliação do primeiro ano de sua gestão, apontou para um cenário em que se desejava que fossem implementadas aquelas que foram denominadas de Ações Palpáveis e que fossem sentidas diretamente pelos usuários em termos de qualidade de serviço. Nesse contexto, merecem destaque duas grandes ditas “Ações Palpáveis”: a Ação Estruturadora do STPP/RMR que foi o zoneamento e a Ação Instrumental para o STPP/RMR que foi a implantação de um Sistema de Informações Gerenciais – SISURB, ambas concluídas no ano de 1981.

O zoneamento da Região Metropolitana do Recife teve início com o nascimento da EMTU/Recife e teve sua implantação concluída no final do primeiro trimestre de 1981, com a divisão da região metropolitana em 16 áreas de atuação. Como ação de natureza estruturadora, teve como objetivo, dentre outros, racionalizar o caótico sistema de ônibus existente, com vistas a proporcionar a melhoria do serviço prestado ao usuário.

O zoneamento também possibilitaria à EMTU/Recife melhores condições de planejamento e controle da operação, racionalização das tarifas e dos custos do sistema, tendo como parâmetros básicos para sua estruturação, dentre outros, o usuário não caminhar mais de 500 metros para tomar o ônibus, a fixação do intervalo entre veículos ser determinado em função da demanda, lotação máxima de 90 passageiros por trecho, integração intermodal.

Concluído o zoneamento e após o seu primeiro ano, em que pese os bons resultados alcançados de acordo com avaliação da EMTU/Recife foi constatada a necessidade de uma sequência planejada de intervenções na operação, o que foi procedido dentro de uma ação denominada “Reprogramação Operacional de Áreas”.

Dita ação teve como objetivo melhorar a regularidade da operação, o conforto e a confiança dos usuários, a adoção de índices operacionais mais ajustados à realidade e diferenciados segundo faixas horárias e facilitar a fiscalização do sistema por parte da EMTU/Recife e dos usuários, além

da promoção da conscientização dos empresários sobre a necessidade de um controle eficiente da operação. No que se refere à criação e implantação do Sistema de Informações Gerenciais, importa destacar, segundo Araújo (2008, p.41), que:

Na década de 70 quando os órgãos gerenciados de transporte começaram a ser estruturados, iniciou-se também a fase de expansão na área de processamento de dados no Brasil. Nessa época, as primeiras empresas gerenciadoras passaram a processar seus dados operacionais em bases informatizadas.

A EMTU/Recife destacou-se por ter sido pioneira na estruturação de sistemas gerenciais com uso de recursos informáticos. Em 1980, recém-criada, implantou o sistema de informações gerenciais do Transporte Urbano por ônibus-SISURB que possibilitou o conhecimento de informações operacionais necessárias ao gerenciamento do transporte.

O Sistema de Informações Gerenciais para o Transporte Urbano por ônibus – SISURB, que constituiu, junto com o zoneamento, outra das denominadas “Ações Palpáveis” implementadas pela EMTU/Recife quando de sua criação e concluído em 1981, segundo Araújo (2008, p.44),

Foi concebido baseado em funções que o Poder Concedente deveria desempenhar para realizar uma gestão eficiente, eficaz e efetiva sobre o Sistema de Transporte Público por ônibus. As informações necessárias para a execução dessas funções eram geradas em relatórios de saída do sistema.

O SISURB foi aperfeiçoado e em janeiro de 1984 passou a fazer parte do Sistema Nacional de Transporte Urbano – SNTU, mudando sua denominação para Sistema de Informações do Transporte Urbano – SITURB (ARAÚJO, 2008, p.57). Dito sistema seguiu a mesma concepção do SISURB com a finalidade, de forma mais aprimorada, de disponibilizar à EMTU/Recife o acesso a informações que permitiriam conhecer as necessidades dos usuários no que se refere aos níveis do serviço ofertado assim como manter o sistema de fiscalização mais corretivo do que punitivo.

Segundo Araújo (2008), a interferência da EMTU/Recife no sistema se dava através das “Variáveis de Intervenção”: itinerários, números de ônibus, intervalos e paradas, com a finalidade de atingir

estados desejados para um conjunto de “Variáveis Objetivos”, como: conforto, segurança, pontualidade, regularidade e custos.

Entretanto, dificuldades apresentadas na coleta e demora no processamento de informações para alimentarem ditos sistemas, uma vez que ambos utilizavam como dados de entrada documentos preenchidos manualmente, tais como por exemplo, fichas de controle de terminais, autuações efetuadas pela fiscalização, que tinham que ser enviados para processamento dos mesmos e em seguida disponibilizados para tratamento pela EMTU/Recife, acabaram por inviabilizarem a sua utilização por não produzirem efeitos imediatos sob o aspecto gerencial.

Conforme Araújo (2008), devido ao tempo que levavam para serem processados, quase nunca atendiam as necessidades de informações aos gestores para controle e planejamento operacional do STPP/RMR e eram apenas arquivados para acompanhamento da evolução do sistema e para fins estatísticos, apesar de representarem uma grande evolução como sistemas de informação informatizados para gerenciamento do STPP/RMR.

A partir da avaliação das eficiências encontradas no SISURB e no SITURB, e por recomendação do Plano Diretor de Informática em 1988 foi criado o SINFORME – Sistema de Informações do Transporte Metropolitano do Recife, e estruturado para servir como principal base de dados da EMTU/Recife para o controle e acompanhamento do STPP/RMR, tendo como seus principais objetivos o de unificar os conceitos, informações e definições, disponibilizados em rede de computadores da EMTU/Recife (ARAÚJO, 2008,p.64).

Entretanto, tal como os sistemas anteriores, o SINFORME apesar de seus relatórios serem objetivos e portanto, poderem produzir resultados eficazes, conterem informações relevantes e necessárias ao monitoramento e controle do STPP/RMR, não produziu os efeitos desejados para a melhoria do seu gerenciamento, por dificuldades, segundo Araújo (2008) causadas pela não implantação de todos os módulos previstos, a linguagem ficou desatualizada não permitindo a importação das informações e por fim, os dados de entrada não serem tão rápidos e confiáveis como se precisa mesmo com a implantação do Sistema Automático da Bilhetagem Eletrônica (SABE) no

STPP/RMR em março de 1999, quando 17.000 operadores passaram a utilizar os cartões eletrônicos.

4.4.1 O SISURB como embrião do Sistema de Avaliação de Desempenho

Do histórico acerca dos sistemas de informações gerenciais implementados pela EMTU/Recife no intuito de se munir enquanto órgão gestor do STPP/RMR e buscar monitorar o serviço de maneira eficaz, buscando mecanismos que lhe possibilitassem dispor das informações do sistema de forma atualizada, objetiva e precisa, denota-se que ao longo dos anos e até os dias atuais, os parâmetros utilizados têm sido semelhantes.

Aqui e acolá, um sistema contempla uma informação que instrui um indicador de forma mais abrangente, incorporando alguns de conformidade com os seus conceitos, no entanto, observa-se que sempre foram buscadas as informações necessárias para atuação gerencial no sentido da melhoria do sistema.

Os mecanismos de trabalho e manuseio das informações obtidas por parte do órgão gerenciador do STPP/RMR continuam até os dias atuais, desde a sua origem em 1981, quando da edição das primeiras versões do RTPP/RMR e MO e suas revisões em 1991 e atualizações, ao longo dessas 3 décadas de vigência, trazem no cerne da norma os mesmos indicadores de que precisam para monitorar o desempenho operacional do sistema e das empresas operadoras, com vistas a um gerenciamento voltado à qualidade da prestação dos serviços.

À guisa de exemplo, o SISURB em sua concepção na década de 80, era formado por 5 subsistemas, a saber: o subsistema cadastro, subsistema econômico, o subsistema de desempenho operacional, e o subsistema de multas compreendendo ainda um conjunto de 5 cadastros e 15 relatórios. O subsistema de desempenho operacional fornecia os resultados obtidos pela operação de cada empresa operadora do STPP/RMR, através da emissão de 7 (sete) relatórios, que eram elaborados a partir das informações constantes das fichas de controle da operação por cada empresa operadora.

Destaque-se 5 (cinco) relatórios que eram emitidos a cada 10 (dez) dias que informavam para cada linha da RMR os valores médios diários obtidos pela empresa, para o horário de pico e fora de pico relativamente ao cumprimento das viagens e a quantidade de passageiros transportados por quilômetro percorrido. Esses valores obtidos e informados no relatório, seriam comparados com os índices padrão relativos à regularidade, pontualidade, disponibilidade da oferta e taxa de ocupação. Os cadastros que compunham o SISURB eram: das empresas, linhas, veículos, demanda e viário.

