

Mobilidade do Futuro: um Modelo Disruptivo para São José dos Campos

Etapa III: Estudo Jurídico-regulatório e Institucional

Produto 9 - Parte 2:

Relatório de Inovações Jurídico-Institucionais

Equipe

Coordenação geral: **Ciro Biderman**
Coordenação institucional: **Patrícia Alencar Silva Mello**

Pesquisadores:
Caio de Souza Castro
Claudia Marcela Acosta
Eliane Teixeira dos Santos
Juliana Reimberg
Leonardo Bueno
Livia Torres
Matheus Barboza
Sarah M. Matos Marinho
Tainá Souza Pacheco
Vitor Estrada de Oliveira

Apoio técnico:
German Freiberg
Luís Otávio Calagian
Roberto Speicys

SUMÁRIO

1	Introdução	3
2	A atual organização regulatória do transporte coletivo de São José dos Campos	4
2.1	As modalidades de transporte coletivo urbano	9
2.2	A estrutura institucional do atual Sistema de Transporte Coletivo de São José dos Campos	19
3	O novo modelo operacional proposto e seus impactos jurídicos	27
4	O novo modelo financeiro proposto e seus impactos jurídicos	34
5	Diagnóstico das mudanças jurídico-institucionais necessárias	43
6	Comentários finais e passos futuros	52

1 INTRODUÇÃO

Na atual fase do diagnóstico e prognóstico jurídico do sistema de transporte coletivo da cidade de São José dos Campos no âmbito do projeto, já é possível dividir a análise jurídica em dois grandes grupos. Um deles diz respeito à governança regulatória do sistema de transporte coletivo, pelo qual o poder público delega tal serviço na sua interface técnico-operacional e financeira a atores privados por licitação. O outro grande grupo de questões jurídicas diz respeito à gestão das informações relacionadas a esse sistema, que demandam uma governança para o compartilhamento e uso dos dados do sistema de mobilidade de São José dos Campos com padrões de compliance elaborados e exigidos pelo poder público, a serem cumpridos igualmente por este e pelas outras partes envolvidas no sistema. Embora as duas frentes de trabalho no campo dos ajustes institucionais agora já sejam claras, o presente relatório se debruça sobre a governança regulatória do sistema de transporte com foco principal no transporte público coletivo, cujo diagnóstico vai definir o modelo de lei e de contratação pública mais apropriados para as mudanças técnicas e operacionais necessárias para aprimorar o sistema.

O relatório inicia com duas descrições diferentes da governança regulatória de São José dos Campos nesse aspecto. A primeira descrição diz respeito às normas jurídicas que conceituam e regulam no contexto específico de São José dos Campos: 1) os serviços de transporte público coletivo; 2) os demais serviços de transporte de passageiros, públicos ou privados, que impactam o planejamento da mobilidade da cidade; 3) e a gestão dos investimentos e recursos provenientes do serviço de transporte coletivo por ônibus e vans. Já a segunda descrição organiza as atribuições da Secretaria de Mobilidade Urbana de São José dos Campos (SEMOB/SJC) e a parte da operação de transporte coletivo da cidade delegada a atores privados para fins de avaliação da governança regulatória de mobilidade como existente hoje.

Após a descrição do funcionamento atual da SEMOB/SJC, são realizados dois relatos gerais de impactos jurídicos esperados. O primeiro desses relatos inclui os tipos de serviço de transporte coletivo que serão parte da próxima licitação do ponto de vista operacional, os quais, no momento, incluem linhas convencionais e sob demanda. Tais serviços de transporte coletivo,

como serão oferecidos, impactam diretamente como se regula o transporte público por ônibus no geral e a operação das vans que realizam o transporte alternativo da cidade. Potencialmente, as mudanças propostas ao sistema, com a inclusão do serviço sob demanda, abrem também oportunidades para ajustar a regulação dos serviços de transporte gratuito oferecidos pela prefeitura para pessoas com mobilidade reduzida e de outros modais de transporte na cidade.

Matéria que vai demandar uma regulação completamente nova, pois hoje inexistente em São José dos Campos, é o novo modelo de gestão financeira do sistema de transporte coletivo. Confirmado o modelo financeiro atualmente em discussão no projeto, a próxima contratação pública para o serviço de transporte coletivo da cidade demandará a licitação de uma empresa especializada na compensação e liquidação de recursos financeiros e um aparato de governança apropriado dentro da prefeitura de São José dos Campos para lidar com o processo seletivo de instituições de pagamento por concorrência no modelo de permissão. A estrutura administrativa da prefeitura também deverá estar preparada para credenciar empresas de mobilidade especializadas em transporte de passageiros privado que quiserem integrar o sistema de pagamentos do transporte público e, assim, compartilhar seus dados de viagem para fins de planejamento de política pública.

As descrições e diagnósticos realizados são resgatados no tópico final do relatório, em que são sumarizadas as mudanças jurídico-institucionais necessárias identificadas até o momento numa proposta geral para o novo modelo de governança regulatória do transporte coletivo na cidade de São José dos Campos que, todavia, ainda não inclui a governança do fluxo de dados do sistema.

2 A ATUAL ORGANIZAÇÃO REGULATÓRIA DO TRANSPORTE COLETIVO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

A análise da atual situação jurídica de São José dos Campos em termos de prestação de serviços públicos e de contratações públicas passa necessariamente por uma análise das diretrizes gerais da Lei Orgânica da cidade, em vigor, com algumas emendas, desde 1990. A Lei Orgânica do Município de São José dos Campos (“LOM/SJC”) dispõe de capítulo próprio sobre

a execução de obras e serviços públicos, com uma seção própria para tratar da regulação do transporte coletivo urbano dentro de tal capítulo.

Na sua parte geral, o capítulo "Das Obras e Serviços Municipais" da LOM/SJC sugere uma preferência pela prestação dos serviços públicos da cidade diretamente pela administração direta ou indireta, embora a delegação por concessão ou permissão seja possível. Veja-se o artigo 133 da LOM/SJC e seu parágrafo primeiro nesse sentido:

LOM/SJC

Art. 133. Os serviços públicos municipais serão prestados, de preferência, pela Administração direta ou autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

§ 1º A prestação de serviços por pessoas de natureza não paraestatal apenas ocorrerá mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação, quando ficar demonstrada, por estudo de natureza técnica e econômica, a impossibilidade de outra forma de realização.

Tais disposições gerais estão conformes às regras da Constituição Federal do Brasil (CF/1988) em matéria de delegação de serviços públicos. Conforme o artigo 175 da CF/1988, "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". A LOM/SJC corretamente determina que a lei municipal disporá sobre:¹

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

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A organização e oferta do transporte coletivo urbano é uma competência municipal estabelecida pela CF/1988, que determina aos municípios o dever de prestar o transporte coletivo, de caráter

¹ Redação idêntica entre o artigo 175, parágrafo único, incisos I a IV, da CF/1988 e o artigo 134, incisos I a IV, da LOM/SJC.

essencial, diretamente ou mediante concessão ou permissão.² Nesse sentido, a LOM/SJC segue atendendo devidamente à determinação constitucional e trata de tal matéria na Seção I do capítulo "Das Obras e Serviços Municipais".

No que diz respeito à organização do serviço de transporte coletivo, isto é, à sua regulação, incluindo o planejamento, a administração, o gerenciamento e a fiscalização do sistema de transporte público coletivo, a LOM/SJC veda a delegação ao setor privado. O seu artigo 139 determina a competência exclusiva do município por meio da sua administração direta ou indireta:

LOM/SJC

Art. 139. O planejamento, a administração, o gerenciamento e a fiscalização do sistema público de transporte coletivo e individual de passageiros do Município são de competência privativa da Administração Pública Municipal, não podendo ser objeto de concessão, permissão ou autorização à instituição privada.

A prestação do serviço de transporte coletivo, por outro lado, pode ser e efetivamente tem sido objeto tanto de concessão como de permissão no contexto de São José dos Campos. Nesse sentido, veja-se o artigo 141 da LOM/SJC, e seus incisos, que determinam a possibilidade de concessão ou permissão para a prestação desse serviço e as garantias mínimas do município de São José dos Campos para o seus usuários:

LOM/SJC

Art. 141. O Município poderá organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço público de transporte coletivo de passageiros, que terá caráter essencial, garantindo:

- I - acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência física, às grávidas, aos idosos e às crianças, inclusive quanto às catracas;
- II - contínuo investimento em equipamentos urbanos de apoio e em infra-estrutura, objetivando melhor equipar o sistema, incluindo abrigos, terminais e canaletas para uso exclusivo dos ônibus urbanos;
- III - gratuidade às pessoas com mais de sessenta anos de idade;
- IV - desconto de cinquenta por cento para estudantes;

²Artigo 30, inciso V, da CF/1988: "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."

V - emissão e venda, pública e constante, de passes com validade permanente;

VI - auditoria anual abrangendo operação, administração e custo da tarifa, acompanhada por comissão representativa da comunidade, que divulgará relatório pormenorizado de suas atividades, com avaliação dos serviços de auditoria;

VII - proibição do uso dos meios das concessionárias ou permissionárias, tais como garagem, pessoal, ônibus, estoques, equipamentos e outros, para fins alheios ao objetivo do serviço, inclusive para transporte fretado de passageiros ou de cargas;

VIII - direito do Poder Público de assumir o controle dos meios de quaisquer concessionárias ou permissionárias, tais como veículos, pessoal, garagens, estoques e outros, no todo ou em parte, sem prejuízo de considerar o contrato rescindido, por justa causa, sem qualquer ônus para o Município, nos casos de interrupção, deficiência grave, infração de cláusula contratual ou dispositivo legal ou fundado receio de que ocorra qualquer dessas causas;

IX - elaboração e execução do sistema de transporte público, objetivando diagnosticar a sua real situação no Município, formulando estratégias, diretrizes, projetos, programas e atividades para sua gestão e operação e introduzindo as alternativas tecnológicas que visem a melhorar a qualidade a custos mais acessíveis aos usuários;

X - participação dos usuários na gestão, especialmente quanto à fixação de tarifas, itinerários, freqüência, qualidade do serviço e política municipal de transportes públicos;

XI - Gratuidade, qualquer que seja o motivo do deslocamento, a todo portador de deficiência física, mental ou sensorial, devidamente comprovada por laudo médico, psicológico ou psico-pedagógico, extensível a um acompanhante, desde que atestada a sua necessidade na locomoção do acompanhado. (Alterado o inciso XI do artigo 141 pela ELOM 07/91, de 09/05/91, Proc. 1589/91, e posteriormente pela ELOM 17/92, de 07/05/92, Proc. 285/92).

Essas garantias envolvem gratuidades e descontos (incisos III, IV, XI), padrões mínimos de qualidade na operação do serviço (I, II, V, VI, VII, VIII, IX), e participação pública na formulação da política de transporte (X). Os beneficiários finais são os usuários dos serviços. Nenhuma garantia da LOM/SJC pode ser modificada, revogada ou incluída sem uma emenda, que deve necessariamente obedecer o procedimento de votação por maioria

qualificada em dois turnos estabelecidos para os municípios na Constituição Federal para ser aprovada.³

A LOM/SJC segue então com a determinação de que tanto o modelo de permissão, quanto o modelo de concessão são possibilidades para a delegação do serviço de transporte público coletivo da cidade, presentes as devidas autorizações legais:

LOM/SJC

Art. 142. A permissão de serviço público ou de utilidade pública, sempre a título precário, será outorgada por decreto após edital de chamamento dos interessados para escolha do melhor pretendente e a concessão só será efetivada com autorização legislativa, mediante contrato, precedido de concorrência.

Por fim, os demais artigos da LOM/SJC estabelecem algumas obrigações a ser observadas tanto pelo poder público quanto pelos concessionários e permissionários participantes do sistema de transporte coletivo urbano de São José dos Campos. O artigo 143 da LOM/SJC, por exemplo, indica que “na exploração do serviço de transporte coletivo será proibido o monopólio”, determinação legal utilizada como fundamento para licitar o serviço de transporte coletivo sempre para mais de uma operadora.⁴ Já o artigo 145 oferece aos usuários do sistema a garantia mínima quanto à tarifa de que “as majorações das tarifas de transporte coletivo só poderão ser efetuadas dez dias após o envio da planilha de custos ao setor competente”, assim como o artigo 147 oferece garantia mínima de qualidade da frota, ao determinar que “as empresas prestadoras do serviço de transporte deverão colocar, anualmente, novos veículos em circulação, de acordo com a taxa de depreciação verificada, devendo, para tanto, retirar de circulação os veículos cuja média de existência estiver vencida e devidamente depreciada.” O artigo 146 da LOM/SJC prevê, ainda, que “criar-se-á

³ Veja-se o artigo 29 da CF/1988: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”

⁴ Nesse sentido, ver o artigo 4º da Lei Complementar Municipal n.º 307, de 28 de novembro de 2006, que faz essa exata referência ao artigo 143 da LOM/SJC: “Em observância ao disposto no artigo 143 da Lei Orgânica do Município cada concessionário poderá operar um lote de serviço, de forma a vedar o monopólio, devendo o edital, ao dispor sobre o processo de julgamento, estabelecer a forma de manifestação de preferência dos licitantes pelas áreas.”

o Conselho de Transporte Público, na forma da lei”, o que foi concretizado com o advento da Lei Municipal n.º 9.779, de 4 de julho de 2018.

Compreendidos os aspectos legais do sistema de transporte coletivo público de São José dos Campos na hierarquia superior como hoje estabelecidos na regulação municipal, cabe compreender como esse serviço foi efetivamente delegado no município nas décadas que sucederam a CF/1988, o que é abordado no próximo tópico.

2.1 As modalidades de transporte coletivo urbano

É possível afirmar que o sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos abriga duas modalidades básicas desde o início da década de 1990, por mais que ainda não estivessem presentes na regulação os adjetivos “convencional” e “alternativo” para designá-los. O Decreto Municipal n.º 7274, de 25 de abril de 1991 (“DM 7274/1991”), que primeiro regulamentou o sistema de transporte coletivo do município no contexto da CF/1988, atribuía à então Secretaria de Obras e Sistema Viário a tarefa de definir um plano básico de transporte a ser submetido ao prefeito da cidade com o planejamento do sistema, o qual deveria ser precedido de estudos de oferta e demanda. Tal plano básico definia as linhas de ônibus com horários, assim como a criação de áreas geográficas preferenciais para licitação se a secretaria, em seus estudos, assim julgasse conveniente. Ajustes ao plano básico de transporte coletivo de São José dos Campos a ser novamente aprovados pelo prefeito municipal eram possíveis constantemente. As linhas do plano básico, que já podem ser designadas como “convencionais”, eram operadas pelo setor privado via permissão - ou seja, a delegação ocorria a título precário e poderia ser interrompida pelo poder público a qualquer momento.

A Secretaria de Obras e Sistema Viário foi logo substituída pela Secretaria de Transportes, prevista na Lei Municipal n.º 3939, de 21 de março de 1991 (“LM 3939/1991”), para lidar com as atribuições de gestão e planejamento do DM 7274/1991. A Lei Municipal n.º 4399,

de 24 de maio de 1993 (“LM 4399/1993”), chegou ser promulgada com atribuições e previsões estruturais e orçamentárias para a então Secretaria de Transportes. Hoje, apesar de não revogada formalmente, a LM 4399/1993 não se aplica mais, estando a governança de São José dos Campos, em termos de mobilidade urbana, agora completamente estruturada na LM 3939/1991, após as alterações introduzidas pela Lei Municipal n.º 9560, de 13 de julho de 2017 (“LM 9560/2017”), pelas quais a então Secretaria de Transportes passou a ser designada Secretaria de Mobilidade Urbana (“SEMOB”). Todas as remissões legislativas e regulatórias à Secretaria de Transportes ou à Secretaria de Obras e Sistema Viário de São José dos Campos, portanto, devem ser lidas como remissões à hoje denominada SEMOB.

A partir de 1993, um transporte coletivo que já poderia ser designado como “alternativo” passou a conviver com o sistema convencional do plano básico de transporte coletivo de São José dos Campos, paralelamente e em concorrência com este. Trata-se do antigo “Serviço de Transporte Público Urbano Coletivo de Passageiros pelo Sistema de Lotação em Veículo tipo Kombi”, que por uma modificação legislativa promovida em 2016 passou a ser designado “Serviço de Transporte Público Urbano Coletivo de Passageiros pelo sistema de lotação em veículo tipo Van ou Similar”.⁵ Tal sistema alternativo está regulado na Lei Municipal n.º 4417, de 9 de julho de 1993 (“LM 4417/1993”), com suas alterações e decretos associados. Ao contrário do antigo sistema de permissões para operar linhas convencionais do plano básico do sistema de transporte coletivo da cidade, a prefeitura delega até hoje o sistema alternativo de vans por lotação, via permissão, somente a pessoas físicas residentes em São José dos Campos que possuam vans nas especificações técnicas determinadas pela prefeitura na LM 4417/1993 (Ver artigo 2º e parágrafos). As linhas do transporte alternativo também são definidas pela SEMOB, fora do plano básico de transporte coletivo, podendo haver sobreposição e, conseqüentemente, concorrência, entre as linhas do transporte coletivo convencional e do transporte coletivo alternativo de São José dos Campos.

⁵ Ver cabeçalho da LM 4417/1993, conforme modificado pela Lei Municipal 9350, de 28 de abril de 2016.

Conforme a legislação municipal hoje em vigor, as duas modalidades de transporte coletivo presentes em São José dos Campos desde 1993 continuam operando. Todavia, embora o sistema alternativo de vans por lotação permaneça essencialmente o mesmo em termos de planejamento e delegação ao setor privado, o sistema de ônibus convencional mudou consideravelmente em termos de delegação ao setor privado. Em 2006, o sistema convencional de transporte coletivo de São José dos Campos passou a ser regulado pela Lei Complementar Municipal n.º 307, de 4 de julho daquele ano (“LC 307/2006”), assim como por suas alterações e decretos associados. A LC 307/2006 autorizou o poder público da cidade a realizar delegação por concessão do serviço de transporte coletivo do município pelo prazo de 12 anos (artigo 1º), em 3 lotes de áreas geográficas preferenciais a ser estabelecidas pela então Secretaria de Transportes no edital de licitação (artigo 3º). A regulação guarda-chuva da LC 307/2006 cobriu todos os aspectos essenciais para que a licitação das últimas concessões de transporte coletivo de São José dos Campos pudessem ocorrer. O modelo da licitação, por concorrência, com todas as regras básicas de habilitação, contratação e remuneração estão aí presentes.

Antes que as 3 áreas geográficas que a LC 307/2006 menciona fossem outorgadas a operadoras por concorrência, a prefeitura aprovou dois decretos essenciais na gestão das futuras concessões: o Decreto Municipal n.º 12.524 (“DM 12.524/2007”) e o Decreto Municipal n.º 12.525 (“DM 12.525/2007”), ambos de 20 de abril de 2007.

O DM 12.525/2007 revogou o DM 7274/1991 e estabeleceu o novo Regulamento do Serviço de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros no município (“Regulamento”). Pela primeira vez, foi estabelecida pela regulação a definição de transporte coletivo convencional, como mostra o artigo 1º do Regulamento:

DM 12.525/2007

Art. 1º. Entende-se por serviço de transporte coletivo público convencional aquele posto à disposição da população por meio de linhas regulares, exceção feita àquele regido pela Lei Municipal n.º 4417, de 07 de julho de 1993, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 8359, de 21 de março de 1994.

Apesar da definição oficial da modalidade convencional como a parcela essencial do transporte coletivo da cidade, o Regulamento das concessões de 2007 não alterou o planejamento operacional do sistema substantivamente, que continuou baseado num plano básico com características similares às do plano básico do DM 7274/1991, agora revogado. No contexto de 2007, de todo modo, a governança de São José dos Campos já havia se tornado mais complexa, devendo o plano básico do transporte coletivo convencional passar pelo crivo do(a) Secretário(a) de Transportes antes de ser aprovado, e estando os estudos para a elaboração do plano básico concentradas no então Departamento de Transportes Públicos.⁶ As regras de auditoria e de fiscalização também foram adaptadas para a realidade da concessão, podendo a fiscalização operacional e financeira ser realizada pela SEMOB diretamente ou por entidade a ela conveniada (artigo 34, DM 12.525/2007), enquanto a auditoria fica a cargo da própria secretaria, com acompanhamento de outras partes interessadas no governo e na sociedade civil.⁷

Ao lado das especificações técnicas de itinerário, frota e pessoal essenciais para o plano básico, o DM 12.525/2007 também regulamenta a LC 307/2006 quanto à remuneração dos serviços prestados pelas concessionárias e à política tarifária. A definição das tarifas fica a cargo da prefeitura, a partir dos critérios do Regulamento, embora haja espaço de negociação para as concessionárias nesse sentido. Veja-se os artigos 58 e 59 do Regulamento anexo ao DM 12.525/2007:

DM 12.525/2007

Art. 58. A remuneração dos serviços far-se-á por meio da receita arrecadada da cobrança de tarifa, fixada pela Prefeitura Municipal.

Parágrafo único. Na fixação das tarifas do transporte coletivo de passageiros, serão considerados o custo operacional dos serviços e a justa remuneração do investimento, na conformidade do que dispõe a legislação em vigor.

Art. 59. A critério da Secretaria de Transportes, as tarifas podem ser revistas por iniciativa da Concedente ou a requerimento da

⁶ Hoje com atribuições diluídas entre o Departamento Operacional de Trânsito e Transporte e o Departamento de Projetos da SEMOB.

⁷ Artigo 7º do DM 12.525/2007: “Os trabalhos de auditoria deverão ser acompanhados por uma comissão da comunidade integrada por: I - 01 (um) membro da Câmara Municipal; II - 01 (um) membro de uma das Sociedades Amigos de Bairros (SABs) e Associações de Moradores (AMPIs); III - 01 (um) membro dos Sindicatos dos Trabalhadores; IV - 01 (um) membro das concessionárias do serviço; V - 01 (um) membro dos Diretórios Acadêmicos e Grêmios Estudantis.

Concessionária, quando ocorrer pedido devidamente justificado visando manter o equilíbrio econômico financeiro da concessão.

De acordo com o artigo 61 do Regulamento, as tarifas podem ainda “ser diferenciadas em função das características técnicas da integração total do sistema de transporte e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos dos usuários.”

No plano do Regulamento anexo ao DM 12.525/2007 está também a gestão das gratuidades e descontos legais - aqueles já definidos na LOM/SJC ou em outras leis municipais -, que são incluídos no sistema de remuneração das concessões e administrados diretamente pelas concessionárias. Veja-se a redação dos artigos 63 e 64 do Regulamento anexo ao DM 12.525/2007:

DM 12.525/2007

Art. 63. Ficam asseguradas as seguintes gratuidades e descontos no pagamento da tarifa:

I - gratuidade às crianças até 05 anos de idade;

II - gratuidade às pessoas com mais sessenta anos de idade;

III - gratuidade, qualquer que seja o motivo do deslocamento a todo portador de deficiência física ou mental ou sensorial, devidamente comprovada por meio de laudo médico, laudo psicológico, ou psicopedagógico, matriculados em escola ou em tratamento médico, extensível a um acompanhante, desde que atestado a sua necessidade na locomoção do acompanhado.

IV - desconto de 50% (cinquenta por cento) para estudantes regularmente matriculados em cursos:

- a) De ensino fundamental;
- b) De ensino médio;
- c) Curso de graduação;
- d) Ensino técnico profissionalizante reconhecido;
- e) Educação e/ou alfabetização de jovens e adultos, devidamente reconhecidos ou com vínculo junto a órgãos oficiais;
- f) Pré-vestibulares conveniados com a Prefeitura Municipal, ou por ela subsidiados de qualquer forma, destinados ao atendimento da comunidade carente do Município e que não cobrem mensalidades, ou

cujas mensalidades cobradas tenham apenas valores simbólicos, destinados ao custeio do curso.

§1º. Revogado.

§2º. A quantidade de passe escolar a ser fornecida a cada estudante será de acordo com o número de aulas presenciais.

Art. 64. As pessoas mencionadas nos incisos II do artigo 63 deverão ser obrigatoriamente credenciadas pelas empresas concessionárias.

Parágrafo único. As empresas concessionárias emitirão a credencial conhecida como cartão eletrônico de passes."

Apesar de o artigo 64 sugerir que apenas o credenciamento das gratuidades por idade deva obrigatoriamente ser realizado pelas concessionárias, na prática das atuais concessões, todas as gratuidades se encontram diretamente geridas pelas operadoras do sistema.

Ao lado do DM 12,525/2007, que traz em seu anexo o Regulamento geral das concessões possibilitadas em 2007, está o DM 12.524/2007, que dispõe sobre as regras específicas da arrecadação de valores relativos à venda antecipada de produtos tarifários do serviço de transporte coletivo do município. Como constante no preâmbulo de tal decreto, um sistema de bilhetagem eletrônica, com comercialização de bilhete único pré-pago, já estava disponível no município mesmo antes da licitação de 2007, e já era responsabilidade das operadoras anteriores do sistema. O DM 12.524/2007 definiu, então, que as futuras concessionárias seriam responsáveis pelo sistema de bilhetagem eletrônica e fiéis depositárias dos valores arrecadados antecipadamente com os bilhetes pré-pagos, a ser mantidos em conta corrente específica (artigo 2º, DM 12.524/2007). A bilhetagem eletrônica deve garantir aos(às) usuários(as) ao menos o primeiro cartão de bilhete único gratuitamente, assim como o pagamento de uma única tarifa de transporte na utilização do transporte coletivo mais de uma vez no período de duas horas. Veja o artigo 9º do DM 12.524/2007, assim como seus parágrafos:

DM 12.524/2007

Art. 9º. Na ocorrência da implantação de um novo sistema de bilhetagem eletrônica, o primeiro cartão deverá ser gratuitamente distribuído a cada usuário.

§1º. A segunda via dos cartões a serem emitidos em decorrência de perda, furto, extravio e inutilização, dentre outras situações, serão

cobradas dos usuários em valor a ser regulamentado, por ato normativo da Secretaria de Transportes.

§2º. O sistema de bilhetagem eletrônica garantirá o pagamento de uma única tarifa entre todas as linhas do sistema integrado, pelo período de duas horas, sujeito a critérios de restrição a serem definidos em função do tipo de atendimento e percurso das linhas.

O transporte coletivo alternativo da cidade, operado por permissão, nos termos da LM 4417/1993, não foi integrado ao sistema de bilhetagem eletrônica do município até o momento e, por isso, os seus usuários não podem se beneficiar da tarifa única para integração de viagens. Na verdade, o Decreto Municipal n.º 8350, de 21 de março de 1994 (“DM 8350/1994”), que regulamenta a LM 4417/1993, estabelece um sistema próprio de passes para o transporte alternativo, pelo qual cabe à SEMOB “emitir e comercializar passes específicos para o Sistema de Transporte Públicos Urbano de Passageiros por Lotação em Veículo tipo Kombi, por meios próprios ou através de delegação a terceiros” (artigo 2º, inciso VI, DM 8350/1994). Na prática, a comercialização dos passes do transporte alternativo sempre foi realizada pelos permissionários das vans que operam esse sistema, tendo a SEMOB empreendido esforço recente de compreender a oferta e a demanda do transporte alternativo pelo acompanhamento da sua bilhetagem.

Quanto ao sistema de transporte coletivo convencional, a SEMOB também poderia comercializar diretamente os bilhetes (artigo 11, DM 12.524/2007). Mas, na prática, a bilhetagem eletrônica e, portanto, os valores arrecadados antecipadamente na concessão de transporte coletivo no regime da LC 307/2006 ficaram concentrados nas operadoras do sistema. Nos termos do artigo 1º do DM 12.524/2007, os produtos tarifários relativos a passes de estudantes seriam comercializados diretamente pela SEMOB:

DM 12.524/2007

Art. 1º. As empresas operadoras do serviço de transporte coletivo que realizam a comercialização dos produtos tarifários, de forma reunida ou individualmente, são fiéis depositárias de toda a arrecadação auferida com esta venda até o efetivo repasse dos valores correspondentes ao uso do serviço pelos passageiros, exceção feita àqueles relativos aos estudantes, que será realizado diretamente pela Secretaria de Transportes ou a quem ela vier a delegar.

Mesmo assim, a prática das concessões em vigor sugere que até esses valores relativos aos passes estudantis estão concentrados nas atuais empresas operadoras do sistema, embora a redação do DM 12.524/2007 seja em outro sentido.