Atualmente, de acordo com o MO/STPP/RMR, comparativamente, aos indicadores acima referidos, a avaliação da qualidade de desempenho das concessionárias do STPP/RMR se baseia na apuração dos índices de cumprimento de viagens, índice de cumprimento de intervalos, índice de quebra e índice de satisfação dos usuários.

4.4.2 Instrumentos Normativos de Avaliação da Qualidade de Desempenho dos Operadores do STPP/RMR

A partir do resultado obtido com a implantação do SISURB no que se refere à melhoria da prestação dos serviços no STPP/RMR foram então editados os instrumentos técnicos próprios para a formalização das diretrizes de gestão e fiscalização do sistema, a ser operacionalizado pela EMTU/Recife enquanto órgão gerenciador e observado pelas empresas operadoras do STPP/RMR.

Assim, as normas para avaliação da qualidade de desempenho das empresas operadoras do STPP/RMR foram criadas quando da edição do Segundo Regulamento do Sistema de Transporte Público de Passageiros – RTPP/RMR e do 1º. Manual de Operações do Sistema de Transporte Público de Passageiros – MOSTPP/RMR, os quais contêm até hoje vigentes, as diretrizes gerais disciplinadoras dos aspectos operacionais e econômicos da prestação dos serviços bem como as diretrizes que dizem respeito à avaliação da qualidade de desempenho das empresas operadoras do STPP/RMR.

Ditos instrumentos normativos vigentes integram o arcabouço normativo que disciplina e regula o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR, a

respeito dos quais serão tecidos oportunamente comentários mais detalhados e encontram amparo tanto na Lei de Concessões quanto na Lei de Mobilidade Urbana vigentes.

4.4.2.1 O Regulamento do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPP/RMR

O primeiro Regulamento do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPP/RMR foi aprovado pelo Decreto Estadual nº 6.392, de 13 de abril de 1980 (PERNAMBUCO, 1980), tendo sofrido alterações para ajustar-se melhor à realidade, tendo sido editado pelo Decreto nº 14.846, de 28 de fevereiro de 1991 o 2º. Regulamento do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPP/RMR, aprovado atualizado mediante alterações, tem como finalidades, segundo o disposto em seu artigo 1º:

I - Disciplinar as condições de gestão do STPP/RMR pelo Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano, em prol do seu contínuo aperfeiçoamento;

II – **Definir os meios e/ou mecanismos para a promoção da gestão associada do STPP/RMR, a elevação da qualidade, bem como a adequação da oferta e condições aceitáveis de regularidade, rapidez, continuidade, eficiência, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas, segurança, conforto, economia e confiabilidade;**(os grifos não estão na norma)

III – Disciplinar as condições para a exploração e execução dos serviços do STPP/RMR, de acordo com a Lei no. 14.474, de 16 de novembro de 2011; e

IV – Estabelecer os direitos e deveres inerentes ao funcionamento do SSTPP/RMR bem como as sanções decorrentes de sua transgressão (PERNAMBUCO, 1991).

O RTPP/STPP/RMR estabelece em seu Capítulo III ao tratar dos direitos e obrigações da concessionária ou permissionária, que:

Art. 25 A Concessionária ou Permissionária é obrigada a prestar serviço de modo adequado ao pleno atendimento dos usuários, satisfazendo as condições de pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, universalidade, conforto, higiene e cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas, conforme previsto no Contrato de Concessão ou Permissão, em seus Anexos, na legislação aplicável e, na regulamentação expedida pelo CTM, entre as quais a Avaliação de Desempenho e Padrões Operacionais do STPP/RMR, estabelecidos no Manual de Operação. (os grifos não estão na norma) (PERNAMBUCO, 1991).

Há na precitada norma, em seu Capítulo XI, artigo 264 *in fine*, referência expressa aos indicadores de qualidade que são: Índice de cumprimento de viagens, índice de cumprimento de intervalos, índice de quebra e índice de satisfação dos usuários aos quais são atribuídas notas e que quando não atingidas, repercutirá diretamente no cálculo da remuneração da concessionária.

Conforme se pode notar do teor da mesma norma em comento, e oportuno destacar mais uma vez, em razão do contexto do presente trabalho, que os índices referidos e que instruem o cálculo dos indicadores de qualidade, refletem as condições de regularidade, continuidade, confiabilidade e relacionamento com o cliente, presentes na lei como condições do serviço adequado e no MO/STPP/RMR como atributos para a avaliação de desempenho.

O RSTPP/RMR trata da avaliação da qualidade de desempenho dos operadores no Capítulo XII que dispõe sobre o controle da qualidade dos serviços do STPP/RMR. A seção I do citado capítulo, contém em seus artigos 276 a 287 o regramento da avaliação da qualidade de desempenho da concessionária ou permissionária, devidamente detalhado no Capítulo XV do MO/STPP/RMR conforme se verá adiante.

Em seu artigo 281, remete ao Manual de Operações do STPP/RMR a metodologia para obtenção da nota mensal do operador, para cada atributo, o qual explicita os pesos e a fórmula de cálculo de cada indicador, bem como a forma de obter os valores correspondentes a cada índice.

4.4.2.2 Manual de Operações do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - MO/STPP/RMR

O Manual de Operações do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - MO/STPP/RMR teve a sua primeira versão aprovada pela Resolução nº 32, de 30 de setembro de 1980, do Conselho de Administração da EMTU/Recife, atualizado mediante alterações, e tem como finalidade detalhar técnica e operacionalmente os dispositivos presentes no RTPP do STPP/RMR.

Por se tratar de instrumento técnico e operacional, revela os conceitos com os quais o órgão gestor irá tratar para desempenhar o seu papel institucional de gestão e fiscalização do STPP/RMR. Em sua primeira versão, de 1980, ainda não continha, expressamente, capítulo dedicado à avaliação de desempenho operacional das empresas à época permissionárias do STPP/RMR. Para essa finalidade, valia-se a EMTU/Recife enquanto órgão gestor, das disposições contidas no 1º. RTPP/RMR que exigia apenas a demonstração da capacidade técnica operacional satisfatória da permissionária para que a permissão fosse renovada, sem, no entanto, contemplar a definição do que seria “capacidade satisfatória.”

Em face disso, é que na 13ª. Reunião Ordinária do CMTU, realizada no dia 25 de janeiro de 1991, foi feita uma explanação por parte da Diretoria Técnica da EMTU/Recife, a respeito da necessidade de uma revisão urgente do RTPP/RMR para que fossem colocados em discussão no colegiado e estabelecidos na norma critérios técnicos objetivos para as prorrogações das permissões e avaliação de desempenho das permissionárias.

Na oportunidade, foi apresentado um resumo sobre o novo Manual de Operações contendo proposta referente às normas de avaliação das permissões, ressaltando que os critérios propostos permitirão à EMTU/Recife, semestralmente, acompanhar o desempenho das empresas operadoras, não deixando para verificar tal desempenho quando da renovação das permissões. Ainda foi explicado aos conselheiros presentes que a avaliação do desempenho das empresas operadoras será baseada em índices, critérios e parâmetros objetivos, resultantes da coleta de dados).

Na ocasião foi levantada a preocupação de como serão operacionalizados os procedimentos, sob a justificativa de que “às vezes, uma falha na operação inviabiliza a ideia” tendo sido esclarecido pela diretoria técnica da EMTU/Recife que “por se encontrar a EMTU/Recife em estágio avançadíssimo de informatização, o que garantirá a operacionalização dos procedimentos a serem adotados” (CMTU, 1991).

O 2º. MOSTPP/RMR foi aprovado pela Portaria nº. 020/EMTU/Recife, de 1º de março de 1991, alterado pelas Portarias no. 240, de 17 de agosto de 1992, no. 69-A, de 25 de fevereiro de 1993, no. 132, de 31 de agosto de 1994, no. 381, de 22 de outubro de 1999, no. 007, de 13 de novembro

de 2002, no. 098-A, de 20 de maio de 2002, nº 221, de 13 de novembro de 2002, e trata especificamente da Avaliação da qualidade de desempenho das concessionárias do STPP/RMR no seu Capítulo XV, estabelecendo que:

1 – Compete à Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife realizar a Avaliação da qualidade do Desempenho Operacional da Concessionárias, objetivando garantir a prestação do serviço com máximas eficiência e eficácia para a população e atender as condições administrativas, financeiras e operacionais estabelecidas no instrumento legal de contratação.

2 – A Avaliação da qualidade do Desempenho Operacional será realizada para cada Concessionária, operadora das linhas contratadas, mensurada por **indicadores** associados aos aspectos de **Confiabilidade, Segurança, Adequabilidade e Relacionamento com o cliente**, definidos como atributos formadores do conceito da qualidade requerida pelo usuário e especificada pelo CTM. (grifos nossos)

3 - A avaliação dar-se-á com periodicidade semestral, abrangendo os períodos de janeiro a junho e de julho a dezembro de cada ano, dando origem a um Relatório de Avaliação da Qualidade de Desempenho por Concessionária – RAQD, que será encaminhado às Concessionárias para conhecimento e adoção de medidas corretivas, quando necessário, no sentido de melhorar a qualidade do serviço oferecido aos usuários do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR.[...]