A regra de transição do DM 12.524/2007 para a liquidação dos valores arrecadados antecipadamente ao final das concessões oferece ao poder público amplas possibilidades, conforme regulado no artigo 7º e seu parágrafo único:

DM 12.524/2007

Art. 7º. Na extinção do contrato de concessão, por seu advento ou por outra forma definida na legislação, bem como em razão da extinção das permissões e autorizações ora vigentes, os valores dos saldos bancários da Conta Arrecadação deverão ser transferidos para a Prefeitura Municipal de São José dos Campos ou para as novas empresas operadoras, para o pagamento futuro da remuneração do serviço de transporte coletivo correspondente à utilização pelos usuários do serviço dos produtos tarifários já comercializados ou para reequilíbrio econômico financeiro.

Desde a sua redação original, o DM 12.524/2007 já previa que o saldo da Conta Arrecadação das concessões iria para a prefeitura ou para as novas empresas operadoras. A última parte do artigo 7º, que inclui o reequilíbrio econômico dos contratos de concessão entre os possíveis destinos do saldo da Conta Arrecadação, foi incluído apenas em 2016, pelo Decreto n.º 16.945, de 8 de abril daquele ano. Esse mesmo decreto, de 2016, promoveu alteração no artigo 2º do DM 12.524/2007, para que se tornasse possível às concessionárias alavancar o saldo da Conta Arrecadação para fins de promoção da modicidade tarifária. Veja-se a redação de tal artigo consolidada após sua alteração:

DM 12.524/2007

Art. 2º. O saldo diário decorrente da diferença entre o valor da venda antecipada dos produtos tarifários aos usuários e os valores correspondentes ao uso do serviço, constitui receita residual do Sistema de Transporte Coletivo de São José dos Campos, devendo ser mantida em conta corrente específica pelas empresas operadoras que realizam a comercialização, denominada “Conta Arrecadação”, e o valor residual não comprometido, poderá ser utilizado em prol da modicidade tarifária.

Com o regime da concessão, o prazo fixado para o contrato em lei, no caso 12 anos, a partir de agora, tem de ser rigorosamente respeitado pelo poder público. Ao contrário da permissão, formalizada por um contrato de adesão, a concessão se baseia em contrato bilateral que só pode ser modificado de comum acordo entre o poder público e o operador privado.⁸ Assim, qualquer ajuste no sistema de transporte coletivo convencional de São José dos Campos no regime iniciado em 2007 depende não apenas da consistência com as demais leis e regulamentos aplicáveis, mas especialmente da prévia previsão/autorização na LC 307/2006, assim como do comum acordo das operadoras titulares das concessões.

A tabela abaixo, já veiculada em produtos anteriores desta pesquisa, resume as datas de assinatura e de vencimento previsto para os contratos de concessão do transporte público convencional de São José dos Campos, conforme a LC 307/2006. Como mostra a tabela, enquanto a concessão do Lote 1 tem vencimento apenas em 21 de fevereiro de 2021, as concessões dos Lotes 2 e 3 tem vencimento já em 17 de abril de 2020

Tabela 1: Contratos de concessão vigentes

CONCESSIONÁRIA	LOTE	EDITAL	PRAZO	PRORROGAÇÃO	ASSINATURA	VENCIMENTO
Saens Peña	1	008/2007	10 anos e 4 meses	Vedada por lei / autorizada em contrato	21/10/2010	21/02/2021
Julio Simões	2	008/2007	12 anos	Vedada por lei e contrato	17/04/2008	17/04/2020
Expresso Maringá	3	008/2007	12 anos	Vedada por lei e contrato	17/04/2008	17/04/2020

Fonte: Prefeitura Municipal de São José dos Campos.
Elaboração própria.

Pela redação original da LC 307/2006, os contratos de concessão de transporte coletivo de São José dos Campos não poderiam ser prorrogados, o que gerou um problema prático para a modelagem da próxima concessão, que passa por redefinir as áreas geográficas preferenciais para propor o melhor sistema de transporte coletivo possível para a cidade e, por isso, demanda que os contratos de concessão em vigor tenham termo final na mesma data. Diante de tal

⁸ As regras da Lei Federal n.º 8.789/1995 quanto a isso serão exploradas em tópico subsequente.

questão prática, foi recomendado no produto 1 desta pesquisa uma alteração à LC 307/2006, para permitir a prorrogação dos contratos de concessão em vigor, se assim concordarem as concessionárias dos Lotes 2 e 3.

O projeto de lei para modificar a LC 307/2006 já foi oferecido e já se encontra aprovado pela Câmara Municipal. Veja-se a redação do artigo 1-A da LC 307/2007 agora em vigor, que propõe exceção à vedação de prorrogação do artigo 1º:

LC 307/2006

Art. 1º. Fica o Executivo Municipal autorizado a conceder, pelo prazo de 12 (doze) anos, o serviço de transporte coletivo do Município, sendo vedada qualquer prorrogação do prazo da concessão.

Art. 1-A. Fica autorizada, como exceção à vedação contida no art. 1º desta Lei Complementar, a prorrogação dos Contratos de Concessão do serviço de transporte coletivo do Município, correspondentes aos Lotes atualmente operados pelas empresas Expresso Maringá Ltda. e CS Transportes de Passageiros e Serviços Ambientais Ltda. a fim de que, no interesse da homogeneidade do sistema, para a concepção do novo modelo de transporte coletivo em estudo, sejam ajustados os termos finais dos respectivos Contratos a uma única data de encerramento, correspondente à data de vencimento da vigência do contrato de concessão correspondente ao Lote operado pela empresa Viação Saens Peña S/A, a saber, 20 de fevereiro de 2021.

Parágrafo único. Em razão da autorização concedida nos termos do "caput" deste artigo, fica também autorizado que, na hipótese de vir a se concretizar a prorrogação dos Contratos de Concessão, as condições de execução contratual sejam mitigadas em relação aos termos das contratações original, na medida em que a viabilidade econômica de cada contrato prorrogado possibilite a manutenção da modicidade tarifária e a mitigação de desequilíbrio econômico-financeiro que possa redundar em desembolsos pecuniários para o poder público. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 619/2019).

A prorrogação dos contratos dos Lotes 2 e 3, neste momento, está pendente de negociação com as respectivas concessionárias, manifestando o poder público da cidade boas expectativas quanto à anuência das operadoras com a prorrogação pretendida.

Como resumo do presente tópico, que teve por foco revisar as possibilidades jurídicas do transporte público coletivo hoje regulados em São José dos Campos, apresenta-se a tabela abaixo:

Tabela 2. Resumo da evolução das modalidades de transporte público coletivo em São José dos Campos após a CF/1988

	Modalidades	Operador	Regime jurídico
1991-2006	Convencional	Pessoa física ou jurídica	Permissão
	Alternativo	Pessoa física	Permissão
2007-2020	Convencional	Pessoa jurídica	Concessão
	Alternativo	Pessoa física	Permissão

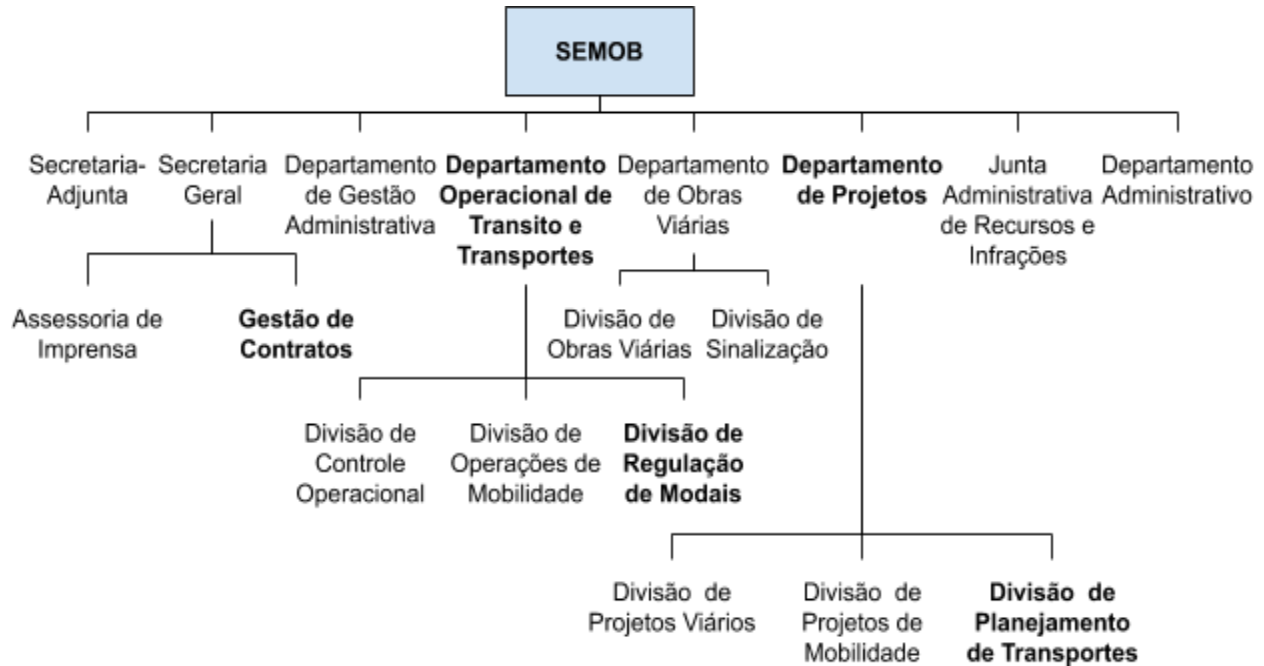
Fonte: Prefeitura Municipal de São José dos Campos.
Elaboração própria.

2.2 A estrutura institucional do atual Sistema de Transporte Coletivo de São José dos Campos

Ao lado das modalidades de transporte público coletivo reguladas em São José dos Campos está a estrutura institucional do sistema de transporte coletivo da cidade, que inclui a governança regulatória de competência do poder público e as atribuições delegadas aos participantes privados do sistema por meio das concessões e permissões autorizadas pela legislação. Do lado do poder público, a regulação da mobilidade de São José dos Campos como um todo está hoje concentrada na SEMOB.

O organograma da SEMOB encontra-se na LM 3939/1991, com as modificações da LM 9560/2017. Conforme a atual redação do artigo 1º da LM 3939/1991, em seu inciso XII, a SEMOB tem atualmente a estrutura administrativa da Figura 1.

Figura 1. Organograma da SEMOB com destaque para os órgãos relevantes para regulação de transporte de passageiros



Elaboração própria.

As atribuições da SEMOB para lidar com o transporte de passageiros estão concentradas hoje no seu Departamento Operacional de Trânsito e Transportes (DOTT) e no Departamento de Projetos. O DOTT realiza o planejamento dos modais de transporte de São José dos Campos e abriga a Divisão de Regulação de Modais (DRM), onde estão concentradas as atividades de fiscalização dos diversos tipos de transporte de passageiros que possam demandar esforço regulatório de competência municipal. Veja-se a atual redação do artigo 58-G da LM 3939/1991:

LM 3939/1991

Art. 58-G. Ao Departamento Operacional de Trânsito e Transportes compete planejar, implantar e coordenar as orientações de tráfego e de fiscalização; autorizar a operação dos serviços de transportes de passageiros, sob quaisquer de suas modalidades e respectivo controle de sistema de tarifas; administrar os terminais e estações de transporte coletivo, sendo composto pela:

I - Divisão de Controle Operacional, responsável por realizar o monitoramento do trânsito 24 horas por dia, por meio das câmeras espalhadas pelo Município; acompanhar as ocorrências em todas as regiões; direcionar o atendimento dos agentes de trânsito nas ruas;

acompanhar o funcionamento dos semáforos; fiscalizar o transporte público; e levantar estatísticas sobre acidentes de trânsito;

II - Divisão de Operações de Mobilidade, responsável por planejar, regulamentar e fiscalizar o uso das vias abertas à circulação pública e à circulação de veículos e pedestres no Sistema Viário do Município, atuando as infrações de trânsito, aplicando as medidas administrativas cabíveis, cobrando taxas e arrecadando os valores relativos à penalidade de multa, garantindo, assim, prioridade para o transporte coletivo e para os pedestres; e autorizar as interdições, bloqueios e todas as outras formas de restrição ao tráfego nas vias municipais, sejam elas de caráter emergencial, transitório ou permanente;

III - Divisão de Regulação de Modais, responsável por planejar, regulamentar, implantar, administrar, controlar e fiscalizar o serviço de transporte de passageiros, sob quaisquer de suas modalidades; e cadastrar e fiscalizar os veículos que integram os serviços de transporte de passageiros.

Dentro do Departamento de Projetos, por outro lado, encontram-se divisão de planejamento central para a regulação específica do transporte coletivo de passageiros em São José dos Campos e para estabelecer a comunicação necessária entre o planejamento de transportes e de mobilidade na cidade. Veja-se o artigo 58-I da Lei 3939/1991:

LM 3939/1991

Art. 58-I. Ao Departamento de Projetos compete elaborar e coordenar os estudos, as políticas, diretrizes, planos, projetos e programas relacionados ao sistema viário e de transportes, sendo composto pela:

I - Divisão de Projetos Viários, responsável por chefiar e acompanhar a elaboração de políticas, diretrizes, planos, projetos e programas relacionados às rotinas de planejamento de obras viárias; executar estudos e deliberar sobre diretrizes viárias para orientação do uso e ocupação do solo, projetando novas vias, ampliando e readequando as vias existentes e, ainda, sobre diretrizes viárias para absorção do impacto de polos geradores de tráfego; e elaborar projetos geométricos, de sinalização horizontal, vertical, semaforica e outros relativos ao Sistema Viário;

II - Divisão de Projetos de Mobilidade, responsável por dar suporte à gestão da mobilidade urbana no Município, ampliando sua capacidade de planejamento e estabelecendo relação de políticas prioritárias, estratégicas, uso eficiente dos recursos, capacidade de articulação interinstitucional e transparência, através de políticas de melhorias na infraestrutura urbana e na utilização do espaço viário para proporcionar à população condições adequadas ao exercício da mobilidade, facilitando os deslocamentos tanto de cidadãos, quanto de bens e serviços;

III - Divisão de Planejamento de Transportes, responsável por chefiar e acompanhar a elaboração de políticas, diretrizes, planos, projetos e programas relacionados às rotinas de planejamento do serviço público de transporte coletivo de passageiros, sob quaisquer de suas modalidades, dos serviços de transportes seletivos, especiais, individuais e de cargas, incluindo os seus terminais, estrutura de linhas, integrações inter e intramodais, itinerários, quantidade de viagens e horários. (Redação dada pela Lei nº 9560/2017)

O setor de Gestão de Contratos, associado à Secretaria Geral da SEMOB, também é central para o fluxo de delegações cabíveis nos serviços de transporte de passageiros presentes em São José dos Campos, por ser responsável pela estruturação e adequação legal das contratações públicas por permissões, concessões e autorizações no setor. Veja-se a redação do artigo 58-D e seus incisos da Lei 3939/1991:

LM 3939/1991

Art. 58-D. À Secretaria Geral compete controlar e executar as funções administrativas e operacionais da Secretaria de Mobilidade Urbana e demais tarefas determinadas pelo Secretário.