3.3 O não cumprimento, por parte das Concessionárias, das correções e ajustes constantes no RAQD para a melhoria do desempenho, incorrerá em penalidades previstas no Regulamento de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPPP/RMR.

Especificados na citada norma de forma detalhada, os indicadores de avaliação da qualidade de desempenho, são calculados e medidos através de índices obtidos a partir das informações coletadas mensalmente e calculadas mediante a aplicação da fórmula correspondente para atribuição de nota de cada atributo referido no item 2 supratranscrito.

Dessa forma, é desejável que todas as obrigações do parceiro privado sejam definidas no contrato de concessão comum ou PPP, por meio de indicadores de qualidade e quantidade de serviço (isto é, como obrigações de desempenho), até mesmo para transferir para o parceiro privado a escolha dos meios, insumos, metodologia e tecnologia, de prestação do serviço. No entanto, existem situações em que não é viável, ou em que não é eficiente, definir as obrigações do parceiro privado como obrigações de desempenho, seja porque eventuais indicadores dessas obrigações de desempenho seriam de difícil fiscalização/afirmação, ou porque simplesmente é realmente inviável traduzir essas exigências em indicadores objetivos (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 139).

4.5 A OPERACIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS OPERADORES NO STPP/RMR

Como visto anteriormente, no STPP/RMR, a avaliação da qualidade do desempenho das concessionárias encontra-se normatizada no Capítulo XV do Manual de Operações do STPP/RMR que traz as definições respectivas e atribui a competência institucional ao Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano – CTM para:

Realizar a Avaliação da Qualidade do Desempenho Operacional das Concessionárias do STPP/RMR objetivando garantir a prestação do serviço com máximas eficiência e eficácia para a população e atender as condições administrativas, financeiras e operacionais estabelecidas no instrumento legal de contratação.

O CTM na qualidade de Poder Concedente e gestor dos serviços na Região Metropolitana do Recife, a quem cabe exercer o monitoramento, acompanhamento sistemático e a fiscalização da prestação dos serviços concedidos, deverá observar os regramentos:

1 - Compete ao CTM realizar a Avaliação da Qualidade do Desempenho Operacional das Concessionárias do STPP RMR objetivando garantir a prestação do serviço com máximas eficiência e eficácia para a população e atender as condições administrativas, financeiras e operacionais estabelecidas no instrumento legal de contratação.

2 - A Avaliação da Qualidade do Desempenho Operacional será realizada para cada Concessionária, operadora das linhas contratadas, mensurada por indicadores associados aos aspectos de Confiabilidade, Segurança, Adequabilidade e Relacionamento com o cliente, definidos como atributos formadores do conceito de qualidade requerida pelo usuário e especificada pelo CTM.

De conformidade com o RTPP/RMR nas disposições contidas no Capítulo XII – Do Controle Da Qualidade Dos Serviços Do STPP/RMR, a avaliação da qualidade do desempenho operacional deverá ser operacionalizada da seguinte forma:

Art. 277 - A Avaliação da Qualidade do Desempenho Operacional será realizada para cada Concessionária, operadora das linhas contratadas, mensurada por indicadores associados aos aspectos de confiabilidade, segurança, adequabilidade e relacionamento com o cliente, definidos como atributos formadores do conceito da qualidade requerida pelo usuário e especificada pelo CTM. [...]

Art. 280 – A nota mensal de cada Concessionária – Nmi – será obtida pela média ponderada das notas de cada atributo: Confiabilidade, Segurança, Adequabilidade e Relacionamento com o cliente, considerando-se 3,2, 1,5 e 3,5 como os respectivos pesos.

Art. 281 – A metodologia para obtenção da nota mensal, para cada atributo, encontra-se descrita no Manual de Operação.

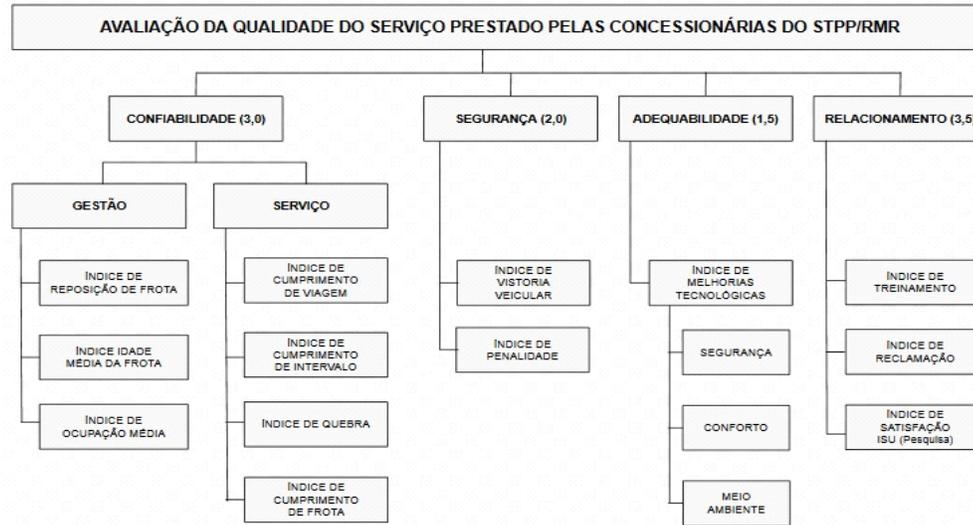
Os atributos formadores do conceito de qualidade referidos no artigo 277 supra transcrito, materializado nos indicadores constantes das normas, permitem avaliar o cumprimento de metas, evolução da qualidade do serviço no decorrer do tempo assim como os impactos que advirão da implementação de novos projetos de melhoria no sistema.

4.6 ATRIBUTOS INFORMADORES DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE DESEMPENHO DOS CONCESSIONÁRIOS DO STPP/RMR

De acordo com o MO/STPP/RMR, nos dispositivos acima transcritos, constituem atributos relativos ao transporte público urbano, coletivo ou individual de passageiros, a confiabilidade, a segurança, a adequabilidade, e o relacionamento com o usuário, constituindo a base de todo o processo para avaliação da qualidade do desempenho das concessionárias relativamente ao serviço que prestam. Entende-se como atributo a característica qualitativa que identifica um ou mais membros de um conjunto observado (LIMA, 1994).

É possível observar no Manual de Operações do STPP/RMR que para a avaliação da qualidade do serviço e obtenção da nota final da avaliação de uma concessionária “relacionam-se, a seguir, as definições, aplicação, e peso, de cada atributo ou indicador, que fornecerá um valor com a pontuação para classificação final em cada período de avaliação, contendo o detalhamento geral”, conforme figura a seguir:

Figura 2 – Avaliação da qualidade do serviço prestado de uma concessionária do STPP/RMR



Fonte: Adaptado do Manual de Operações (1991).

4.6.1 Confiabilidade

Tem-se, de acordo com a norma em comento, que pelo indicador ou **atributo da CONFIABILIDADE**, de conformidade com o disposto no item 6.0, obtém-se

A dimensão da qualidade percebida pela eficiência do Sistema de Transporte Público de Passageiros, que representa o grau de credibilidade atribuído à operadora, mediante o cumprimento dos serviços, dentro dos parâmetros contratuais especificados e estabelecidos nesta metodologia. Subsidiem este atributo o Índice de Gestão do Contrato e o Índice de Cumprimento do Serviço com seus respectivos pesos.

Denota-se a partir dos índices que informarão o cálculo do atributo da confiabilidade que este guarda estreita relação com medidas de eficiência na prestação do serviço. Para Pereira (2008, p. 150),

A existência de indicadores que afirmam a eficiência operacional das empresas, representa forte contribuição para disciplinar a produtividade das empresas. Isto pode ser percebido analisando a atual conjuntura da remuneração do sistema. Como os custos dos serviços são repassados ao sistema através da planilha de custos, que por sua vez podem ser repassados para a tarifa, algumas empresas não têm atentado para a redução de seus custos operacionais.

O autor ainda enfatiza a necessidade de que sejam considerados nesse contexto, além da redução dos custos operacionais a existência de fatores externos que influenciam sobremaneira na qualidade

e na eficiência da prestação dos serviços e que, poderão distorcer a avaliação da empresa operadora, por informar mal o índice correspondente a tal cálculo. Diz o mesmo que:

Em uma análise empresarial quando se pretende medir a eficiência gerencial, a eficácia do serviço, a produtividade e a qualidade é importante considerar a influência de variáveis exógenas, uma vez que, algumas são controladas pelo Órgão Gestor do Serviço, por exemplo, definição do nível de serviço quantitativo e qualitativo além da própria regulamentação do serviço. Os fatores exógenos são entendidos como todas as condições às quais as empresas operadoras são submetidas durante a operação do sistema, infraestrutura viária, distribuição temporal da demanda, entre outras. Cabe ao órgão gestor planejar e organizar o sistema, considerando as variáveis exógenas e garantir condições favoráveis a uma boa performance dessas empresas, uma vez que essas características influenciam fortemente no desempenho delas e, conseqüentemente, no conjunto do sistema. (CANÇADO, 1999, *apud* PEREIRA, 2008, p. 155).

Tal atributo da CONFIABILIDADE é instruído pelos índices relativos à gestão e a serviço, obtidos a partir das informações operacionais colhidas pelo órgão gestor no exercício do seu mister gerencial.

4.6.2 Segurança

Pelo atributo da SEGURANÇA, que, segundo disposto na própria norma é um atributo fundamental para a garantia da integridade dos usuários e do pessoal de operação do STPP/RMR, “é medida a eficácia de procedimentos adotados pela Concessionária e pelo seu pessoal de operação no cumprimento das normas estabelecidas pelo CTM no contrato, contidas no Regulamento e no Manual de Operações.

Os Indicadores para avaliação deste atributo são os Índices de aprovação de vistoria veicular e de penalidades, relativo à garantia da integridade dos usuários e do pessoal da operação do sistema, com seus respectivos pesos.

4.6.3 Adequabilidade

No que se refere ao atributo da ADEQUABILIDADE, segundo o Manual de Operações em seu item 7.3,

É a dimensão da qualidade percebida através da oferta de serviços com padrões operacionais que possuem um diferencial efetivo nos aspectos referentes a conforto, segurança e acessibilidade. Para avaliação desse atributo será considerado o índice de melhorias tecnológicas, com o seu respectivo peso.

Este atributo guarda relação direta com a atualidade, enquanto condição do serviço adequado, já referida detalhadamente no item 2.3 do capítulo 2 desta tese, quando tratou das condições do serviço adequado.

4.6.4 Relacionamento com o Cliente

E no tocante ao atributo do relacionamento com o cliente, mede-se uma dimensão da qualidade percebida pelo usuário do Sistema de Transporte Público de Passageiros, através dos instrumentos disponibilizados pelo CTM e adotados pelas concessionárias para facilitar a comunicação com o cliente e a solução dos problemas identificados, buscando minimizar os eventos que geram reclamações e melhorar continuamente os serviços prestados. De acordo com o disposto no item 8.0 do Segundo Manual de Operações do STPP/RMR, para avaliação desse atributo, serão considerados os seguintes indicadores: Índice de Reclamação dos Usuários, Índice de Satisfação dos Usuários e o Índice de Treinamento de Pessoal, com seus respectivos pesos.

A partir da individualização e da definição apresentada de cada atributo, convém investigar qual(is) deste(s) atributo(s) é(são) mais vulnerável(is) do atendimento através da avaliação de desempenho e que está(ao) mais propenso(s) ao seu descumprimento e se encontra na norma sem contudo, produzir efeito positivo na prática mediante a melhoria da prestação do serviço.

Objetiva-se nesse trabalho, de conformidade com o que se pode depreender dos conceitos antes apresentados, à luz dos termos contratuais e da aplicação das normas respectivas, verificar em que medida os indicadores da qualidade de desempenho constantes da norma são eficazes no sentido de avaliar a eficiência e adequação da prestação do serviço concedido nos termos em que foi pactuado e se encontram presentes na norma.

Os indicadores de qualidade representados na norma através dos atributos – CONFIABILIDADE, SEGURANÇA, ADEQUABILIDADE E RELACIONAMENTO – antes definidos, devem permitir

avaliar o cumprimento das obrigações dos prestadores de serviços assim como devem ter como objetivo aferir a evolução da qualidade da prestação dos serviços a partir das informações prestadas pelos usuários, seus destinatários e principais clientes, em pesquisas de satisfação.

4.7 SISTEMAS DE MONITORAMENTO, GESTÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS CONCESSIONÁRIOS DE TRANSPORTE EM LISBOA E PARIS

Como visto anteriormente nas duas experiências de modelos internacionais de gestão de transporte coletivo público de passageiros, nas cidades de Lisboa e de Paris, grandes centros metropolitanos, além das atribuições gerenciais dos órgãos responsáveis envolverem as questões de ordem operacional, fiscalizatória, regulatória e tarifária, não diferente da nossa realidade institucional, há a convivência de vários modais de transporte, que prestam o serviço público de forma integrada e conjugada, tanto por empresas públicas diretamente, quanto por operadores privados selecionados e contratados, mediante uma gestão unificada e centrada quando às deliberações operacionais e econômico-financeiras da atividade.

Assim, não é à toa que nesses grandes centros, a capacidade de atendimento à população no cotidiano e aos usuários eventuais como da classe turística, se consolidou como um modelo consistente e vem ao longo dos anos se aperfeiçoando na medida em que passa a agregar novos instrumentos à prestação dos serviços, a exemplo da utilização de informações *online*, disponibilização de *wifi*, dentre outros, isso apenas sob o aspecto operacional de comunicação, sem referência à atualização dos equipamentos utilizados com a absorção de novas tecnologias aos sistemas.

Não há, portanto, diante do que foi apresentado das experiências internacionais de operação e gestão bem sucedidas, como não identificar a inadequação do nosso modelo de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros. Ainda mais, por se tratar de um serviço essencial conforme é definido no artigo 30, inciso V da própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e um direito social dos cidadãos, consolidado no texto constitucional em 2015, através da EC 90, de 15 de setembro.

4.8 CONSEQUÊNCIAS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS CONCESSIONÁRIOS NO STPP/RMR

Como destacado anteriormente, segundo o RTPP/STPP/RMR, são utilizados quatro indicadores de qualidade, a saber: índice de cumprimento de viagens; índice de cumprimento de intervalos; índice de quebra; e índice de satisfação dos usuários. No art. 264 ainda é possível observar que,

§1º Sendo a nota para cada um dos índices indicados acima detalhados no Manual de Operação -Avaliação de Desempenho da Concessionária - inferior à nota 8 (oito) Remuneração Devida será Remuneração Base descontada de 1% (um por cento) para cada indicador não alcançado, além dos valores do ISS, PIS, COFINS e multas administrativas. No caso da nota ser maior ou igual (oito) e menor do que (nove) a Remuneração Devida será Remuneração Base descontada de 0,5% (meio por cento) para cada indicador não alcançado, além dos valores do ISS, PIS, COFINS multas administrativas. Desta forma, a concessionária que não atingir os índices de qualidade apresentados neste artigo terá sua Remuneração Base descontada em até 4% (quatro por cento).

Os índices sob comento, voltados diretamente à capacidade de operação da concessionária, refletem na norma indicadores de qualidade que têm consequências tanto na remuneração da concessionária quanto na prorrogação do contrato de concessão ou extinção antecipada por caducidade, conforme disposto no artigo 38 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a):

Art. 38 A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais

Parágrafo Primeiro – A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I – o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço.

O RTPP/STPP/RMR dispõe que:

Art. 284 A concessionária que mantiver, durante o período de concessão, a sua nota média semestral, igual ou superior a 7,0 terá seu contrato semestralmente validado por este CTM.

Art. 285 Não terá direito a prorrogação do prazo de vigência do contrato de concessão a operadora que obtiver, durante o período de concessão, a sua nota final, resultante de cada avaliação semestral, superior a 5,0 (cinco) e inferior a 7,0 (sete), durante a vigência do contrato, por período igual ou superior a 20% (vinte por cento) do período de vigência do contrato de concessão, calculado em semestres.

Art. 286 Será procedida, a qualquer tempo, a extinção antecipada do contrato da Concessionária ou Permissionária por meio da declaração de sua caducidade se a Concessionária ou Permissionária obtivera nota final menor ou igual a 5,0 (cinco), conceito péssimo, em quaisquer das suas avaliações semestrais, durante o período contratual da concessão.

O que se pode denotar do teor da citada norma, trazendo para a prática o seu conceito, é que a intenção da norma é que tenha consequência prática punitiva para a concessionária que se mostrar deficiente em sua operação de acordo com os índices que a avaliarem, inclusive, preocupando-se em preservar o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão, ao estipular o percentual máximo de desconto (4%) pelo descumprimento dos índices a que se refere (1% por índice).

Ora, isso leva a refletir, em princípio, por demonstrar uma fragilidade no monitoramento do contrato de concessão pelo poder público concedente, causada pela própria norma, uma vez que limitado o máximo do descumprimento, o que for além, não será passível de punição.