I - Assessoria de Imprensa responsável por assessorar o Secretário e Diretores na relação com a imprensa em geral e dar publicidade às ações da secretaria;

II - Gestão de Contratos responsável por administrar todos os contratos da Secretaria e planejar e a gerir a execução de seu orçamento, responsabilizando-se pelo cumprimento das normas em vigor. (Redação dada pela Lei nº 9560/2017).

Como já chegou a ser explorado em produtos anteriores, as modalidades de transporte de passageiros passíveis de regulamentação municipal estão sumarizadas na Lei Federal n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (“PNMU”), em seu artigo 4º, abaixo transcrito:

PNMU

Art. 4º. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; (...)

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.

Assim, conforme a formulação de política pública foi caminhando para inserir o serviço essencial de transporte coletivo municipal no contexto mais complexo de planejar a mobilidade das cidades, o município de São José dos Campos foi também adaptando sua estrutura administrativa para planejar o transporte de passageiros no município de forma mais abrangente. Para que isso seja possível, a SEMOB mantém 3 assentos no Conselho Municipal de Mobilidade Urbana de São José dos Campos⁹ e participa ativamente da formulação da sua Política Municipal de Mobilidade Urbana.¹⁰ E, nesse contexto de planejar a mobilidade como um

⁹ Ver a Lei Municipal n.º 9265, de 16 de junho de 2015, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana.

¹⁰ Ver a Lei Complementar Municipal n.º 576, de 15 de março de 2016, que dispõe sobre as diretrizes de formulação da Política Municipal de Mobilidade Urbana de São José dos Campos.

todo e não apenas o serviço essencial de transporte coletivo, fica hoje a SEMOB responsável por gerir e planejar também os demais modais do PNMU.

Dos modais do PNMU que podem estar presentes em São José dos Campos além do transporte público coletivo (artigo 4º, VI, sobre o qual se discorreu longamente no tópico anterior no contexto de São José dos Campos), interessa especialmente compreender os de transporte privado coletivo (artigo 4º, VII - como, por exemplo, o serviço de fretado para atender os funcionários de pessoas jurídicas); o transporte público individual (artigo 4º, VIII - como, por exemplo, os táxis credenciados na cidade), e o transporte remunerado privado individual de passageiros (artigo 4º, X - como, por exemplo, os sistemas de corrida por demanda tipo Uber e 99 Táxi, e os sistemas de bicicleta compartilhada tipo Lime, Yellow bike). Destes outros modais, interessa especialmente compreender sua capacidade de oferecer dados sobre a oferta e a demanda de transporte de passageiros no contexto de São José dos Campos que possam contribuir para um planejamento de mobilidade mais eficiente na cidade.

Como mostra o quadro abaixo, as seguintes leis municipais de São José dos Campos estabelecem regulamentação para modais de transporte de passageiros além do transporte público coletivo:

Tabela 3. Outros modais de transporte de passageiros em São José dos Campos

Modal	Regime jurídico	Operador	Sob demanda?	Taxa municipal?*
Táxi	Permissão PNMU, art. 4º, VIII LM 8698/2012	Pessoa física	Não	Não
Serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros**	Autorização PNMU, art. 4º, X DM 17.462/2017	Pessoa jurídica	Sim	Sim
Serviço de compartilhamento	Autorização	Pessoa jurídica	Sim	Sim

de veículos sem condutor vinculado**	PNMU, art. 4º, X DM 17.462/2017			
Sistema de bicicletas e patinetes compartilhados***	Autorização PNMU, art. 4º, X DM 17.963/2018	Pessoa jurídica	Não	Sim
Serviço de transporte escolar privado	Autorização PNMU, art. 4º, VII LM 8923/2013	Pessoa física	Sim	Não
Serviço de transporte coletivo de passageiros pelo sistema de fretamento	Autorização PNMU, art. 4º, VII LM 3992/1991	Pessoa física ou jurídica	Sim	Não

Fonte: Prefeitura Municipal de São José dos Campos.
Elaboração própria.

*Taxa de cadastro fora tributos municipais que incidam sobre o serviço.

**Necessariamente intermediados por plataformas digitais gerenciadas por Provedoras de Redes de Compartilhamento (PRCs).

***Operados por Operadoras de Tecnologia para Modos Ativos.

Finalmente, cabe deixar mapeadas neste relatório as duas possibilidades de transporte gratuito presentes em São José dos Campos por iniciativa do poder público local como forma de assistência a habitantes da cidade especialmente necessitados. O primeiro destes serviços de transporte de passageiros gratuito é o “Acesso Já”, que está sob a gestão da SEMOB, e destina-se à seguinte finalidade, conforme o artigo 1º do Decreto Municipal n.º 17.767, de 6 de abril de 2018 (“DM 17.767/2018”), que o regulamenta:

DM 17.767/2018

Art. 1º. Fica criada e regulamentada a prestação do serviço “Acesso Já”, dentro dos limites do Município, destinada a atender exclusivamente pessoas com deficiência motora, mental e/ou múltipla severa, temporária ou permanente, em alto grau de dependência, que lhes impossibilite utilizar o transporte coletivo urbano, nas suas atividades diárias ou eventuais, por razões de graves dificuldades de locomoção, mediante prévio credenciamento junto à Secretaria de Mobilidade Urbana e o preenchimento dos requisitos estabelecidos neste Decreto.

De acordo com o DM 17.767/2018, o serviço de transporte Acesso Já pode ser prestado pela SEMOB diretamente ou por pessoas físicas ou jurídicas credenciadas por autorização do município (art. 1º, §2º) e integra o Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São José dos Campos.

O Acesso Já consiste num serviço público gratuito e sob demanda, mantido com a disponibilidade orçamentária da SEMOB.¹¹ A utilização do serviço depende de a chamada ser realizada por meio de plataforma digital gerida pelo poder público (art. 2º, §2º, DM 17.767/2018). O decreto que institui o Acesso Já, em seu artigo 18, faz a seguinte ressalva regulatória, que autoriza a sua adaptação a inovações tecnológicas capazes de melhorar do serviço.

DM 17.767/2018

Art. 18. O planejamento do serviço criado por este Decreto será adequado às alternativas tecnológicas apropriadas ao atendimento de suas necessidades, observados o interesse público e as diretrizes gerais do Sistema de Transporte de Passageiros do Município.

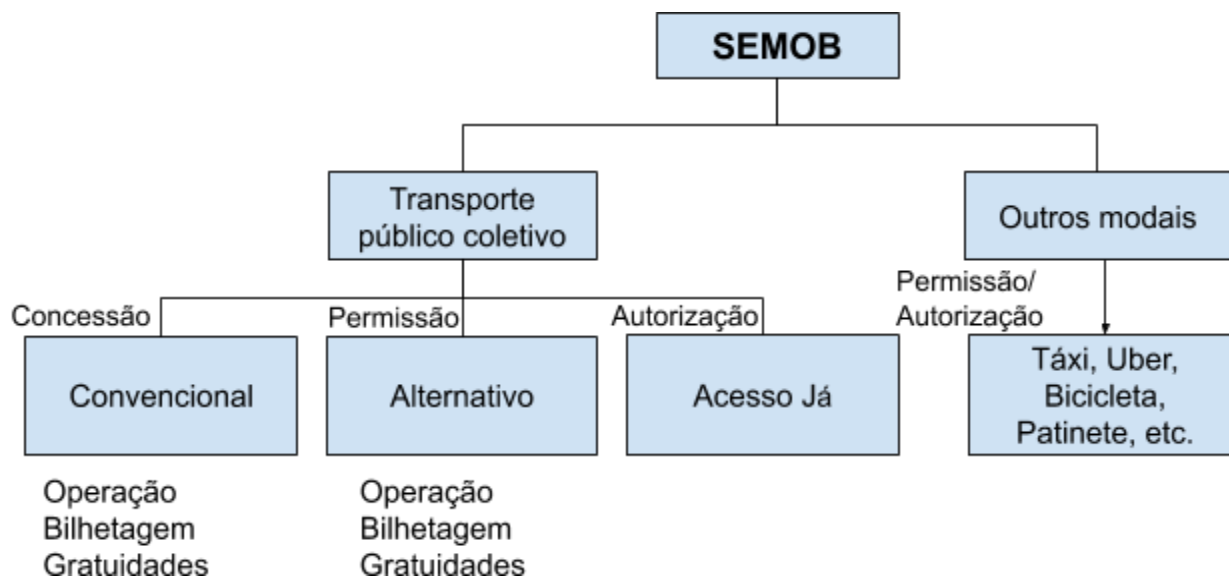
Ao lado do Acesso Já, está o disposto na Lei Municipal n.º 8107, de 3 de maio de 2010 (“LM 8107/2010”), que estabelece a gratuidade do transporte público aos alunos da rede municipal e estadual na faixa etária de 06 a 12 anos, serviço esse que pode ser prestado diretamente pelo poder público ou por delegação a pessoas físicas ou jurídicas. O serviço de transporte de passageiros gratuito de que trata a LM 8107/2010, no entanto, está fora da gestão e da disponibilidade orçamentária da SEMOB, sendo responsabilidade da Secretaria de Educação de São José dos Campos.

Um resumo da institucionalização do planejamento de mobilidade em termos de transporte de passageiros em São José dos Campos hoje fica traduzido na figura abaixo. Do ponto de vista do planejamento em si, incluindo a formulação de política e a gestão das delegações em curso, o sistema de transporte de passageiros está concentrado na SEMOB, no âmbito do seu Departamento Operacional de Trânsito e Transportes (DOTT) e, mais especificamente, da sua Divisão de Regulação de Modais (DRM). No âmbito da DRM, a gestão do Sistema de

¹¹ DM 17.767/2018, artigo 8º: Os usuários beneficiados pelo serviço receberão um crédito mensal em quilômetros, que será concedido de acordo com as necessidades declaradas no cadastramento. §1º. O crédito em quilômetros e as condições de concessão serão estabelecidos pela Secretaria de Mobilidade Urbana conforme sua disponibilidade orçamentária.”

Transporte Coletivo Público de Passageiros fica concentrada numa equipe, enquanto a gestão dos demais modais fica concentrada numa outra equipe.

Figura 2. Institucionalização dos serviços de mobilidade em matéria de transporte de passageiros em São José dos Campos



Elaboração própria.

Nos demais tópicos, explora-se a institucionalização exibida nessa figura para indicar as mudanças jurídico-institucionais necessárias diante dos novos conceitos técnicos e financeiros que devem incidir no sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos atualmente em fase de modelagem.

3 O NOVO MODELO OPERACIONAL PROPOSTO E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS

Uma inovação central do próximo sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos está na previsão de um elemento “on demand” no serviço. O conceito já não é inédito no Brasil, estando presente, por exemplo, na região metropolitana de Goiânia, com o Citybus 2.0, uma modalidade de transporte público coletivo designada “complementar diferenciada”

nesse caso. Um outro caso estaria em São Bernardo do Campo, em que, de acordo com informações veiculadas na mídia especializada, a prefeitura teria iniciado um piloto de ônibus por demanda em parceria com o Google. Além das informações disponíveis na imprensa sobre o chamado UBus de São Bernardo do Campo, a possibilidade de ônibus por demanda como uma modalidade de transporte público também apareceu no edital de licitação para a próxima concessão de transporte público coletivo da cidade, que acabou revogada após suspensão liminar do edital de licitação suspensa em exame prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE/SP.¹²

Um outro exemplo de município que pretende incluir um elemento de transporte sob demanda no serviço público está em Campinas, que indicou no objeto de edital de licitação recentemente aberto essa possibilidade:

EDITAL DE CONCORRENCIA N.º 09/2019

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º: 2019/10/13.606

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Transportes

OBJETO: Delegação, por concessão, da prestação e exploração do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, na Cidade de Campinas, dividida em 6 (seis) Áreas Operacionais Preferenciais, com a finalidade de atender às necessidades atuais e futuras de deslocamento da população, envolvendo operação regular do serviço de transporte coletivo público na Modalidade Convencional; operação regular do serviço de transporte coletivo público na Modalidade Seletivo e/ou sob demanda; operação regular do serviço do Programa de Acessibilidade Inclusiva (PAI); Operação dos futuros corredores (BRT), incluídos na respectiva área de operação.¹³

Todavia, ainda que existam ao menos esses dois precedentes práticos e regulatórios em termos de transporte público de passageiros por demanda no Brasil, o caso de São José dos Campos deve demandar uma regulação da matéria mais específica do que está hoje presente nos casos de Goiânia e São Bernardo do Campo, e mais próxima do que é pretendido no município de

¹² O edital de licitação mencionado foi suspenso pelo TCE-SP por motivos técnicos que não se relacionam com os elementos disruptivos da operação de transporte de passageiros ali proposta. Para mais informações sobre os casos de Goiânia e São Bernardo do Campo, consultar o Produto 9, parte 1, desta pesquisa.

¹³ Este edital também se encontra suspenso pelo TCE/SP em exame prévio de edital após representação de empresas de transporte, indicando, salvo análise mais aprofundada, resistência por parte das empresas incumbentes. Ver TC-022048.989.19-8 em tramitação no TCE/SP.

Campinas. Nos dois primeiros casos, o poder público regula a possibilidade do ônibus por demanda como uma liberalidade das concessionárias do serviço público de transporte coletivo da cidade, que ficam possibilitadas a oferecer o serviço indistintamente à população nas áreas geográficas em que operam dentro de uma margem do planejamento que lhes é própria. Em Campinas, em contrapartida, a atual administração pretende a “operação regular do serviço de transporte coletivo público na Modalidade Seletivo e/ou sob demanda”, como acima transcrito.

O regulamento operacional da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (“RMTC”) da região metropolitana de Goiânia, por exemplo, faz remissão direta ao transporte público complementar diferenciado da cidade, organizado sob orientação de mercado e passível de subcontratação com autorização do poder público. No seu artigo 3º, o Regulamento operacional do RMTC abre a possibilidade institucional do Citybus 2.0 na cidade operado por uma das concessionárias do transporte coletivo local em parceria com a empresa Via:

Regulamento Operacional RMTC

Art. 3º. Para fins de organização da RMTC, os serviços de transportes coletivos da RMTC classificam-se em:

- I - regulares integrados, assim denominados os serviços de transporte coletivo essenciais que formam o Sistema Integrado de Transporte – SIT;
- II - complementares especiais, assim denominados os serviços de transporte coletivo, integrantes do SIT-RMTC, oferecidos em ocasiões de eventos específicos, como feiras, exposições, competições esportivas, espetáculos artísticos e datas comemorativas;
- III - complementares personalizados, assim denominados os serviços de transporte coletivo, integrantes do SIT-RMTC, para atendimento de comunidades, agrupamentos de pessoas ou segmentos específicos de usuários, a exemplo de parques industriais, condomínios de natureza comercial ou residencial, e pessoas portadoras de necessidades especiais, neste caso em complementação ao serviço regular integrado;
- IV - complementares diferenciados, assim entendidos os serviços, integrantes do SIT-RMTC, realizados por meio de qualquer veículo legalmente adequado ao transporte coletivo de passageiros, com especificações variadas de tecnologia, dimensões e itens de conforto, e com trajetos, funcionalidades e preços distintos dos serviços regulares integrados, organizados sob orientação de mercado.

No caso de São Bernardo do Campo, o edital de licitação do transporte coletivo da cidade abre possibilidade para um transporte sob demanda que seja substantivamente complementar no sistema, mas delega a decisão sobre utilizar o serviço “on demand” e o seu planejamento para a

futura operadora da concessão do transporte público coletivo da cidade. Esta parece a melhor interpretação que se pode extrair da cláusula do objeto do edital de licitação:

- 1.1. - Esta concorrência tem por objeto a CONCESSÃO ONEROSA PARA PRESTAÇÃO E EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, nos termos do projeto básico constante neste edital e em seus anexos.
 - 1.1.1. - O objeto compreende:
 - a) A diversificação da oferta de serviços de transporte coletivo, seja por diferenciação por tipo de veículo, periodicidade, atendimento a demandas específicas, formas de disponibilidade incluindo-se a utilização de soluções tecnológicas para oferta de serviços sob demanda, seja pela agregação de modos complementares, integrados ou alimentadores do transporte público coletivo regular;
 - b) A manutenção e conservação de infraestruturas vinculadas à operação;
 - c) A operação, manutenção e conservação dos corredores de transportes coletivos e faixas preferenciais;
 - d) A construção de benfeitorias diretamente vinculadas à operação visando a melhoria no desempenho operacional ou no atendimento aos usuários;
 - e) A atualização tecnológica regular ao longo da Concessão, voltadas ao melhor desempenho dos serviços prestados, da comunicação e informação aos usuários e da gestão por parte do Poder Concedente.
 - f) A administração, manutenção, conservação e exploração comercial dos terminais, estações de conexão, pontos de parada e outras infraestruturas anexas ou vinculadas ao transporte coletivo municipal existentes e futuras;
 - g) A administração, manutenção, atualização e exploração comercial nos equipamentos e dispositivos tecnológicos de comunicação e informação aos usuários, incluindo os cartões de acesso aos serviços de transporte coletivo;
 - h) A comercialização exclusiva de créditos de viagens em todos os serviços oferecidos.
 - 1.2 – A CONCESSIONÁRIA será a única responsável perante o CONCEDENTE pela contratação de empresas ou terceiros para a execução dos serviços previstos nas letras “a” até “h”.

No contexto de São José dos Campos, previsões como as vigentes em Goiânia e São Bernardo do Campo não seriam suficientes, pois aqui se pretende um transporte sob demanda que possa ser enquadrado como transporte público coletivo nos termos do PNMU. O objetivo desse transporte público sob demanda, a princípio, será servir linhas alimentadoras da rede que se encontra em modelagem para atender uma demanda de passageiros específica.

O planejamento da operação sob demanda precisa ficar concentrado no poder público por ter o caráter essencial de atender uma demanda de passageiros que, com menos opções, tem

necessariamente um acesso mais difícil ao sistema de transporte público coletivo. E, concretizando-se em São José dos Campos essa modalidade de transporte público por demanda ainda inédita no Brasil, a regulação da cidade teria de passar a abrigar duas modalidades diferentes de transporte público coletivo:

- 1) o convencional, consistente na parte da operação que continuará sem o elemento “on demand”, que tenderá a se concentrar nos corredores e nas ofertas central e troncal;
- 2) e o complementar, que tenderá a se concentrar na oferta alimentadora.

Por mais que hoje o planejamento das modalidades de transporte público coletivo, como exibido na Figura 2 acima, seja gerido pela mesma equipe dentro da SEMOB, o planejamento do transporte convencional e do transporte alternativo não se realiza em conjunto. No próximo sistema de transporte coletivo, a SEMOB e novos órgãos/instituições que venham a integrar o planejamento público do setor em São José dos Campos devem estar preparados para esse planejamento conjunto, assim como para autorizar, ou elaborar em conjunto com as concessionárias/permissionárias, a operação do transporte sob demanda tanto na modalidade complementar, como na modalidade sobreposta.

O serviço de transporte sob demanda complementar em discussão no projeto pode ser objeto de licitação por concessão dentro da lógica das áreas geográficas da cidade, para ser ou não operado pelas mesmas concessionárias do serviço convencional. A modelagem operacional do projeto hoje caminha para propor que o serviço sob demanda complementar se concentre nas linhas alimentadoras, com o possível apoio de algumas linhas convencionais secundárias, se for o caso.

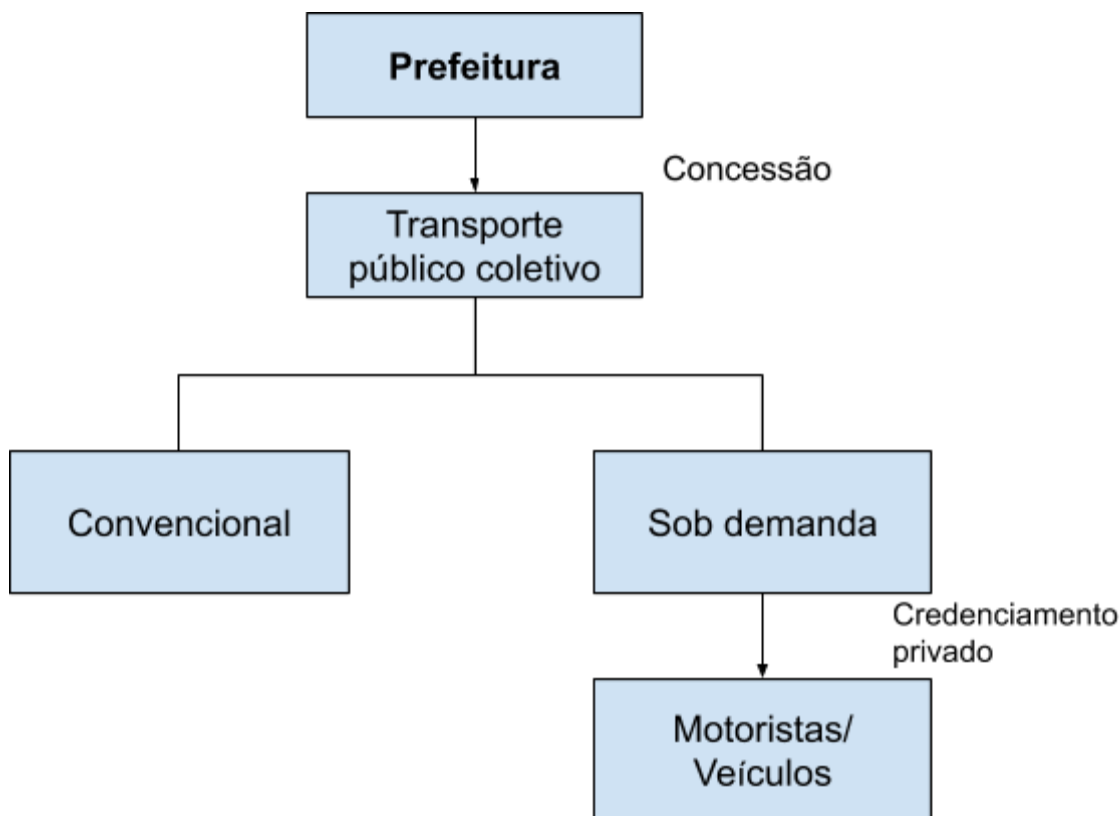
Além disso, as explorações de mercado realizadas na pesquisa até o momento indicam um mercado muito concentrado e que talvez apenas uma empresa de transporte coletivo sob demanda esteja disponível no mercado para desenvolver a tecnologia necessária para o sistema sob demanda complementar. Assim, alinhando-se à proposta operacional hoje em discussão, a proposta jurídica mais adequada seria a contratação direta da tecnologia de transporte coletivo por demanda pelo poder público, para a oferta do transporte sob demanda complementar. Para possibilitar a concorrência prévia, essa contratação pode ser precedida de uma licitação para a concessão do serviço sob demanda complementar por sua qualificação

tecnológica como um lote único. A justificativa de contratar apenas uma empresa, em lote único, estaria em garantir que a mesma tecnologia de modelagem de rotas se aplique a toda a oferta de transporte sob demanda complementar na cidade. Recomenda-se à procuradoria da Prefeitura a verificação da viabilidade jurídica/conveniência da contratação da fornecedora de tecnologia dessa parte do serviço com dispensa de licitação se, ao final da modelagem operacional desta pesquisa, restar concluído que a tecnologia necessária para a oferta alimentadora sob demanda é específica a ponto de tornar dispensável a concorrência prévia.

Pelo que foi compreendido do mercado de transporte coletivo por demanda, também ficou claro que tanto a empresa já consolidada em soluções sob demanda para o transporte público, a Via, como outras empresas menores despontando no ramo, desenvolvem a tecnologia de transporte sem necessariamente ofertar o serviço de transporte diretamente com frota e funcionários próprios. Essa característica do mercado está em harmonia com uma disponibilidade de ativos de veículos que a prefeitura de São José dos Campos já explora, embora via permissão, no serviço de transporte coletivo alternativo que opera na cidade há décadas. A fim de aproveitar essa disponibilidade de ativos presente nas permissões para exploração do transporte alternativo, propõe-se que a concessionária operadora do serviço sob demanda complementar credencie vans e motoristas para oferecer diretamente o serviço de transporte associado à tecnologia sob demanda complementar a partir de uma lista de permissionários ou autorizados já titulares de outorga concedida pela prefeitura. Caso a Procuradoria da Prefeitura conclua ser caso de outorga por permissão, a prefeitura pode simplesmente adaptar as permissões concedidas aos operadores que já fazem parte do sistema de transporte alternativo presente na cidade, e pode também abrir a possibilidade de permissões futuras para pessoas físicas ou jurídicas que tenham disponibilidade de veículos e motoristas para o transporte sob demanda complementar, se for necessário.

Uma visualização inicial da institucionalização da operação técnica do futuro sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos foi sistematizada na figura abaixo.

Figura 3. Institucionalização do planejamento da operação técnica em andamento para o transporte público coletivo de São José dos Campos



Elaboração própria.

Existem ainda questões relevantes associadas ao planejamento do transporte sob demanda em fase de modelagem a respeito não apenas da sua operação, mas também da sua viabilidade financeira, o que vai ter impacto tanto no planejamento da operação, como na regulação da sua remuneração. Sobre a remuneração, pode ser necessário um desenho regulatório que permita um subsídio interno no sistema para possibilitar a rentabilidade do sob demanda complementar. No modelo em fase de planejamento no projeto, discute-se a utilização de uma tarifa fixa para as modalidades de transporte convencional e sob demanda, mas fixada pelo poder público de modo a permitir uma equalização do retorno financeiro gerado pelas diferentes modalidades de serviço de transporte do sistema, para que os ganhos da operação convencional possam compensar eventuais déficits financeiros da operação sob demanda.¹⁴

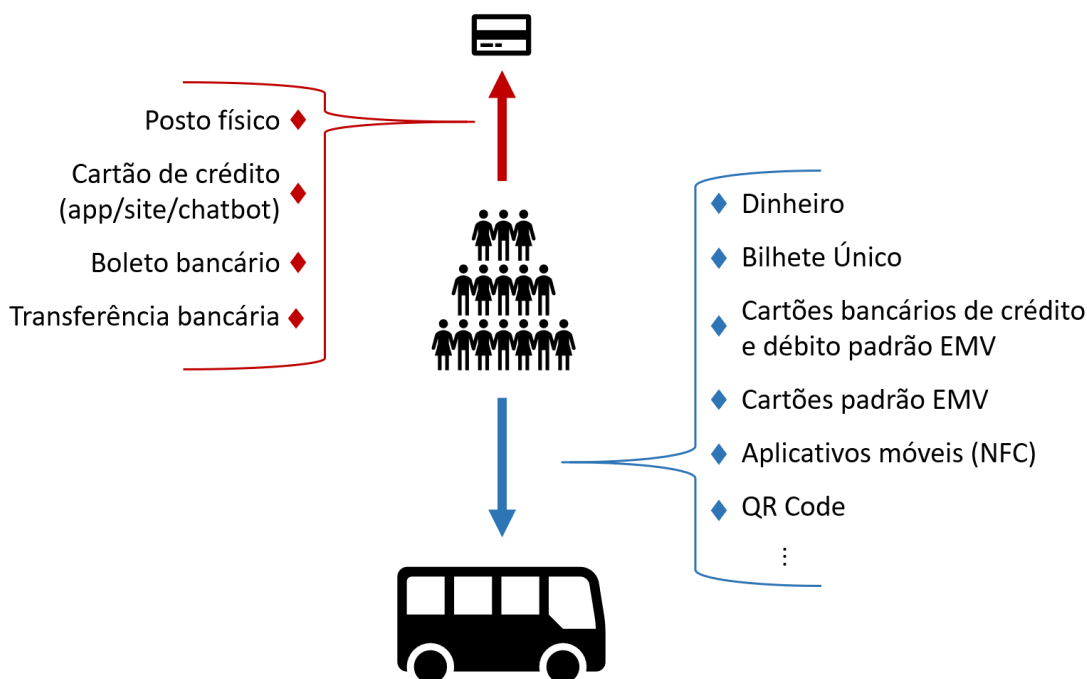
¹⁴ A desvinculação das tarifas de remuneração dos prestadores de serviço de transporte da tarifa pública cobrada dos usuários do serviço está regulada pelo PNMU no seu artigo 9º e parágrafos.