Sem adentrar no mérito relativo à gestão dos contratos de concessão, mas com foco no teor da norma e dos seus resultados práticos, merece registro e é indiscutivelmente constatada a existência de forte arcabouço legislativo para o monitoramento dos contratos de concessão e da prestação dos serviços por parte dos concessionários dos transportes públicos coletivos de passageiros.

Ditos instrumentos normativos, sobretudo as normas editadas para o Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR, quais sejam, o Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPP/STPP/RMR e o Manual de Operações – MO/STPP/RMR, vigentes há mais de três décadas, revisados e atualizados, não estão sendo suficientemente eficazes para, através dos indicadores de qualidade por eles medidos na avaliação da qualidade de desempenho dos concessionários, produzirem um efeito positivo, a tal ponto de fazerem com que a prestação de serviços passe a ser efetuada ~~feita~~ dentro das condições adequadas que contemplam.

Partindo-se da realidade vivenciada no dia a dia da prestação dos serviços de transporte no STPP/RMR, os indicadores de qualidade contemplados na norma (Índice de cumprimento de viagens, índice de cumprimento de intervalos, Índice de quebra e Índice de satisfação dos usuários),

não estão refletindo na prática, o conceito de serviço adequado a ponto de satisfazer plenamente as suas condições expostas na lei.

Com o propósito de ilustrar o relacionamento entre os atributos formadores do conceito de qualidade tal como estão na norma (MO/STPP/RMR), as condições do serviço adequado expressos na Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) e a realidade vivenciada pelos usuários do transporte público de passageiros no STPP/RMR, tem-se que:

Tabela 1 - Atributos formadores do conceito de qualidade

Atributos	Relaciona-se	Realidade
Confiabilidade	Regularidade	Atrasos
	Continuidade	Interrupção dos serviços
	Atualidade	Queima de paradas
Segurança	Segurança dentro dos coletivos	Quebras
		Assaltos
		Superlotação
		Freadas e partidas bruscas
Adequabilidade	Atualidade das tecnologias	Veículos sem ar-condicionado
	Modernização	Calor excessivo
Relacionamento	Cortesia	Espera nas paradas
	Disponibilidade de informações	Intervalo irregular entre viagens

Fonte: A autora (2020).

Partindo dos conceitos antes abordados, a ideia da construção do quadro acima é a de resumir para demonstrar, em apertada síntese, que a realidade vivenciada da prestação dos serviços de transporte público de passageiros no STPP/RMR encontra-se apartada do contexto da norma e ao arripio dos direitos dos usuários legalmente assegurados. E a conclusão a que se chega em decorrência de sua observação é da baixa eficácia da norma de avaliação da qualidade de desempenho dos concessionários, na medida em que os indicadores que informam os atributos que a medem há mais de três décadas, não estão sendo eficazes a ponto de promover uma melhoria na performance das empresas, pelo que se propõe uma reflexão sobre a necessidade de implementar novas diretrizes para melhorar a eficácia da aplicação de tais indicadores de avaliação no sentido de assim, atenderem aos requisitos do serviço adequado.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

No decorrer da pesquisa foi visto que todo referencial legal e normativo voltado aos serviços públicos de transporte de passageiros inclusive presente na literatura internacional trazida ao contexto, seguem a mesma referência no que tange à sua importância, essencialidade, assim como no que se refere à necessidade de um monitoramento proativo de sua prestação, amparado em normas que propiciem uma avaliação da qualidade de desempenho e possam produzir efeitos práticos no sentido de sua permanente adequação aos anseios e necessidades dos usuários, seus principais destinatários.

O arcabouço normativo trazido no referencial legal apresentado e comentado nos capítulos anteriores, contem, os regramentos voltados à prestação dos serviços de forma adequada apontando os caminhos a seguir e as diretrizes a serem observadas enquanto serviço público e direito constitucionalmente assegurado aos cidadãos.

Como visto, no Brasil, dentre os serviços públicos elencados na Constituição de 1988, consta referência expressa ao transporte em seus artigos 6º., *caput* e 30, V, respectivamente, como direito social e, de forma coletiva, como serviço público essencial. O artigo 175 trata da competência do Estado relativamente à sua prestação e remete à Lei ordinária a sua regulamentação, que foi feita mediante a edição da Lei de Concessões e a partir de então, instituindo-se todo o arcabouço legislativo vigente voltado aos serviços públicos no Brasil.

Com vistas à contextualização do problema, foi apresentada uma arqueologia das licitações e do histórico do instituto das concessões para a delegação da prestação dos serviços públicos com foco nos transportes coletivos e dado ênfase aos dispositivos da Lei de Concessões, voltados à incumbência fiscalizatória do poder público e às condições da prestação desse serviço público pelos particulares, representadas nas cláusulas obrigatórias dos seus indispensáveis contratos e nos instrumentos normativos de que dispõe para o exercício desse mister.

O STPP/RMR na qualidade de referencial empírico desta tese foi analisado a partir da realidade da prestação dos serviços com foco na avaliação da qualidade do desempenho dos operadores. Diante

da realidade e observando um esvaziamento do STPP/TMP e do resultado de pesquisas com usuários, partiu-se do princípio de que a prestação do serviço pelas empresas concessionárias não estava sendo feita de forma adequada conforme as condições estabelecidas na Lei de Concessões para o pleno atendimento dos usuários, propondo-se a averiguar aonde estariam os fatores que poderiam influenciar na mudança dessa realidade.

Buscou-se então efetuar a revisão da literatura mediante o levantamento de todo o arcabouço normativo que amparava o gerenciamento da prestação desse serviço e normatizava o monitoramento dado contrato de concessão e a avaliação da qualidade do desempenho dos operadores, sendo construída assim, uma plataforma conceitual e normativa para análise desse arcabouço normativo vigente.

Identificados nas normas próprias relativas ao STPP/RMR com foco nos dispositivos contidos no Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da RMR-RTPP/RMR e no Manual de Operações do STPP/RMR-MO/STPP/RMR partiu-se para a análise de como estava sendo efetuada a avaliação da qualidade do desempenho chegando-se aos indicadores de desempenho constantes das referidas normas.

A hipótese trazida ao debate apontou no sentido da baixa eficácia desses indicadores para a produção de efeitos práticos relativos à prestação dos serviços ao pleno atendimento das condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, como condições legais do serviço adequado e por conseguinte, de melhoria da qualidade da prestação do serviço.

No trabalho de pesquisa nas normas, foram adotados dois métodos de análise: o primeiro a construção do referencial conceitual doutrinário referente à definição e condições do serviço adequado expressa na Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) e nos instrumentos normativos vigentes no STPP/RMR e as disposições normativas específicas representadas pelo MO/STPP/RMR e no RTPP/RMR e o segundo a verificação do enquadramento da realidade da prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros no STPP/RMR em tais condições, através da análises dos resultados de pesquisas de satisfação com os usuários.

Diante de tais informações e amparado no conceito das condições legais do serviço adequado e face à realidade da qualidade da prestação de serviços pelos concessionários, passou-se ao terceiro momento do método que consistiu em analisar a aplicação na prática das normas de avaliação da qualidade do desempenho dos operadores a partir dos indicadores informadores dos atributos – Confiabilidade, Segurança, Adequabilidade e Relacionamento com a finalidade de verificar a produção dos efeitos de sua aplicação para atender às condições legais de serviço adequado.

Da análise dos resultados obtidos na pesquisas e na correlação estabelecida entre os atributos regulamentares referentes à avaliação de desempenho dos operadores expressos no RTPP/RMR e MO/STPP/RMR e as condições legais inerentes ao serviço adequado definidos no parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a), concluiu-se que, embora explícitos e complementares, na prática, não estão sendo suficientemente eficazes para gerar efeitos relativamente à qualidade da prestação do serviço por parte dos concessionários e mudar a realidade vivenciada nos transportes coletivos de passageiros.

Não é demais ressaltar que o monitoramento do contrato de concessão constitui uma das atribuições do poder concedente conforme dispõe o artigo 29 e incisos da Lei de Concessões (BRASIL, 1995a) e é executada de conformidade com o disposto nas cláusulas contratuais servindo-se para tanto, dos parâmetros normativos estabelecidos nas normas técnicas respectivas, dos quais pode se valer para exigir do delegatário a prestação de um serviço público adequado e que atenda plenamente às necessidades dos usuários na forma da lei.

Dado à sua importância, constitui um mister público a ser exercido, inclusive consagrado e contemplado internacionalmente como pode ser visto nos capítulos anteriores quando se apresentou a experiência relativa à prestação de serviços públicos de transporte de passageiros em Paris e Lisboa, cuja legislação e instrumentos normativos específicos, apontam na mesma direção da legislação e instrumentos normativos brasileiros.