4 O NOVO MODELO FINANCEIRO PROPOSTO E SEUS IMPACTOS JURÍDICOS

A outra inovação central presente na modelagem do próximo sistema de transporte coletivo de São José dos Campos está na separação da gestão da operação financeira do sistema, que tradicionalmente, em São José dos Campos e na grande maioria das outras cidades investigadas, é delegada aos operadores privados em conjunto com a operação técnica.

O fluxo de pagamentos na operação de transporte coletivo de uma cidade envolve uma série de interações e possibilidades considerando as tecnologias hoje disponíveis. A figura abaixo, elaborada pela equipe financeira do projeto, sumariza as interações necessárias para o pagamento na perspectiva dos(as) usuários(as) do sistema.

Figura 4. Possibilidades de interação para realização de pagamentos na perspectiva dos(as) usuários(as) do sistema de transporte público



Elaboração própria.

O desenho no topo da figura representa um passe de transporte que os(as) usuários(as), nos dias de hoje, normalmente podem carregar em postos físicos ou via internet. A carga costuma ser possível em dinheiro ou mediante cartão de débito/crédito no caso do uso de postos físicos, assim como via cartão de débito/crédito, transferência bancária ou pagamento de boleto bancário na carga via internet.

Mas existem possibilidades diversas não apenas para o pagamento dos passes. Ao lado disso, existem também inúmeras possibilidades, atualmente, de validação desses passes. Na prática, a maioria dos sistemas de transporte público coletivo, no Brasil ou no exterior, limitam-se às duas primeiras possibilidades de validação na Figura 4, quais sejam: o uso de dinheiro, com emissão e validação do passe imediata pelo motorista, trocador, ou máquina de validação no veículo de transporte; ou o uso de um cartão pré-pago que, quando carrega eletronicamente vários passes, costuma ser denominado “bilhete único” em várias cidades do Brasil. Como a comercialização antecipada dos créditos nesse tipo de cartão pré-pago é normalmente realizada e gerida pelas operadoras privadas que oferecem o serviço público de transporte por delegação do poder público, a possibilidade de alavancagem financeira a partir da posse dos recursos provenientes de pagamento antecipado pode ser explorada por tais operadoras de acordo com a regulação da cidade em questão.¹⁵

Não obstante a prática ainda ser um tanto limitada, já existem no Brasil e no exterior experiências com outros meios de validação. Uma dessas possibilidades está no uso de cartões de débito/crédito baseados em tecnologia no padrão EMV ou NFC, pelos quais o passe de transporte acaba emitido e validado na mesma ocasião, a partir dos recursos do(a) usuário(a) em sua conta bancária ou limite disponível de crédito. A tecnologia EMV consiste no uso de um chip no cartão de débito/crédito que, lido pela máquina de validação, gera um código de identificação próprio para cada transação realizada e, com o acúmulo desses dados, tem por objetivo mitigar as possibilidades de fraude. No caso da tecnologia NFC, o código de

¹⁵ Atualmente, em São José dos Campos, o uso desse tipo de recurso está regulado no DM 12.524/2007, em seu artigo 2º: “O saldo diário decorrente da diferença entre o valor da venda antecipada dos produtos tarifários aos usuários e os valores correspondentes ao uso do serviço, constitui receita residual do Sistema de Transporte Coletivo de São José dos Campos, devendo ser mantida em conta corrente específica pelas empresas operadoras que realizam a comercialização, denominada “Conta Arrecadação”, e o valor residual não comprometido, poderá ser utilizado em prol da modicidade tarifária”. Ver pag. 15, *supra*.

identificação da transação é gerado com a simples aproximação do cartão numa máquina de validação.

As tecnologias no padrão EMV/NFC podem também ser aplicadas diretamente a um cartão para uso exclusivo no sistema público de transporte de uma cidade, possibilitando aos(as) usuários(as) uma espécie de bilhete único baseado em conta e sem necessidade de pré-pagamento de passes. Nesses casos, o passe também resta emitido no momento da validação, e o crédito de transporte devido ao sistema é enviado para uma nuvem de dados, em que o crédito devido é debitado em conta indicada pelo(a) usuário(a). Esse sistema é conhecido pela sigla ABT (a partir da denominação do sistema em língua inglesa, *account based ticketing*). O sistema ABT é possível via cartões com tecnologia EMV/NFC ou via aplicações móveis com tecnologia NFC.

Uma outra tecnologia que pode facilitar tanto a emissão de passes pré-pagos quanto o uso de um sistema ABT - ou seja, pós-pago, é a do QR Code, que também gera um código único de identificação para validação de transações e/ou pagamentos e pode ser usado em aplicações móveis ou simplesmente impressos em papel pelos(as) usuários(as).

No que diz respeito à validação desses inúmeros meios de pagamento dentro dos veículos de transporte coletivo, ou em outros pontos que se mostrarem convenientes na estruturação do sistema, as diferentes tecnologias de validação disponíveis podem ser acopladas numa mesma máquina leitora sem dificuldades práticas. O essencial é que o investimento na aquisição de leitoras de pagamento universais esteja previsto na regulação do sistema de transporte coletivo e nas regras de delegação da operação ao setor privado.

Meios de pagamento que trabalhem com sistemas baseados na emissão antecipada de passes (pré-pagos) ou no uso de conta para a emissão de passes concomitante à validação (pós-pago) podem conviver em conjunto num sistema sem dificuldades. Dados de outras experiências com diversificação de meios de pagamento em serviços de transporte público sugerem uma migração lenta, mas constante, dos usuários para as novas tecnologias. Em Londres, por exemplo, em que é possível o uso de cartões de crédito/débito contactless ou de aplicações móveis com tecnologia NFC para o pagamento das viagens de transporte público coletivo da

cidade desde setembro de 2014, foi observado que esses meios de pagamento respondiam por 20% das viagens realizadas no transporte público da cidade um ano depois, percentual que subiu para 45% no fim de 2016. Dados da mastercard mostram um impacto significativo dessa migração para meios de pagamento contactless nos custos da cidade de Londres com a bilhetagem de transporte público, que representavam 14% da receita total da cidade com os seus modais de transporte público em 2010, percentual que caiu para 9% em 2015. Na sua parceria com a cidade de Londres, a mastercard indica a meta de reduzir os custos com a bilhetagem de transporte público na cidade para 6% da receita total.¹⁶

Em Londres, a cidade oferece descontos na tarifa de transporte se utilizado meio de pagamento disruptivo na expectativa de incentivar tal migração. Um exemplo desse tipo de desconto está no incentivo a não aquisição de viagens avulsas com emissão prévia de bilhete. Uma viagem avulsa de ônibus na cidade, por exemplo, custa 1,50 British Pounds (“GBP”) pela bilhetagem tradicional. Um bilhete oficial pré-pago com passe livre de viagem por um dia custa 5 GBP, o que gera uma economia ao usuário que realiza a partir de 4 viagens num dia, que juntas custam 5 GBP ao invés de 6 na sistemática. Já o sistema de meios de pagamento contactless da cidade adota sistema de integração que estabelece um passe livre a partir da realização de 4 viagens pelo mesmo usuário num mesmo dia. Nesse caso, o usuário que usa meio de pagamento contactless paga o valor total de 4,50 GBP pelo passe diário, que representa uma economia de 1,50 GBP para quem realiza 4 viagens.¹⁷ Para o metrô da cidade, que adota um sistema de tarifa flexível, a economia do usuário pode ser muito maior, assim como a economia da cidade com a emissão de bilhetes.

No contexto brasileiro, o poder público local necessita manter sistema pré-pago ao menos na comercialização dos vales-transporte pagos antecipadamente por empregadores em benefício dos seus empregados todos os meses com base no disposto na Lei Federal n.º 7418, de 16 de

¹⁶ A mastercard sugere em seus relatórios que essa redução de custos tem relação direta e representa um objetivo central da sua parceria com a cidade de Londres. Ver Mastercard Transit Solutions, Contactless payments travel well in London. Case study, Mastercard, 2018, <https://www.mastercard.us/content/dam/mccom/en-us/documents/ContactlessTFLLondonCaseStudy.pdf>, e Transport for London, Contactless payments travel well in London. Case study, mastercard, 2016, <https://www.mastercard.us/content/dam/mccom/en-us/documents/transport-for-london-case-study-april-2017.pdf>.

¹⁷ Mais informações sobre os passes de Londres em: <https://www.londontoolkit.com/briefing/buses.htm>.

dezembro de 1985. Fora essa exigência legal, qualquer outro passe de transporte público pode ser livremente comercializado por tecnologia disruptiva.

Com o objetivo de abrir o serviço de transporte público coletivo de São José dos Campos para abrigar as mais diversas possibilidades de inovação tecnológica em termos de pagamento de tarifas, recomenda-se que a delegação do serviço de comercialização de passes de transporte se dê por permissão a quantas instituições de pagamento parecerem aptas a prestar o serviço conforme o regulamento do sistema de transporte. Estas permissões, por sua natureza, poderiam ser adaptadas com facilidade para abrigar tecnologias de pagamento novas. O regulamento a ser elaborado para fins de outorga e gestão das permissões para instituições de pagamento deverá observar a legislação financeira sobre o tema e a regulação do Banco Central do Brasil para o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) no que couber. O quanto essa regulação se aplica às empresas que se espera acabem responsáveis pela comercialização dos passes de transporte em São José dos Campos vai depender do fluxo financeiro esperado para o sistema na próxima concessão.

A regulação do Banco Central do Brasil nesse tema está concentrada principalmente na Circular n.º 3682, de 4 de novembro de 2013 (“Circular BACEN 3682/2013”), que define estarem fora do SPB certos “arranjos de pagamento” (atividade das instituições de pagamento):

Circular BACEN 3682/2013

Art. 2º Não integram o SPB os arranjos:

I - de propósito limitado, dos quais são exemplos aqueles cujos instrumentos de pagamento forem:

- a) aceitos apenas na rede de estabelecimentos de uma mesma sociedade empresária, ainda que não emitidos por ela; (Redação dada pela Circular nº 3.705, de 24/4/2014.)
- b) aceitos apenas em rede de estabelecimentos que apresentem claramente a mesma identidade visual entre si, tais como franqueados e redes de postos de combustível; e (Redação dada pela Circular nº 3.705, de 24/4/2014.)
- c) destinados para o pagamento de serviços públicos específicos, tais como transporte público e telefonia pública; (Incluída pela Circular nº 3.705, de 24/4/2014.)

II - em que o conjunto de participantes apresentar, de forma consolidada, volumes inferiores a:

- a) R\$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) de valor total das transações, acumulado nos últimos doze meses; e (Redação dada pela Circular nº 3.886, de 26/3/2018.)

b) 25.000.000 (vinte e cinco milhões) de transações, acumuladas nos últimos doze meses; (Redação dada pela Circular nº 3.705, de 24/4/2014.)

As instituições de pagamento que não integram o SPB não precisam de autorização do Banco Central do Brasil para operar, mas são mesmo assim por ele supervisionadas, precisando prestar as seguintes informações sobre as suas atividades sazonalmente:

Circular BACEN 3682/2013

Art. 4º A fim de permitir a contínua avaliação, pelo Banco Central do Brasil, dos riscos ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo, os instituidores de arranjos não integrantes do SPB, nos termos do art. 2º, inciso II, desta Circular, ficam obrigados a prestar as seguintes informações:

I - dados cadastrais com identificação de diretor do instituidor de arranjo, ou pessoa responsável pelo atendimento às demandas do Banco Central do Brasil relacionadas a questões concernentes ao arranjo, endereço para correspondência, telefone e endereço eletrônico;

II - o propósito, a modalidade de relacionamento e a abrangência territorial do arranjo, na forma do disposto, respectivamente, nos arts. 8º, 9º e 10 do Regulamento anexo a esta Circular;

III - a descrição resumida das características do instrumento de pagamento emitido no âmbito do arranjo;

IV - estatísticas de:

a) valor total das transações de pagamento;

b) (Revogada pela Circular nº 3.886, de 26/3/2018.)

c) quantidade de transações;

d) (Revogada pela Circular nº 3.886, de 26/3/2018.)

Parágrafo único. As informações de que tratam os incisos do caput devem ser atualizadas anualmente perante o Banco Central do Brasil, tendo como data-limite de envio o último dia útil do primeiro trimestre do ano e como data-base o último dia útil do ano calendário anterior.

Para fins de liquidação dos diversos arranjos de pagamento que se espera estarem disponíveis para a comercialização dos serviços de transporte em São José dos Campos, com a remessa do valor devido às operadoras, as instituições de pagamento participantes devem contratar uma câmara ou prestadora de serviços de compensação e liquidação (“*clearing house*”), a ser indicada pelo poder público preferencialmente no regulamento para a delegação por permissão. Essa *clearing house* pode ser criada diretamente pelo poder público ou ter esse serviço delegado pelo poder público de São José dos Campos por meio de uma concessão única, pela necessidade de concentrar o fluxo de pagamentos para as operadoras numa mesma entidade

que seja capaz de gerir a atividade financeira e os dados financeiros gerados pelo sistema pelo prazo completo da concessão.

As atividades das câmaras e prestadoras de serviço de compensação e liquidação estão reguladas no Brasil pela Lei Federal n.º 10.214, de 27 de março de 2001, pela Resolução do Banco Central do Brasil n.º 2882, de 30 de agosto de 2001 (“Resolução BACEN 2882/2001”), e pela Circular do Banco Central do Brasil n.º 3057, de 31 de agosto de 2011, (“Circular BACEN 3057/2001”). De acordo com o artigo 2º da Resolução BACEN 2882/2001:

Resolução BACEN 2882/2001

Art. 2º Sujeitam-se ao disposto nesta Resolução as câmaras e os prestadores de serviços de compensação e de liquidação que operam qualquer um dos sistemas integrantes do sistema de pagamentos, cujo funcionamento:

I - resulte em movimentações interbancárias; e

II - envolva pelo menos três participantes diretos para fins de liquidação, dentre instituições financeiras ou demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Como é esperado que diferentes instituições de pagamento, que precisem ou não da autorização do Banco Central do Brasil, receberão permissão para operar a comercialização dos serviços de transporte coletivo de São José dos Campos, recomenda-se, se for o caso de delegar o serviço por concessão, a licitação de uma *clearing house* que já opere outros sistemas de liquidação e compensação existentes no Brasil e já esteja conforme às diretrizes do Banco Central do Brasil quanto ao seu funcionamento, embora uma exigência direta nesse sentido no edital dependa do fluxo financeiro previsto para o sistema de pagamentos de transporte.¹⁸ Essas

¹⁸ Nesse sentido, existe precedente no TCE/SP que julgou procedente em sede de exame prévio impugnações ao edital de pregão presencial n.º 13/2016 de Sorocaba, em que este município promovia licitação para contratar empresa de cartão de crédito/débito para atuar como meio de pagamento dos passes de transporte público na cidade. O município exigiu que as empresas candidatas tivessem autorização do Banco Central para participar da concorrência, mas estimava uma arrecadação anual de pouco mais de 15 milhões de reais, enquanto o Banco Central determina a necessidade de autorização apenas para empresas de meio de pagamento que operem arranjos com arrecadação superior a 500 milhões de reais. No caso da licitação da *clearing house* em São José dos Campos, a exigência de autorização do Banco Central dificilmente poderá ser solicitada para o credenciamento das concorrentes, pois não há como prever antecipadamente se mais de uma empresa de pagamento integrante do Sistema Brasileiro de Pagamentos vai fazer parte do sistema para operar meio de pagamento, o que é o critério para uma *clearing house* precisar de autorização. É possível, no entanto, estabelecer como critério de seleção no edital a aderência voluntária das candidatas a alguns dos limites prudenciais e regras de transparência do Banco Central para *clearing houses* autorizadas.

regras de funcionamento estão concentradas principalmente na Circular BACEN 3057/2001, e estabelecem as características das câmaras e prestadoras de serviço de compensação e liquidação quanto ao patrimônio líquido mínimo, limites operacionais, as garantias para cobrir os pagamentos liquidados e as diretrizes para aceitação de novos participantes no sistema.

A regulação do Banco Central do Brasil faz remissão à possibilidade de ser uma câmara ou uma prestadora de serviços a entidade a realizar os serviços bancários de compensação e liquidação, pois esta autoridade autoriza instituições financeiras a operar as atividades de uma *clearing house* como atividade principal ou acessória. Veja-se, nesse sentido, a redação do parágrafo único do artigo 2º da Resolução BACEN 2882/2001:

Resolução BACEN 2882/2001

Art. 2º. (...)

Parágrafo único. Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I - câmara de compensação e de liquidação: pessoa jurídica que exerce, em caráter principal, a atividade de que trata o caput;

II - prestador de serviços de compensação e de liquidação: pessoa jurídica que exerce, em caráter acessório, a atividade de que trata o caput;

III - participante direto para fins de liquidação: pessoa jurídica que assume a posição de parte contratante para fins de liquidação, no âmbito do sistema integrante do sistema de pagamentos, perante a câmara ou o prestador de serviços de compensação ou outro participante direto;

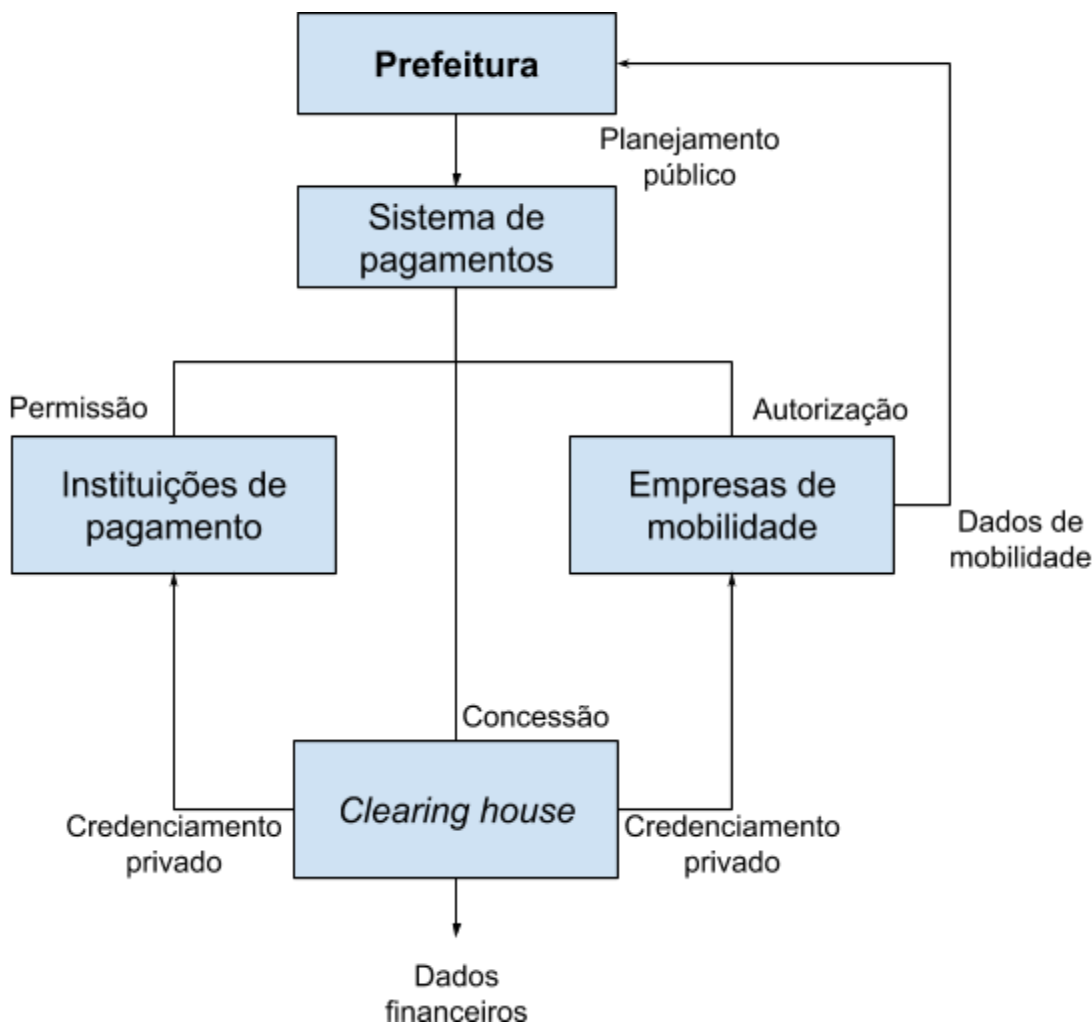
IV - participante indireto para fins de liquidação: pessoa jurídica, com acesso a sistema integrante do sistema de pagamentos, cujas operações são liquidadas por intermédio de um participante direto.

Portanto, uma mesma instituição pode ser autorizada, ou simplesmente operar como instituição de pagamento e prestadora de serviço de compensação e liquidação se o Banco Central do Brasil considerar ambas as atividades compatíveis. Como a modelagem financeira em curso no projeto adianta cenários em que uma *clearing house* operando no futuro sistema de pagamentos de São José dos Campos teria viabilidade financeira se remunerada por taxa de administração compatível com os preços hoje praticados no mercado, recomenda-se uma delegação por concessão para a *clearing house* que, nos termos da concorrência pública, for a melhor candidata. Assim, a atividade de *clearing house* seria concedida pelo prazo da concessão principal do transporte coletivo, em contrato bilateral com atenção especial para a viabilidade econômica e equilíbrio financeiro.

Sobredita contratação pode ainda viabilizar a integração dos pagamentos do transporte público coletivo com o pagamento de outros serviços de mobilidade existentes na cidade: os modais de transporte privado que oferecem serviço de transporte de passageiros por demanda, como Uber, 99 Taxi, Lime, Yellow. Propõe-se a adesão dessas empresas de mobilidade ao sistema de pagamentos para a comercialização conjunta dos passes de transporte público coletivo e dos seus serviços privados de mobilidade sob demanda, mediante o comprometimento dessas empresas de mobilidade de abrir para o poder público, para fins de formulação de política de mobilidade, seus dados de viagem. Imagina-se que incentivos públicos ofertados a essa integração ofereça um bom incentivo para a adesão dessas empresas ao sistema, e isso integra a modelagem financeira em curso no projeto.

A Figura 5 abaixo mostra uma proposta de institucionalização da delegação separada ao setor privado da operação financeira do próximo sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos.

Figura 5. Institucionalização do planejamento da operação financeira em planejamento para o sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos



Elaboração própria.

5 DIAGNÓSTICO DAS MUDANÇAS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS NECESSÁRIAS

Até este ponto, o presente produto de pesquisa explorou principalmente aspectos conceituais da regulação do serviço de transporte público coletivo na cidade de São José dos Campos, assim como a recomendação de delegar certas atividades ao setor privado por meio de permissão ou concessão.

Como a CF/1988 não estabeleceu uma diferença substantiva entre os regimes de concessão e permissão para as contratações públicas, tal tarefa coube à Lei Federal n.º 8.789, de 13 de fevereiro de 1995 (“Lei Federal 8789/1995”), que regulamentou o artigo 175 da CF/1988. Diferenciar a concessão primeiramente é mais fácil, por ser tal forma de contratação mais regulada. Conforme as definições da Lei Federal n.º 8.789/1995, a concessão de serviço público consiste na "delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado" (art. 2º, II). Postas as regras sobre a modalidade da licitação, que deve necessariamente ser por concorrência, e a determinação de que o prazo da concessão deve ser determinado, a Lei Federal 8789/1995 se volta quase completamente à regulação das condições mínimas de realização da licitação, com a elaboração do edital e do respectivo contrato, a possibilitar os contratos de concessão. O contrato de concessão é bilateral e, por regra, só pode ser modificado por aditivo contratual, de comum acordo entre o poder concedente e a pessoa jurídica ou consórcio titular da concessão.

Em contraste com a concessão, a permissão de serviço público consiste na "delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco" (art. 2º, IV). Por estar assim definida a permissão, cabe licitação em qualquer modalidade para sua viabilização e a pessoa física ou jurídica selecionada assume a permissão mediante contrato de adesão que pode ser modificado pelo poder público a qualquer tempo. O quadro abaixo resume as principais diferenças entre a concessão e a permissão com as vantagens associadas a cada uma do ponto de vista da Administração Pública.

Tabela 4. Vantagens e desvantagens associadas aos tipos de delegação dos serviços públicos na perspectiva do poder público

	Permissão	Concessão
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Modificação unilateral do contrato - Mais autonomia para fins de política pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta institucionalização do planejamento do serviço no longo prazo

	<p>durante o contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maior possibilidade de concorrência na prestação do serviço 	
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa institucionalização do planejamento do serviço no longo prazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Modificação do contrato por acordo bilateral - Menos autonomia para fins de política pública durante o contrato - Monopólio na prestação do serviço após a licitação

Elaboração própria.

Apesar de gerar um cenário mais rígido para modificação do contrato, mesmo com a justificativa do interesse público, a concessão oferece um modelo de contratação que institucionaliza melhor a relação entre o poder público e os participantes do setor privado. Com um bom planejamento prévio, a concessão é a melhor alternativa para garantir a execução continuada de um serviço pelo prazo de contratação, assim como os elementos necessários para que a formulação de política pública no setor ocorra no longo prazo. Como a concessão garante também ao setor privado previsibilidade quanto aos investimentos que serão necessários e ao prazo mínimo da concessão, existe um incentivo maior para sua boa execução e uma maior perspectiva de retorno financeiro para as concessionárias nesse modelo de contratação. Se bem planejada a contratação, a amortização dos investimentos, ao lado do retorno financeiro, acaba sendo mais provável para o setor privado.

Por tais motivos, propõe-se que o núcleo central do próximo sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos, consistente nas modalidades de transporte convencional e sob demanda, seja delegado ao setor privado por concessão. As permissões e/ou autorizações que subsistirão no sistema, nesse ponto, dizem respeito apenas à contratação de motoristas com veículos apropriados para a execução dos serviços sob demanda, tendo em vista que já

existe no atual sistema de transporte alternativo da cidade uma oferta de vans com motoristas associados que serão aproveitados na modalidade sob demanda do próximo sistema. No modelo proposto, o poder público, de todo modo, fica com a atribuição de autorizar a outorga do serviço a tais motoristas, com suas vans e seus auxiliares, que serão credenciados pelas operadoras conforme a necessidade da operação sob demanda. Se mais veículos que os disponíveis forem necessários, o poder público pode abrir novo chamamento para contratar novas vans, que podem ser de propriedade de pessoas físicas ou jurídicas, devendo haver um motorista titular e um auxiliar a ele associado.¹⁹

Lógica parecida, envolvendo uma concessão e um sistema de permissões e/ou autorizações, está na contratação da operação financeira do próximo sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos, explorado no tópico anterior. Uma *clearing house* única que exerça as atividades de compensação e liquidação dos arranjos de pagamento participantes do sistema se mostra relevante para centralizar a gestão financeira, conferir-lhe transparência e eficiência, e garantir que os pagamentos realizados pelos usuários chegarão nas concessionárias e permissionários operadores do sistema de acordo com as regras preestabelecidas. Contudo, no caso das instituições de pagamento, o modelo da permissão acaba sendo mais interessante, para abrir o sistema de pagamentos à variedade de meios, com suas respectivas inovações tecnológicas, que forem despontando no mercado. E, por fim, a possibilidade de outras empresas que operem modais privados de transporte de passageiros para integrar o sistema de pagamentos do transporte público coletivo de São José dos Campos pode ser realizada via credenciamento precedido de uma autorização, já que o ingresso dessas empresas de mobilidade no sistema de pagamentos não se trata de uma delegação de serviço público ao setor privado.

Tabela 5. Modelos jurídico-institucionais de ingresso no sistema de pagamentos do serviço de transporte público coletivo proposto para São José dos Campos

	Instituição	Serviço	Regime jurídico
2021-2030	Instituição de pagamento	Arranjo de pagamentos	Permissão
	<i>Clearing house</i>	Compensação e	Concessão

¹⁹ As figuras do motorista titular e auxiliar na estação presentes no modelo da LM 4417/1993.

	liquidação	
Empresas de mobilidade	Mobilidade com controle de dados	Autorização

Elaboração própria.