Entretanto, é imprescindível que os mecanismos e elementos de avaliação sejam materializados na norma através de indicadores de fiscalização e gestão que possibilitem ao Poder Público

concedente executar o gerenciamento dos contratos de forma eficiente para a obtenção dos resultados almejados para o atendimento ao interesse público que lhe incumbe proteger e garantir, no que se refere à prestação de serviços públicos ainda mais essenciais e direito social como é o transporte público coletivo de passageiros.

Assim, de conformidade com os resultados obtidos, constatou-se que as necessidades mais elementares dos usuários relativamente ao transporte público, tais como regularidade, confiabilidade, segurança, conforto e modicidade tarifária, apontadas nas pesquisas apresentadas nesta tese não vêm sendo atendidas.

De acordo com os resultados, constatou-se a existência na norma de avaliação da qualidade de desempenho (MO/STPP/RMR), vigentes há mais de três décadas, de indicadores que medem a confiabilidade segurança, adequabilidade e relacionamento, no entanto, as pesquisas dos usuários apontam o seu não atendimento satisfatório, apontando assim, para a sua baixa eficácia no sentido de produzirem efeitos na melhoria da qualidade da prestação desejada tal como a lei assegura para atender na prática, aos requisitos do serviço adequado.

E dessa forma, denota-se pelos resultados obtidos na análise de que numa relação de causa e efeito, partindo das normas de avaliação da qualidade de desempenho em vigor no STPP/RMR, em que momento elas foram eficientes e quando deixaram de surtir efeitos. É que, na revisão da literatura efetuada, verificou-se que ao longo dessas três décadas de existência, essa mesma norma produziu efeitos práticos quando em 1998 e com base nos mesmos indicadores de avaliação da qualidade de desempenho ora vigentes, suspendeu as atividades de uma empresa operadora do STPP/RMR e efetuou a cassação de sua permissão para operar no STPP/RMR após o devido processo legal instaurado em 1995, em que ficou constatada a sua falta de condições de se manter operando, a partir da apuração de muitas reclamações registradas por parte dos usuários relativamente às deficiências do serviço prestado pela empresa (PORTAL MUITO MAIS, 2012).

Não obstante, a produção desse efeito prático da norma como consequência da má qualidade de desempenho da referida empresa operadora, passados mais de 20 anos, não foi suficiente para a mudança da realidade da qualidade da prestação do serviço no STPP/RMR como um todo. E nesse sentido, mais um objetivo específico foi perseguido, no sentido de mensurar em que a avaliação de

desempenho, tal como se encontra na norma vigente, contribuiu para a melhoria do serviço ao longo do tempo.

E diante dessas constatações, procurou-se buscar dentre os demais objetivos específicos traçados na proposta da tese, identificar na literatura brasileira e estrangeira apontada a forma que conterà idealmente a diretriz para internalização do conceito de serviço adequado às normas de avaliação de desempenho das concessionárias de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, assim como propor uma plataforma de orientação para uma gestão eficiente de avaliação de desempenho com foco na qualidade da prestação do serviço, identificando os fatores influentes nesse resultado e propondo atributos que reflitam na prática, objetivamente, os conceitos jurídicos de serviço adequado, incluindo nos contratos de concessão indicadores de qualidade construídos a partir dos anseios dos usuários.

Para tanto, buscou-se o conceito de Eficácia segundo Sink e Turtle (1993), o qual “é a realização do propósito, objetivos, metas e atividades em quantidade, qualidade e prazo adequado”. Está relacionada com a ação de fazer as coisas “certas”, ou seja, se o objetivo da atividade é atingido, comparando o resultado obtido com o resultado esperado”.

E nesse diapasão, oportuno destacar Rossiter (1998), que ao relacionar transportes públicos e eficácia, faz a seguinte afirmação: “a eficácia não está apenas relacionada à qualidade do serviço, traduzida em termos de conveniência, acessibilidade, grau de utilização do serviço, entre outros atributos, mas também, em relação às metas e objetivos da comunidade”.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De conformidade com a análise dos resultados obtidos na pesquisa, conclui-se inicialmente que a realidade da prestação do serviço de transporte de passageiros do STPP/RMR direciona para a necessidade de uma revisão nos indicadores de avaliação da qualidade de desempenho com vistas a obtenção rápida e eficaz de seus efeitos na melhoria da qualidade do desempenho das concessionárias na prestação do serviço e assim, tornar possível a mudança na realidade e melhor fruição dos efeitos positivos da norma qualidade na prestação dos serviços pelos usuários, seus destinatários.

O conceito de eficácia trazido à lume aponta diretamente para os resultados que se pretende obter, ou seja, que o serviço de transporte coletivo de passageiros atenda as expectativas dos seus destinatários diretos, cumprindo a sua finalidade. Como visto nesta tese quando dos comentários aos parâmetros legais de eficiência aplicados à prestação dos serviços públicos, estes se envolvem diretamente ao prestador do serviço e aos anseios dos seus destinatários diretos, que são os usuários.

E não é demais destacar e ratificar nesta oportunidade que na Lei de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) conforme referido no capítulo desta tese dedicado à revisão de literatura, as diretrizes para o planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana, “deverão contemplar dentre outras coisas a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos” (artigo 21, *caput*), constituindo atribuição mínima dos gestores dos entes federativos incumbidos do planejamento e gestão “avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade, bem como estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo” (art. 22, II e V) .

E nesse sentido, seguindo a letra da lei, ratifica-se a necessidade de revisão das normas de avaliação da qualidade de desempenho dos operadores do STPP/RMR para que passem a ser considerados no cálculo de sua pontuação quando avaliada, com base nas pesquisas e registros efetuados no período a que se referir, não apenas as queixas decorrentes dos registros provenientes dos usuários,

mas também, as metas traçadas e alcançadas, voltadas especificamente às condições positivas para satisfação destes seus destinatários, dentro das condições do serviço adequado pré-estabelecidas.

Ratifica-se o que foi dito anteriormente nesta tese de que a avaliação de desempenho tem função definida e um sistema de avaliação deve servir como ferramenta de eficácia no planejamento da prestação de serviço e do propósito a ser alcançado que é a prestação do serviço eficiente, regular, contínuo, seguro, moderno, acessível e em igualdade de condições para todos indistintamente, com cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, tomando-se inclusive como referência o referencial legal e normativo internacional apresentado, que aponta nesta direção e produz os efeitos desejados de prestação de serviço adequado.

Importa ainda reafirmar em conclusões o que foi dito anteriormente nesta tese, de que os indicadores de desempenho constituem uma das mais importantes ferramentas de incentivo aos concessionários para a prestação de um serviço de qualidade, dentro dos parâmetros contratuais e regulamentares preestabelecidos.

Para tanto, com o propósito de reforçar as presentes conclusões e a proposta que será apresentada adiante, convém lembrar os ensinamentos Ribeiro (2011, p. 70), segundo o qual:

Esses indicadores devem, em primeiro lugar, estar focados no resultado a ser obtido pelo Poder Público e pelo usuário, isto é, as características do serviço, transferindo tanto quanto possível as decisões sobre os insumos, materiais, tecnologia, pessoal, equipamentos para o parceiro privado. Quanto mais o indicador de desempenho se focar no resultado final (output), nas características objetivas do serviço, mais espaço terá a iniciativa privada para gerar ganhos de eficiência que, se o contrato e a licitação forem estruturados adequadamente, serão pelo menos parcialmente compartilhados com o usuário e o Poder Público. O ideal é que o indicador de desempenho seja objetivo, verificável, e, se nos permitirem usar um neologismo, “monitorável”. É preciso que seja possível para o Poder Público monitorar facilmente o indicador de desempenho, se possível eletrônica ou mecanicamente por meios automáticos que prescindam de avaliação humana. (os destaques não estão no original).

Assim, conclui-se que, a avaliação da qualidade de desempenho das concessionárias vem sendo realizada desde a edição da norma em 1991, com os mesmos índices e cálculos, sem que estejam produzindo um efeito positivo na qualidade da prestação do serviço pelos concessionários.

A baixa eficácia da norma é facilmente constatada haja vista os efeitos que produziram ao longo dos anos relativamente à qualidade dos serviços prestados pelos concessionários, na qualidade do sistema e para a melhoria do desempenho dos operadores. Outro aspecto importante e que merece uma reflexão é a sanção respectiva de desconto na remuneração do concessionário que, da mesma forma, não encontra positividade no contexto punitivo, haja vista o déficit financeiro pelo qual vem passando o STPP/RMR ao longo dos anos, o que torna iníqua a letra da norma à realidade.

Embora as causas e análises não constituam o objetivo desta tese, é importante relatar a defasagem tarifária do STPP/RMR, que impede a aplicação da norma de avaliação da qualidade de desempenho, no que tange às consequências para os concessionários, sob pena de ferir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tornando a aplicabilidade da norma sem qualquer efeito prático.

Constata-se, então, que o modelo atual da avaliação de desempenho não revela uma boa apropriação do arcabouço jurídico e conceitual do serviço adequado, necessitando de uma revisão para que possa surtir os efeitos desejados.

De forma menos desgastante para a relação estabelecida entre o concessionário e o poder público concedente o atributo da eficácia voltar-se-ia para indicar através da produção de reflexos na deficiência apontada pelos usuários na prestação do serviço, o estímulo à capacidade gerencial interna da concessionária mediante a determinação por parte do poder concedente de prazo para que a concessionária adote medidas necessárias e promova a melhoria da qualidade do serviço que presta, solucionando a falha apontada. Esse atributo da eficácia teria como foco o resultado da prestação do serviço público pelo concessionário e guardaria para sua aferição, estreita relação com a remuneração do concessionário não com vistas a aplicação de multas ou descontos, mas como incentivo e “premiação” agregada à melhoria de sua performance.

Ao contrário de significar penalidade pela inexecução ou prestação inadequada do serviço, a ideia contida para o atributo de eficácia seria agregar a remuneração do concessionário ao serviço efetivamente prestado e realizado de forma adequada. Seria trazer para a prática do monitoramento do contrato de concessão, um efeito proativo da norma. Nesse caso, as metas propostas e atingidas serviriam de índice para o seu cálculo, incentivando a melhoria do serviço e não apenas a punição

por aquele serviço não prestado ou prestado de forma insatisfatória, em detrimento do atendimento às necessidades dos usuários, uma vez que esse aspecto punitivo permaneceria como está na norma.

Como recomendações de trabalhos futuros, com base no que foi visto e constatado nesta tese, outras pesquisas podem ser desenvolvidas no sentido de promover e apresentar propostas para uma revisão do modelo de regulamentação do STPP/RMR, em especial no capítulo XV do Manual de Operações do STPP/RMR para inserir dentre os atributos formadores do conceito de qualidade requerida pelo usuário e especificada pelo CTM, ou seja, a confiabilidade, segurança, adequabilidade, relacionamento com o cliente usuário, mais um atributo pelo qual seria medida a eficácia.

A proposta seria a de que nesses estudos buscar-se-ia relacionar tal atributo para avaliação da prestação do serviço pelo concessionário, inserindo a obrigação de melhorar a qualidade do seu desempenho na prestação do serviço para a população, e cuja aplicação reflita e promova consequências práticas de mudanças na realidade da prestação do serviço para que obtenha o atendimento pleno às necessidades dos destinatários do serviço, razão de ser e essência de existir do transporte público coletivo de passageiros.

A busca pelo desempenho gerencial e operacional eficiente da prestação do serviço por parte do concessionário medido poderá inclusive ser mais estimulante, pois desafia o concessionário a buscar melhoras gerenciais e atualização de suas ferramentas de gestão empresarial, onde a repercussão da aplicação dessa metodologia de avaliação com a inserção de tal índice, será medida pelo grau de satisfação do usuário, seu destinatário do serviço através do resultado de pesquisas de opinião, a exemplo das experiências dos sistemas internacionais trazidos no contexto desta tese.

E diante do que foi visto no estudo objeto desta pesquisa, importa destacar que o desejo dos usuários consiste simplesmente em poder se deslocar para atender às suas necessidades básicas diárias por meio de um transporte público de qualidade. É esperado pelos usuários que esse tipo de serviço seja prestado nas condições adequadas conforme legalmente previstas em contrapartida à tarifa que paga pelos serviços.

Como se pode verificar na proposta de novos estudos futuros, o efeito positivo da norma em comento poderá advir da sua aplicação de forma inversa da que vem sendo aplicada ao longo dos anos, com ampla possibilidade de repercussão direta na qualidade de desempenho das concessionárias. Os liames punitivos com reflexos remuneratórios ora vigentes não enlevam o estímulo à melhora e à mudança de gestão e paradigmas qualitativos de serviços, pois não estimulam a superação e a busca pela eficiência operacional.

É sempre oportuno ressaltar que os usuários são os atores centrais da prestação dos serviços, dado que são impactados diretamente. Assim, quanto mais eficiência na prestação dos serviços e eficácia em sua fiscalização, melhor o nível de qualidade e de adequação do recebimento pelos usuários. Nesse sentido, observa-se que a definição dos níveis de serviço, estimulando o concessionário a prestar um serviço de qualidade que lhe permitirá alcançar uma melhor avaliação de sua performance.

Em suma, conclui-se que a norma, tal como está, não vem produzindo os efeitos desejados, que visam uma prestação do serviço adequada nas condições previstas em lei, a partir da avaliação da qualidade do desempenho das empresas operadoras do STPP/RMR. Quer pela insuficiência dos atributos/indicadores contemplados na norma aplicável, quer pela falta de aplicabilidade ou coleta inapropriada dos índices que compõem o seu cálculo, ou quer ainda, pela incidência dos fatores exógenos de álea contratual extraordinária, não podem ser atribuídos responsabilidade à concessionária os quais interferem diretamente na prestação do serviço e comprometem a sua qualidade.

Tal fato repercute diretamente no cotidiano dos usuários – destinatários diretos dos serviços – que ao longo dos anos, participam de uma rotina desgastante e dispendiosa em seus deslocamentos considerando, enfim, que o transporte não vem sendo exercido como um direito social assegurado no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL,1988).

A decadência da qualidade da prestação dos serviços de transporte público de passageiros, agravado pela migração da população para o transporte individual com todas as consequências danosas para a mobilidade urbana e o enfraquecimento do transporte público pela falta de

atratividade e de prioridade pelos poderes públicos demonstra a necessidade premente de uma reformulação em seus conceitos e adequação de suas normas.

O modelo de concessão de serviço público de transporte coletivo de passageiros tal como está normatizado na Lei de Concessões e nos instrumentos normativos correlatos necessitam de melhor reproduzirem seus efeitos na prática.

As normas de avaliação da qualidade de desempenho vigentes não estão sendo eficazes e suficientes para mudarem a realidade da prestação do serviço de transporte público de passageiros face à realidade que se vivencia cotidianamente, o que justificam e amparam a necessidade de uma proposta de novo modelo brasileiro que possa aproximá-la do conceito legal de serviço adequado e assim, poder vivenciar plenamente o seu conceito de serviço essencial e assegurar a fruição pelos usuários do direito ao transporte público de qualidade e fazer valer o direito social constitucionalmente assegurado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. E. S. **Avaliação do desempenho de sistemas metroferroviários sob a ótica da qualidade dos serviços prestados aos usuários**: aplicação no metrô do Rio de Janeiro. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARAGÃO J. J. G. **Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional e fatores críticos para o seu sucesso**. Natal: EDUFRN, 2004.

ARAÚJO, S. B. **Sistema de informação para o planejamento operacional do transporte coletivo urbano aplicado a RMR**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

BASTOS, C. R. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRAGA, A. S. **Análise do processo de gestão de sistema de transporte público coletivo de regiões metropolitanas**: estudo dos casos de Recife e Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Geotecnia e Transportes) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17853.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 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 Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

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

outras providências. 1995a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. 1995b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074compilada.htm>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm#art35>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 05 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** 30ª. Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2016.

CAVADINHA, E. V. C. **Avaliação do desempenho de sistemas metropolitanos integrados de transporte público sob os aspectos da produtividade, da eficiência e da qualidade: o Sistema Estrutural Integrado da RMR.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

CHARADEVIAN, P. **O transporte coletivo e a riqueza das nações: Privatização do setor começou a ocorrer na década de 1970, nos Estados Unidos.** Opera Mundi, 2013. Disponível em <<https://operamundi.uol.com.br/opiniaio/29497/o-transporte-coletivo-e-a-riqueza-das-nacoes>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

CMTU. RECIFE. **Ata da 13ª. Reunião Ordinária do CMTU.** 1991. Livro de Atas do CMTU, fls 63.

CRETELLA JR, J. **Dicionário de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CT/BUS. **Produto nº 26: Benchmarking institucional de práticas (pesquisas nacionais e internacionais).** Belo Horizonte: SETOP, 2013. Consórcio Tectran/Tecbus. (Contrato nº 008/2012 SETOP: Monitoramento, supervisão e aferição da qualidade e do desempenho das concessões de transporte coletivo metropolitano da RMBH).

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 25ª. Edição. São Paulo: Atlas. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública.** 5ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

ECO, H. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 2002.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

FISCHMANN, A. A.; ZILBER, M. A. Utilização de indicadores de desempenho como instrumento de suporte a gestão estratégica. *In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, XXIII, 1999. Anais do XXIII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração.* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <http://anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad_1999-ae-11.pdf>. Acesso em: 15 dez. de 2019.