Após discutidos os modelos de contratação, considerações relevantes sobre a governança da prefeitura de São José dos Campos para o planejamento do transporte coletivo da cidade ainda cabem. A estrutura administrativa baseada na SEMOB acumulou experiência com o planejamento do transporte público coletivo convencional e alternativo, com a observação de serem estes, hoje, planejados separadamente. Além disso, a operação financeira do sistema de transporte público coletivo sempre foi delegada às concessionárias e permissionários na cidade, e a estrutura administrativa da prefeitura tem pouca ou nenhuma experiência com o planejamento e gestão dos fluxos financeiros decorrentes da comercialização de passes de transporte com aplicação de tecnologias novas. O modelo de operação proposto no projeto é mais complexo do que qualquer outra outorga de serviço público já realizada no contexto de São José dos Campos e demanda gestão e planejamento dinâmicos e um corpo permanente preparado para realizar estudos técnicos ao longo do prazo da próxima concessão, especialmente para acompanhar o processo de outorga e eventual cancelamento das permissões e autorizações associadas à parte financeira do sistema.

Aproveitando a estrutura administrativa já existente em São José dos Campos ao máximo, a Urbanizadora Municipal S/A (“URBAM”), sociedade de economia mista estabelecida e com estatuto social aprovado pela Lei Municipal n.º 1682, de 10 de outubro de 1973 (“LM 1682/1973”), poderia adaptar-se para suprir, no curto prazo, a falta de experiência técnica da SEMOB especificamente com o planejamento financeiro do sistema de transporte público coletivo. Embora a URBAM nunca tenha prestado o serviço de transporte coletivo diretamente e o fato de não existir evidência de que ela faria uma gestão financeira mais eficiente que a da SEMOB para o próximo sistema, trata de empresa que já possui esse mandato no seu contrato social desde o ano de 1991. Veja-se o artigo 6º, alínea “n”, da LM 1682/1973:

LM 1682/1973

Art. 6º. A Urbanizadora Municipal S/A - URBAM, terá por fim e objeto a realização das seguintes atividades de caráter sócio-econômico, comercial e industrial: (...)

n) implantar, prestar e explorar o serviço público de transporte coletivo de passageiros em São José dos Campos, podendo tais serviços estenderem-se a outros Municípios; (Redação dada pela Lei nº 4028/1991)
(...)

A URBAM poderia, então, incluir no conjunto das suas atividades, dentro do prazo disponível para lançar as concorrências para o próximo sistema de transporte coletivo, contratar e fiscalizar a concessão da *clearing house*, as permissões das instituições de pagamento, e a autorização de credenciamento de empresas de mobilidade que prestam serviço privado de transporte de passageiros para integrar o sistema de pagamentos. A vantagem da URBAM estaria na sua autonomia orçamentária por ser ente da administração indireta, podendo contratar estudos ou firmar convênios associados a suas atividades com maior flexibilidade do que uma secretaria diretamente vinculada à administração direta. Veja-se o parágrafo 1º do artigo 6º da LM 1682/1973 nesse ponto:

LM 1682/1973

Art. 6º. A Urbanizadora Municipal S/A - URBAM, terá por fim e objeto a realização das seguintes atividades de caráter sócio-econômico, comercial e industrial: (...)
§ 1º Para a consecução de seus fins, a sociedade poderá:
b) realizar operações financeiras de quaisquer espécies, promover importações e exportações, celebrar convênios, firmar contratos, agir por delegação do Poder Público, na execução de serviços de sua competência. (Redação dada pela Lei nº 1958/1977)
(...)

Tendo participação na estrutura administrativa que lida com a contratação e fiscalização dos serviços de transporte de passageiros de São José dos Campos, a URBAM poderia, então, passar a firmar os convênios e contratos necessários também para os estudos técnicos que se mostrarem relevantes para tomada de decisões ao longo da concessão, notadamente quanto: à eventual necessidade de ajustar as rotas dos serviços convencional e sob demanda complementar ou autorizar ajustes na tecnologia utilizada na operação sob demanda; à formulação de uma política tarifária condizente com a remuneração diferenciada dos operadores do sistema para permitir os subsídios internos que forem necessários; ao credenciamento de participantes na integração de pagamentos, e; à gestão dos dados financeiros e de viagem que serão recebidos por conta do fluxo de pagamentos de passes de transporte público e da integração das demais empresas de mobilidade.

Se não pela via de contratação proporcionada pela URBAM, a prefeitura tem a possibilidade de realizar contrato de gestão com organização social que eventualmente atue no município de São José dos Campos e tenha a expertise necessária para produzir com rapidez e presteza os diagnósticos sensíveis para tomada de decisão no âmbito do próximo sistema de transporte coletivo. A Lei Municipal n.º 6.469, de 16 de dezembro de 2003 (“LM 6469/2003”), define as organizações sociais e a possibilidade do poder público municipal de obter o apoio desse tipo de entidade via contratos de gestão. Veja-se os artigos 1º e 4º dessa Lei Municipal:

LM 6469/2003

Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais, em juízo de conveniência e oportunidade, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades não exclusivas do Poder Público nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, planejamento urbano, proteção e preservação do meio ambiente, esportes, cultura e saúde, que atendam aos requisitos previstos nesta Lei, ou que, alternativamente, em sendo dessas mesmas áreas, atendam aos requisitos e critérios básicos estabelecidos na Lei Complementar Estadual nº 846, de 4 de junho de 1998. (Redação dada pela Lei nº 9533/2017) (...)

Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas.

A vantagem de contratar uma organização social para a produção de diagnósticos e proposição de soluções está na simplicidade desse modelo de contratação pública em relação aos modelos de contratação via licitação. A desvantagem pode ser prática, diante da possível inexistência de instituição qualificada como organização social em São José dos Campos que possa atender as demandas de produção de conhecimento aqui adiantadas com a devida rapidez.²⁰

²⁰ Existe hoje em vigor, por exemplo, um contrato de gestão entre a Prefeitura Municipal de São José dos Campos e o Instituto de Pesquisa, Administração e Planejamento de São José dos Campos (“IPPLAN”), pelo qual o IPPLAN pode realizar estudos técnicos a pedido do poder público para apoiá-lo na formulação de políticas públicas em geral, especialmente se tais políticas públicas envolvem inovação e planejamento urbano. Nesse momento da presente pesquisa, no entanto, não é possível oferecer um diagnóstico sobre a adequação de delegar essa tarefa ao IPPLAN apenas com base nos insumos jurídico-institucionais que fundamentam o presente produto.

Em resumo, vislumbra-se as seguintes possibilidades institucionais para que a prefeitura de São José dos Campos possa lidar com o planejamento do transporte de passageiros:

- 1) SEMOB: manteria as atribuições de contratação e fiscalização da operação técnica do sistema de transporte público coletivo de passageiros como vier a ser regulada para a próxima licitação, incluindo a contratação e fiscalização das concessões, permissões, e autorizações associadas;
- 2) URBAM: assumiria as atribuições de contratação e fiscalização da operação financeira do sistema de transporte público coletivo de passageiros como vier a ser regulada para a próxima licitação, incluindo a contratação e fiscalização das concessões, permissões e autorizações associadas.

Entretanto, nada obstante a conveniência de ser explorada uma entidade da administração indireta já existente e legalmente preparada para assumir as atribuições acima reputadas à URBAM, não se pode olvidar ser ainda preciso contratar pessoal qualificado e preparado a operar o sistema financeiro de transporte público coletivo como proposto aqui. Nesse sentido, caso haja condições de a própria SEMOB absorver esse quadro profissional em sua atual estrutura, a necessidade de uma outra instituição assumir essa operação é dispensável, sendo mais eficiente a operação não fragmentada de toda a operação.

Por fim, vislumbra-se ainda a composição de um fundo em que seriam aportados inicialmente os valores da conta arrecadação da concessão em curso, os valores do subsídio interno modelado para o sistema, e quaisquer outros subsídios diretos ou indiretos que venham a se tornar viáveis politicamente no município. Os subsídios internos cabíveis seriam aportados na *clearing house* e direcionados aos participantes que os demandarem. Igualmente na posse da *clearing house* ficariam os dados financeiros e de viagem coletados do sistema, embora eles sejam propriedade direta do poder público nesse caso, que pode, diretamente explorar esses dados em convênio com entidades especializadas em pesquisa para fins de planejamento de política pública. No tocante aos dados de viagem, caberá ao poder público definir uma plataforma para abertura desses dados ao público em geral, com o objetivo de promover inovação na área de mobilidade também no setor privado.

Na falta de experiência de planejamento em vários dos assuntos discutidos neste produto dentro da prefeitura de São José dos Campos, propõe-se a criação de um comitê no qual teriam assento representantes da SEMOB e outros agentes relevantes dentro da estrutura administrativa da prefeitura, e que se reuniria na periodicidade necessária para tomar as decisões relevantes que forem demandadas ao longo da concessão. As atribuições desse comitê passariam por decidir sobre os seguintes temas, sem prejuízo dos demais temas que se revelarem sensíveis ao final da pesquisa:

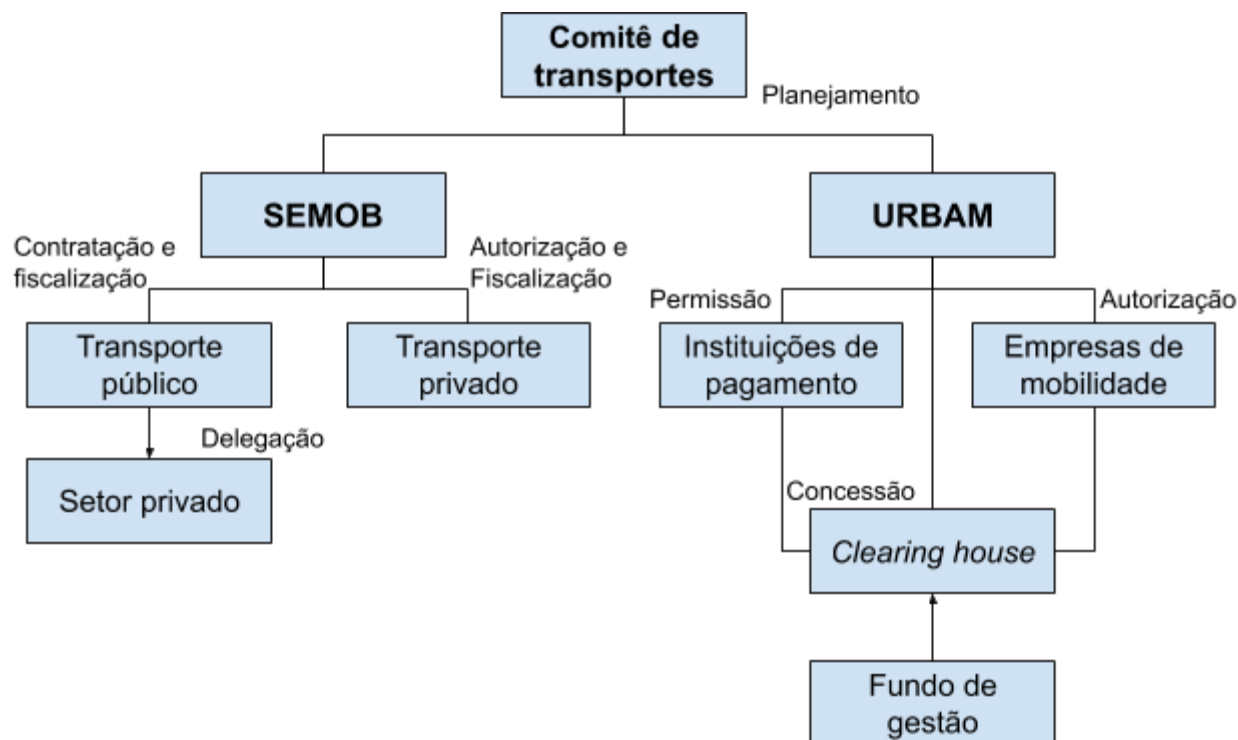
- Modificações na tecnologia da operação sob demanda;
- Modificações nas rotas do serviço essencial de transporte coletivo;
- Formulação da política tarifária ao longo da concessão;
- Credenciamento de participantes na integração de pagamentos;
- Gestão dos dados financeiros e de viagem que serão recebidos por conta do fluxo de pagamentos de passes de transporte público e da integração das demais empresas de mobilidade;
- Quaisquer outras decisões rápidas que precisem ser tomadas ao longo da concessão do próximo sistema.

Esse comitê teria uma função executiva muito próxima da operação do sistema de transporte, sendo necessário para viabilizar a tomada de decisão necessária para a manutenção normal dos serviços integrantes do sistema. Seu mandato não se confunde com e nem prejudica os conselhos municipais com participação social que funcionam em São José dos Campos para o monitoramento e avaliação da política pública de mobilidade e transporte de passageiros da cidade.²¹

Tendo em vista os elementos discutidos neste relatório, uma visualização possível da institucionalização do sistema de transporte público coletivo de São José dos Campos está na figura 4 abaixo.

²¹ Exemplos de conselhos já existentes em São José dos Campos são o: Conselho Municipal de Mobilidade Urbana de São José dos Campos, previsto na Lei Municipal n.º 9265, de 16 de junho de 2015, e o Conselho de Transporte Público previsto no artigo 146 da LOM/SJC.

Figura 6. Institucionalização do sistema de transporte público coletivo proposto para São José dos Campos



Elaboração própria.

6 COMENTÁRIOS FINAIS E PASSOS FUTUROS

O presente produto explora o diagnóstico das mudanças institucionais necessárias em São José dos Campos para viabilizar o sistema de transporte de passageiros em fase de planejamento para ser implementado na próxima licitação de transporte público coletivo da cidade. O produto procurou realizar um diagnóstico após uma compreensão mais profunda da estrutura administrativa e regulação da cidade como estabelecidas atualmente. O objetivo é que as mudanças propostas sejam amplamente discutidas com o poder público e com o restante da equipe da pesquisa a partir de agora, para que as soluções aqui propostas ou outras soluções diferentes sejam aplicadas para lidar com os problemas práticos e conceitos técnicos mapeados.