FRANÇA. **Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.** Relative à la partie législative du code des transports. Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022990793>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

FRANÇA. **LOI n° 2009-1503 du 8 décembre 2009.** Relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021451610>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

FREIRE, A. L. **O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.** São Paulo: Malheiros, 2014.

GALVÃO, L. L. Medidas de desempenho organizacional em organizações públicas brasileiras. *In: Congresso Internacional del CLAD, VII, Lisboa, 2002. Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y a la Administración Pública.* Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2227/0043711.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 dez. de 2019.

GRANDE RECIFE. **Grande Recife divulga dados da Pesquisa de Opinião.** Grande Recife Consórcio de Transporte. 2010. Disponível em <<http://www.granderecife.pe.gov.br/sitegrctm/2010/07/15/grande-recife-divulga-dados-da-pesquisa-de-opinioao/>>. Acesso em: 15 dez. de 2019.

GRANDE RECIFE. **Histórico.** Grande Recife Consórcio de Transporte. s.d. Disponível em: <<https://www.granderecife.pe.gov.br/sitegrctm/institucional/historico/>>. Acesso em: 11 jun. de 2020.

GRANDE RECIFE. **Histórico da EMTU.** Grande Recife Consórcio de Transporte. 2020. Disponível em: <<http://www.granderecife.pe.gov.br/sitegrctm/institucional/historico/historico-da-emu/>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

GUIMARÃES, F. V. **Concessão de Serviço Público.** 2ª. Ed. Saraiva. São Paulo, 2014.

GUIMARÃES, G. S. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

GTAT. **Lei n. ° 52/2015, de 9 de junho.** Grupo de Trabalho para capacitação das Autoridades de Transportes. s.d. Disponível em <<https://gtat.pt/lei-n-o-52-2015-de-6-de-junho/>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

HRONEC, S. M. **Sinais Vitais: Usando Medidas de Desempenho da Qualidade, Tempo e Custos para traçar a rota para o futuro de sua empresa.** São Paulo: Makron Books, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISAS UNINASSAU. **Quase 70% apontam serviço de ônibus como ruim ou péssimo.** LeiaJá, Cidades. 2017. Disponível em <<https://m.leiaja.com/noticias/2017/03/18/quase-70-apontam-servico-de-onibus-como-ruim-ou-pessimo/>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

JURAN, J. M. **Planejando para a Qualidade.** São Paulo: Pioneira, 1990.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público.** São Paulo: Dialética, 2003a.

JUSTEN FILHO, M. As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, Fórum, n. 1, p. 95-136, jan./mar. 2003b.

LIMA, I. M. O. Eficiência e qualidade em regimes de concessão. *In*: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, VIII, 1994, Recife. **Anais do VIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes.** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1994, p. 599-610.

MACKAY, R.; DEBELA, S.; SMUTYLO, T.; BORGES-ANDRADE, J. E.; LUSTHAUS, C. **ISNAR's Achievements, Impacts and Constraints: An assessment of organizational performance and institutional impact.** International Service for National Agricultural Research (ISNAR), The Hague, 1998.

MAFFINI, R. **Elementos de Direito Administrativo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MEDAUAR, O. **O Direito administrativo moderno.** São Paulo: RT, 1996.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOOR, F. S. **O Regime de delegação da prestação de Serviços Públicos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MUKAI, T. **Concessões, Permissões e Privatizações de Serviços Públicos.** 5ª. Edição. São Paulo, São Paulo: Saraiva, 2007.

ORRICO FILHO, R.; Brasileiro, A.; Santos, E.; Aragão, J. **Ônibus Urbano - Regulamentação e Mercados.** Brasília: L.G.E., 1996, p. 304.

PARASURAMAN, A.; PARASURAMAN, V. A.; BERRY, L. L. A conceptual model of service quality and its implication. **Journal of Marketing**, vol. 49, pp. 41-50, 1985.

PENA, R. F. A. **Transporte público no mundo**. Mundo Educação, 2013. Disponível em <<https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/transporte-publico-no-mundo.htm>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

PEREIRA, C.A.G. **Usuários de serviços públicos: Usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 14.846, de 29 de fevereiro de 1991**. Aprova o Regulamento dos Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – RTPP/RMR.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 32.297, de 05 de setembro de 2008**. Fixa data para cessação das atividades da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos-EMTU; transfere a gestão do Sistema de Transportes Público de Passageiros para o Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife-CTM; cria Comissão de Liquidação Extrajudicial da EMTU; e dá providências correlatas. Disponível em <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=137&tipo=TEXTTOATUALIZADO>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

PERNAMBUCO. **Lei nº 8.043, de 19 de novembro de 1979**. Institui o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, atribui funções à Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/Recife, e dá outras providências. Disponível em <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5569&tipo=TEXTTOATUALIZADO>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº. 10.904, de 04 de junho de 1993**. Dispõe sobre o regime concessão de obras públicas de concessão e permissão de serviços públicos, e dá outras providências. Disponível em <<http://legis.alepe.pe.gov.br/Paginas/texto.aspx?id=1493>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

PERNAMBUCO. **Lei 13.235, de 24 de maio de 2007**. Ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM. Disponível em <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=13235&complemento=0&ano=2007&tipo=&url=>>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

PORTAL IDMF. **Bulletin de la qualité de service**. La quelité de service en chiffres. 2019. Disponível em <https://portail-idfm.cdn.prismic.io/portail-idfm/5a5d51e0-7a10-4197-94aa-3d95267ccc3b_BQST_2nd-trimestre-2019.pdf>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

PORTAL MUITO MAIS. **Foco na história - Auto Expresso Oliveira - Sua história e seu legado para o transporte pernambucano**. 2012. Disponível em <http://www.portalmuitomais.com/2012/02/foco-na-historia-auto-expresso-oliveira_29.html>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 174, de 05 de dezembro de 2014.** Quadro Jurídico Geral da concessão de transporte público de Lisboa. Diário da República, 1ª. Série - n.º. 236. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/319925/>>. Acesso em: 11 jun. de 2016.

PORTUGAL. **Lei n.º 52, de 09 de junho de 2015.** Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e revoga a Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, e o Regulamento de Transportes em Automóveis (Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948). Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/67442930/details/maximized?p_auth=2xgRWiZl>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

RAIMUNDO, M. A. **A formação dos contratos públicos: uma concorrência ajustada ao interesse público.** Tese (Doutoramento em Direito Ramo de Ciências Jurídico-Políticas) - Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, Portugal, 2013.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários à Lei de PPP (Parceria Público-Privada) fundamentos econômico-jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2007.

RIBEIRO, M. P. **Concessões e PPPs – Melhores Práticas em Licitações e Contratos.** São Paulo: Atlas, 2011.

ROSSITER, A. C. **Uma contribuição metodológica para monitoração do desempenho de sistemas de transporte público por Ônibus.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.

SALOMÃO FILHO, C. **Regulação e Desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SANTOS, E. M. **Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da Regulamentação.** Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

SANTOS, R. S. G. **Propostas para melhoria contínua da qualidade do transporte público coletivo do Distrito Federal utilizando a escala Servqual.** Dissertação (Mestrado em Transportes) - Universidade de Brasília, 2014.

SINK, D. S.; TUTTLE, T. C. **Planejamento e medição para a performance.** Tradução por Elenice Mazzilli e Lúcia Faria Silva. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.

SOUTO, M. J. V. **Direito Administrativo das Concessões.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

STIF. **Rapport D'Activité 2015.** 2015. Disponível em <https://www.iledefrance-mobilites.fr/wp-content/uploads/2017/04/ra_stif_2015.pdf>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

TATIKONDA, L. V.; TATIKONDA, R. J. We need dynamic performance measures. **Management Accounting**, v. 80, n.º 3, p. p. 49-51, 1998.

TOMAZINIS, R.A. **Productivity, Efficiency, and Quality in Urban Transportation Systems.** Londres: Lexington Books, 1975.

VASCONCELLOS, E. A. **Políticas de Transporte no Brasil. A construção da mobilidade excludente.** 1ª. Edição. Barueri, SP: Manole, 2014.

WRI BRASIL. **QualiÔnibus: Pesquisa de Satisfação em aprimoramento.** 2015. Disponível em < <https://wricidades.org/noticia/quali%C3%B4nibus-pesquisa-de-satisfa%C3%A7%C3%A3o-em-aprimoramento>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.

WRI BRASIL. **Transporte coletivo de qualidade – QualiÔnibus.** 2019. Disponível em <<https://wribrasil.org.br/pt/o-que-fazemos/projetos/transporte-coletivo-de-qualidade-qualionibus>>. Acesso em: 10 mai. de 2020.